

Vergaderjaar 1997–1998

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 juni 1998

1. Algemeen

a. Van personaliteits- naar territorialiteitsbeginsel

Het kabinet heeft met veel waardering kennis genomen van de uitvoerige reacties op het voorstel van Wet beperking export uitkeringen. Het kabinet constateert dat de hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel, de invoering van het territorialiteitsbeginsel met het oog op een verbeterde handhaafbaarheid van uitkeringen, breed wordt onderschreven. Verheugd hebben wij kennis genomen van de instemmende reacties van de leden van de fracties van PvdA, D66, VVD, CDA, RPF en SGP. Wel geven deze leden aan op onderdelen van het voorstel vragen te hebben.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij delen met het kabinet de mening dat fraude en oneigenlijk gebruik van uitkeringen, ook geëxporteerde uitkeringen, op een adequate manier moet kunnen worden bestreden. Niettemin zijn zij van de wenselijkheid en noodzakelijkheid van dit voorstel voorshands niet overtuigd.

In dit verband vroegen de leden van de fractie van GroenLinks het kabinet in hoeverre de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake Gaygusuz tegen Oostenrijk andere Europese landen dwingt tot aanpassing van hun beleid.

Het EHRM gaat in de zaak Gaygusuz niet nader in op de wenselijkheid van het personaliteitsbeginsel dan wel het territorialiteitsbeginsel. Het arrest gaat over de vraag in hoeverre een uitkering gezien kan worden als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EVRM). De keuze voor het territorialiteitsbeginsel of het personaliteitsbeginsel is vooralsnog een aangelegenheid voor de staten zelf en wordt niet beheerst door internationaalrechtelijke beginselen. Het kabinet meent, en dit tevens in antwoord op de vragen van de leden van de GPV-fractie, dat het nu tijd is de uitzonderingspositie die Nederland in het Europese beeld inneemt te verlaten omdat het wenselijk

is de handhaafbaarheid van de uitkeringen beter te kunnen waarborgen. Voor een meer uitgebreide toelichting moge ik verwijzen naar de memorie van toelichting.

De leden van de RPF-fractie vroegen het kabinet waarom dit wetsvoorstel, waarvan de inhoud toch een betrekkelijk principiële betekenis heeft, niet ter advisering is voorgelegd aan de SER.

Het kabinet merkt hierover allereerst op dat het haar voornemens heeft neergelegd in een beleidsnota waarover uitgebreid overleg is gevoerd tussen de toenmalige Staatssecretaris en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer. Daarin bleek een ruime meerderheid van de Kamer de voorstellen te ondersteunen. Van belang is evenwel dat het hier gaat om een beleidsafweging, die primair de wetgever raakt en niet de sociaal-economische ordening, die het werkterrein van de SER behelst. Onder deze omstandigheden heeft het kabinet gemeend te kunnen afzien van advisering door de SER.

b. De discussie over het woonlandbeginsel

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 1998 heeft een discussie plaatsgevonden over de invoering van het woonlandbeginsel in de Algemene Kinderbijslagwet. Ondergetekende heeft toen toegezegd de voor- en nadelen van de invoering van dit beginsel in een bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag op te nemen. Aan die toezegging wordt hierbij voldaan. In die bijlage, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen, wordt onder meer ingegaan op de principiële kanten en de praktische voor- en nadelen van een introductie van het woonlandbeginsel in de kinderbijslag.

c. Doelstelling : handhaafbaarheid

De leden van de fractie van de PvdA lezen in de memorie van toelichting dat de beperking van de export van uitkeringen in de visie van het kabinet geen doel op zichzelf is, maar dat het territorialiteitsbeginsel wordt opgeheven op het moment dat er sprake is van «gewaarborgde handhaafbaarheid op basis van een verdragsrelatie». Deze leden vragen zich af of «handhaafbaarheid» en «verdrag» per definitie met elkaar hand in hand gaan. Zij verwijzen daarbij naar de procesrisico's die door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden geschetst. Kan het kabinet hard maken dat in een land waar geen (onoverkomelijke) handhaafbaarheidsproblemen optreden, de export van uitkeringen wordt beperkt omdat er geen, of nog geen, verdrag met het betreffende land is gesloten? Kan het kabinet redelijkerwijs de export van uitkeringen beperken omdat met een land geen verdrag is gesloten uit andere dan handhavingsoverwegingen? Kan het kabinet redelijkerwijs de export van uitkeringen beperken omdat de verdragsonderhandelingen over de handhaafbaarheid nog niet zijn afgerond?

Het kabinet is inderdaad van mening dat «handhaafbaarheid» en «verdrag» per definitie met elkaar hand in hand gaan. De ervaringen in het recente verleden wijzen uit dat een eerste voorwaarde voor het waarborgen van de handhaving is gelegen in de dreiging van de beëindiging van de uitkering. Een dergelijke beëindiging kan alleen plaatsvinden indien de nationale wet export verbiedt. Het door de SVB geschetste procesrisico wordt niet door het kabinet als zodanig ervaren. Opheffing van de territorialiteitsvoorwaarde in een formele wet kan slechts plaatsvinden door de werking van een daartoe strekkende verdragsbepaling. Het totstandbrengen van deze verdragen ziet het

kabinet als een belangrijke opdracht. Indien geen onoverkomelijke handhaafbaarheidsproblemen optreden zal een overeenkomst tijdig zijn gesloten. De inspanningen zijn erop gericht alle onderhandelingen die noodzakelijk zijn om de continuïteit van betaling van lopende uitkeringen te bevorderen tijdig af te ronden. Aan het beginsel dat de export aan het einde van de overgangstermijn eindigt indien er nog geen verdrag tot stand is gekomen, houdt het kabinet vast. Het ligt niet voor de hand daaraan op voorhand te gaan tornen teneinde de voortgang van de verdragsbesprekingen niet te belemmeren.

Doel van het wetsvoorstel is om de handhaafbaarheid van de sociale zekerheidsuitkeringen buiten Nederland te vergroten. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie zullen de voorstellen inderdaad bijdragen aan een rechtmatiger verstrekking van de uitkeringen. De SVB geeft in zijn commentaar echter aan dat ook als er verdragen zijn waarin handhavingsparagrafen zijn opgenomen, de handhaving erg moeilijk kan zijn. Er dient bijv. afstemming met de belastingverdragen te komen. Ook zijn er problemen met de verstrekking van gegevens door autoriteiten van het verdragsland door andere wetgeving of door het ontbreken van registratie. Daarnaast speelt bijv. de kwestie van de geconstateerde fraude met de kinderbijslag in Turkije (ook verdragsland). In hoeverre wordt de handhaafbaarheid nu werkelijk vergroot door dit wetsvoorstel? Kan op de door de SVB geconstateerde problemen worden ingegaan? Ziet het kabinet mogelijkheden de handhaafbaarheid te verbeteren?

In antwoord op deze vragen van de leden van de CDA-fractie merkt het kabinet op dat vertegenwoordigers van de SVB deel uit maken van de Nederlandse delegaties in de betreffende verdragsbesprekingen op het gebied van de sociale zekerheid. Indien tijdens deze besprekingen elementen naar voren komen waardoor de handhaving niet afdoende wordt gewaarborgd, wordt in het kader van de verdragsbesprekingen samen met de SVB bezien of die waarborgen op andere wijze kunnen worden verkregen. Voorts kunnen zich na de totstandkoming van een handhavingsverdrag in de praktijk problemen voordoen die niet waren voorzien. In dat geval zal, nadat getracht zal zijn op uitvoeringsniveau hiervoor een oplossing te vinden, het kabinet niet schromen de kwestie aan de orde te stellen bij de verdragspartner. Daarnaast bevat het ontwerp-handhavingsverdrag een beperking die Nederland, in voorkomend geval, machtigt zelfstandig adequate maatregelen te nemen.

Deze leden constateren overigens dat er ook in EU-landen op sommige punten problemen zijn met de handhaving (Frankrijk en Oostenrijk worden als voorbeelden genoemd in het SVB-rapport). In dit verband merkt het kabinet op in EU-verband een tweesporen-beleid te willen volgen om de handhaving te verbeteren. Zowel op communautair niveau als in bilaterale besprekingen met de betreffende Lid-Staten wil het kabinet de punten aan de orde stellen waarop de handhaving tekort zou schieten.

Beperking van de export van uitkeringen is volgens de memorie van toelichting geen doel op zich. Een en ander wordt vooral ingegeven door handhavingsproblemen. De SVB geeft in zijn commentaar aan dat door deze beperkte doelstelling het exportverbod gemakkelijk aangevochten zal kunnen worden voor landen waar de handhaafbaarheid niet eens onderzocht is of als er met een bepaalde persoon geen handhavingsproblemen bestaan of er niet onderzocht is dat een verdrag gesloten zou kunnen worden.

Zoals het kabinet al aangaf in het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie wordt deze opvatting niet gedeeld. Het exportverbod

zal slechts kunnen worden opgeheven in de gevallen waarin de wet zelf voorziet, dat wil zeggen door een daartoe strekkend verdrag of, in een beperkt aantal gevallen, door een AMvB.

Is het kabinet voornemens, zo vragen de leden van de CDA-fractie, om met alle landen waarin van verstrekking van Nederlandse uitkeringen sprake is, de verdragsonderhandelingen te starten of in elk geval te onderzoeken of er handhavingsproblemen zijn, om de juridische risico's te verminderen?

Het kabinet is inderdaad voornemens in elk geval te onderzoeken welke handhavingsproblemen zich voordoen bij de beoordeling of wel of niet verdragsbesprekingen moeten worden geopend. In antwoord op de vragen van deze leden kan het kabinet voorts antwoorden dat in de toekomst budgettaire overwegingen geen rol zullen spelen bij het wel of niet sluiten van verdragen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts om een duidelijke reactie ten aanzien van de voorkoming van procesrisico's om de beleidsdoelstelling uit te breiden met een beschouwing over de zorgplicht van de Nederlandse samenleving.

Bij het kabinet heeft niet de gedachte voorgezetten de beperking van de export te koppelen aan de zorgplicht van de Nederlandse samenleving. Het gaat in dit wetsvoorstel om een beperking van de export van uitkeringen die zijn gebaseerd op een sociale verzekering en de rechtmatige betaling daarvan. De zorgplicht van de samenleving strekt zich bij de sociale verzekeringen in beginsel uit tot degenen die tot de kring van verzekerden behoren. Zij hebben aanspraak op uitkering wanneer het betreffende risico zich voordoet. De betaling van premies is daarbij overigens niet doorslaggevend, hetgeen tot uiting komt in de volksverzekeringen, en in het algemeen bij de AKW en de Toeslagenwet die beide uit de algemene middelen worden gefinancierd. De AKW zal bij gewaarborgde handhaving kunnen worden geëxporteerd. De exportbeperking van de TW wordt door het kabinet gebaseerd op de combinatie van belastingfinanciering en de afstemming van de hoogte van de inkomensgetoetste toeslag op de sociaal-economische omstandigheden in Nederland.

Wordt in andere landen, zo vragen de leden van de VVD-fractie, de handhaafbaarheid als argument voor territorialiteit gebruikt of hanteren zij andere, op zichzelf staande redenen?

In antwoord hierop merkt het kabinet op dat het denken over export van uitkeringen zich in de ons omringende landen langs gelijksoortige wegen beweegt als in Nederland. Het territorialiteitsbeginsel is in bijvoorbeeld Duitsland sterk verbonden met de soevereiniteitsgedachte over het eigen grondgebied. De onmogelijkheid verplichtingen te kunnen opleggen aan personen die zich buiten het grondgebied bevinden wordt meestal aangehaald als een verhindering om uitkeringen toe te kennen. Maar Denemarken bijvoorbeeld, dat zijn basisstelsel sociale zekerheid geheel uit belasting financiert, hanteert als achterliggende gedachte het feit dat uitkeringen in principe ten goede moeten komen aan de belastingbetalers. En dat zijn de ingezetenen van Denemarken. Dat laatste beoogt het kabinet niet. Tot nu toe wordt bij de uitkeringsverstrekking aan personen in het buitenland er vanuit gegaan dat een uitkeringsgerechtigde die de betreffende voorschriften naleeft, recht heeft op uitkering. Dat verandert niet. Alleen de controle op de rechtmatigheid van het verstrekken van de uitkering wordt verbeterd.

Deze leden kunnen instemmen met het standpunt van het kabinet dat het territorialiteitsbeginsel alleen zal worden opgeheven en export van

uitkeringen alleen mogelijk wordt naar een land waarmee een verdragsrelatie bestaat die de handhaafbaarheid afdoende waarborgt. Buiten de landen binnen de EU op grond van Verordening (EEG) 1408/71 betreft het hier bilaterale verdragslanden. Deze leden beklemtonen daarbij dat ten aanzien van de handhaafbaarheid naar hun mening niet lichtvaardig dient te worden omgegaan en bilaterale verdragen aan zware handhaafbaarheidseisen dienen te voldoen. Zij vragen het kabinet aan te geven welke de minimale eisen zijn die in een verdrag dienen te zijn opgenomen om export toe te staan en of daarbij ook naar het realiteitsgehalte van de uitvoering zal worden gekeken, zowel bij afsluiting van het verdrag als daarna. Op welke wijze, aan de hand waarvan en door wie zal worden vastgesteld dat de medewerking onvoldoende is en/of dat de set handhavingsbepalingen onvoldoende wordt uitgevoerd?

In antwoord op deze vragen van de leden van de VVD-fractie merkt het kabinet op dat de minimale eisen zijn neergelegd in een standaardprotocol dat is opgesteld samen met de SVB en het GAK naar aanleiding van de ervaringen die de uitvoeringsinstellingen tot nu toe hebben opgedaan op het vlak van de handhavingsproblemen. Per land zal moeten worden bekeken welke mogelijkheden de verdragspartner kan bieden ten aanzien van de realisering van de handhavingsdoelstellingen. Het kabinet gaat ervan uit dat de door de verdragspartner onderschreven inspanningen ook zullen worden waargemaakt. Het zal bij de uitvoeringsinstellingen de vinger nauw aan de pols houden om te voorkomen dat er licht ontstaat tussen de gemaakte afspraken en de werkelijkheid van alle dag.

Ook de leden van de fractie van D66 lezen in de memorie van toelichting dat de werking van het territorialiteitsprincipe zal worden opgeheven wanneer er sprake is van een gewaarborgde handhaafbaarheid op basis van een verdragsrelatie. Deze leden willen weten of het recht op een uitkering, indien is voldaan aan de handhavingsbepalingen, specifiek in de verdragen of in de wet dient te worden opgenomen.

Het kabinet kan deze leden het volgende antwoorden. Het voornemen bestaat om de aanspraak op uitkering in beginsel vast te leggen in een verdrag, indien de verdragspartner zelf ook bereid is socialezekerheidsuitkeringen te exporteren naar Nederland. Indien om enige reden geen export vanuit het andere land plaats vindt of kan vinden, bijv. omdat er geen stelsel van sociale zekerheid bestaat zoals wij dat kennen, zal de verdragsrelatie slechts betrekking zal hebben op het exporteren van Nederlandse uitkeringen in relatie tot handhavingsafspraken. Alsdan vloeit het recht op uitkering voort uit het verdrag.

De leden van de fractie van D66 merken voorts op dat er zich situaties kunnen voordoen waarin de benodigde gegevens voor een rechtmatigheidsbeoordeling niet door een land worden geregistreerd, of waarin verificatie van gegevens binnen de cultuur van het land volstrekt ongebruikelijk is.

Het kabinet realiseert zich dat dergelijke problemen zich kunnen voordoen. Het gaat er dan om in samenspraak met de (beoogde) verdragspartner te zoeken naar handhavingsalternatieven die de Nederlandse situatie zo dicht mogelijk benaderen en zo nauw mogelijk aansluiten bij de eisen die binnen Nederland worden gesteld aan de handhavingswaarborgen. Uitgangspunt blijft daarbij dat de kwaliteit van de handhaving op een zelfde niveau staat als in Nederland. Voorkomen moet worden dat de uitkeringsverstrekking soepeler zou worden dan in Nederland het geval is. In concreto kan dan worden aangeknoopt bij andere gegevensverzamelingen dan de bevolkingsadministratie, zoals de

belastingadministratie, de uitkeringsadministratie, feitelijke controle ter plaatse e.d.

Daarnaast zal in dat geval de wenselijkheid om in de handhavingsverdragen de mogelijkheid op te nemen om ook vanuit Nederland zelfstandig de controle ter hand te nemen op tafel komen, mede ingegeven door recente ervaringen op het gebied van de handhaving. Te denken valt onder meer daarbij aan situaties waarin op zich een adequate handhavingsstructuur bestaat in het andere land, maar de capaciteit van het apparaat ter plaatse tekort schiet.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie om in te gaan op de door de SVB geconstateerde reciprociteit van het uitwisselen van gegevens en de mogelijke strijd met de privacywetgeving als deze moeten worden ingewonnen bij de Nederlandse Belastingdienst, merkt het kabinet het volgende op.

De verregaande samenwerking tussen de diverse instanties zoals die in Nederland gedurende een aantal jaren is gegroeid, wordt niet altijd teruggevonden in andere landen. De mogelijkheid om adequaat te handhaven hangt natuurlijk ook sterk af van de staat van de administratie zoals die ter plekke wordt aangetroffen, alsmede de koppelingen van gegevensbestanden die elders wettelijk mogelijk zijn. Nauwgezet moet worden nagegaan welke instantie onder welke omstandigheden welke gegevens kan leveren, controleren of verifiëren. In dit licht ziet het kabinet ook de wens van de SVB, dat alle verantwoordelijke bewindslieden van de verdragspartners bij de onderhandelingen en de ondertekening worden betrokken. Natuurlijk moeten in voorkomend geval de ministeries die het mede aangaat worden betrokken in de besprekingen.

Mede-ondertekening is evenwel niet nodig, omdat verdragen in de visie van het kabinet verplichtingen scheppen tussen staten en niet tussen ministeries of uitvoeringsinstellingen. Het ligt voor de hand het verdrag zodanig vorm te geven dat er geen misverstand over kan bestaan dat in voorkomend geval de belastingdiensten van de betreffende landen wederzijds medewerking moeten verlenen aan de gegevensuitwisseling ten behoeve van de socialezekerheidshandhaving. Echter, wanneer in het andere land geen samenwerking bestaat tussen de belastingdienst en de socialezekerheidsinstellingen, betekent dit niet op voorhand dat Nederland zich neerlegt bij deze interne onmogelijkheid. Het verdrag kan zeker wel voorzien in externe samenwerking ten behoeve van de Nederlandse uitvoeringstellingen. Indien er wensen zouden bestaan aan de zijde van de verdragspartner ten aanzien van de inspanningen van de Nederlandse belastingdienst ten behoeve van een goede handhaving van hun sociale zekerheid, ligt het voor de hand een dergelijke wens op basis van reciprociteit te honoreren.

2. Vormgeving nationaal

a. (Tijdelijk) verblijf in het buitenland

De belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel, de handhavingspraktijk te verbeteren, kan door de leden van de GPV-fractie worden onderschreven. Desondanks zijn zij er nog niet volledig van overtuigd of er voldoende reden bestaat om verzekerden die langer dan 3 maanden in een niet-verdragsland verblijven van het recht op een uitkering uit te sluiten. Het feit dat controlemogelijkheden ontbreken betekent toch niet automatisch dat de uitkering op een onrechtmatige wijze wordt verkregen?

In dit verband merkt het kabinet op dat bij een verblijf van langer dan drie maanden het karakter van een vakantie wordt verlaten en er een zodanige situatie kan optreden in het andere land dat de betreffende persoon in

staat is deel te nemen aan het economisch leven in dat land zonder dat deze omstandigheid zelf of de daaruit vloeiende inkomsten worden gemeld aan het Nederlandse uitvoeringsorgaan. Ook kan een vorm van samenleving ontstaan die niet meer verschilt van wat in Nederland wordt beschouwd als waren de betrokkenen gehuwd. Het kabinet beschikt inderdaad over indicaties dat in landen waarmee geen verdrag is gesloten en derhalve adequate controle-mogelijkheden ontbreken, relatief meer fraude voorkomt dan in landen van de Europese Unie en landen waarmee een verdrag is gesloten, zo kan het deze leden voorts antwoorden. Recente onderzoeken van de SVB in bijv. Pakistan en Ghana hebben uitgewezen dat in een onrustbarend aantal gevallen kinderbijslag werd genoten zonder dat daarop naar maatstaven van de AKW recht bestaat (zie Kamerstukken II, 1995/96, 17 050, nr. 197).

Als iemand langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft stopt de uitkering. De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere reactie op het punt van controle. Hoe zal gecontroleerd worden of iemand buitenslands verblijft en of dat niet langer dan drie maanden heeft geduurd? Ook de leden van de GPV-fractie vragen over welke instrumenten het kabinet beschikt om te controleren of en hoelang een uitkeringsgerechtigde in het buitenland verblijft. Is het bij voorbeeld mogelijk dat een uitkeringsgerechtigde vier maanden in het buitenland verblijft zonder dat de uitkeringsinstantie daarvan op de hoogte is?

Het kabinet is zich ervan bewust dat hier een extra inspanning wordt verlangd van de uitvoeringsinstellingen. Niet altijd zal de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie adequaat uitsluitsel geven omtrent de tijdelijke verblijfplaats buitenslands. Het kabinet wijst er in dit verband evenwel op dat ontvangers van de door deze wet bestreken uitkeringen regelmatig, c.q. maandelijks, mededeling moeten doen aan de uitvoeringsinstellingen over hun leef-, arbeids-, of inkomenssituatie of die van hun gezinsleden. Bij het uitblijven van een dergelijke mededeling op de daarvoor vastgestelde tijdstippen rijst het vermoeden van afwezigheid. Dit kan aanleiding vormen de uitkeringsverstrekking te schorsen hangende een nader onderzoek.

Overwinteraars kunnen in het algemeen worden gerekend tot de categorie 65 plus. Hun AOW-uitkering zal indien beiden ouder dan 65 jaar zijn onverkort worden doorbetaald wanneer het om gehuwden of samenwonenden gaat als beiden buiten een verdragsland overwinteren. Inderdaad zal de alleenstaande in een dergelijke situatie zijn uitkering zien dalen tot 50 % van de gehuwdennorm, maar dat hangt dan ook nadrukkelijk samen met de moeilijkheid om te controleren of deze alleenstaande daadwerkelijk als zodanig «overwintert». Een uitzonderingspositie voor deze groep is overbodig.

De leden van de CDA-fractie, van de fractie van D66 en de leden van de RPF-fractie verzoeken het kabinet om te reageren op de suggestie van de SVB om het exportverbod in de AKW uitsluitend te doen gelden ten aanzien van kinderen die buiten Nederland verblijven en de verblijfplaats van de verzekerde buiten beschouwing te laten.

De suggestie van de SVB is ingegeven door zijn oordeel dat ter voorkoming van bijzondere handhavingsrisico's alleen de verblijfplaats van het kind relevant is. De situatie waarin een verzekerde buiten Nederland verblijft en de kinderen in Nederland verblijven kent, zo stelt de SVB, geen grotere handhavingsrisico's dan de situatie waarin zowel de verzekerde als de kinderen in Nederland verblijven. Het kabinet kan de stellingname van de SVB niet onderschrijven. In het algemeen zijn personen, die langer dan 3 maanden buiten Nederland

verblijven, niet verzekerd dus bestaat er ook geen recht op kinderbijslag voor in Nederland verblijvende kinderen. Personen met een Nederlandse uitkering, die buiten Nederland verblijven, kunnen thans nog op grond van artikel 8 van KB 164 in Nederland zijn verzekerd en derhalve recht hebben op kinderbijslag voor hun in Nederland verblijvende kinderen. Echter ook in de situatie waarin de verzekerde buiten Nederland woont of verblijft, is de vaststelling van het recht op kinderbijslag afhankelijk van feiten en omstandigheden ter plekke. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat de verzekerde in het andere land werkzaamheden verricht op grond waarvan aldaar recht op kinderbijslag ontstaat. Dit gegeven is relevant voor de aanspraak op Nederlandse kinderbijslag. Handhaafbaarheid in die situatie kan in beginsel slechts worden gewaarborgd met de medewerking van de autoriteiten in het woon- of verblijfland.

De SVB legt op dit punt ook een relatie met de invoeringstermijn. Als zijn voorstel om rekening te houden met de verblijfplaats van het kind niet wordt overgenomen is invoering drie maanden na plaatsing in het Staatsblad te kort. Kan ook op dit punt worden ingegaan? Welke invoeringstermijn denkt het kabinet bij handhaving van haar eigen voorstel te moeten hanteren?

Het laten gelden van het exportverbod niet alleen voor de situatie waarin het kind buiten Nederland verblijft, maar ook voor de situatie dat de AKW-verzekerde buiten Nederland woont of verblijft, betekent voor de SVB het opnemen van een nieuwe rubriek in het geautomatiseerde systeem voor de AKW. Dit beïnvloedt de benodigde voorbereidingstijd voor de implementatie van de wet in negatieve zin. Op grond van dit gegeven en een aantal andere factoren, pleit de SVB voor inwerking-treding van de wet op 1 januari 1999 op zijn vroegst. Het kabinet is van oordeel dat thans van die datum als inwerking-tredingsdatum kan worden uitgegaan.

De aanspraak op kinderbijslag moet ieder kwartaal opnieuw worden vastgesteld. Het komt het kabinet voor dat een langere invoeringstermijn in het kader van dit wetsvoorstel haaks staat op de algemene verplichting die uit de AKW zelf reeds voortvloeit.

Het kabinet heeft, en dit in antwoord op vragen van de VVD-fractie en van de GPV-fractie, in het algemeen gekozen voor een termijn van drie maanden om te voorkomen dat de uitvoering te sterk zou worden belast bij een kortere termijn.

Het kabinet is er zich voorts van bewust dat uitkeringsontvangers thans reeds in beginsel recht hebben op een verblijf buitenslands wegens vakantie van vier weken. Deze termijn kan in sommige gevallen langer duren bijv. wegens ziekte. Een termijn van twee maanden zou in veel gevallen dan ook tot een onnodige belasting kunnen leiden voor de uitvoering. Een termijn van vier maanden tot een half jaar is in de ogen van het kabinet echter weer veel te lang. Varend tussen Scylla en Charybdis is daarom gekozen voor een termijn van drie maanden. Overigens beschikt het kabinet niet over gegevens met betrekking tot deze praktijk in andere EU-lidstaten.

De leden van de fractie van D66 verzoeken het kabinet om nader toe te lichten waarom ervoor is gekozen om perioden van verblijf in het buitenland bij elkaar op te tellen indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan 4 weken opvolgen. Waarom is gekozen voor een periode van 4 weken?

De samentelling van tijdvakken van verblijf buiten Nederland wanneer deze elkaar opvolgen met een onderbreking van minder dan vier weken wordt ingegeven vanuit de overweging dat een tussentijds bezoek aan Nederland van korte duur ertoe zou leiden dat de uitkering bij langdurig

verblijf buiten Nederland onverminderd zou moeten worden doorbetaald. Het zou de uitkeringsontvanger dan mogelijk worden gemaakt eens per drie maanden enkele dagen naar Nederland te komen om de doorbetaling van zijn uitkering veilig te stellen. Deze situatie is bepaald ongewenst. Anderzijds komt het het kabinet ook onwenselijk voor dat de uitkering altijd zou moeten worden doorbetaald aan inwoners van Nederland die langdurig, maar toch tijdelijk, buiten Nederland verblijven. De hier gemaakte keuze lijkt het kabinet fair tegenover degenen die gedurende een wat langere tijd in het buitenland moeten verblijven, bijv. wanneer zij een ziek familielid moeten verzorgen, zonder dat zij daardoor meteen hun recht op uitkering verliezen.

Kan het kabinet voorts aangeven, zo vragen de leden van D66, welke gronden er bestaan, juridisch en principieel, die rechtvaardigen dat een persoon van wie de uitbetaling van de uitkering op grond van wonen, dan wel verblijf in het buitenland van langer dan drie maanden, wordt ingetrokken, wordt heropend vanaf de dag dat hij of zij weer in Nederland woont?

Het kabinet meent dat het niet meer dan billijk is dat personen die aan alle voorwaarden voor het recht op uitkering voldoen, deze uitkering ook krijgen uitbetaald ook al is de uitkering enige tijd ingetrokken geweest wegens verblijf in het buitenland.

Zijn aan de heropening van een arbeidsongeschiktheidsuitkering na langdurig verblijf in het buitenland bijzondere voorwaarden verbonden, bij voorbeeld in de sfeer van (her)keuring, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Hierbij gaat het om een persoon die aanvankelijk normaal is gekeurd en arbeidsongeschikt is bevonden, maar die na een aantal jaren zich weer meldt bij de uitvoeringsinstelling. Als voorwaarde voor heropening van het recht geldt dat betrokkene op het moment dat hij (weer) in Nederland woont arbeidsongeschikt is of dat binnen vier weken wordt. Dat kan alleen worden vastgesteld door middel van een keuring.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet voorts te reageren op de kwalificatie van de SVB dat de betreffende bepaling handhavingsgevoelig is en kan zij in haar antwoord de suggestie van de SVB om het exportverbod te beperken tot niet ingezetenen die buiten Nederland verblijven betrekken.

Het kabinet heeft oog voor de spanning die de door hem gemaakte keuze met zich mee brengt voor de uitvoeringsinstellingen en de rechthebbers. Niettemin zou een beperking tot niet-ingezetenen die buiten Nederland verblijven, miskennen dat fraude niet zozeer verbonden is met ingezetenschap, maar met de plaats waar de betrokkene verblijft. Het maakt daarbij geen verschil of iemand zijn woonplaats in Nederland behoudt en bijv. vijf maanden in een ander land verblijft om daar te werken, of dat hij helemaal niet in Nederland woont. Het gaat erom waar de kansen liggen om uitkeringsfraude te plegen. Het kabinet is van oordeel dat al dergelijke situaties moeten worden bestreden. Een beperking tot niet-ingezetenen is dan te mager.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of een weduwe die voor drie maanden familie in zo'n land bezoekt en door omstandigheden net buiten die termijn van drie maanden terugkeert, haar ANW-uitkering over de gehele verblijfsduur kwijtraakt, kan het kabinet ontkennend beantwoorden. In een dergelijke situatie zal de weduwe haar uitkering gedurende de eerste drie maanden volledig behouden. Pas na het verstrijken van de derde maand zal de uitkering worden stopgezet.

Wanneer de weduwe terugkeert naar Nederland zal haar uitkering worden heropend.

De leden van de SGP-fractie gaan in op het recht op nabestaanden- en halfwezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW). Net zoals de bepalingen in de overige socialeverzekeringswetten, bepaalt het voorgestelde art. 32a ANW, dat met het wonen buiten Nederland gelijkgesteld wordt het verblijf buiten Nederland langer dan drie maanden. Voor het in aanmerking komen voor een halfwezen- of wezenuitkering is het ingevolge het voorgestelde art. 32a, tweede lid, onderdelen b en c, ANW noodzakelijk, dat de (half)wees in Nederland woont. Is het, zo vragen deze leden, voor het in aanmerking komen voor de nabestaandenuitkering op grond van art. 14, eerste lid, onderdeel a, ANW ook noodzakelijk, dat het kind (jonger dan 18 jaar) binnen Nederland verblijft? Indien dit het geval is, betekent dit dan automatisch dat wanneer een kind jonger dan 18 jaar, dat bij voorbeeld in verband met studie langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft, het recht op nabestaandenuitkering vervalt en pas herleeft op het moment dat het kind weer binnen Nederland verblijft en nog steeds jonger is dan 18 jaar?

Het kabinet merkt in dit verband dat het volgen van een studie in het buitenland in het merendeel van de gevallen plaats vindt in een EU-lidstaat of in een land waarmee Nederland nu al een verdrag heeft. De doorbetaling van de nabestaandenuitkering is in die gevallen gewaarborgd. Indien dergelijke verdragen thans geen bepaling bevatten over de wederzijdse toekenning van nabestaandenuitkering zal kunnen worden gestreefd naar het opnemen van een wederkerigheidsbepaling ter zake. Indien dat niet tot resultaten leidt, kan worden besloten met het betreffende land afspraken te maken over het exporteren van ANW-uitkeringen in relatie tot handhavingsafspraken.

b. (Tijdelijk) verblijf in Nederland

De leden van de fractie van PvdA verzoeken om een raming van de mate waarin in het buitenland woonachtige en langer dan drie maanden in Nederland verblijvende personen naar verwachting aanspraak zullen maken op Nederlandse sociale verzekeringen.

De leden van de fractie van D66 vragen welke kosten er eventueel zijn verbonden aan de genoemde verruiming en of het mogelijk is de kosten naar uitkeringsgroep te categoriseren.

Het is niet mogelijk hiervan een raming te geven omdat over het aantal van in het buitenland woonachtige en langer dan drie maanden in Nederland verblijvende personen geen gegevens bekend zijn. Gelet op de zeer specifieke omstandigheden zoals die hierboven geschetst zijn waarbij een recht op een Nederlandse socialezekerheidsuitkering zou kunnen ontstaan, gaat het kabinet er vanuit dat de groep zeer beperkt van omvang zal zijn.

De leden van de fracties van de VVD en van D66 hadden vragen over de wenselijkheid om degene die in het buitenland woont en langer dan drie maanden in Nederland verblijft een uitkering toe te kennen. Om welke categorieën gaat het en kan deze uitkering ook met terugwerkende kracht worden toegekend, zo vragen de leden van D66 voorts.

In de gevallen waarin een persoon om de enkele reden dat hij buiten Nederland woont geen uitkering ontvangt als in deze wet bedoeld terwijl hij daarop wel krachtens een sociale verzekering recht zou hebben, moet in de opvatting van het kabinet na een periode van drie maanden onafgebroken verblijf in Nederland gesproken worden van een situatie die

in wezen in niets verschilt van die van een persoon die in Nederland woont. De handhaafbaarheid van de aan hem te verstrekken uitkering lijkt in dat geval afdoende gewaarborgd. Voorzover het gaat om uitkeringen waarvoor het inkomen van de partner of de positie van het gezinslid in het geding is, en deze gezinsleden zich niet met de uitkeringsgerechtigde in Nederland bevinden, zal deze laatste omstandigheid de toekenning van uitkeringen alsnog verhinderen.

Het kabinet denkt hierbij in het bijzonder aan personen die wegens familie-bezoek naar Nederland komen. Ook kan natuurlijk een voorgenomen kort bezoek uitlopen wegens ziekte, als gevolg waarvan de persoon langer in Nederland verblijft dan gepland.

Het kabinet merkt hierbij op dat het niet de bedoeling is een uitkering met terugwerkende kracht toe te kennen. Pas na drie maanden verblijf kan de uitkering worden betaald voor de dan openvallende termijnen. Dit houdt ook in dat een uitkering niet kan worden toegekend vanaf het eerste moment, wanneer de gerechtigde aangeeft ten minste drie maanden te zullen verblijven in Nederland.

c. Nergens een uitkeringsrecht

De leden van de CDA-fractie vragen om een beschouwing van de kant van het kabinet over personen die door de onderlinge samenhang tussen de Wet Beperking export uitkeringen, de Koppelingswet en de vreemdelingenwetgeving nergens ter wereld een uitkeringsrecht te gelde kunnen maken. De SVB geeft in overweging op dit punt tot compenserende maatregelen (bijvoorbeeld premierestitutie of de toekenning van een afkoopsom) te komen. Hoe ziet het kabinet dit? Hierbij aansluitend stellen de leden van de fractie van GroenLinks dat het in dit opzicht «van tweeën één» is: of betrokkene kan in een ander land zijn aanspraak geldend maken, of hij krijgt een recht om zich (opnieuw) in Nederland te vestigen. Zo ja, bestaan er voornemens om de vreemdelingenwetgeving op dit punt aan te passen.

Wie in Nederland geen recht heeft op een uitkering wegens het ontbreken van titel tot verblijf, en buiten Nederland verblijft of zich vestigt in een land waarmee geen verdragsbanden bestaan, heeft inderdaad geen recht op een uitkering.

De redenen daarvoor lopen uiteen. In het eerste geval is de ontzegging van het recht op uitkering een voortvloeiende van zijn onvolkomen verblijfsstatus, in het tweede geval van het ontbreken van een adequate handhaving. Tegen deze achtergrond bezien kan er dan ook geen sprake zijn van een samenhang tussen de Koppelingswet en de Wet beperking export uitkeringen. Niet goed valt in te zien waarop een compensatoire uitkering zou moeten worden gebaseerd wanneer iemand buiten Nederland woont. Er wordt immers ook niet gedacht aan een compensatoire uitkering voor personen die illegaal in Nederland verblijven en die om die reden hun socialeverzekeringsuitkering verliezen. Het is dus niet van tweeën één. Bovendien ziet het kabinet hier nog een derde weg. Het ligt in de visie van het kabinet op de weg van het land van herkomst van de vreemdeling zich over zijn onderdaan te ontfermen en in zijn bestaanszekerheid te voorzien. Het ligt dus niet in het voornemen van het kabinet om de vreemdelingenwetgeving op dit punt aan te passen.

d. Uitzonderingen

Ten aanzien van de positie van ontwikkelingswerkers, die niet betaald worden door de Rijksoverheid, zou naar de mening van de leden van de CDA-fractie een probleem kunnen ontstaan. Kan het kabinet nader op dit punt ingaan, zo vragen deze leden alsmede de leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie.

Het wetsvoorstel beoogt een uitzondering te maken voor enkele categorieën van verzekerden en knoopt daartoe aan bij de voorwaarde dat er een Nederlands algemeen belang in het geding moet zijn. Met de term algemeen belang wordt dus geduid op de financiële verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid zoals die voortvloeit uit een arbeidsrechtelijke relatie met de werknemer gedurende de werkzaamheden in het buitenland waarvoor hij door de Nederlandse overheid in ruime zin is uitgezonden. Uitgezonden ontwikkelingswerkers in dienst van een private organisatie onderscheiden zich in wezen niet van werknemers in dienst van een private onderneming. Voor hen zal dit wetsvoorstel het effect hebben dat geen uitkering zal worden geëxporteerd. De verantwoordelijkheid voor de dekking van de bewuste risico's in het andere land ligt dan bij de uitzendende organisatie of onderneming.

e. Vrijwillige verzekering

De leden van de fracties van CDA en RPF vragen zich af of het niet wenselijk is dat de exportbeperking wordt betrokken bij de heroverweging van de vrijwillige AOW/ANW-verzekering. De leden van de fractie van D66 merken voorts op dat de mogelijkheid om een vrijwillige verzekering af te sluiten bij vertrek naar het buitenland blijft bestaan, maar dat onderhavig wetsvoorstel delen van de uitkering in verband met dit vertrek onthoudt. Zij verzoeken het kabinet nader toe te lichten waarom is besloten om het AOW-pensioen van 70% van alleenstaanden in het buitenland te vervangen door een 50% pensioen. Kan het kabinet in haar antwoord de positie van gerechtigden die een vrijwillige verzekering zijn aangegaan meenemen? Acht zij het reëel te veronderstellen dat de rechter de SVB zal verplichten gedane toezeggingen bij de vrijwillige verzekeringen te honoreren?

De mogelijkheid zich vrijwillig te verzekeren staat los van de aanspraken op uitkering. De vrijwillige verzekering heeft niet het karakter van een privaatrechtelijke voorziening, maar is nadrukkelijk een complement van de verplichte publieke verzekering. Het publieke karakter blijft dus bestaan en de verantwoordelijkheid voor de deugdelijke handhaving van deze voorziening maakt daarvan onderdeel uit. De vrijwillige verzekering wordt ook niet zinledig. De AOW zal altijd naar de norm van een gehuwde worden betaald. Het blijft vanzelfsprekend mogelijk de AOW, en ook de ANW, volledig te ontvangen in de landen waar de handhaving afdoende is gewaarborgd. De verlaging van de AOW voor alleenstaanden in deze situatie is niet aan te merken als een ongeoorloofde wijziging van de polisvoorwaarden. Toen in 1994 de verhouding AOW-pensioen en toeslag (70%-30%) werd gewijzigd in 50%-50%, dat toch een overeenkomstig effect had, werd deze wijziging ook niet als een ontoelaatbare wijziging van de polisvoorwaarden aangemerkt.

f. Remigratie

De leden van de CDA-fractie lijkt afstemming tussen de exportbeperking en de remigratiewet op zijn plaats. Zij vinden dat remigratie van ouderen naar hun land van herkomst echt mogelijk moet blijven. Bestaan er op dit punt nu wel of niet knelpunten?

De leden van de fractie van D66 begrijpen uit de memorie van toelichting dat de samenhang van onderhavig wetsvoorstel met het wetsvoorstel remigratiewet nog nader wordt bekeken. Wanneer komt het kabinet met haar bevindingen?

Een van de belangrijkste bezwaren van de leden van de fractie van GroenLinks is de verwachting dat het remigratiebeleid verder zal worden

gefrustreerd. Voor veel potentiële remigranten, met name asielgerechtigden en vluchtelingen die zouden kunnen terugkeren naar hun herkomstland, zal de exportbeperking een remigratiewens doorkruisen. Is dit een door het kabinet onderkend en beoogd gevolg?

Uitgangspunt is, dat de wijzigingen van het wetsvoorstel Wet BEU geen negatieve gevolgen mogen hebben voor het remigratiebeleid. Ook bij het wetsvoorstel Remigratiewet vormt de handhaving een belangrijk aandachtspunt. Voor de goede orde zij aangetekend, dat de bestaande remigratieregelingen en het wetsontwerp Remigratiewet geen onderdeel vormen van het stelsel van de sociale zekerheid. De remigratieuitkeringen zijn in beginsel bestemd voor vertrek naar het buitenland en moeten ook aldaar worden uitbetaald. Bij terugkeer naar Nederland verliest de remigrant het recht op zijn uitkering van de Remigratieregeling 1985 en dient in beginsel terugbetaling te geschieden van de onkostenvergoeding en uitkeringen op grond van de Basisremigratiesubsidieregeling 1985. Het wetsvoorstel Wet BEU voorziet erin, dat de uitkeringen van het sv-stelsel in beginsel bestemd zijn voor uitkering in Nederland. Voor het ontvangen van dergelijke uitkeringen in het buitenland hoeft de Nederlandse nationaliteit niet te worden opgegeven. Zowel bij de uitvoering van de sv-regelingen als van de remigratieregelingen dient zorgvuldig te worden toegezien op een rechtmatige verlening van de uitkeringen.

In geval van samenloop van een remigratie-uitkering met een (exporteerbare) sv-uitkering is het voor uitkeringsgerechtigden krachtens de Remigratieregeling 1985 (personen van vijftig jaar en ouder) mogelijk om hun recht op deze uitkering te behouden, indien zij reeds een hogere exporteerbare sv-uitkering ontvangen.

In dergelijke gevallen wordt de remigratie-uitkering niet uitbetaald. Pas als de exporteerbare sv-uitkering onverhoopt geheel of gedeeltelijk komt te vervallen (bijvoorbeeld door afschatting), wordt het recht op de remigratie-uitkering (aanvullend) geëffectueerd en vindt aanvulling plaats tot het niveau van de uitkeringshoogte van de Remigratieregeling 1985. Dezelfde (aanvullende) systematiek geldt bij de toepassing van de AOW, zodra de remigrant de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt en hij niet voldoende AOW-recht mocht hebben opgebouwd. Deze systematiek is conform de bestaande praktijk terzake.

Vijftigplussers uit de doelgroepen van de remigratieregelingen, waaronder erkende vluchtelingen en asielgerechtigden, die voldoen aan de voorwaarden van de remigratieregelingen en die ook recht hebben op een exporteerbare sv-uitkering zullen geen problemen ondervinden, indien zij vertrekken naar een bestemmingsland, waarmee een handhavingsverdrag bestaat. De groep personen, die reeds thans is geremigreerd en op grond van de Remigratieregeling 1985 een uitkering ontvangt, al dan niet in combinatie met een sv-uitkering, woont vrijwel geheel in landen waarmee een bilateraal sociaal zekerheidsverdrag bestaat. Met die landen wordt reeds onderhandeld over de toevoeging van een handhavingsakkoord of is een handhavingsakkoord terzake reeds daarmee afgesloten. Met die landen, waarmee nog geen verdragsbanden bestaan en waarmee met het oog op mogelijke remigratie in relatie tot het behouden van socialezekerheidsuitkeringen verdragsbanden nodig zijn, zullen binden de gestelde termijn van drie jaren dergelijke verdragen met de vereiste handhavingsbepalingen worden gesloten.

g. Overige aspecten

De leden van de fractie van D66 willen weten of er een relatie is tussen onderhavig wetsvoorstel en de PEMBA (wanneer de werkgever ervoor kiest eigen risico drager te worden) en de WULBZ.

De loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte is geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Aangezien het BW geen bepaling kent op grond waarvan geen recht op loondoorbetaling bestaat bij verblijf in het buitenland, kan de werkgever, ook na invoering van het onderhavige wetsvoorstel, de loondoorbetaling bij ziekte niet beëindigen vanwege het enkele feit dat de werknemer in het buitenland verblijft.

Ten aanzien van de PEMBA kan worden opgemerkt dat de werknemer alleen aanspraak kan maken op een WAO-uitkering indien (en voorzoverre) aanspraak bestaat op deze uitkering op grond van de WAO. Het feit dat de uitkering door de werkgever wordt uitbetaald is hierbij niet relevant. Het onderhavige wetsvoorstel is in dat geval derhalve onverkort van toepassing.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 in hoeverre de belasting- en premieproblematiek van grensarbeiders bij onderhavig wetsvoorstel een rol speelt, kan het kabinet antwoorden dat Nederland geen grenzen heeft met landen die geen deel uitmaken van de EU en dat er geen grensarbeiders in relatie tot derde landen bestaan.

De leden van de RPF-fractie verzoeken het kabinet in het algemeen in te gaan op de uitvoeringstechnische adviezen van de SVB en het Lisv. Geven deze haar geen aanleiding om het wetsvoorstel op onderdelen aan te passen? Zo zijn zij benieuwd naar een reactie van het kabinet op de suggestie om de mogelijkheid van compenserende maatregelen voor sommige categorieën te onderzoeken.

Het kabinet merkt hierbij op dat dit wetsvoorstel erop is gericht territorialiteitsvoorwaarden op te nemen in de materiewetgeving. De totstandkoming en de vormgeving van de handhavingsafspraken in de relatie met andere landen is een kwestie die in nauw overleg met de SVB en LISV zal plaatsvinden. De uitvoeringsinstellingen zullen immers in staat moeten worden gesteld hun handhavingspretenties te kunnen waarmaken.

Een compenserende maatregel lijkt het kabinet niet opportuun. Het effect daarvan zou immers zijn dat de uitkering – afhankelijk van het bedrag – geheel of gedeeltelijk moet worden toegekend zonder dat door de ontvanger aan enige voorwaarde hoeft te worden voldaan, omdat nu juist de handhaving ten aanzien van de oorspronkelijke toekenningsvoorwaarden niet is gewaarborgd.

3. Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie vinden het niet meer dan redelijk dat er een overgangsregeling wordt getroffen voor bestaande uitkeringsgerechtigden in het buitenland. Niettemin lijkt de voorgestelde periode van drie jaar hen aan de behoorlijk ruime kant, waar als het gaat om wijzigingen van sociale wetgeving zelf, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de ANW, is gekozen voor een overgangstermijn van twee jaar. Deze leden zien niet in waarom ten aanzien van dit wetsvoorstel voor een termijn van drie in plaats van twee jaar wordt gekozen en verzoeken het kabinet haar keuze nader te motiveren.

Het kabinet kan deze leden antwoorden dat bij de keuze van de termijn rekening is gehouden met de termijn die is gemoeid met de totstandkoming van verdragen, van de initiërende besprekingen tot de daadwerkelijke inwerkingtreding. De periode van twee jaar zoals door deze leden is gesuggereerd, is dan naar verwachting te kort.

De leden van de fractie van D66 stemmen in met een vorm van overgangsrecht voor uitkeringsgerechtigden in het buitenland die anders bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel hun uitkering zouden verliezen. Deze leden willen weten of nieuwe gevallen, die zich vestigen in een land waar geen nieuwe uitkeringen worden toegekend omdat het exportverbod daar eventueel zal gaan gelden, wel in aanmerking komen als blijkt dat het exportverbod niet voor het betreffend land geldt. Zullen er ook geen nieuwe uitkeringen worden toegekend aan belanghebbenden die zich vestigen in landen waar nog wordt onderhandeld over een herziening van een verdrag? Zo nee, als blijkt dat belanghebbende wel recht heeft/krijgt op een uitkering, omdat er tot een handhavingsverdrag is gekomen of anderszins, gaat dat recht dan in met terugwerkende kracht?

Het overgangsrecht is erop gericht de personen te ontzien die voorafgaand aan de inwerkingtreding al woonden of verbleven buiten Nederland. Personen die na de datum van inwerkingtreding besluiten om naar een land te gaan waarmee geen verdrag bestaat, doen dat in de wetenschap dat zij hun uitkering zullen verliezen. De omstandigheid dat er wordt onderhandeld kan niet leiden tot een doorbetaling van uitkeringen na het verstrijken van de overgangstermijn. 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.

Deze leden vragen het kabinet ook of het vergroten van de handhaafbaarheid van regelingen een toereikende rechtvaardigingsgrond vormt als belanghebbenden de legitimiteit van het exportverbod zullen aanvechten als nog geen (afgeronde) pogingen zijn gedaan om met hun woonland tot een handhavingsverdrag te komen? Wil het kabinet in het antwoord op de vraag of er een toereikende rechtvaardigingsgrond bestaat de situatie meenemen in geval personen een zodanige band met Nederland hebben dat van een reëel handhavingsrisico geen sprake is?

Het kabinet is van mening dat voor het beëindigen van de uitkering een toereikende rechtvaardigingsgrond wordt gevonden in het ontbreken, om welke reden ook, van een adequate handhaving. De waarborg van de handhaving is een dermate belangrijke en klemmende opdracht bij de uitkeringsverstrekking dat daarbij niet langer onderscheid kan worden gemaakt al naar gelang de uitkeringsontvanger zich bevindt in of buiten Nederland.

De groep van personen die een zodanige band met Nederland heeft dat daarbij een verminderd handhavingsrisico bestaat, wordt in het wetsvoorstel gevormd door de groep die in het kader van het Nederlands algemeen belang buiten Nederland werkzaamheden verricht. De betaling van hun uitkering wordt gewaarborgd.

De leden van de RPF-fractie hebben moeite met het voorgestelde overgangsrecht. Slechts drie jaar na inwerkingtreding van de wet blijft het recht op uitkering in het buitenland gehandhaafd. In deze periode zouden betrokkenen tijd hebben zich op de nieuwe situatie voor te bereiden en wordt het kabinet de tijd gegund verdragen met handhavingsafspraken met zoveel mogelijk landen te sluiten. Wat betreft het voorbereiden van rechthebbenden op de nieuwe situatie moet niet worden uitgesloten dat dit in individuele gevallen tot zeer verstrekkende gevolgen kan leiden, zoals een gedwongen verkoop van de woning. Heeft het kabinet met het oog hierop niet overwogen de huidige gevallen te ontzien?

Het kabinet realiseert zich dergelijke consequenties, maar heeft daarin geen aanleiding gevonden de lopende gevallen te ontzien. Het doel van de handhavingsopdracht zou daardoor immers in geen dele worden bereikt.

Daarnaast informeren de leden van de RPF-fractie of deze termijn niet veel te kort is voor het sluiten van (zoveel mogelijk) verdragen met handhavingsafspraken. Hoeveel tijd neemt de totstandkoming van dergelijke verdragen gemiddeld in beslag? Is het overigens niet de bedoeling om na die drie jaar alsnog tot verdragsluiting met sommige landen te komen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, betekent dat dan dat de uitkeringsrechten van de huidige rechthebbenden herleven, gelet op het feit dat hun verzekeringspositie ongemoeid wordt gelaten?

Het kabinet heeft hier een midden willen vinden tussen verschillende uitersten. Afhankelijk van de bereidheid van de verdragspartner om tot resultaten te komen kan die termijn kort zijn (korter dan een jaar), maar ook langer. Duidelijk moet zijn dat de uitkeringsstroom uit Nederland stopt wanneer niet voor het einde van de termijn van drie jaar resultaten op tafel liggen. De verdragspartner kan daarop zijn inzet afstemmen. Ook die partner heeft een verantwoordelijkheid t.o.v. de uitkeringsgerechtigde. Met het sluiten van een overeenkomst kan hij aan die verantwoordelijkheid inhoud geven. Dat sluit niet uit dat na de driejaarstermijn alsnog tot het sluiten van een verdrag kan worden overgegaan.

De leden van de GPV-fractie vinden het opmerkelijk dat het recht op een toeslag op basis van de Toeslagenwet in drie jaar lineair wordt afgebouwd, dit in tegenstelling tot het bestaande recht op de andere uitkeringen dat nog 3 jaar volledig blijft gehandhaafd. Geldt het argument om voldoende tijd te hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie niet evengoed voor de personen die in de huidige situatie recht hebben op een toeslag? De in de memorie van toelichting genoemde argumenten om met betrekking tot de Toeslagenwet een afwijkend overgangsrecht te hanteren kunnen deze leden niet overtuigen. Gaat het argument dat de toeslag is afgestemd op het sociale minimum zoals dat in Nederland geldt in feite ook niet op voor de andere uitkeringen, waarvan de hoogte is afgestemd op de Nederlandse situatie? Het argument dat het recht op toeslag in de toekomst vervalt geldt ook voor de andere uitkeringen in landen waarmee geen verdrag is gesloten. Het recht op de uitkeringen in deze landen zal immers op basis van dit voorstel van de één op de andere dag vervallen.

Waarom heeft het kabinet er dan niet voor gekozen om ook de hoogte van de toeslag nog drie jaar onaangetast te laten, zo vragen deze leden en verzoeken het kabinet daarbij tevens in te gaan op het punt van de proportionaliteit.

Anders dan bij de andere uitkeringen, vervalt het recht op toeslag definitief, ook als er een handhavingsverdrag tot stand komt. Bij de keuze van het overgangsrecht speelden dus andere omstandigheden een rol dan bij het overgangsrecht van de andere uitkeringen. Het ligt daarom voor de hand maatregelen te treffen waardoor de uitkeringsgerechtigde enerzijds niet wordt geconfronteerd met een onverhoedse beëindiging van de toeslag, terwijl anderzijds een onverminderde voortzetting gedurende drie jaren geen aansluiting kon bieden met de mogelijke vooruitzichten na die drie jaren. Daarmee wordt in de visie van het kabinet ten aanzien van de geleidelijke beëindiging van het recht op toeslag ook alleszins recht gedaan aan het beginsel van de proportionaliteit.

4. Vormgeving internationaal

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat de consequenties zullen zijn voor de export van uitkeringen naar landen waarvan de bestaande verdragen niet tijdig, met inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, zijn aangepast aan de nieuwe handhavingsbepalingen. Begrijpen deze leden de memorie van toelichting goed wanneer zij concluderen dat de exportbeperking óók zal gelden voor landen waarmee niet tijdig overeenstemming over nieuwe handhavingsbepalingen kan worden bereikt? Verwacht het kabinet over het algemeen binnen de overgangstermijn van drie jaar overeenstemming over de nieuwe handhavingsbepalingen te zullen bereiken?

Inderdaad zal de exportbeperking ook gelden wanneer niet tijdig een handhavingsverdrag tot stand zal komen, zo kan het kabinet deze leden bevestigen. In een dergelijke geval zal het bestaande verdrag moeten worden opgeschort, eventueel opgezegd. In het algemeen verwacht het kabinet evenwel binnen de driejaarstermijn tot een verdrag te kunnen geraken.

In antwoord op de vraag van deze leden met welke huidige verdragslanden het kabinet met name problemen verwacht bij de onderhandelingen over de aanscherping van handhavingsbepalingen, merkt het kabinet op dat het tot nu toe geen aanwijzingen heeft dat er geen nadere handhavingsafspraken tot stand zouden kunnen komen met de huidige verdragspartners.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke wijze wordt omgegaan met de export van uitkeringen naar landen die op termijn wellicht deel uit zullen maken van de Europese Unie. Is het denkbaar dat de onderhandelingen over de verdragsrelatie met een aantal landen, zoals bijvoorbeeld Polen, Hongarije en Tsjechië (al dan niet binnen 3 jaar) kunnen worden ingehaald door de politieke besluitvorming over toetreding van deze staten tot de EU? Wat zijn, zo vragen deze leden, de consequenties voor de rechtspositie van personen die hun uitkering naar toekomstige lidstaten willen verhuizen? Kan het kabinet een dergelijke individuele casus beschrijven van de situatie waarin deze landen binnen de overgangstermijn van 3 jaar toetreden tot de EU, en in de situatie waarin deze landen daar langer over doen?

Het kabinet kan hierop het volgende antwoorden. Wanneer het betreffende land binnen de genoemde termijn van drie jaren toetreedt tot de EU, zal via de toepasselijkheid van Verordening (EEG) nr. 1408/71 de export naar dat land gewaarborgd blijven en zullen de belanghebbenden dus niets merken van de exportbeperking in de Nederlandse wetgeving. Wanneer deze toetreding pas na drie jaar zou volgen, onderscheidt deze situatie zich in niets van die van een willekeurig derde land. Dat neemt niet weg dat het kabinet zich zal blijven inspannen om ook dan tot handhavingsafspraken te komen.

De aan het woord zijnde leden willen graag meer inzicht krijgen in de vraag met welke landen het voor het kabinet getalsmatig en beleidsmatig zinvol is besprekingen over een verdrag te beginnen. Deze leden vroegen het kabinet dan ook om een nadere uitsplitsing te geven van de kolom niet-verdragslanden van Tabel 1 in de memorie van toelichting.

Inmiddels zijn voor de volksverzekeringen gegevens voor 1997 beschikbaar. Volksverzekeringsuitkeringen werden in 1997 naar 133 niet-verdragslanden geëxporteerd. Bij werknemersverzekeringsuitkeringen ging het – in 1996 – om 63 niet-verdragslanden. Onderstaande

tabel geeft een overzicht van de uitkeringen die naar niet-verdragslanden zijn geëxporteerd.

I. Meer dan 100 uitkeringen worden thans betaald naar:
Argentinië, Aruba, Brazilië, Chili, Indonesië, Kroatië, Nederlandse Antillen, Suriname, Thailand, Zuidafrika.

II. Tussen 50 en 100 uitkeringen worden thans betaald naar:
Colombia, Filipijnen, Hongarije, Hongkong, Macedonië, Mexico, Monaco, Slovenië, Zimbabwe.

III. Tussen 10 en 50 uitkeringen worden thans betaald naar:
Andorra, Bolivia, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Canarische Eilanden, China, Costa Rica, Cyprus, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Egypte, Ghana, Guatemala, IJsland, India, Japan, Kameroen, Kanaaleilanden, Kenya, Libanon, Malawi, Maleisië, Malta, Namibië, Pakistan, Papua Nieuwguinea, Peru, Singapore, Tanzania, Tsjechie, Uganda, Uruguay, Venezuela, Zambia, Zaire.

Zoals hiervoor reeds door de leden van de VVD-fractie opgemerkt, is export van uitkeringen naar EU-landen mogelijk. De beperking van de exporteerbaarheid naar EU-landen is, zo constateren deze leden, niet eens mogelijk. Het kabinet stelt daarbij dat in EU-verband de handhaving redelijk gewaarborgd is en overigens aan verbetering van de voorschriften gewerkt wordt. Deze leden vragen het Kabinet met klem ervoor zorg te dragen dat de handhaafbaarheid ook binnen EU-verband niet redelijk maar uitstekend zal zijn. Naar hun mening geldt de noodzaak van een goede handhaafbaarheid binnen de EU net zo zeer als buiten de EU in bilateraal verband.

Het kabinet deelt deze opvatting. Het streven blijft er dan ook op gericht de handhaving binnen de EU op een hoger plan te krijgen en deze via bilaterale overeenkomsten met EU-Lid-Staten zonnodig te versterken.

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat het niet zal lukken om alle bilaterale verdragen gewijzigd te krijgen voor inwerkingtreding van deze wet met daarin opgenomen de exportbeperking van uitkeringen.

Wat zijn de consequenties daarvan, zo vragen ook deze leden. En hoe is het mogelijk dat juist met belangrijke exportlanden als Marokko en Tunesië de onderhandelingen nog niet zijn afgerond dan wel nog moeten aanvangen?

De onderhandelingen met Marokko en Tunesië zijn gaande. Naar verwachting van het kabinet zullen deze tijdig zijn afgerond.

De leden van de VVD-fractie verzoeken het kabinet voorts om een uitgebreid overzicht te geven van landen waarmee de overige EU-lidstaten bilaterale verdragen hebben gesloten en of, en zo ja op welke wijze, er ten aanzien van de handhaafbaarheid van de eventuele export van uitkeringen bepalingen in die bilaterale verdragen zijn opgenomen.

Het kabinet beschikt niet over een uitputtende lijst van deze verdragen. Een globale schatting leert dat de overige veertien Lid-Staten gemiddeld zo'n 15 verdragen hebben gesloten met derde landen, zodat een dergelijke lijst al gauw ruim 200 verdragen zou bevatten. In de meeste gevallen worden daarmee dezelfde verdragslanden bestreken als waarmee Nederland nu verdragen heeft.

De leden van de fractie van D66 verzoeken het kabinet te reageren op de stellingname van de SVB dat het exportverbod indirect een onderscheid

naar nationaliteit met zich brengt, met als gevolg dat de nationale rechter dit indirecte onderscheid zal gaan toetsten aan artikel 14 EVRM. Wil het kabinet in haar antwoord de vraag naar een objectieve rechtvaardigingsgrond betrekken?

Het kabinet herinnert eraan dat het in de memorie van toelichting uitgebreid is ingegaan op de betekenis van het EVRM voor het onderhavige onderwerp. Het heeft daarin een uitputtende beschrijving gegeven van de rechtvaardiging voor de inbreuk op socialezekerheidsrechten en daarbij als zijn opvatting te hebben weergegeven dat de handhavingswaarborg een voldoende rechtvaardiging vormt voor de maatregelen in het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet naar de criteria op grond waarvan het kabinet besluit om andere staten uit te nodigen tot het aangaan van handhavingsafspraken.

Allereerst moet worden onderzocht in hoeverre met de landen die nu voor Nederland aandachtsgebieden vormen voor het remigratiebeleid dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt. Daarnaast moet worden gezien welke landen een zodanige administratie kennen dat de handhaving op Nederlands niveau kan worden gewaarborgd. Het spreekt voor zich dat de prioriteitsstelling voorts gerelateerd wordt aan de aantallen uitkeringsgerechtigden.

De leden van de RPF-fractie vragen of uit de gepresenteerde cijfers in tabel 2 moet worden afgeleid dat het kabinet geen hoge verwachtingen koestert ten aanzien van de mogelijkheden met de niet-verdragslanden een verdrag te sluiten?

Het kabinet merkt hierbij op dat de in tabel 2 weergegeven ramingen niet zozeer zijn gebaseerd op het niet aangaan van verdragen, maar op de realisering van adequate handhavingsafspraken. Immers, wanneer deze hun uitwerking zullen krijgen, mag toch worden verwacht dat fraude wordt geëlimineerd en dat er een vermindering van de uitkeringsstroom optreedt.

De hier aan het woord zijnde leden hebben moeite met het feit dat uitkeringsgerechtigden maar moeten afwachten of Nederland al dan niet met het land waar zij wonen tot verdragsluiting komt. Zo zal het kabinet nog bezien met welke landen het getalsmatig en beleidsmatig zinvol is besprekingen over een verdrag te beginnen. Is aan te geven welke landen daarvoor vanuit het getalsmatig criterium in aanmerking komen? Bij welk aantal uitkeringsgerechtigden begint verdragsluiting naar het oordeel zinvol te worden, ervan uitgaand dat daarnaast in de betreffende landen geen beleidsmatige belemmeringen bestaan?

Hiervoor is een overzicht gegeven van de landen, gerangschikt naar het aantal uitkeringen, waarnaar wordt geëxporteerd. Het getalscriterium zal in eerste aanleg een aanwijzing zijn voor de noodzaak om tot handhavingsovereenkomst te komen. Daarnaast wordt nog bezien hoe in landen waar slechts zeer geringe aantallen uitkeringsgerechtigden wonen de handhaving kan worden vorm gegeven.

Hoe beoordeelt het kabinet de suggestie van de vakcentrales om in landen met weinig uitkeringsgerechtigden eventueel de Nederlandse ambassade of het Nederlands consulaat een rol te laten spelen?

Deze weg wordt thans reeds gevolgd. Het gaat dan in het algemeen om publiekelijk toegankelijke informatie. In de nieuwe situatie zal er echter eerst een overeenkomst met dergelijke landen moeten worden gesloten alvorens deze praktijk verder kan worden gecontinueerd. Dat is ook noodzakelijk omdat bij de handhaving van uitkeringen ook aspecten komen kijken die niet zonder meer uit publiekelijk toegankelijk bronnen kunnen worden verkregen.

Op de vraag van deze leden of de kans groot is dat met een aantal landen om voornamelijk politieke redenen geen verdrag kan worden gesloten, kan het kabinet slechts in het algemeen antwoorden dat deze kans niet denkbeeldig is. Het streven zal er echter op zijn gericht de realiseerbaarheid van de handhaving als eerste criterium te hanteren.

De leden van de RPF-fractie vragen in dit verband nog of het ontbreken van een adequaat keuringsregime ten behoeve van een rechtmatige uitvoering van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen ook wordt gerekend tot de beleidsmatige criteria.

Het antwoord luidt dat dit inderdaad het geval is.

Binnen de EU/EER is de handhaving volgens het kabinet momenteel redelijk gewaarborgd. Zij voegt daar echter aan toe dat wordt gewerkt aan verbetering van de voorschriften. De leden van de RPF-fractie willen hierover graag uitgebreider worden geïnformeerd. Welke knelpunten bestaan nog ten aanzien van welke lidstaten?

Op het vlak van de premie-inning en de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen, de controle op samenwonen en de verificatie van inkomensgegevens bestaan knelpunten met de overige lidstaten.

De leden van de GPV-fractie vinden het logisch dat aan het einde van de termijn van drie jaar wordt geëvalueerd met welke landen tot handhavingsafspraken is gekomen. Deze leden vragen of het kabinet het niet gewenst vindt om gedurende deze termijn nog enkele ijkmomenten in te bouwen, zodat op basis van resultaten tot dan toe eventueel tot bijsturing kan worden besloten met betrekking tot de inspanningen gericht op het maken van handhavingsafspraken met andere landen.

Het kabinet zegt hierbij toe elke twaalf maanden een overzicht van de tot dan toe bereikte resultaten te zullen opstellen en met de Kamer te zullen bespreken. Het is echter nu nog niet mogelijk, en dit in antwoord op de vragen van deze leden, een overzicht te geven van de landen waarmee naar verwachting aan het einde van de overgangstermijn een verdrag met handhavingsafspraken is gesloten.

5. Recht op ongestoord genot van eigendom

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het onzeker is of uitkeringen krachtens het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel moeten worden begrepen onder het begrip «possession» (eigendomsrecht) van art. 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Het kabinet verschuift deze discussie naar een latere fase door te stellen dat t.z.t. maar moet worden bekeken of het eigendomsrecht ontoelaatbaar wordt aangetast door onderhavige regeling. De leden van de CDA-fractie zien graag een nadere uiteenzetting over de vraag welke risico's er op dit punt worden gelopen. Ook de leden van de RPF-fractie hebben een vraag dienaangaande.

Anders dan de leden van de fractie van het CDA menen, schuift het kabinet het vraagstuk van de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met art. 1 van Protocol nr. 1 niet voor zich uit, maar concludeert het kabinet op

basis van de huidige stand van de rechtspraak van het EHRM dat deze bepaling zich niet verzet tegen de introductie van het territorialiteitsbeginsel met als doel de handhaafbaarheid te verbeteren. Alle Europese landen, die het EVRM hebben geratificeerd, hebben hun wetgeving gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel. Het valt niet in te zien dat het EHRM anders zou oordelen over de Nederlandse wetgeving dan over de wetgeving van die andere landen.

De leden van de fractie van D66 lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel in het algemeen belang moet worden geacht en dus niet strijdig is met het EVRM. Wil het kabinet reageren op de stelling van de SVB dat sprake zou kunnen zijn van ontneming van buitenlands eigendom en dat een dergelijke ontneming zonder adequate compensatie in strijd komt met artikel 1 van het Eerste Protocol?

De SVB baseert zich voor deze stelling op een uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 14 juni 1995 in een zaak over de afkoopsom op grond van de liquidatiewet Invaliditeitswet (zaaknummer LIW 94/6031/03). De rechtbank oordeelt in deze uitspraak dat de algemene beginselen van het internationale recht in het algemeen vereisen dat bij onteigening, in elk geval waar het betreft buitenlands vermogen, compensatie wordt geboden aan de rechthebbende. Dit wordt door de rechtbank echter niet nader onderbouwd en ook de SVB geeft geen nader argumentatie voor haar stellingname.

Het aanbod van een adequate compensatie is in dit verband evenwel minder voor de hand liggend, omdat een dergelijke regeling er weer op zou neerkomen dat uitkeringsgelden zonder enige controle naar het buitenland zou vloeien. Ook hier moet tenminste de grootst mogelijke rechtmatigheid worden gewaarborgd. In dit verband herinnert het kabinet eraan dat ouderdomspensioenen naar de norm van een gehuwd persoon onverkort zal worden uitbetaald in het buitenland. Daarbij zijn de kansen op fraude immers het geringst.

De SVB voorziet een aantal «procesrisico's», kennelijk als gevolg van eerdergenoemde uitspraak van het EHRM in de zaak Gaygusuz/Oostenrijk. De leden van de RPF-fractie vragen hierop nader in te gaan. Ook de leden van de fractie van GroenLinks missen in de memorie van toelichting een overtuigende reactie op dit onderdeel van het advies van de SVB. Weliswaar kan, op gronden ontleend aan het algemeen belang, het recht op ongestoord genot van een uitkering beperkt worden, maar dan zal toch telkens aangetoond moeten zijn dat het algemeen belang bij een exportverbod gediend is. Kan het kabinet zo'n algemeen belang aantonen voor elk van de onderscheiden landen waarmee geen handhavingsafspraken zijn gemaakt, ook bijvoorbeeld waar nooit een poging is gedaan om tot zodanige afspraken te komen?

Het kabinet wijst er in dit verband op dat zonder deze wettelijke maatregelen er in het geheel geen handhavingsafspraken kunnen worden gemaakt. Als de sociale verzekeringswetten export van uitkeringen toestaan, zal een buitenland geen noodzaak zien om tot handhavingsafspraken te komen. Het Kabinet gaat er niet op voorhand vanuit dat er geen afspraken kunnen worden gemaakt. Alle pogingen zullen daartoe in het werk worden gesteld.

6. Financiële effecten

Leden van verschillende fracties hebben een toelichting gevraagd op de geraamde financiële effecten.

De leden van de fractie van de VVD zien gaarne een toelichting op de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de raming van de financiële

effecten en of daarbij is uitgegaan van het introduceren van een handhavingsparagraaf in bilaterale verdragen. De leden van de fractie van de PvdA vragen een duidelijke uiteenzetting over de besparing van f 12 mln in 1998.

In de memorie van toelichting zijn de uitgangspunten die bij raming van de financiële effecten zijn gehanteerd, vermeld. Hieronder worden zij kort weergegeven.

Verondersteld is dat zonder beperking van de export de omvang van de export van uitkeringen gelijk zou blijven aan de relatieve verhoudingen in 1996, d.w.z. het percentage geëxporteerde uitkeringen als aandeel in het totaal aantal uitkeringen wordt in de tijd gelijk verondersteld aan het aandeel in 1996.

Daarbij is er van uit gegaan dat de beperking van de export zou gelden voor de huidige niet-verdragslanden, dat geen nieuwe verdragen worden afgesloten en dat geen bestaande verdragen worden opgezegd, en dat met de huidige verdragslanden buiten de EU een handhavingsparagraaf is of zal worden gesloten.

Het overgangsrecht zoals dat in paragraaf 1e van de memorie van toelichting is geschetst, is in de ramingen verwerkt. Met uitzondering van de Toeslagenwet behouden in de overgangperiode van drie jaar personen in niet-verdragslanden hun uitkering, waarna voor deze personen het nieuwe recht zal gelden. Voor de Toeslagenwet is een afwijkend overgangsrecht van toepassing in de zin dat in de overgangperiode een stapsgewijze vermindering van de uitkeringen plaats zal vinden. In de overgangperiode is rekening gehouden met de reguliere jaarlijkse uitstroom uit de verschillende uitkeringsregelingen. Voor degenen voor wie na de ingangsdatum een nieuw uitkeringsrecht ontstaat geldt direct het nieuwe recht.

Er zijn geen gedragseffecten ingecalculeerd omdat geen indicaties voorhanden zijn op basis waarvan deze effecten gekwantificeerd zouden kunnen worden.

Bij deze uitgangspunten resulteren de ramingen zoals die in de memorie van toelichting zijn opgenomen.

De leden van de fracties van CDA, RPF en SGP wensen een toelichting op de verschillen tussen de ramingen in de memorie van toelichting en de ramingen van de SVB.

De verschillen tussen de ramingen in de memorie van toelichting en de ramingen van de SVB kunnen worden verklaard uit het feit dat de SVB gerekend heeft in zgn. constante prijzen en in de memorie van toelichting is gerekend met zgn. lopende prijzen. De SVB heeft als uitgangspunt genomen de gemiddelde naar niet-verdragslanden geëxporteerde uitkering uit 1996 (af te leiden uit de tabellen in de memorie van toelichting) en heeft daarbij de hoogte van deze gemiddelde uitkering uit 1996 niet meer aangepast. In de memorie van toelichting is deze gemiddelde uitkering uit 1996 jaarlijks aangepast aan de invloed van de jaarlijkse koppeling tussen lonen en uitkeringen en aan de invloed van wijzigingen in de samenstelling van de groep uitkeringsgerechtigden in de tijd.

Ramingen in contante prijzen leiden per definitie tot een verschil met ramingen in lopende prijzen, waarbij het verschil in de tijd toeneemt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de opbrengsten van de invoering van dit wetsvoorstel zijn meegenomen in de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 1998.

De geraamde besparing uit hoofde van dit wetsvoorstel is niet opgenomen in de begroting van SZW voor 1998, omdat het wetsvoorstel op dat moment nog niet aan de Tweede Kamer was gezonden.

De leden van de fractie van het RPF vragen waarom in de ramingen uitgegaan is van een ingangsdatum van 1 januari 1998, terwijl op het moment van indiening duidelijk was dat het wetsvoorstel niet op deze datum in werking zou treden.

Bij de opstelling van de ramingen is uitgegaan van invoering per 1 januari 1998 omdat dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de meest realistische datum werd geacht. Inmiddels wordt 1 januari 1999 als ingangsdatum aangehouden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet kan aangeven welke landen van belang zijn voor het remigratiebeleid.

Voor het remigratiebeleid zijn vooral Turkije, Marokko en Spanje van belang. In de eerste helft van 1997 namen zij tezamen circa 95% van de ruim 5 700 remigratie-uitkeringen voor hun rekening. Circa 55% van de remigratie-uitkeringen ging naar Turkije, circa 33% naar Marokko en rond 5% naar Spanje. De overige uitkeringen gingen vooral naar de verdragslanden Chili, Kroatië, Portugal, en Tunesië, met ieder een aandeel van circa 1%. Het aantal personen met een remigratie-uitkering in niet-verdragslanden was circa 0,3%.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel I (art. 19a ZW)

De leden van de RPF-fractie vragen om een nadere toelichting op de stelling dat het uitsluiten van het recht op ziekengeld zich met betrekking tot ZW-verzekerden die in het buitenland wonen hoogstwaarschijnlijk niet tot nauwelijks zal voordoen.

Het gaat hier om personen die wonen buiten de EU of een verdragsland, en normaal werkzaam zijn in Nederland, en bovendien in een van de uitzonderingscategorieën valt waarvoor sinds 1 maart 1996 nog ziekengeld wordt betaald. Zoals bekend rust sinds die datum voor het grootste deel van de zieke werknemers een loondoorbetalingsplicht op de werkgever. Voorzover ze tijdens het verrichten van de werkzaamheden in Nederland verblijven en dat verblijf al langer dan drie maanden heeft geduurd, zullen ze hun uitkering gewoon uitbetaald krijgen. Indien zij terug zouden keren naar hun woonland, vervalt hun uitkering. Het kabinet ziet deze situatie niet gemakkelijk ontstaan bij een kortdurende uitkering als het ziekengeld. Een uitkeringsgerechtigde zal zich naar verwachting niet in een dergelijke situatie begeven.

Artikel II (art 20 WAO)

Geen recht op toekenning van een WAO-uitkering bestaat als de dag waarop het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou ingaan, is gelegen in een periode dat de betreffende persoon buiten Nederland woont.

De vraag van de leden van de RPF-fractie of dat ook geldt voor degene, die op het moment van inwerkingtreding van de wet als ZW-vangnetter in het buitenland woont en waarvan het ZW-jaar bijna afloopt, kan het kabinet bevestigend beantwoorden. Ook hier geldt overigens dat dergelijke situaties zich in het algemeen weinig zullen voordoen. In het

voortraject wordt de belanghebbende zo intensief betrokken in reïntegratie-activiteiten dat hij zich in wezen fysiek in Nederland moet bevinden.

Artikel IV (Toeslagenwet)

De leden van de RPF-fractie vragen waarom in 1986 wel is gekozen voor export van uitkeringen op grond van de TW, of de argumentatie die ten grondslag ligt aan de keuze om de export daarvan te stoppen destijds niet evenzeer gold en of die niet te sterker geldt in het licht van de 1990-maatregel.

De inzichten omtrent de handhaafbaarheid van uitkeringen zijn zodanig voortgeschreden dat thans het moment is aangebroken daaraan daadwerkelijke invulling te geven, zo kan deze leden worden geantwoord. In zoverre is er een wijziging opgetreden ten opzichte van de toenmalige opvattingen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

Notitie woonlandbeginsel kinderbijslag

Tijdens de begrotingsbehandeling 1998 is de Tweede Kamer toegezegd dat bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag bij het Wetsvoorstel beperking export uitkeringen een bijlage zou worden gevoegd. In deze bijlage zou een actualisering worden opgenomen van de relevante gegevens over de toepassing van het woonlandbeginsel in de AKW.

Het is dienstig precies te formuleren wat moet worden verstaan onder het woonlandbeginsel in de kinderbijslag. Onder toepassing van het woonlandbeginsel moet hier worden verstaan de betaling van een bedrag aan kinderbijslag dat gelijk is aan het bedrag krachtens de wetgeving inzake kinderbijslag in het woonland van de kinderen. Bij ontbreken van dergelijke wetgeving moet een bedrag worden vastgesteld dat een tegemoetkoming is in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud in het land waar de kinderen worden opgevoed.

De toepassing van het woonlandbeginsel vinden we terug in verschillende Europese landen, zoals Duitsland, Frankrijk en België. Deze landen kennen in hun verdragsrelaties met derde landen, d.w.z. landen die niet behoren tot de EU dan wel de EER, aanzienlijk lagere bedragen dan het bedrag dat in de nationale wetgeving is vastgesteld. Sommige landen hanteren vaste bedragen, andere landen hanteren gedifferentieerde bedragen al naargelang het verdragsland. Oostenrijk heeft onlangs zelfs al zijn bilaterale socialezekerheidsverdragen opgezegd (behalve met Israël en Zwitserland) en onderhandelt over nieuwe verdragen, waarin geen betaling van kinderbijslag voor kinderen in het land van de verdragspartner meer zal voorkomen.

Het wetsvoorstel Beperking Export uitkeringen beoogt de handhaving met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitbetaling van uitkeringen buiten Nederland (beter) te waarborgen. Het hanteren van het woonlandbeginsel voor de betaling van kinderbijslag biedt daarbij geen oplossing. Immers, betaling van kinderbijslag volgens het woonlandbeginsel biedt geen enkele garantie voor de rechtmatigheid van de betaling.

Historie woonlanddiscussie

In het kader van de ombuigingen voor 1983 is een voorstel tot wijziging van de AKW ingediend dat onder andere beoogde de hoogte van de kinderbijslag te beperken voor in het buitenland wonende kinderen teneinde inhoud te geven aan de eigen financiële verantwoordelijkheid van ouders (TK 1982–1983, 17 696). Dit voorstel stuitte op kritiek in de Tweede Kamer en werd ingetrokken. Wel werd door de Kamer de motie Linschoten/Hermesen (TK 1982–1983, 17 696, nr 15) aanvaard, waarin onder meer werd vastgelegd dat bij het verlenen van kinderbijslag het woonlandbeginsel als uitgangspunt dient te gelden. Het Kabinet werd verzocht initiatieven te ontplooien die er toe moesten leiden dat zowel in de EG-verordening als in bilaterale verdragen op het terrein van de sociale zekerheid ten aanzien van de hoogte van de kinderbijslag werd overgegaan op het woonlandbeginsel.

In een brief van de Staatssecretaris van SZW van 29 november 1984 (TK 1984–1985, 18 773, nr 1) is verslag gedaan van de ondernomen initiatieven. Deze initiatieven hebben destijds niet tot resultaat geleid. Reden daarvoor was het ontbreken van een exportverbod in de AKW. Kinderbijslag werd niet geëxporteerd op grond van een verdrag, maar rechtstreeks op grond van de AKW.

In maart 1988 bracht het kabinet Lubbers-II in een nota betreffende het financieel-sociaal-economisch beleid 1988–1990 (TK 1987–1988, 20 492, de zgn. Paasbrief) de Tweede Kamer onder meer op de hoogte van het voornemen om te komen tot invoering van het woonlandbeginsel in de AKW. De bedoeling was om, daarmee vanaf 1990 structureel een bedrag van f 150 mln te bezuinigen op de kinderbijslaguitgaven.

Achterliggende gedachte was dat met de invoering van het woonlandbeginsel in de AKW meer inhoud wordt gegeven aan een belangrijk uitgangspunt van de AKW, te weten dat ouders een eigen financiële verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding van hun kinderen. De kinderbijslag dient een tegemoetkoming te zijn in de noodzakelijke kosten van kinderen en niet meer dan dat. Ten aanzien van de noodzakelijke kosten van kinderen die worden opgevoed in landen waarin het welvaartsniveau aanzienlijk lager is dan in Nederland zou kunnen worden vastgesteld dat de kinderbijslag de gemaakte noodzakelijke kosten overtreft waardoor aan het hiervoor genoemde uitgangspunt geen recht wordt gedaan.

Tijdens het debat over de genoemde brief in de Tweede Kamer uitten enkele fracties twijfels over de verenigbaarheid van het voornemen tot invoering van het woonlandbeginsel met internationale verplichtingen van de Staat.

Daarop is aan de Tweede Kamer een nota toegezegd waarin deze juridische aspecten verder zouden worden uitgewerkt.

Inmiddels verscheen het rapport van de heroverwegingswerkgroep inzake de positie van niet-Nederlanders in het Nederlandse stelsel van sociale en culturele voorzieningen.

Dit heroverwegingsrapport is op 31 oktober 1988 aan de Tweede Kamer aangeboden.

De conclusie van de werkgroep luidde dat het gelet op doel en uitgangspunt van de AKW gerechtvaardigd is de kinderbijslag voor kinderen die wonen in een land met een lager welvaartsniveau dan het Nederlandse, op een of andere wijze af te stemmen op het welvaartsniveau van het land waar het kind woont.

Het kabinet wees er met nadruk op dat het in dit rapport vermelde standpunt slechts een ambtelijk standpunt betrof.

Het kabinetsstandpunt is uiteindelijk op 10 augustus 1989 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 1988–1989, 21 248, nrs. 1 en 2, bijgevoegd). Het kabinet was van oordeel dat in juridische zin niet van een verhindering tot invoering van het woonlandbeginsel in de AKW kon worden gesproken. Dit werd mede verklaard uit de per 1 januari 1989 gewijzigde financiering van de AKW. Daarmee werden elementen van een voorziening in de AKW gebracht, waardoor de AKW niet langer als een zuivere verzekering kon worden aangemerkt. De wijze van financiering, uit premiebijdragen of algemene middelen, is bij een toetsing van uitkeringsregelingen op internationaalrechtelijke toelaatbaarheid niet zonder betekenis. Wel werd er aangenomen dat er niet te veronachtzamen problemen bestonden waardoor hoge technische eisen zouden moeten worden gesteld aan de vormgeving van de maatregel die per saldo tot een geringer bezuinigingsbedrag zou leiden.

Ook de extra effecten op gezinshereniging zijn meegewogen hoewel hierover niets met absolute zekerheid te zeggen viel.

De juridische kwesties, de aard en omvang van de eventuele overgangsproblematiek en de kwetsbaarheid van de besparing bij verdere immigratie, vormden voor het kabinet aanleiding af te zien van indiening van een wetsvoorstel tot introductie van het woonlandbeginsel in de AKW.

Wanneer we de toenmalige argumenten in het huidige tijdsgewricht plaatsen, geeft dat het volgende beeld.

Juridische belemmeringen

Juridische belemmeringen om over te stappen op het woonlandbeginsel kunnen zijn gelegen in verdragen, die de werking van nationale wetgeving op dit punt doorkruisen. Hoewel in de Nederlandse wetgeving bepalingen kunnen worden opgenomen die ertoe strekken dat het woonlandbeginsel wordt ingevoerd ten aanzien van kinderen die buiten Nederland wonen, zullen deze bepalingen in de relatie met bepaalde landen geen effect hebben als gevolg van de werking van verdragen tussen Nederland en die landen. Preliminair moet dan worden opgemerkt dat het woonlandbeginsel niet kan worden toegepast met betrekking tot landen die deel uitmaken van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte (EER), omdat Verordening (EEG) nr. 1408/71 dwingend het werklandbeginsel voorschrijft. De lidstaten van de EU zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De in Verordening (EEG) nr. 1408/71 neergelegde regeling vloeit rechtstreeks voort uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG uit 1986 over de betekenis van het vrije verkeer van werknemers in art. 48-51 EG-Verdrag. In het EER-Verdrag is de werking van deze regeling uitgebreid tot de landen die, naast de EU-landen, deel uitmaken van de EER (thans Noorwegen, IJsland en Liechtenstein).

Toepassing van het woonlandbeginsel zou dus uitsluitend aan de orde kunnen zijn voor landen buiten de EU/EER. Van deze derde landen moet Zwitserland worden uitgezonderd in verband met het met dit land gesloten verdrag inzake sociale zekerheid. Ook dit verdrag stelt het werklandbeginsel verplicht, tenzij dit verdrag wordt opgezegd en over een nieuwe regeling wordt onderhandeld.

De overige verdragen inzake sociale zekerheid laten ruimte voor de invoering van het woonlandbeginsel. Het gaat dan om de volgende groepen van verdragen. In de verdragen met Joegoslavië¹, Kaap-Verdië, Marokko, Turkije en Tunesië wordt bepaald dat recht bestaat «volgens de bepalingen van de Nederlandse wetgeving». Deze verdragen staan daarmee niet in de weg aan opneming van het woonlandbeginsel in de AKW. De verdragen met Israël en Joegoslavië bepalen voorts dat ingeval van samenloop van rechten in Nederland en in het woonland van het kind, de wetgeving van het woonland moet worden toegepast.

Het Rijnvaartverdrag en het Europese Verdrag inzake Sociale Zekerheid van de Raad van Europa laten de deelnemende landen een keuze om te opteren voor het woonlandbeginsel of het werklandbeginsel.

Van de ILO-verdragen is relevant ILO-verdrag nr. 118 inzake de gelijke behandeling van onderdanen en vreemdelingen op het gebied van de sociale zekerheid. Dit verdrag stelt onder meer dat het genot van kinderbijslaguitkeringen moet worden gewaarborgd voor kinderen die op het grondgebied van een van de ratificerende partijen wonen.

Dit verdrag is van belang voor de relatie met Tunesië en Kaap-Verdië, omdat deze landen ook het onderdeel kinderbijslag hebben geratificeerd, en Nederland met deze landen een bilaterale verdragsband heeft. Volgens het Bureau van de ILO staat dit verdrag toe dat de export van kinderbijslag wordt verminderd, op voorwaarde dat deze vermindering zonder onderscheid van nationaliteit op de onder het Verdrag vallende kinderen wordt toegepast.

Dit verdrag vormt derhalve geen belemmering voor invoering van het woonlandbeginsel.

¹ Dit verdrag is via statenopvolging thans nog van toepassing in de relaties met Slovenië, Kroatië, Macedonië, Bosnië en Klein-Joegoslavië.

Een aantal Associatie- en Samenwerkingsakkoorden die de EG heeft gesloten met derde landen bevat bepalingen die betrekking hebben op de toekenning van kinderbijslag. Deze bepalingen laten zich niet uit over de toepassing van het werklandbeginsel of het woonlandbeginsel. Deze bepalingen moeten worden uitgewerkt in nadere besluiten van de betreffende Associatieraden en Samenwerkingsraden. Tot nu toe is alleen een besluit vastgesteld door de Associatieraad EEG-Turkije, maar dit besluit kan niet worden toegepast zolang er geen toepassingsmaatregelen zijn getroffen aan de zijde van de EG. Het betreffende besluit kent op het punt van de kinderbijslag geen andere regeling dan dat de Turkse werknemer met zijn gezin recht heeft op de kinderbijslag die geldt in de EG-lidstaat waar hij met zijn kind woont. Het besluit laat de lidstaten dus vrij andere afspraken, waaronder toepassing van het woonlandbeginsel, te maken ten aanzien van de Turkse werknemer wiens kinderen elders d.w.z. buiten de EU wonen.

De overige verdragen die mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn op dit punt, kunnen niet worden geacht een zover reikende strekking te hebben dat de betaling van socialezekerheidsuitkeringen moet worden verzekerd waar ter wereld de verzekerde woont. In dit verband kan allereerst worden gewezen op de in artikel 68 van IAO-Verdrag nr. 102 geboden mogelijkheid om niet-onderdanen anders te behandelen dan eigen onderdanen voor wat betreft uitkeringen die uit de algemene middelen worden gefinancierd. Daarnaast biedt artikel 68 van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid de mogelijkheid om een uitkering niet te betalen zolang de belanghebbende zich niet op het grondgebied van de Verdragspartij bevindt. Maar ook ten aanzien van verdragen die niet expliciet, voor de onderhavige materie relevante, uitzonderingen noemen op het uitgangspunt van gelijke behandeling (zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten (IVBPR) of het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten) geldt dat ongelijke behandeling toegestaan is, voorzover dit berust op een objectieve rechtvaardiging.

Voor een differentiatie in de AKW-bedragen kan, mede in het licht van de zojuist genoemde bepaling in IAO-Verdrag nr. 102 en de Europese Code, een objectieve rechtvaardiging worden gevonden in het feit dat de AKW uit de algemene middelen wordt gefinancierd en in het karakter van de AKW als tegemoetkoming in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, welke afhangen van het land waar het kind woont.

Tot slot is bezien of het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, en in het bijzonder het Protocol nr. 1 daarbij, betreffende de bescherming van de eigendom, belang heeft voor de vraag of invoering van het woonlandbeginsel daarmee verenigbaar is. Deze vraag is relevant sinds het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Gaygusuz uit 1996, waarop het Kabinet in de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel uitgebreid is ingegaan.

Indien al moet worden aangenomen dat kinderbijslag onder de daarin neergelegde eigendomsbescherming zou vallen, staat naar het oordeel van het Kabinet dit Protocol evenwel niet in de weg aan de eventuele toepassing van het woonlandbeginsel.

De AKW is immers uitdrukkelijk bedoeld als tegemoetkoming in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en deze kosten kunnen variëren naar het woonland van de kinderen. In die zin kan geen sprake zijn van een uit dit Protocol voortvloeiend eigendomsrecht op gelijke uitkeringen ongeacht het woonland van het kind.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er zich geen juridische belemmeringen voordoen voor de introductie van een woonlandbeginsel.

Beleidsmatige overwegingen

Naast de juridische toets spelen verschillende andere overwegingen een rol.

Invoering van het woonlandbeginsel betekent dat ook in landen met een laag kostenniveau recht wordt gedaan aan de doelstelling van de AKW, namelijk het voorzien in een tegemoetkoming in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud voor kinderen, die kunnen variëren al naar gelang de sociaal-economische omgeving van het land waar zij wonen. Het is niet de bedoeling een stelsel te ontwikkelen waarin voor landen een hoger bedrag aan kinderbijslag zou moeten worden toegekend dan in Nederland geldt.

Het kan immers zo zijn dat landen met een hoge kinderbijslag de hoogte niet enkel afstemmen op de kosten van levensonderhoud maar die hoogte mede doen bepalen uit een oogpunt van nationale demografische politiek, hetgeen niet de doelstelling van de AKW is.

Het woonlandbeginsel biedt geen oplossing voor de handhaafbaarheidsproblematiek. De rechtmatigheid van de uitkeringen moet ook worden gewaarborgd bij de toekenning van lagere bedragen dan de Nederlandse normbedragen. In zoverre kan worden gesteld dat invoering van het woonlandbeginsel niet leidt tot een lager fraude-risico, maar slechts tot een lager fraudebedrag. Mogelijk wordt het frauderisico wel verkleind doordat de hoogte van het bedrag minder aantrekkelijk voor fraude is.

Wat betreft de uitvoeringseffecten kan het volgende worden opgemerkt. Vaststelling van verschillende bedragen per land waar geen aanknopng kan worden gevonden met de in de plaatselijke wetgeving geldende kinderbijslagbedragen, zal een onderzoek vergen naar de noodzakelijke kosten van levensonderhoud in een groot aantal landen. Bovendien rijst in dit kader de vraag naar welk kostenpakket moet worden gekeken.

Dergelijke problemen doen zich niet voor bij toepassing van het werklandbeginsel. Overigens zien we in de praktijk enkele EU-landen vaste bedragen hanteren zonder soms echt te letten op de feitelijke kostenomstandigheden. Voorbeelden daarvan zijn Duitsland, België en Frankrijk.¹ Duitsland heeft bijvoorbeeld in de relatie met Turkije in de zeventiger jaren vaste bedragen vastgelegd, waarbij die bedragen overeenkwamen met 20% van de toen geldende Duitse kinderbijslagbedragen. Die bedragen zijn nadien niet aangepast. In België betreft het een discretionaire bevoegdheid van de Minister van Sociale Voorzorg om deze bedragen vast te stellen waarbij het gaat om kinderen, die of hun domicilie in België behouden, b) hoger onderwijs in het buitenland volgen of onderwijs volgen dat in België niet voorhanden is en c) het moet een behartenswaardig geval betreffen. Voor een studerend kind in bv. de VS wordt de Belgische kinderbijslag toegekend, voor een studerend kind in Pakistan 500 Belgische francs per maand. Frankrijk hanteert echter verschillende parameters voor de vaststelling van de bedragen waarbij de lokale kosten van onderhoud een belangrijke rol spelen. Bovendien betaalt men in het algemeen maximaal voor vier kinderen. Een dergelijke benadering kan echter wel de uitvoeringslasten verminderen.

¹ Een compleet overzicht van de situatie binnen de Europese Unie gaat hierbij.

De verlaging van AKW-uitkeringen voor kinderen die buiten Nederland wonen zou kunnen leiden tot gezinshereniging of remigratie. Wanneer

deze kinderen naar Nederland komen kan dit tot gevolg hebben dat, naast de toekenning van AKW naar de Nederlandse normen, een groter beslag wordt gelegd op huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs. Daarbij dient echter te worden bedacht dat gezinshereniging voor de ouders een aanmerkelijke verzwaring van de financiële last betekent, omdat de AKW slechts een deel van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud van de kinderen dekt. Of woonlandkinderbijslag leidt tot meer gezinshereniging valt niet aan te geven. Landen in Europa die woonlandkinderbijslag of vaste (lage) bedragen naar derde landen betalen beschikken niet over informatie over het bestaan van een dergelijke relatie.

Financiële effecten van invoering van het woonlandbeginsel

De financiële gevolgen van de invoering van het woonlandbeginsel zijn moeilijk in te schatten en sterk afhankelijk van de gekozen vormgeving. Ter illustratie het volgende.

In 1997 werd volgens realisatiegegevens van de SVB naar landen buiten de EU/EER een bedrag van ruim f 115 mln aan AKW-uitkeringen overgemaakt, waarvan circa de helft naar Marokko en circa een kwart naar Turkije. Om de mogelijke besparing door het woonlandbeginsel te kunnen bepalen dienen op het genoemde bedrag de geraamde besparingen uit hoofde van de voorgenomen beperking van de export van uitkeringen (ruim f 20 mln structureel) in mindering te worden gebracht. Deze voornemens hebben immers ook consequenties voor de AKW. Alsdan resteert een bedrag van ruim f 95 mln dat als basis kan dienen voor raming van de financiële effecten van de invoering van het woonlandbeginsel. De berekening is statisch in die zin dat de mogelijke toekomstige besparing op uitkeringslasten AKW is berekend op basis van het huidige aantal telkinderen in het relevante buitenland.

De feitelijke besparing door introductie van het woonlandbeginsel is zoals gezegd sterk afhankelijk van de keuze voor het kosten- of inkomensniveau van de woonlanden waaraan het niveau van kinderbijslag wordt gerelateerd. In België en Duitsland, landen met een circa 50% hogere – vergeleken is een gezin met 3 kinderen – kinderbijslaguitkering, wordt een vast bedrag gehanteerd dat thans neerkomt op circa 10% van het reguliere AKW-niveau in deze landen. Wanneer het kostenniveau bijvoorbeeld op 10% van het Nederlands niveau wordt gesteld resulteert een besparing van structureel ruim f 85 mln. Wanneer andere percentages worden gekozen resulteren uiteraard andere besparingsbedragen. Een andere mogelijkheid is dezelfde bedragen uit te keren als in de plaatselijke wetgeving geldende kinderbijslagbedragen. Dit vergt per land kennisneming van de kinderbijslag.

Wanneer de plaatselijke wetgeving geen aanknopingspunten biedt kunnen de kostenomstandigheden per land worden gezien. Er zijn twee bronnen beschikbaar die inzicht geven in de kosten van levensonderhoud in verschillende landen: CBS/Eurostat en de OECD. Probleem is dat de koopkrachtpariteiten uit beide bronnen niet voor alle relevante landen beschikbaar zijn en bovendien niet met elkaar sporen. Zo bedroegen de kosten van levensonderhoud in Turkije volgens CBS/Eurostat eind 1994 circa 85% van die in Nederland, terwijl de OESO voor 1995 tot een percentage van slechts 37 komt. De achtergrond van deze aanzienlijke verschillen is niet geheel duidelijk. Vermoedelijk zijn zij toe te schrijven aan verschillen in de regio waarvoor de kosten worden gemeten (stad/platteland) en in het goederenpakket waarvoor de vergelijking wordt gemaakt. Het samenstellen van een eenduidige pariteitsmaatstaf is dus geen eenvoudige zaak.

Om toch een indicatie te kunnen geven van mogelijke besparingen als het woonlandbeginsel op basis van kosten van levensonderhoud wordt vormgegeven, is in de raming globaal van een gemiddelde van beide

bronnen uitgegaan. Dat levert een gewogen gemiddelde koopkracht-pariteit voor verdragslanden buiten de EU/EER op van circa 70%. Invoering van het woonlandbeginsel zou dan een structurele besparing opleveren in de orde van grootte van 30 miljoen. Het zal overbodig zijn te zeggen dat de raming op basis van dit cijfer niet erg hard is. Bij de hierboven gegeven raming is tenslotte geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten. Concrete indicaties voor een kwantificering van deze effecten ontbreken echter en zijn derhalve niet in de raming betrokken.

Lidstaat	Financiering	Export kinderbijslag op basis van verdrag	Hoogte bedrag exportkinderbijslag
België	Premies	ja ¹	Woonland ¹
Luxemburg	Premies en belasting	ja ²	Nationaal
Frankrijk	Premies en belasting	ja	Woonland/Vaste bedragen ⁴
Spanje	Premies	ja	Nationaal
Portugal	Premies	ja	Nationaal
Italië	Premies	ja ³	Nationaal
Griekenland	Premies	neen ⁶	N.v.t.
Duitsland	Premies	ja	Vaste bedragen ⁵
Oostenrijk	Belasting	neen	N.v.t.
Denemarken	Belasting	neen	N.v.t.
Zweden	Belasting	neen	N.v.t.
Finland	Belasting	neen	N.v.t.
VK	Belasting	neen	N.v.t.
Ierland	Belasting	neen	N.v.t.

¹ Woonland met gelimiteerd aantal kinderen; Minister heeft discretionaire bevoegdheid uitkering toe te kennen en niveau te bepalen.

² Indien nodig wordt (niet-)afrekenen medische kosten uitgeruild tegen woonlandkinderbijslag.

³ Zonder verdrag indien bilaterale partner ook exporteert.

⁴ Bij ontbreken woonland-kinderbijslag bedrag gebaseerd op lokaal kostenniveau.

⁵ Eind jaren '70 vastgesteld op 20% toenmalige kinderbijslag Duitsland, nimmer geïndexeerd.

⁶ Onder voorwaarden naar Cyprus.