

Vergaderjaar 2001–2002

**27 895**

## **Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, houdende een verbeterde formulering van de hardheidsclausule inzake de export van het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering naar het buitenland**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 november 2001

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer op het onderhavige wetsvoorstel. Een aantal leden stelt vragen over de feitelijke uitwerking van de hardheidsclausule. Zij schetsen een groot aantal situaties waarvan zij het kabinet vragen om aan te geven of deze voorbeelden al dan niet onder de hardheidsclausule vallen. Voorts stellen de leden vragen over het exportverbod, de relatie met het Europese recht, de relatie met het rapport van de Commissie Grensarbeiders, de handhavingsaspecten van de WAJONG in het buitenland en de verzekering voor de Zfw en de AWBZ.

Daarover merkt het kabinet het volgende op.

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

In het onderhavige wetsvoorstel krijgt het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) de bevoegdheid in gevallen van bijzondere hardheid af te wijken van het exportverbod in de WAJONG. Een hardheidsclausule kenmerkt zich als een voorziening, die kan worden toegepast in individuele gevallen waarin toepassing van de wet leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. De aard van een dergelijke clausule verzet zich er tegen op voorhand aan te geven in welke gevallen of groepen van gevallen deze toegepast kan gaan worden. Het UWV zal op basis van alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten beslissen of de hardheidsclausule kan worden toegepast.

De leden van de PvdA vragen naar een overzicht van de rechten die jonggehandicapten in lidstaten van de EU hebben.

Een aantal lidstaten van de EU kent specifieke uitkeringen voor gehandicapten, die ook van toepassing zijn op jonggehandicapten. Voorbeelden zijn: de uitkering voor minder validen (België), de uitkering voor de sociale integratie van gehandicapten (Spanje), de uitkering voor gehandicapte

volwassenen (Frankrijk), de invaliditeitsuitkering voor gehandicapten (Ierland) en het sociaal invaliditeitspensioen voor gehandicapten (Portugal). Deze uitkeringen worden niet geëxporteerd. In lidstaten waar geen specifieke voorziening voor gehandicapten bestaat, kunnen jonggehandicapten een beroep doen op een algemene invaliditeitsuitkering.

De leden van de PvdA vragen waarom het kabinet niet nader is ingegaan op aanbeveling 23 uit het rapport van de Commissie Grensarbeiders.

De Commissie grensarbeiders doet in haar rapport van 21 mei 2001 twee aanbevelingen met betrekking tot de exporteerbaarheid van de WAJONG-uitkering. In aanbeveling 23 stelt zij dat de niet-exporteerbaarheid onevenredig hard kan uitwerken indien een WAJONG-gerechtigde met behoud van zijn Nederlandse werkkring verhuist naar de grensstreek in België of Duitsland. De Commissie beveelt aan, te bezien of en onder welke voorwaarden voor dergelijke situaties een nadere regeling getroffen kan worden op een wijze dat misbruik en oneigenlijk gebruik kan worden voorkomen. In aanbeveling 24 adviseert de Commissie nader te bezien of en onder welke voorwaarden uitkeringen ingevolge de WAJONG exporteerbaar kunnen worden gemaakt op een wijze dat misbruik en oneigenlijk gebruik van de WAJONG wordt voorkomen.

Het wetsvoorstel beoogt een hardheidsclausule in te voeren, die in voorkomend geval, van toepassing is op alle WAJONG-gerechtigden, daaronder zijn ook begrepen WAJONG-gerechtigden, die als grensarbeiders zouden willen gaan werken. De beslissing of in deze situatie toepassing van de hardheidsclausule aan de orde is, ligt bij het UWV.

De leden van D66 vragen waarom het niet mogelijk is de WAJONG, analoog aan de WAZ, beperkt te exporteren.

De WAZ is een sociale verzekering die uit premies wordt gefinancierd. De WAJONG is echter een uit de algemene middelen gefinancierde arbeidsongeschiktheidsvoorziening. De WAJONG beoogt in Nederland wonende jonggehandicapten die niet voldoende eigen inkomsten kunnen verwerven, een uitkering te geven waardoor ze, daartoe mede geholpen door de voorzieningen op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten, in staat zijn tot zelfontplooiing te komen. De voorzieningen zijn alleen beschikbaar in Nederland. Het kabinet is dan ook van mening dat WAJONG, gezien de aard en de doelstelling van deze regeling, zich niet leent voor export. Gegeven de onmogelijkheid referte-eisen in de WAJONG in te bouwen, acht het kabinet het ook niet wenselijk de WAJONG exporteerbaar te maken.

De leden van de PvdA vragen of de situatie van misbruik niet enkel hypothetisch is, nu betrokkenen voor een beroep op Verordening (EEG) nr. 1408/71 als werknemer of zelfstandige in Nederland verzekerd moeten zijn.

Het exportverbod is in de WAJONG ingevoerd naar aanleiding van het arrest Cabanis van het Hof van Justitie EG (HvJEG 30 april 1996, zaak C-308/93, Jur. I-2097). Een afschrift van deze uitspraak is als bijlage bij de nota gevoegd.<sup>1</sup> In het arrest Cabanis heeft het Hof van Justitie bepaald dat ook gezinsleden van een werknemer of zelfstandige autonome rechten aan Verordening (EEG) nr. 1408/71 kunnen ontleen (in casu was de gelijke behandeling naar nationaliteit in het geding).

Uit dit arrest kan worden afgeleid dat de voor het recht op WAJONG-uitkering vereiste periode van zes jaar ingezetenschap niet kan worden gesteld aan een jonggehandicapte die tijdens die periode in een lidstaat van de EU heeft gewoond. Dit zou kunnen leiden tot calculerend gedrag van ouders met jonggehandicapte kinderen uit andere lidstaten van de

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

EU. Zij zouden tijdelijk in Nederland kunnen komen wonen of werken, een WAJONG-uitkering kunnen aanvragen en vervolgens met behoud van deze uitkering weer naar het land van herkomst kunnen terugkeren. Invoering van het exportverbod in de WAJONG werd en wordt nog steeds door het kabinet als de oplossing gezien om deze vorm van misbruik te voorkomen.

De leden van de PvdA en GroenLinks hebben voorgesteld de exporteerbaarheid aan de invoering van een referte-eis te verbinden. Deze leden verwijzen hierbij naar het Newton-arrest (HvJEG 20 juni 1991, zaak 356/89, Jur. I-3017) en het artikel dat F.J.L. Pennings heeft gepubliceerd in SMA van juli/augustus 2001 (blz. 383 e.v.). De leden vragen of het juist is dat dit arrest het stellen van een jaren-eis aan de export van de WAJONG-uitkering mogelijk maakt.

Het kabinet is van mening dat het arrest Newton geen aanknopingspunten biedt om een referte-eis aan de export van de WAJONG-uitkering te kunnen stellen, zoals door Pennings wordt bepleit. Het arrest Newton is namelijk door latere gemeenschapswetgeving achterhaald. Mede naar aanleiding van dit arrest is Verordening (EEG) nr. 1408/71 in 1992 aangevuld met de artikelen 4bis en 10bis (wijzigingsverordening nr. 1247/92). Expliciet is bepaald dat niet op premiebetaling berustende uitkeringen met kenmerken van zowel sociale zekerheid als sociale bijstand onder het toepassingsbereik van Verordening (EEG) nr. 1408/71 vallen. De lidstaten hebben echter de mogelijkheid gekregen deze uitkeringen van export uit te sluiten door deze voor plaatsing aan te melden op Bijlage II bis van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Hierdoor heeft de gemeenschapswetgever voor een andere oplossingsrichting gekozen dan het Hof bij de beantwoording van de vraag in hoeverre socialezekerheidsuitkeringen met kenmerken van sociale bijstand binnen de gemeenschap kunnen worden geëxporteerd. Waar het Hof de exportmogelijkheden beperkte door nadere voorwaarden te stellen ten aanzien van de personen die een beroep doen op de exportbepaling (namelijk het als werknemer of zelfstandige verzekerd zijn geweest in het land dat de uitkering verstrekt), heeft de gemeenschapswetgever de mogelijkheid geschapen om de regeling als zodanig van export uit te sluiten. Daardoor heeft het arrest Newton, naar de mening van het kabinet, zijn betekenis verloren.

De leden van de PvdA vragen naar de kosten van de voorzieningen waar WAJONG-gerechtigden in Nederland een beroep op doen. Zij vragen tevens of export van WAJONG-uitkeringen in het buitenland leidt tot een besparing van deze kosten.

WAJONG-gerechtigden kunnen aanspraak maken op voorzieningen uit hoofde van de WVG, op bijzondere bijstand en op REA-voorzieningen. De kosten van de voorzieningen krachtens de WVG en de bijzondere bijstand zijn niet gespecificeerd voor de groep WAJONG-gerechtigden. In 2000 zijn in totaal 3479 REA-voorzieningen ten behoeve van WAJONG-gerechtigden ingezet. De hiermee gemoeide kosten zijn niet bekend. Op grond van de hardheidsclausule kan een WAJONG-uitkering worden geëxporteerd, de overige voorzieningen kunnen – uit de aard van de voorziening – niet worden geëxporteerd. Welk bedrag daarmee is gemoeid, laat zich niet inschatten.

De leden van de PvdA, D66 en GroenLinks vragen of het exportverbod in de WAJONG niet in strijd is met het toepasselijk Gemeenschapsrecht. De leden van de D66 vragen het kabinet tevens om een reactie op het voornemen van het FNV om het exportverbod aan te vechten bij de Europese rechter.

Opname van het exportverbod in de WAJONG is in overeenstemming met het toepasselijk Gemeenschapsrecht. In het algemeen verplicht Verordening EEG nr. 1408/71 tot export van prestaties bij invaliditeit, indien de gerechtigde binnen de EU of de EER woont.

Ook bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende, inkomensvervangende prestaties vallen in beginsel onder de exportverplichting. Een uitzondering op de exportverplichting is evenwel mogelijk als een prestatie door de gemeenschapswetgever op een speciale bijlage bij Verordening EEG nr. 1408/71, bijlage II bis, is geplaatst. De WAJONG is op deze bijlage ingeschreven.

In twee recente arresten, Jauch (HvJ EG 8 maart 2001, zaak 215/99) en Leclere (HvJ EG 31 mei 2001, zaak 43/99), heeft het Hof van Justitie EG de inschrijving door verschillende lidstaten van uitkeringen op bijlage II bis getoetst. In de antwoorden op de vragen van het Kamerlid Stroeken (Aanhangsel Handelingen II 2000/01, nr. 1430), over de consequenties van het arrest Jauch voor de export van WAJONG-uitkeringen, heeft het kabinet aangegeven dat dit arrest geen gevolgen heeft voor de export van WAJONG-uitkeringen. De WAJONG-uitkering voldeed naar de mening van de Raad van de EU ten tijde van de inschrijving aan de voorwaarden daarvan en voldoet nog steeds aan de criteria die worden gesteld aan een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie die op bijlage II bis geplaatst kan worden. Naar aanleiding van de arresten Jauch en Leclere heeft de Europese Commissie alle op bijlage II bis ingeschreven uitkeringen geanalyseerd. De Commissie concludeert dat de inschrijving van de WAJONG op bijlage II bis nog steeds gerechtvaardigd lijkt.

Het is het kabinet onduidelijk welke gronden de FNV wenst aan te voeren om het exportverbod bij de Europese rechter aan te vechten. Dat zal eerst duidelijk worden als er in een individuele zaak prejudiciële vragen aan het Hof EG worden voorgelegd. Gelet op het bovenstaande valt thans niet aan te nemen, dat het Hof het exportverbod onverbindend zal verklaren.

De leden van D66 vragen waarom het wetsvoorstel eerst nu ter behandeling in het parlement voorligt, terwijl Staatssecretaris Hoogervorst al op 12 maart 2001 in een brief aan de Eerste Kamer meldde de intentie te hebben het wetsvoorstel op zeer korte termijn in te dienen.

Het wetsvoorstel heeft, zoals het kabinet de Eerste Kamer reeds in zijn brief van 29 maart 2001 aankondigde, het gebruikelijke traject doorlopen. Op 13 april 2001 is het concept-wetsvoorstel voor een uitvoerbaarheidstoets en een toezichtbaarheidstoets aan het Lisv en het Ctsv gezonden. Het resultaat van de toezichtbaarheidstoets is op 15 mei 2001 ontvangen; dat van de uitvoerbaarheidstoets op 30 mei 2001. Op 6 juli 2001 heeft de Ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is op 13 juli 2001 voor advies aan de Raad van State aangeboden. Deze heeft op 2 augustus 2001 advies uitgebracht. Het nader rapport is op 23 augustus 2001 aan de Koningin gezonden. Het wetsvoorstel is vervolgens op 30 augustus 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden.

### **3. Inhoud van dit wetsvoorstel<sup>1</sup>**

#### *3.1 De hardheidsclausule in de WAJONG inzake het exportverbod*

De leden van de CDA vragen hoe het UWV het belang van het exportverbod zal afwegen tegen het individuele belang van een WAJONG-gerechtigde. Zij vragen het kabinet het belang van het exportverbod nader aan te duiden en aan te geven welke bedragen er mee zijn gemoeid

---

<sup>1</sup> Bij de nummering van deze nota is aangesloten bij de nummering van het verslag en de memorie van toelichting.

Het UWV zal bij toepassing van de hardheidsclausule alle feiten en omstandigheden met betrekking tot de individuele situatie van de uitkeringsgerechtigde in beschouwing nemen, waarbij met name verbetering van de werksituatie en de reïntegratie-mogelijkheden centraal zullen staan.

Op 1 juli 2001 werden in totaal 129 000 WAJONG-uitkeringen betaald. Hiervan werden ruim 500 WAJONG-uitkeringen naar het buitenland betaald. De totale uitgave aan WAJONG-uitkeringen in 2001 is geraamd op ongeveer 2.8 miljard gulden.

De leden van de VVD vragen het kabinet aan te geven hoe willekeur bij de toepassing van de hardheidsclausule kan worden voorkomen. De leden van de D66 vragen of er in dit geval een beroepsmogelijkheid bestaat.

De toepassing van de hardheidsclausule zal zich met name richten op gevallen waarin de verbetering van de werk- c.q. reïntegratie-mogelijkheden centraal staan. Het UWV zal hierbij uiterste zorgvuldigheid moeten betrachten. Het beleid dat door het UWV ter zake zal worden ontwikkeld, zal vervolgens door de rechter bij de toepassing ervan in individuele gevallen aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden getoetst. Tot deze beginselen behoort ook het verbod van willekeur.

### *3.2 Wel toepassing van de hardheidsclausule*

De leden van de VVD, D66 en GroenLinks vragen om voorbeelden, waarin de hardheidsclausule kan worden toegepast.

Een hardheidsclausule kenmerkt zich door het feit, dat bij de toepassing van de wet feiten en omstandigheden van het individuele geval aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

Die feiten en omstandigheden laten zich niet in algemene regels vastleggen.

De WAJONG is een voorziening voor de jonggehandicapte zelf, die als gevolg van zijn handicap niet in staat is (geweest) om een inkomen te verdienen. Voor het kabinet is uitgangspunt bij de toepassing van de hardheidsclausule dat de jonggehandicapte ten behoeve van een verbetering in zijn individuele werk- of leefomstandigheden is genoodzaakt om naar het buitenland te verhuizen.

### *3.3 Geen toepassing van de hardheidsclausule*

Toepassing van de hardheidsclausule is niet aan de orde als de keuze om naar het buitenland te verhuizen wordt ingegeven door omstandigheden die met de ouders/verzorgers of de partner van de WAJONG-gerechtigde te maken hebben. Het kabinet is dan ook van mening dat de voorbeelden van de leden van de PvdA en GroenLinks, waarin ouders/verzorgers van de WAJONG-gerechtigde voor hun werk naar het buitenland moeten verhuizen, niet onder de toepassing van de hardheidsclausule kunnen vallen. Het kabinet acht hiermee de vragen van de leden van de CDA en SP, over de verhuizing van ouders/verzorgers van een WAJONG-gerechtigde, eveneens beantwoord.

### *3.4 Uitvoeringstechnische aspecten*

De leden van de PvdA en de VVD vragen hoe de handhaving van WAJONG-uitkeringen in het buitenland geregeld gaat worden. De leden van de PvdA vragen waarom in de Memorie van Toelichting is volstaan met de zinsnede «voor zover noodzakelijk» waar het gaat om de toepassing van de wet BEU.

De Wet beperking export uitkeringen, die met ingang van 1 januari 2000 in werking is getreden, bepaalt dat het niet langer mogelijk is om buiten Nederland een Nederlandse socialeverzekeringsuitkering te ontvangen, tenzij Nederland met dat land een verdrag met handhavingsafspraken heeft gesloten. Sinds de inwerkingtreding van deze wet heeft het kabinet vele verdragen gesloten die de export en handhaving van sociale-verzekeringsuitkeringen regelen.

Krachtens de WAJONG worden deze uitkeringen niet buiten Nederland betaald. Alleen de uitkeringen die reeds naar het buitenland werden betaald voor de invoering van de WAJONG worden nog steeds betaald. Daarbij komen dan in de toekomst nog de uitkeringen, die op basis van de hardheidsclausule worden geëxporteerd. Het gaat in vorenbedoelde verdragen derhalve om de export van uitkeringen, die voorzien zijn in de wet BEU. Voor zover noodzakelijk betekent in dit verband, dat waar het nodig is handhavingsmaatregelen moeten worden genomen ten behoeve van het vaststellen van de rechtmatigheid van de betaling van WAJONG-uitkeringen. Dat kan zijn echter alleen op basis van afspraken – in welke vorm dan ook – met het buitenland waar de uitkeringsgerechtigde woont. In de verdragen kan dat, indien nodig, met gebruikmaking van de afgesproken regelingen ten behoeve van de arbeidsongeschiktheidscontroles.

De leden van de PvdA vragen in hoeverre een WAJONG-gerechtigde in het buitenland verzekerd is voor de Zfw en de AWBZ.

Als een WAJONG-gerechtigde met zijn uitkering, dus na toepassing van de hardheidsclausule, verhuist naar een lidstaat van de EU/EER of naar een land waarmee afspraken over ziektekosten zijn gemaakt, dan blijft deze verzekerd voor de Zfw en de AWBZ. De WAJONG valt namelijk onder de materiële werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en wonen in de EG/EER wordt daarin gelijkgesteld met wonen in Nederland. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin een WAJONG-gerechtigde die naar een land verhuist waarmee Nederland een verdrag heeft afgesloten waarin ziektekosten zijn geregeld.

Indien de WAJONG-gerechtigde echter verhuist naar een land waarmee niet een dergelijk verdrag is gesloten, is deze niet langer Zfw-verzekerd. Indien men niet langer Zfw-verzekerd is, is men evenmin verplicht AWBZ-verzekerd. In dat geval kan bij vertrek uit Nederland de AWBZ-verzekering vrijwillig worden voortgezet, mits men op de dag van vertrek recht heeft op een WAJONG-uitkering.

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