

Vergaderjaar 1999–2000

26 812

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

De Eerste Kamer achtte het bij de behandeling van het wetsvoorstel Beperking export uitkeringen, (hierna: de Wet BEU) wenselijk dat een aantal artikelen die bij de Wet BEU inmiddels zijn ingevoegd in de socialeverzekeringswetten, bij de eerstvolgende gelegenheid, op een aantal onderdelen zouden worden aangepast (zie ook de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 april 1999, kamerstukken I 1998/99, 25 757, nr. 60h en Handelingen I 1998/99, blz. 1420–1423).

Aangezien deze punten niet uitsluitend wetgevingstechnisch van aard zijn, worden de voorgestelde wijzigingen niet meegenomen in het wetsvoorstel Veegwet SZW 1999 (kamerstukken II 1998/99, 26 722), maar heeft het kabinet besloten deze wijzigingen aan het parlement voor te leggen door middel van een separaat wetsvoorstel.

De Wet BEU voorziet, kort samengevat, in het uitsluiten van het recht op een socialeverzekeringsuitkering voor de persoon die niet in Nederland woont. Het recht op een socialeverzekeringsuitkering blijft echter bestaan in die landen waarop van toepassing is Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG 1971, L149) zoals laatstelijk bijgewerkt bij Verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 december 1996 tot wijziging en bijwerking van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (PbEG 1997, L28) (verder te noemen: Verordening (EEG) nr. 1408/71). Voorts geldt de uitsluiting van het recht op uitkering niet, indien er een verdrag met handhavingsbepalingen tussen dat woonland en Nederland bestaat, op grond waarvan recht op uitkering kan bestaan.

In dit wetsvoorstel worden de met de Wet BEU ingevoerde artikelen op de volgende vijf punten aangepast:

- a. verblijf in Nederland van langer dan drie maanden (terwijl betrokkene niet in Nederland woonachtig is) doet het recht op de sociale-verzekeringsuitkering herleven dan wel ontstaan;
- b. de relatie tussen de bestaande woonfictie in de volksverzekeringen (zie bijvoorbeeld artikel 3, derde lid, van de Algemene Ouderdomswet) en de met de Wet BEU geïntroduceerde woonfictie (verblijf van langer dan drie maanden is gelijk aan wonen) wordt verduidelijkt.
- c. indien een recht op een uitkering niet is ontstaan dan wel is geëindigd als gevolg van het niet van toepassing zijn van een bilateraal verdrag met handhavingsbepalingen of van de Verordening (EEG) nr. 1408/71 ten aanzien van het land waarin betrokkene woont, ontstaat dan wel herleeft dit recht indien dit bilaterale verdrag alsnog tot stand is gekomen en in werking treedt, of Verordening (EEG) nr. 1408/71 alsnog van toepassing wordt.
- d. in de wet zelf wordt expliciet vastgelegd dat de exportbeperking niet geldt ten aanzien van die landen waarvoor een bilateraal verdrag met handhavingsbepalingen of Verordening (EEG) nr. 1408/71 van toepassing is, op grond waarvan recht op uitkering kan bestaan.
- e. krachtens de algemene maatregel van bestuur (amvb) kunnen nu tevens ministeriële regelingen worden getroffen. De werkingssfeer van deze amvb is uitgebreid met de gezinsleden van de verzekerde, die op de Nederlandse Antillen of Aruba woont.

Als gevolg van het voorgestelde wordt een aantal artikelen zo ingrijpend gewijzigd dat ter wille van de leesbaarheid van dit wetsvoorstel is besloten, daar waar nodig, het gehele artikel te vervangen door een nieuw artikel. Tevens zijn langs deze weg de woonficties, die via de Wet BEU voorheen in een bijzin in een lid waren geformuleerd, samengevoegd tot één nieuw lid. Door het opnemen van de woonfictie «wonen in Nederland is gelijk aan langer dan drie maanden onafgebroken in Nederland verblijven», kon het lid waarin voorheen vermeld stond dat de uitsluitingsgrond «niet van toepassing is op de verzekerde die buiten Nederland woont doch langer dan drie maanden onafgebroken in Nederland verblijft» vervallen. Een en ander heeft binnen het artikel tot een vernummering van de artikelleden geleid. Voor het overige zijn de artikelen (en daarbinnen de leden), zoals deze met de Wet BEU zijn geïntroduceerd, overgenomen.

2. Artikelsgewijs

Artikel I tot en met VII: woonfictie inzake verblijf in Nederland langer dan drie maanden (*wijziging in de artikelen 19a, vijfde lid, van de Ziektewet, 20, zesde lid, en 47a, eerste lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 7a, zesde lid, en 21a, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 4a, derde lid, van de Toeslagenwet, 8a, vijfde lid, van de Algemene Ouderdomswet, 7b, vijfde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 32a, zesde lid, en 32b, derde lid, van de Algemene nabestaandenwet*)

De Wet BEU voorziet in het opnemen van een gelijkstelling in een aantal socialeverzekeringswetten van het verblijf in het buitenland van langer dan drie maanden met het wonen in het buitenland. In de spiegelbeeld-situatie van een verblijf in Nederland van langer dan drie maanden zal er doorgaans sprake zijn van wonen in Nederland. Om hierover duidelijkheid te scheppen wordt in de wet deze gelijkstelling tevens geregeld. Bij een verblijf in Nederland van langer dan drie maanden wordt betrokkene, voor de toepassing van het desbetreffende artikel waarin de gelijkstelling is

opgenomen, geacht in Nederland te wonen. Deze termijn van drie maanden is gelijk aan de termijn waarna het verblijf niet in Nederland gelijkgesteld wordt aan het niet in Nederland wonen.

Artikel I tot en met VII: woonfictie inzake verblijf niet in Nederland langer dan drie maanden *(wijziging in de artikelen 19a, vijfde lid, van de Ziektewet, 20, zesde lid, en 47a, eerste lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 7a, zesde lid, en 21a, eerste lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 4a, derde lid, van de Toeslagenwet, 8a, vijfde lid, van de Algemene Ouderdomswet, 7b, vijfde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 32a, zesde lid, en 32b, derde lid, van de Algemene nabestaandenwet)*

De Wet BEU voorziet, door middel van een zogeheten woonfictie, in het opnemen van een gelijkstelling in de volksverzekeringswetten van het verblijf in het buitenland van langer dan drie maanden met het wonen in het buitenland. Met de wijziging van de artikelen 8a, vijfde lid en 9a, tweede lid van de Algemene ouderdomswet, 7b, vijfde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 32a, vijfde lid, en 32b, derde lid, van de Algemene nabestaandenwet, wordt de verhouding met de bestaande woonfictie van artikel 3, derde lid, van de Algemene Ouderdomswet, artikel 3, derde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet en artikel 7, derde lid, van de Algemene nabestaandenwet, verduidelijkt. Deze laatste woonfictie heeft betrekking op de vraag of betrokkene, als ingezetene, verzekerd is voor de volksverzekeringen en op de vraag of betrokkene in aanmerking komt voor de overgangsvoordelen van de artikelen 55 en 58 van de Algemene Ouderdomswet. De woonfictie in de Wet BEU ziet op de vaststelling van het recht op toeslag dan wel de hoogte van het ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet, recht op kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet, dan wel recht op een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet. Tevens is ter verduidelijking in de werknemersverzekeringen de redactie van deze woonfictie aangepast. Daar waar de Wet BEU nog spreekt over het «verblijf in het buitenland» is het bij dit wetsvoorstel nu nader omschreven als het «niet in Nederland verblijven». In analogie hiermee is tevens het begrip «wonen buiten Nederland» vervangen door het «niet in Nederland wonen».

Artikelen I, II, III, V en VII: ontstaan dan wel herleving van het recht op een uitkering na inwerkingtreding van een bilateraal verdrag met handhavingsbepalingen of het van toepassing worden van Verordening (EEG) nr. 1408/71 *(wijziging in de artikelen 19a, derde lid, onder b, van de Ziektewet, 20, derde lid, onder b, en 47a, eerste lid, onder b, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 7a, derde lid, onder b, en 21a, eerste lid, onder b, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 8a, derde lid, onder b, van de Algemene Ouderdomswet, en 32a, vierde lid, en 32b, derde lid, van de Algemene nabestaandenwet)*

Indien betrokkene weer in Nederland gaat wonen kan het recht op een uitkering (alsnog) ontstaan dan wel herleven; zie hiertoe de bestaande redactie van de verschillende artikelliden. Het ontstaan dan wel het herleven van het uitkeringsrecht indien betrokkene niet in Nederland woont wordt bij verdrag geregeld. Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van het ontstaan dan wel het herleven van het uitkeringsrecht in dat geval ook in de wet zelf vastgelegd. Indien in een land waarin betrokkene woont Verordening (EEG) nr. 1408/71 van toepassing wordt, of met een land een verdrag met handhavingsbepalingen wordt gesloten en in werking treedt, op grond waarvan in dat land recht op uitkering kan bestaan, ontstaat dan wel herleeft voor betrokkene het recht op een

uitkering, indien hij voldoet aan de overige voorwaarden voor dat recht. De vastlegging van een en ander in de wet is een uitwerking van de toezegging van de zijde van het kabinet ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

Artikelen I, II, III, V, VI en VII: geen exportbeperking bij het van toepassing zijn van een bilateraal verdrag met handhavingsbepalingen of van de Verordening (EEG) nr. 1408/71

(wijziging in de artikelen 19a, tweede lid, van de Ziektewet, 20, tweede lid, en 43b, tweede lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 7a, tweede lid, en 19a, tweede lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 8a, tweede lid, en 9a, tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet, 7b, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, en 32a, tweede, en 32b, derde lid, van de Algemene nabestaandenwet)

In lijn met hetgeen hiervoor is vermeld wordt met dit wetsvoorstel in de wet vastgelegd dat de exportbeperking niet van toepassing is als ten aanzien van het desbetreffende land een bilateraal verdrag met handhavingsbepalingen of Verordening (EEG) nr. 1408/71 van toepassing is, op grond waarvan in dat land recht op uitkering kan bestaan. De exportbeperking is tevens niet van toepassing op de verzekerde die in een verdragsland woont maar niet rechtstreeks aan het bilaterale verdrag of de Verordening (EEG) nr. 1408/71 zijn recht op uitkering kan ontleenen, doordat hij niet onder de personele werkingssfeer van dat verdrag of besluit valt.

Artikelen I, II, III, V, VI en VII: wijzigingen in de wettelijke grondslag voor de algemene maatregel van bestuur

(wijziging in de artikelen 19a, vierde lid, van de Ziektewet, 20, vijfde lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 7a, vijfde lid, van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 8a, vierde lid, van de Algemene Ouderdomswet, 7b, vierde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 32a, vijfde lid, van de Algemene nabestaandenwet)

Bij het ontwerpen van de algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet BEU (zie bijvoorbeeld artikel 19a, vierde lid, van de Ziektewet) ontstond bij de behoefte om naast regels op dat niveau tevens regels op het niveau van een ministeriële regeling te kunnen vaststellen. Dit betreft met name regels ten aanzien van verzekerden in dienst van particuliere organisaties die ontwikkelingswerk verrichten. Men kan hierbij o.a. denken aan missie- en zendingswerk. Deze organisaties dienen bij ministeriële regeling te kunnen worden aangewezen aangezien het aantal organisaties dat zich op dit moment bezighoudt met het uitzenden over de gehele wereld van (ontwikkelings-) medewerkers sterk in beweging is onder meer als gevolg van fusies. Tevens worden volkenrechtelijke organisaties, waarvan het personeel niet in Nederland werkzaam is, langs de weg van een ministeriële regeling aangewezen, opdat de Wet BEU niet van toepassing is op dat personeel.

Ten aanzien van de gezinsleden van de verzekerde, die op de Nederlandse Antillen of Aruba woont (zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 19a, vierde lid, onderdeel b, van de Ziektewet), kunnen bij dit wetsvoorstel afwijkende regels worden gesteld opdat zij buiten de werking van de Wet BEU worden gebracht. Voorheen betrof dit uitsluitend de gezinsleden van de verzekerde die werkzaamheden verricht in het algemeen belang en niet woont in Nederland (zie bijvoorbeeld het voorgestelde, artikel 19a, vierde lid, onderdeel a, van de Ziektewet). De beperking tot alleen deze laatste groep acht de regering ongewenst.

Artikel IV: vervallen van artikel 4, vierde, vijfde en zesde lid, Toeslagenwet c.a.

Abusievelijk is met de Wet BEU in de Toeslagenwet een artikel 4 ingevoegd, terwijl op het moment dat de Wet BEU in het Staatsblad geplaatst werd reeds een artikel 4 (geen recht op toeslag heeft de persoon die onbetaald verlof geniet) bestond. De tekst van dit artikel 4 is opnieuw in dit wetsvoorstel opgenomen. Terzake van het «exportartikel» wordt nu voorgesteld dit onder artikel 4a een plaats in de Toeslagenwet te geven.

Op grond van de Wet BEU is export van de toeslag op grond van de Toeslagenwet niet langer mogelijk. Dit geldt ongeacht de vraag of er tussen Nederland en het desbetreffende land een verdrag inzake sociale zekerheid bestaat of alsnog tot stand komt.

Artikel XI van de Wet BEU bevat een overgangsbepaling op grond waarvan een bij de inwerkingtreding van de wet reeds bestaand recht op toeslag in drie jaar tijd lineair wordt afgebouwd. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2001 twee derden van het bedrag aan toeslag wordt uitbetaald waarop recht zou bestaan indien betrokkene in Nederland zou wonen, en vanaf 1 januari 2002 een derde van dat bedrag. Binnen de EU/EER dient de toeslag te worden geëxporteerd totdat de Toeslagenwet is opgenomen in bijlage II bis bij Verordening (EEG) nr. 1408/71.

Op grond van artikel IV van de Wet BEU wordt in artikel 4, zesde lid, van de Toeslagenwet bepaald dat Onze Minister de landen bekend maakt waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op toeslag bestaat. Een vergelijkbare bepaling wordt op grond van de Wet BEU opgenomen in de andere socialeverzekeringswetten waarvoor de exportbeperking geldt. Anders dan met betrekking tot de Toeslagenwet kan de desbetreffende bepaling bij de andere wetten worden beschouwd als een «groei-bepaling». Immers, de lijst met landen zal aangroeien naarmate het afsluiten van bilaterale verdragen met handhavingsbepalingen vordert. Voor de Toeslagenwet geldt evenwel de omgekeerde situatie: thans komen alleen de landen waarvoor Verordening (EEG) nr. 1408/71 van toepassing is, in aanmerking voor plaatsing op de lijst. Zodra de hiervoor bedoelde wijziging van de Verordening is doorgevoerd, verdwijnen deze landen van de lijst en resteert derhalve een lege lijst. De Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers zal naar verwachting nog in 1999 definitief de criteria vaststellen voor de vermelding van prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, Verordening (EEG) nr. 1408/71 op bijlage II bis bij de Verordening. De criteria die thans in de concept-tekst zijn opgenomen, zijn toepasbaar op de Toeslagenwet. Vervolgens zal door Nederland worden voorgesteld om de Toeslagenwet daadwerkelijk op bijlage II bis te vermelden. Dit voorstel wordt dan meegenomen in het (jaarlijkse) Commissievoorstel voor de wijziging van de Verordening. De veronderstelling is thans gerechtvaardigd dat de wijziging van de Verordening nog voor 1 januari 2001 haar beslag krijgt. Om die reden is handhaving van bedoeld artikel 4, zesde lid, van de Toeslagenwet niet nodig. Bovendien wekt deze bepaling ten onrechte de verwachting dat ten aanzien van de Toeslagenwet hetzelfde regiem geldt als ten aanzien van de andere socialeverzekeringswetten in die zin dat het bestaan van een verdrag de exportbeperking ten aanzien van het desbetreffende land opheft. Zoals hiervoor aangegeven, is dat evenwel niet het geval.

Aangezien de toeslag niet meer zal kunnen worden geëxporteerd zal de nog te treffen algemene maatregel van bestuur waarin ten aanzien van personen, die niet in Nederland wonen en die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang c.a., afwijkende regels kunnen worden gesteld,

ten aanzien van de Toeslagenwet, geen effect sorteren. Het desbetreffende lid in artikel 4 van de Toeslagenwet kan derhalve vervallen.

Artikel VIII: Wijziging van de Wet beperking export uitkeringen

Onderdelen A, B en E:

Dit zijn technische wijzigingen als gevolg van het hanteren van het begrip «niet wonen in Nederland» waar voorheen het begrip «wonen buiten Nederland» werd gehanteerd.

Onderdeel C:

Dit is een technische wijziging in verband met de voorgestelde wijziging van de Toeslagenwet in artikel IV.

Onderdeel D:

Dit is een technische wijziging die meer recht doet aan de bedoeling van het overgangsrecht ten aanzien van het bestaande recht op ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet.

Artikel IX: Inwerkingtreding

Beoogd wordt deze wet op hetzelfde tijdstip in werking te doen treden als het tijdstip waarop de Wet BEU zelf in werking treedt, te weten 1 januari 2000. De inwerkingtreding van de Wet BEU is neergelegd in Stb. 1999, 251.

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