



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet [[.]], houdende goedkeuring van de opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko en het bijbehorende Administratief Akkoord

Nader Rapport

Datum 10 oktober 2014

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko en het bijbehorende Administratief Akkoord

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 juli 2012, nr. 12.001707, machtigde Hare Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 oktober 2012, nr. W12.12.0265/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat eenzijdige opzegging van een bilateraal verdrag een te nemen stap kan zijn. De afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de opzegging en om daarbij ook te betrekken het Associatiebesluit tussen de Europese Unie (EU) en haar lidstaten, enerzijds, en Marokko, anderzijds, dat op termijn in werking zal treden.

2. De memorie van toelichting is in paragraaf 3 aangevuld met betrekking tot de mogelijke gevolgen van opzegging van het Verdrag en het Akkoord voor de relatie tussen Nederland en Marokko op gebieden buiten de sociale zekerheid. Alle genoemde mogelijke gevolgen zijn meegewogen bij de keuze voor opzegging. Voorts is paragraaf 4 van de memorie van toelichting de subparagraaf handhaving aangevuld wat betreft de gevolgen van opzegging voor de controle en verificatie op de rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen en op het verdwijnen van de mogelijkheid om onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen.
3. De memorie van toelichting is in paragraaf 6 aangevuld wat betreft de gevolgen van de inwerking-treding van het Associatiebesluit tussen de EU en Marokko voor de handhaving en controle op de rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen die vallen onder de reikwijdte van het nieuwe Associatiebesluit.
4. De memorie van toelichting is zodanig aangevuld dat de afweging van alle relevante aspecten in de toelichting tot uitdrukking komen.
5. a. Gevolg gevend aan het advies van de Afdeling om een overzicht van het aantal uitkeringen dat op grond van overgangsrecht geëxporteerd zal blijven worden is aan paragraaf 8 onder b van de memorie van toelichting tabel 2 toegevoegd. Op basis van het Verdrag worden geen uitkeringen op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (WAJONG) naar Marokko geëxporteerd. De WAJONG uitkeringen die wel naar Marokko worden geëxporteerd betreffen in de eerste plaats uitkeringen die waren toegekend op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Deze worden geëxporteerd op grond van artikel X van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen. Daarnaast is in enkele gevallen sprake van export van WAJONG uitkeringen op basis van de hardheidsclausule in die wet.
b. Naar het oordeel van de Afdeling vallen onder 'prestaties op grond van arbeidsongevallen en beroepsziekten' als bedoeld in het concept-Associatiebesluit ook verstrekkingen op basis van de ZVW of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, voor zover deze aanspraken uit arbeidsongeval of beroepsziekte voortvloeien.

Het kabinet is van mening dat het ontwerp-Associatiebesluit voor wat betreft de export van prestaties naar Marokko, alleen betrekking heeft op exporteerbare uitkeringen en niet op verstrekkingen. Immers artikel 1, lid 1, onder i, van het concept-Associatiebesluit bepaalt dat onder exporteerbare prestaties moeten worden verstaan prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten in de zin van de verordening (dat wil zeggen: Verordening (EG) nr. 883/04).

De aanspraken die geregeld zijn ingevolge de Zvw en de AWBZ, zijn evenwel 'verstrekkingen' in de zin van die verordening. Verstrekkingen in de zin van de Verordening zijn, gelet op de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (arrest Molenaar, C-160-96) niet exporteerbaar, dit in tegenstelling tot uitkeringen. Deze verstrekkingen kunnen dus ook niet onder het begrip 'exporteerbare prestaties' in de zin van artikel 1, letter i, sub i, van het ontwerp-Associatiebesluit worden begrepen.



Tevens is de memorie van toelichting aangevuld met betrekking tot de door de Tweede Kamer aangenomen motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf waarin de regering verzocht wordt het Verdrag zodanig aan te passen zodat deze niet langer in de weg staat aan de toepassing van de 'Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid' in Marokko.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting en het voorstel van wet op enkele ondergeschikte onderdelen redactioneel aan te passen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.*



Advies Raad van State

No. W12.12.0265/III
's-Gravenhage, 1 oktober 2012

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2012, no. 12.001707, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van de opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko en het bijbehorende Administratief Akkoord, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko uit 1972 (hierna: het Verdrag) alsmede het bijbehorend Administratief Akkoord (hierna: het Akkoord). De aanleiding hiervoor is volgens de toelichting dat Marokko weigert met Nederland in onderhandeling te treden over een wijziging van het Verdrag en het Akkoord, teneinde de export van kinderbijslag en kindgebonden budget en de vergoeding van zorgkosten stop te zetten. Hiertoe zijn wijziging van het Verdrag en het Akkoord nodig, aldus de toelichting.

De Afdeling onderkent dat eenzijdige opzegging van een bilateraal verdrag een te nemen stap kan zijn, indien de verdragspartner blijft weigeren om over een wijziging van dit verdrag in onderhandeling te treden. Bij de keuze voor opzegging moeten wel alle relevante aspecten worden meegewogen. Mede tegen de bijzondere achtergrond van het op afzienbare termijn in werking treden van een nieuw Associatiebesluit, verdient het naar het oordeel van de Afdeling aanbeveling dat de toelichting inzicht geeft in de afweging die de regering bij het opstellen van het voorstel heeft gemaakt.

1. Inleiding

De regering wil met ingang van 1 januari 2014 de export van kinderbijslag en kindgebonden budget (hierna: kinderbijslag) naar landen buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland (hierna: de EU) beëindigen. Voorts wil de regering de vergoeding van zorgkosten op basis van de Zorgverzekeringswet (hierna: de ZVW) bij tijdelijk verblijf of wonen buiten de EU (hierna: de werelddekking) stopzetten.

De export van socialezekerheidsuitkeringen naar Marokko is thans gebaseerd op een bilateraal verdrag tussen Nederland en Marokko uit 1972.¹ Aan dit Verdrag is het Administratief Akkoord verbonden dat onder meer bepalingen bevat over de samenwerking tussen Nederlandse en Marokkaanse uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid bij de controle op de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen.² In 2002 zijn het Verdrag en het Akkoord uitgebreid. Daarbij is artikel 30a aan het Akkoord toegevoegd. Op grond hiervan kan Nederland in Marokko onderzoek (laten) verrichten naar het vermogen van Nederlandse ontvangers van bijstandsuitkeringen.³ Die taak wordt vervuld door een aan de Nederlandse ambassade in Marokko verbonden attaché voor sociale zaken (hierna: de sociaal attaché).

Het Verdrag en het Akkoord staan los van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie, haar lidstaten en Marokko uit 1996 (hierna: de Euro-mediterrane overeenkomst).⁴ De Euro-mediterrane overeenkomst bevat wel bepalingen op het gebied van de sociale zekerheid, maar deze verplichten niet tot export van uitkeringen.

¹ Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34) en het op 3 november 1972 te Rabat ondertekende Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1973, 130).

² Zie onder meer de artikelen 31a, 34a en 35 van het Akkoord.

³ Verdrag tot wijziging van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, zoals gewijzigd en ondertekend op 30 september 1996, en Administratief Akkoord van 3 november 1972 met betrekking tot de wijze van toepassing van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, zoals gewijzigd en ondertekend op 30 september 1996, zoals gewijzigd bij de op 30 september 1996 en 22 juni 2000 te Rabat ondertekende Administratieve Akkoorden (Trb. 2002, 132).

⁴ Euro-mediterrane Overeenkomst, waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko anderzijds, met bijlagen, protocollen en Slot-Akte, met verklaringen en brieven (PB EG 2000, L 70).



Volgens paragraaf 6 van de memorie van toelichting zijn de EU en Marokko in onderhandeling over de totstandkoming van een Associatiebesluit dat een invulling geeft aan de Euro-mediterrane overeenkomst. Hiervoor is een standpunt – met een aan dat besluit gehechte ontwerpbesluit van de Associatieraad – vastgesteld door de Raad van de Europese Unie, waarover thans wordt onderhandeld met Marokko (hierna: het concept-Associatiebesluit).⁵ Het definitieve Associatiebesluit⁶ zal op zijn vroegst op 1 januari 2014 van kracht worden. Na inwerkingtreding van dit besluit ontstaat voor Nederland een unierechtelijke verplichting tot export van een aantal uitkeringen. De kinderbijslag is hier overigens van uitgesloten.⁷

2. Gevolgen opzegging Verdrag en Akkoord

De memorie van toelichting vermeldt de afwegingen die ten grondslag liggen aan de opzegging van het Verdrag en het Akkoord. De regering streeft ernaar de opzegging vóór 1 juli 2013 te laten plaatsvinden, zodat het Verdrag per 1 januari 2014 ophoudt van kracht te zijn.⁸ Op grond van het overgangsrecht in artikel 39, eerste lid, van het Verdrag blijft de mogelijkheid van export van uitkeringen naar Marokko bestaan, voor zover het gaat om uitkeringen die al vóór 1 januari 2014 naar Marokko worden geëxporteerd. Alleen de export van kinderbijslag wordt op grond van artikel 41c van de Algemene kinderbijslagwet, zoals deze thans bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal voorligt, twee kwartalen na de inwerkingtreding van de opzegging van het Verdrag en het Akkoord beëindigd.⁹ Per 1 juli 2014 zal dat moment zijn bereikt.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de gevolgen van de opzegging voor de relatie tussen Nederland en Marokko op het gebied van sociale zekerheid. De toelichting besteedt echter geen aandacht aan de mogelijke gevolgen van de opzegging van het Verdrag en het Akkoord voor de relatie tussen Nederland en Marokko op andere gebieden, zoals handelsbetrekkingen of de bestrijding van criminaliteit. Volstaan wordt met de opmerking dat 'in algemene zin opzegging ook gevolgen kan hebben voor de bilaterale relatie met Marokko.'¹⁰

Naar het oordeel van de Afdeling dienen bij de afweging om het Verdrag en het Akkoord op te zeggen, ook de gevolgen op andere beleidsterreinen dan de sociale zekerheid betrokken te worden.¹¹ Uit de toelichting valt niet op te maken of, en zo ja in welke mate, deze gevolgen bij de keuze voor opzegging zijn meegewogen.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het College van Zorgverzekeringen (CVZ) wijzen in hun uitvoeringstoetsen op de nadelige gevolgen die opzegging van het Verdrag heeft voor de controle op rechtmatigheid van uitkeringen die na die opzegging nog naar Marokko geëxporteerd moeten worden. Volgens de memorie van toelichting zal Nederland na opzegging van het Verdrag bij deze controles in Marokko op dezelfde wijze te werk moeten gaan als in landen waarmee geen verdragsbasis bestaat.¹² De Afdeling wijst erop dat Marokko een relatief groot aandeel heeft in het totaal van het aantal uitkeringen dat naar landen buiten de Europese Unie wordt geëxporteerd, en dat de meeste van deze uitkeringen op grond van het overgangsrecht geëxporteerd blijven worden. Gelet hierop houdt Nederland nog geruime tijd na de opzegging van het Verdrag een aanzienlijk belang bij het behoud van mogelijkheden tot controle op de rechtmatigheid. De strekking van de uitvoeringstoetsen is dat de Marokkaanse autoriteiten na opzegging minder soepel met de Nederlandse uitvoeringsinstanties zullen samenwerken.¹³

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat artikel 31a van het Akkoord na opzegging van toepassing blijft. Op grond van deze bepaling blijven controle en verificatie voor een aantal gegevens mogelijk, maar het is volgens de uitvoeringsinstanties niet meer mogelijk om te controleren of de door het Marokkaanse uitvoeringsorgaan, de Caisse Nationale de Sécurité Sociale (hierna: de CNSS), aangeleverde gegevens feitelijk juist zijn.¹⁴ Door opzegging verdwijnt voor Nederland de mogelijkheid

⁵ Besluit van de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2010 betreffende het standpunt met betrekking tot de vaststelling van bepalingen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels dat de Europese Unie zal innemen in de Associatieraad die is opgericht bij de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (*Pb* 2010 2010, L 306).

⁶ De Afdeling baseert haar advies op de tekst van het concept-Associatiebesluit, hoewel uiteraard niet kan worden uitgesloten dat de definitieve tekst hiervan afwijkt.

⁷ Idem, zie overweging 5 van de considerans.

⁸ Zie artikel 38 van het Verdrag.

⁹ Kamerstukken I 2011/12, 33 162, A. De memorie van toelichting gaat uit van de veronderstelling dat dit voorstel op 1 januari 2014 in werking is getreden.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3, blz. 4.

¹¹ Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot beperking van de export van de kinderbijslag is opzegging van een verdrag een stap die niet lichtvaardig zal worden gezet. Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 162, nr. 3, blz. 2.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3, blz. 4.

¹³ Uitvoeringstoets UWV, blz. 10, SVB Uitvoeringstoets opzegging Verdrag met Marokko 29 juni 2012, blz. 9–10, en CVZ, Uitvoeringstoets mogelijke opzegging van het verdrag met Marokko, 16 juli 2012, blz. 3.

¹⁴ Uitvoeringstoets UWV, blz. 10, uitvoeringstoets SVB, blz. 2, en uitvoeringstoets CVZ, blz. 3.



om onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van bijstandsuitkeringen.¹⁵ Volgens het UWV wordt het in de praktijk onmogelijk om nog medische keuringen te laten verrichten voor herbeoordelingen in het kader van de arbeidsongeschiktheidswetgeving.¹⁶ In dit verband wijst de Afdeling nog op het vervallen van de verplichting in artikel 34a van het Akkoord om goede diensten te verlenen bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader op bovenstaande gevolgen in te gaan.

3. Gevolgen inwerkingtreding nieuw Associatiebesluit

In de toelichting wordt kort ingegaan op de gevolgen van de inwerkingtreding van het nieuwe Associatiebesluit, maar de toelichting geeft er geen blijk van dat deze gevolgen zijn meegewogen bij de uiteindelijke keuze voor opzegging van het Verdrag. De Afdeling acht het noodzakelijk dat er bij het voornemen tot opzegging rekening mee wordt gehouden dat het nieuwe Associatiebesluit binnen afzienbare tijd in werking zal treden.

Na inwerkingtreding van het nieuwe Associatiebesluit ontstaat, blijkens de tekst van het concept daarvoor, op grond van het associatierecht van de Europese Unie aanspraak op de export van uitkeringen. Deze aanspraak geldt voor in Marokko wonende Marokkaanse onderdanen die legaal werken of gewerkt hebben op het grondgebied van een lidstaat, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of is geweest. De aanspraak op export heeft betrekking op de volgende prestaties:

- ouderdomspensioenen;
- nabestaandenpensioenen;
- prestaties in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten;¹⁷
- invaliditeitspensioenen in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Kinderbijslag valt overigens niet onder de exportverplichting.

Bij de uitkeringen waarvoor export wel is voorgeschreven, maken gezinsleden van een werknemer eveneens aanspraak op deze export, mits zij bij de werknemer in de lidstaat hebben gewoond.¹⁸

Volgens paragraaf 6 van de memorie van toelichting ontstaat na inwerkingtreding van het nieuwe Associatiebesluit opnieuw een exportverplichting voor alle uitkeringen op grond van de Algemene Ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet, en uitkeringen op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, en de Wet inkomen en arbeid naar vermogen. Voor uitkeringen op het gebied van arbeidsongeschiktheid geldt dat deze uit een arbeidsongeval of beroepsziekte moeten voortvloeien.

De artikelen 5 en 6 van het concept-Associatiebesluit bevatten bepalingen over handhaving en controle. Voor de betrokken uitkeringsgerechtigden geldt een informatieplicht, die wordt gehandhaafd volgens het Marokkaanse recht.

Op grond van artikel 6 van dit besluit kunnen de Marokkaanse instanties op het gebied van sociale zekerheid voor de Nederlandse uitvoeringsorganen geneeskundige onderzoeken en administratieve controles verrichten. Deze worden in beginsel door de organen van het woonland (Marokko) verricht. Onderzoek in Nederland blijft mogelijk, indien de betrokkene in staat is de reis te ondernemen zonder dat dit zijn gezondheid schaadt. Bovendien moeten de Nederlandse instanties de reiskosten naar Nederland en de verblijfskosten aldaar vergoeden.

Het UWV wijst er in zijn uitvoeringstoets op dat de mogelijkheden voor keuring in Marokko onder het concept-Associatiebesluit in de praktijk beperkter zullen zijn dan de mogelijkheden op grond van het huidige Verdrag. Omdat het concept-Associatiebesluit zich beperkt tot uitkeringen wegens arbeidsongevallen en beroepsziekten (*risque professionnel*), kan Nederland op grond van dit Associatiebesluit alleen in die gevallen medewerking afdwingen bij de CNSS. Omdat de Nederlandse arbeidsongeschiktheidswetgeving dit onderscheid niet maakt, wordt het volgens het UWV heel moeilijk om de CNSS tot medewerking aan herkeuringen te bewegen.¹⁹

¹⁵ Volgens de SVB zijn er in 2011 in totaal 110 vermogensonderzoeken gedaan en is er voor € 3,1 miljoen aan vermogen aangetroffen. Uitvoeringstoets SVB, blz. 9.

¹⁶ Uitvoeringstoets UVW, blz. 8–9.

¹⁷ Artikelen 1, onder i, 2, en 4, eerste lid, van het Besluit van de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2010 betreffende het standpunt met betrekking tot de vaststelling van bepalingen voor de coördinatie van de socialezekerheidstelsels dat de Europese Unie zal innemen in de Associatieraad die is opgericht bij de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (*Pb* 2010, L 306).

¹⁸ *Idem*, artikel 4, tweede lid.

¹⁹ Zie de Uitvoeringstoets UWV, blz. 9–12.



Het voorgaande roept de vraag op of de opzegging van het Verdrag en de inwerkingtreding van het nieuwe Associatiebesluit per saldo niet zullen leiden tot een verslechtering van de Nederlandse positie in Marokko, voor zover het gaat om de controle op de rechtmatigheid van uitkeringen die vallen onder de reikwijdte van het nieuwe Associatiebesluit. In dit verband acht de Afdeling het van betekenis dat ingevolge artikel 9 van het concept-Associatiebesluit de administratieve procedures in bestaande bilaterale overeenkomsten van toepassing blijven, en dat artikel 10 van dit besluit uitdrukkelijk toelaat dat een of meer lidstaten aanvullende overeenkomsten sluiten voor het bestrijden van fraude en gebreken.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op de hiervoor genoemde gevolgen van de inwerkingtreding van het nieuwe Associatiebesluit.

4. Conclusie

De Afdeling onderkent dat eenzijdige opzegging van een bilateraal verdrag een te nemen stap kan zijn, indien de verdragspartner blijft weigeren mee te werken aan onderhandelingen over een verdragswijziging. Bij de keuze voor opzegging moeten wel alle relevante aspecten worden meegewogen.

Opzegging van het Verdrag en het Akkoord heeft tot gevolg dat Nederland niet langer verplicht is om een aantal uitkeringen, waaronder de kinderbijslag, naar Marokko te exporteren. Daar staat tegenover dat andere uitkeringen nog steeds geëxporteerd moeten worden, terwijl de mogelijkheden die Nederland heeft voor controle op de rechtmatigheid van deze uitkeringen fors beperkt worden. Ook is niet uitgesloten dat de opzegging nadelige gevolgen heeft voor de relatie met Marokko op andere gebieden dan de sociale zekerheid.

Deze overwegingen klemmen te meer nu de kans aanzienlijk is dat binnen afzienbare tijd na opzegging van het Verdrag het nieuwe Associatiebesluit tussen de EU, haar lidstaten en Marokko in werking treedt. Op grond hiervan ontstaan voor de meeste Nederlandse uitkeringen (zij het niet de kinderbijslag) opnieuw verplichtingen tot export naar Marokko. De mogelijkheden die dit besluit biedt tot controle op de rechtmatigheid van de uitkeringen zijn echter veel beperkter dan in het huidige Verdrag en Akkoord. Het concept-Associatiebesluit biedt Nederland wel de mogelijkheid om met Marokko nieuwe afspraken te maken over fraudebestrijding, maar door de associatierechtelijke exportverplichting is de onderhandelingspositie van Nederland van meet af aan zwakker dan bij de wijziging van het huidige Verdrag in 2002 en 2003.

De Afdeling acht het noodzakelijk om al deze aspecten te inventariseren en mee te wegen bij de keuze voor het al dan niet opzeggen van het Verdrag en het Akkoord. Zij adviseert deze afweging in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te brengen.

5. Overige opmerkingen

De Afdeling maakt voorts de volgende opmerkingen.

- a. De Afdeling mist in de memorie van toelichting een overzicht van het aantal uitkeringen dat op grond van dit overgangsrecht geëxporteerd zal blijven worden.²⁰ Voorts ontbreken bij de opsommingen van uitkeringen die worden geëxporteerd de uitkeringen op grond van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (WAJONG).²¹
- b. In artikel 2 van het concept-Associatiebesluit worden 'prestaties op grond van arbeidsongeval of beroepsziekten' genoemd. Hieronder vallen naar het oordeel van de Afdeling ook verstrekkingen op basis van de ZVW of de Algemene Wet Bijzondere Zorgkosten, voor zover deze aanspraken uit arbeidsongeval of beroepsziekte voortvloeien.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze onderdelen aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

²⁰ Alleen bij paragraaf 8, Uitkeringslasten, onder C 'medische zorg' wordt een aantal van 21.500 verdragsgerechtigden genoemd.

²¹ Volgens het UWV, Uitvoeringstoets opzeggen sociaalzekerheidsverdrag met Marokko, 28 juni 2012, werden in 2010 in totaal 21 WAJONG-uitkeringen naar Marokko geëxporteerd.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet [..], houdende goedkeuring van de opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko en het bijbehorende Administratief Akkoord

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de opzegging van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34), en het op 3 november 1972 te Rabat ondertekende Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1973, 130) op grond van artikel 91, eerste lid, van de Grondwet goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De opzegging van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34), en het op 3 november 1972 te Rabat ondertekende Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1973, 130), wordt goedgekeurd voor Nederland.

Artikel 2

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 14 februari 1972 is te Rabat het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko ondertekend (Trb. 1972, 34; hierna te noemen het Verdrag). Op 3 november 1972 is te Rabat het Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko ondertekend (Trb. 1973, 130; hierna te noemen het Akkoord). De bepalingen van het Verdrag en het bijbehorende Akkoord zijn op 1 januari 1973 in werking getreden. Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft gelden het Verdrag en het Akkoord alleen voor Nederland.

De regering wil de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget voor kinderen die wonen buiten de Europese Unie¹ (EU) uiterlijk per 1 januari 2014 beëindigen. Hiertoe is op 1 februari 2012 het wetsvoorstel 'Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie' (hierna: WEK) ingediend bij de Tweede Kamer². Een tweede voorgenomen maatregel is het stopzetten van de vergoeding van zorgkosten, op basis van de Zorgverzekeringswet, bij tijdelijk verblijf buiten de EU (werelddekking). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bereidt daartoe een wetsvoorstel voor.

Realisatie van beide maatregelen vereist tevens aanpassing van het Verdrag en het Akkoord. Hiertoe heeft Nederland Marokko herhaaldelijk verzocht om in overleg te treden over wijziging van het Verdrag en het Akkoord. Tot op heden is Marokko niet ingegaan op deze verzoeken. Nu het niet mogelijk blijkt om met Marokko tot besprekingen te komen over wijziging van het Verdrag en het Akkoord stelt de regering na zorgvuldige afweging voor om over te gaan tot opzegging van het Verdrag en het Akkoord. Omdat het Verdrag mede ziet op het terrein van de Minister van VWS is, naast de Minister van Buitenlandse Zaken, ook de Minister van VWS medebetrokken bij dit wetsvoorstel.

2. Het Verdrag en het Akkoord

Het Verdrag bevat bepalingen die de socialezekerheidsstelsels van Nederland en Marokko coördineren ten aanzien van Nederlandse en Marokkaanse werknemers, hun gezinsleden en hun nabestaanden op wie de socialezekerheidswetgeving van Nederland of Marokko van toepassing is of is geweest. Daartoe zijn in het Verdrag onder meer bepalingen opgenomen over gelijke behandeling van elkaars onderdanen, de samentelling van tijdvakken voor het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkering, en de export van uitkeringen. Voorts zijn bepalingen opgenomen ter vaststelling van de toe te passen wetgeving alsmede bijzondere bepalingen voor de toepassing van de afzonderlijke takken van sociale zekerheid: ziekte en moederschap, invaliditeit, ouderdom en overlijden, arbeidsongevallen en beroepsziekten, kinderbijslag, werkloosheid en bijstand. Daarnaast ziet het Verdrag op de controle van de rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen. Het Akkoord bevat bepalingen van een administratief karakter die de wijze van toepassing van het Verdrag regelen.

Het Verdrag en het Akkoord zijn laatstelijk gewijzigd op 24 juni 2002³. Het in 2002 gewijzigde Verdrag en Akkoord zijn per 14 september 2004 in werking getreden (Trb. 2004, 267).

3. Beleid

Zoals hierboven aangegeven wil de regering de export van kinderbijslag en kindgebonden budget beëindigen voor kinderen die wonen buiten de EU. Tevens wil de regering de werelddekking bij tijdelijk verblijf buiten de EU in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw) stopzetten. In de begrotingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van het Ministerie van VWS zijn hiervoor besparingen ingeboekt.

Om de maatregelen te effectueren is aanpassing van het Verdrag met Marokko noodzakelijk. Het

¹ In dit verband wordt onder Europese Unie telkens ook verstaan: De Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 162, nr. 1-3.

³ Verdrag tot wijziging van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, zoals gewijzigd en ondertekend op 30 september 1996 en Administratief Akkoord houdende wijziging van het Administratief Akkoord van 3 november 1972 met betrekking tot de wijze van toepassing van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, zoals gewijzigd en ondertekend op 30 september 1996, zoals gewijzigd bij de op 30 september 1996 en 22 juni 2000 te Rabat ondertekende Administratieve Akkoorden (Trb. 2002, 132).



Verdrag bevat immers voor de burger rechtstreeks werkende bepalingen op grond waarvan een exportverplichting voor kinderbijslag en het kindgebonden budget bestaat evenals bepalingen op grond waarvan men bij een tijdelijk verblijf in Marokko rechtstreeks aanspraak heeft op spoedeisende zorg ten laste van de zorgverzekeraar bij wie men verzekerd is. Voor aanpassing van het Verdrag is instemming van de verdragspartner nodig. Hiertoe heeft Nederland de Marokkaanse autoriteiten in april 2011 een voorstel gedaan tot wijziging van het Verdrag. Tot op heden is Marokko niet ingegaan op herhaalde verzoeken tot het voeren van inhoudelijke besprekingen over aanpassing van het Verdrag en het Akkoord. De Marokkaanse autoriteiten zijn mondeling en schriftelijk geïnformeerd dat Nederland alsdan de optie openhoudt om zich te beraden op de verdragsrelatie.

Op 22 december 2010 is de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd dat wanneer de verdragspartner niet instemt met de voorgestelde verdragswijzigingen, de regering zal bezien of het Verdrag moet worden opgezegd⁴. Dit na een zorgvuldige afweging. Marokko is tot nu toe niet ingegaan op verzoeken om inhoudelijk besprekingen te voeren over aanpassing van het Verdrag en het Akkoord. Om die reden is de regering overgegaan tot het maken van een afweging ten aanzien van de opzegging van het verdrag. Bij die afweging zijn de volgende elementen van belang. Wanneer het Verdrag ongewijzigd blijft zal een deel van de reeds ingeboekte besparingen op de begrotingen van SZW en VWS niet worden gerealiseerd. Voor SZW gaat het om een besparingsverlies van € 1,6 mln. in 2014 en € 2,8 mln. vanaf 2015 en voor de begroting van VWS om een bedrag van € 5 mln. vanaf 2013.

Verder heeft regering overwogen dat een verdrag moet kunnen worden aangepast bij veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid van een van de verdragspartijen. De socialezekerheidsstelsels van beide partijen zijn immers mede bepalend voor de inhoud van het verdrag. Verdragen moeten ontwikkelingen in de stelsels van de verdragspartijen dus kunnen volgen omdat anders de regels voor verzekerden die migreren of zijn gemigreerd naar het betreffende verdragsland, gaan afwijken van de regels die gelden voor andere verzekerden die migreren of zijn gemigreerd naar andere landen. Wanneer een verdragspartner dit niet onderkent en met die verdragspartner geen besprekingen gevoerd kunnen worden over aanpassing van het verdrag, zal de regering zich de vraag moeten stellen in hoeverre een socialezekerheidsrelatie met dat land nog wenselijk is.

Bij opzegging van het Verdrag vervalt juridische basis voor de werkzaamheden van de Nederlandse sociaal attaché in Marokko voor zover het de controle op de rechtmatigheid van uitkering op basis van de Wet werk en bijstand (WWB) betreft. Deze controlewerkzaamheden zullen moeten worden uitgevoerd op dezelfde wijze als in andere landen waar geen verdragsafspraken bestaan. Ook komen de aanwijsregels voor de toepasselijke wetgeving bijvoorbeeld voor gedetacheerden, te vervallen. Het aantal gedetacheerden vanuit Nederland naar Marokko is echter gering (paragraaf 4: Gevolgen van de opzegging). In algemene zin kan opzegging ook gevolgen hebben voor de bilaterale relatie met Marokko.

De sociale zekerheidsrelatie met Marokko zal deels in stand blijven. De bepaling in het Akkoord over controle van de rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen blijft immers van toepassing (paragraaf 4).

In de toekomst zal de sociale zekerheidsrelatie met Marokko worden bepaald door het Associatiebesluit (paragraaf 6). Export van kinderbijslag en kindgebonden zal echter op grond van de tekst van het Associatiebesluit zoals die door de Raad is vastgesteld, niet verplicht zijn evenmin als de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf.

Dit alles in aanmerking nemend stelt de regering voor om thans over te gaan tot opzegging van het Verdrag om zo stopzetten van de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget naar Marokko te realiseren evenals het stopzetten van de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf in Marokko.

De regering tekent hierbij overigens aan dat, indien met Marokko alsnog een wijziging van het Verdrag kan worden overeengekomen die ziet op stopzetten van export van kinderbijslag en het kindgebonden budget en beëindiging van de werelddekking, het zijn beslissing om het Verdrag op te zeggen zal heroverwegen.

4. Gevolgen van de opzegging

Sociale verzekeringen

Als gevolg van de opzegging van het Verdrag komt de coördinatie van socialezekerheidsstelsels ten aanzien van Nederlandse en Marokkaanse werknemers, hun gezinsleden en hun nabestaanden op wie de socialezekerheidswetgeving van Nederland of Marokko van toepassing is of is geweest te vervallen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor uitkeringen en verstrekkingen maar kan ook gevolgen hebben voor de socialeverzekeringspositie van gedetacheerde werknemers. Het vervallen van

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 57.



aanwijsregels voor de toepasselijke wetgeving kan leiden tot dubbele verzekering van werknemers maar ook tot het ontbreken van verzekering.

Tengevolge van het vervallen van de exportbepalingen in het Verdrag geldt dat de exportbeperking conform nationale wetgeving van toepassing wordt. Deze exportbeperking houdt in dat geen recht op een (volledige) Nederlandse uitkering bestaat indien de verzekerde, de gerechtigde, dan wel de persoon ten behoeve van wie het recht op uitkering kan bestaan, niet in Nederland woont.

Geen export (nieuwe) uitkeringen

Zes maanden nadat het Verdrag is opgehouden van kracht te zijn zal er niet langer sprake zijn van export naar Marokko van kinderbijslag en kindgebonden budget. Daarnaast kunnen uitkeringsgerechtigden zich na buitenwerkingtreding van het Verdrag niet meer met behoud van hun Nederlandse uitkering in Marokko vestigen. Er zal dus geen sprake meer zijn van nieuwe export op basis van het Verdrag van uitkeringen op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), alsook de Ziektewet (ZW) en de Toeslagenwet (TW). Voor pensioengerechtigden die na buitenwerkingtreding van het Verdrag vanuit Nederland naar Marokko verhuizen of in Marokko wonen op het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, geldt dat zij hooguit recht hebben op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) ter hoogte van het gehuwdenpensioen (50% van het minimumloon). Dit basisbedrag van de AOW kan overal worden uitbetaald (artikel 9a AOW). Betaling van de eventuele partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders aan pensioengerechtigden in het buitenland, is alleen mogelijk wanneer er een verdrag is (artikel 8a, lid 2 AOW). Overigens vervalt de partnertoeslag voor nieuwe gevallen per 1 januari 2015.

Werelddekking

Het Verdrag voorziet erin dat voor verschillende situaties en ten behoeve van verschillende categorieën van personen aanspraak bestaat op medische zorg bij tijdelijk verblijf of bij wonen in Marokko ten laste van de middelen van de Zvw en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Na de effectuering van de opzegging geldt, dat voor kosten van medische zorg die bij het reizen of verblijven in Marokko worden gemaakt geen vergoeding meer kan worden verleend. Men dient deze ofwel zelf te betalen ofwel zorg te dragen voor een reisverzekering die deze kosten dekt. Daarnaast is de consequentie dat personen die zich met een Nederlands pensioen of uitkering na de buitenwerkingtreding van het Verdrag in Marokko vestigen geen recht hebben op het Marokkaanse verstrekkingenpakket ten laste van de middelen van de Zvw en de AWBZ. Voor zover zij zich ingevolge de in Marokko geldende ziektekostenverzekering niet kunnen verzekeren, moeten zij bij terugkeer naar of vestiging in Marokko zelf zorgen voor een adequate (particuliere) ziektekostenverzekering. Voor mensen die vóór de effectuering van de opzegging al een verdragsrecht op zorg ten laste van Nederland hadden, geldt de overgangsregeling van het Verdrag. Men dient in dat geval wel betaling van de verdragsbijdragen voort te zetten. Het gaat hier om in Marokko wonende gezinsleden van in Nederland werkende Marokkaanse werknemers, in Marokko wonende rechthebbenden op Nederlandse uitkeringen en pensioenen en hun in Marokko wonende gezinsleden.

Handhaving

Conform het gestelde in artikel 35 van het Akkoord zal artikel 31a van het Akkoord dat ziet op controle van rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen van toepassing blijven. Deze handhavingafspraken met Marokko zijn erop gericht om verificatie en controle mogelijk te maken ten aanzien van de volgende aspecten van de socialeverzekeringswetten:

- identiteit
- in leven zijn
- leefvorm
- inkomen van de betrokkene
- inkomen van de partner
- samenloop van uitkeringen
- arbeidsongeschiktheid
- bestaan/leeftijd/inkomen/onderwijs van het kind⁵.

Artikel 30a van het Verdrag voorziet in de controle en verificatie van aspecten die samenhangen met

⁵ Deze handhavingafpraak blijft ook na het stopzetten van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget van belang ten behoeve van personen werkzaam 'in het algemeen belang' en gedurende de periode dat verzekerden op basis van het overgangsrecht nog een uitkering ontvangen.



het recht op een bijstandsuitkering in het kader van de WWB. Hierin is nauwkeurig beschreven op welke wijze informatie verkregen kan worden. Artikel 30a komt als gevolg van de opzegging te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de juridische basis van de werkzaamheden van de Nederlandse attaché voor sociale zaken in Marokko wat betreft de rechtshandhaving op het terrein van de WWB betreft komt te vervallen. Na opzegging van het Verdrag zal gezocht moeten worden naar alternatieve wegen en mogelijkheden bijvoorbeeld via machtigingen⁶, eventuele openbare registers en andere kanalen.

Koninkrijkspositie

Aangezien het Verdrag alleen voor Nederland geldt, geldt de opzegging eveneens alleen voor Nederland.

5. Overgangsrecht

Sociale verzekeringen

Artikel 39, eerste lid, van het Verdrag bepaalt dat bij opzegging van het Verdrag elk recht dat met toepassing van het Verdrag is verkregen wordt gehandhaafd. Deze bepaling dient in die zin te worden uitgelegd dat op grond van deze bepaling de export naar Marokko van de uitkeringen op grond van de ZW, WIA, WAO, WAZ, TW, Anw en de AOW⁷ die reeds op de dag voor de datum van buitenwerkingtreding van dit Verdrag plaatsvindt, wordt gehandhaafd. Overigens geldt dit alleen voor de uitkering die op het moment van de buitenwerkingtreding van het Verdrag wordt geëxporteerd en zolang de uitkeringsgerechtigde blijft wonen in hetzelfde land. Dit laatste betekent dat bijvoorbeeld bij de overgang van een WIA-uitkering naar een AOW-uitkering, de AOW-uitkering niet onder de eerbiedigende werking valt.⁸ Betrokkene heeft in dat geval hooguit recht op een AOW-uitkering ter hoogte van het gehuwdenpensioen.

Met betrekking tot de kinderbijslag en kindgebonden budget betekent de eerbiedigende werking dat deze – gelet op de kwartaalsystematiek – na een overgangsperiode van zes maanden eindigen conform de overgangsbepaling in het wetsvoorstel WEK.

Tijdvakken

Aanspraken op grond van tijdvakken, vervuld vóór de datum, waarop de opzegging van kracht is geworden, worden niet door de opzegging teniet gedaan; het behoud ervan zal voor het tijdvak na de opzegging in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld of bij gebreke daarvan door de eigen wettelijke regelingen van het betrokken orgaan (artikel 39, tweede lid). Dit artikellid dient gelezen te worden in relatie tot artikel 4 van het Verdrag, dat ziet op de samentelling van tijdvakken wanneer een werknemer of een met hem gelijkgestelde achtereenvolgens of afwisselend aan de wettelijke regelingen van beide Verdragsluitende Partijen onderworpen is geweest. Dit betekent dat wanneer voor de WIA of de WW tijdvakken van arbeid of verzekering op grond van artikel 4 moeten worden samengeteld deze verplichting ook blijft gelden na opzegging van het Verdrag voor zover het gaat om tijdvakken die zijn vervuld vóór de opzegging van het Verdrag. Hierover zal conform verdragsafpraak in overleg worden getreden met Marokko.

Zorgaanspraken

Aanspraken op zorg ten laste van Nederland van in Marokko wonende 'verdragsgerechtigden' moeten op grond van het Verdrag worden geëerbiedigd, zolang zich geen voor die aanspraken relevante wijzigingen in de situatie voordoen. Zodanige veranderingen zijn bijvoorbeeld het gaan werken in Marokko, het ontvangen van een Marokkaans pensioen naast het Nederlandse pensioen, het verlies van een Nederlands nabestaandenpensioen en dergelijke. Tegenover het recht op voortzetting van de aanspraken staat de plicht tot het betalen van verdragsbijdragen.

Ook personen die op het moment van inwerkingtreding van de opzegging in Marokko zorg krijgen op grond van de tijdelijk verblijfbepaling, kan de behandeling ten laste van Nederland afmaken voor zover dat binnen Marokko geschiedt gedurende dat verblijf.

⁶ Opgenomen in het wetsvoorstel 'Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' Kamerstukken 2011/12, 33 207, nr. 1–3

⁷ Het betreft hier een eventuele partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Het basisbedrag AOW kan overal uitbetaald worden.

⁸ Voor personen die reeds vóór inwerkingtreding van de Wet BEU op 1 januari 2000 in een niet-verdragsland woonden en voor die datum recht hadden geldt een specifieke overgangsregeling. Deze groep behoudt zijn recht op een ongewijzigde uitkering op grond van de zogenaamde Pardonregeling die is ingevoerd bij wet van 7 december 2006 (Stb. 2006, 697). Dit geldt voor AOW-, ANW-, WAO- en WAZ-uitkeringen.



Dit betekent zowel voor het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het verbindingsorgaan in de zin van het Verdrag en verantwoordelijk voor afrekening van zorgkosten en bijdrage-inning bij verdragsgerechtigden, als voor het Marokkaanse verbindingsorgaan dat de bestaande administratie in stand moet blijven en dat de voor de wederzijdse afrekening van zorgkosten benodigde informatie uitgewisseld blijft worden.

6. Associatierecht

In 1996 is de Euro-mediterrane overeenkomst gesloten waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko anderzijds (PB EU L70 van 18 maart 2000) (hierna Associatieakkoord). In de artikelen 65 tot en met 68 zijn bepalingen neergelegd inzake de sociale zekerheid van werknemers met de Marokkaanse nationaliteit werkzaam in een lidstaat van de EU. Deze bepalingen verplichten niet tot export van uitkeringen.⁹

De EU en Marokko zijn in onderhandeling over de totstandkoming van een Associatiebesluit¹⁰ met betrekking tot de vaststelling van bepalingen voor de coördinatie van sociale zekerheid van de EU in relatie tot Marokko. Wanneer het besluit van kracht wordt, is afhankelijk van het verloop van de onderhandelingen. Naar verwachting is dit op zijn vroegst 1 januari 2014. Zodra dit Associatiebesluit van kracht wordt ontstaat opnieuw een exportverplichting voor de partnertoeslag en gedifferentieerde uitkering naar leefvorm op grond van de AOW en de uitkeringen op grond van de Anw. Tevens ontstaat opnieuw een exportverplichting voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zover de arbeidsongeschiktheid voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte. Het Associatiebesluit bevat tevens handhavingmechanismen.¹¹ De kinderbijslag en het kindgebonden budget zijn uitgesloten van de verplichting tot export.

7. Inwerkingtreding

Ingevolge artikel 2 treedt deze wet in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Opzegging van het Verdrag dient te geschieden uiterlijk zes maanden vóór het einde van het lopende kalenderjaar; het Verdrag houdt alsdan op van kracht te zijn aan het einde van dat jaar. Het kabinet streeft ernaar vóór 1 juli 2013 het Verdrag op te zeggen zodat de beëindiging van het Verdrag met ingang van 1 januari 2014 effectief zal zijn.

Krachtens bepalingen in de diverse sociale verzekeringswetten dient de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekend te maken in welke landen op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op uitkering kan bestaan. Na opzegging van het Verdrag zal de thans geldende bekendmaking ten aanzien van Marokko worden aangepast.

8. Financiële effecten

Uitkeringslasten

A. Kinderbijslagen

Marokko is het land met de grootste uitkeringslast van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Wet kindgebonden budget (Wkb) buiten de EU. De uitkeringslasten van AKW en Wkb laten meerjarig een dalend patroon zien. Indien het Verdrag uiterlijk per 1 juli 2013 wordt opgezegd, zal de export van AKW en Wkb voor de nieuwe gevallen stoppen per 1 januari 2014 en voor de lopende gevallen wegens overgangsrecht per 1 juli 2014. Dit wetsvoorstel heeft vooral financiële gevolgen voor

⁹ Naar zijn bewoordingen handelt artikel 65, vierde lid, over het wegnemen van deviezenbeperkingen ten aanzien van het overmaken, door werknemers, van aan hen toekomende uitkeringen naar Marokko. Exportverplichtingen in socialezekerheidsverdragen en EG-verordeningen plegen anders te worden geformuleerd. Indien men desalniettemin zou aannemen, dat bedoeld artikellid naar zijn bedoeling mede het oog heeft op het invoeren van een exportverplichting voor de socialezekerheidsadministratie in geval de uitkeringsgerechtigde niet meer woonachtig is in de uitkerende staat, en mede betrekking heeft op andere personen dan werknemers, moet worden opgemerkt, dat een dergelijke bepaling, overeenkomstig artikel 67 van de Associatie-overeenkomst, nadere uitwerking behoeft teneinde deze export verantwoord te kunnen doen plaatsvinden. Het gaat hierbij o.m. om een nadere bepaling van de groep van personen ten aanzien van wie deze exportverplichting dient te gelden, bepalingen ter voorkoming van samenloop met gelijksoortige uitkeringen, alsmede bepalingen in het administratieve vlak ten aanzien van de controle op de uitkeringsvoorwaarden in het woonland, de wederzijdse bijstand tussen de betrokken administratieve organen, en ten aanzien van de uitbetaling. Artikel 65, vierde lid, kent, anders dan artikel 65, eerste lid, van de Associatie-overeenkomst, dan ook geen rechtstreekse werking (zie het arrest Yousfi (C-58/93)).

¹⁰ Besluit Raad van de Europese Unie 11211/1/10 REV1, 12 oktober 2010.

¹¹ Deze handhavingmechanisme beperken zich tot de gecoördineerde sociale zekerheid en bieden derhalve geen grondslag voor vermogenscontroles in het kader van de bijstand.



personen die in Nederland wonen of werken en een kind hebben dat woonachtig is in Marokko¹².

De geraamde besparing op de uitkeringslasten AKW en Wkb als gevolg van opzegging van het Verdrag is weergegeven in Tabel 1. Wegens overgangsrecht zijn de besparingen in het eerste jaar lager dan in de daaropvolgende jaren. Bij de raming is rekening gehouden met de invoering van het woonlandbeginsel per 1 juli 2012 voor nieuwe AKW-gevallen en per 1 januari 2013 voor alle AKW- en Wkb-gevallen¹³.

Tabel 1. Te realiseren besparing op uitkeringslasten bij opzegging van het verdrag met Marokko (miljoen €)

	2014	2015	2016
AKW	1,4	2,5	2,5
WKB	0,2	0,3	0,3
Totaal	1,6	2,8	2,8

B. Overige uitkeringen

De te realiseren besparing als gevolg van het vervallen van de exportverplichting ANW voor nieuwe gevallen bedraagt naar verwachting jaarlijks € 0,8 mln, uitgaand van de toepassing van de woonlandfactor.¹⁴

De te realiseren besparingen als gevolg van het vervallen van de exportverplichting TW voor nieuwe gevallen zijn naar verwachting verwaarloosbaar. De omvang van het bestaande bestand neemt af. Jaarlijks komen er weinig nieuwe gevallen bij. De te realiseren besparingen als gevolg van het vervallen van de exportverplichting voor nieuwe WAO/WAZ/WIA (met uitzondering van uitkeringen die voortvloeien uit een arbeidsongeval of beroepsziekte) zijn naar verwachting eveneens klein.

C. Medische zorg

De besparing die wordt gerealiseerd doordat geen vergoeding meer wordt verleend voor de kosten van medische zorg bij tijdelijk verblijf in Marokko wordt geschat op € 5 miljoen per jaar. Bij het CVZ staan per medio 2012 circa 21.500 verdragsgerechtigden geregistreerd, waarvan circa 9.500 gezinsleden. In 2011 bedroeg de van deze groep ontvangen verdragsbijdrage € 0,5 mln. Over 2011 heeft nog geen afrekening plaatsgevonden. Op basis van de gemiddelde kosten uit het verleden wordt de aan Marokko te betalen zorgkosten over 2011 geraamd op € 5 mln. Verdragsgerechtigden die op het moment van buitenwerkingtreding van het verdrag in Marokko wonen behouden op basis van het overgangsrecht recht op vergoeding van zorgkosten ten laste van Nederland. Na buitenwerkingtreding van het verdrag komen er geen nieuw verdragsgerechtigden meer bij. Wel kan vanuit de Remigratiewet een tegemoetkoming voor een ziekteverzekering worden betaald.

Administratieve lasten

Het stopzetten van de export van de AKW en de WKB naar Marokko leidt, net als het stopzetten van export van de AKW en de WKB naar andere landen buiten de EU, op de korte termijn tot een lichte toename van de administratieve lasten voor burgers, omdat zij kennis moeten nemen van de maatregel. Bovendien zal een deel van hen bezwaar maken tegen de stopzetting. Op de langere termijn leidt de stopzetting daarentegen tot een afname van de administratieve lasten van burgers, omdat het aantal uitkeringen daalt. Uitgaande van de uniforme verdeling van administratieve lasten over alle exportlanden leidt dit wetsvoorstel tot een eenmalige toename van de administratieve lasten van 5.000 uur en € 4.000. Structureel leidt de maatregel tot een besparing van 10.000 uur en € 10.000.

Uitvoeringskosten

De opzegging van het Verdrag heeft gevolgen voor de uitvoeringskosten bij de SVB. Er van uitgaande dat het Besluit tussen de EU en Marokko gelijktijdig in werking treedt met het buiten werking stellen

¹² Verzekerden die op een andere grond dan het verdragsrecht kinderbijslag of kindgebonden budget ontvangen ten behoeve van een kind in het buitenland, blijven ook na opzegging van het socialezekerheidsverdrag het recht daarop behouden. Deze uitzonderingsgroep bestaat uit onder meer personen die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang en personen werkzaam op een ambassade. De grootte van deze groep in Marokko is echter verwaarloosbaar.

¹³ De raming houdt tevens rekening met het bestaan van een groep personen die bij de exportcijfers van de SVB zitten, maar naar omstandigheden beoordeeld toch in Nederland blijken te wonen en daarmee recht op AKW en Wkb behouden. Het gaat in dit geval veelal om tijdelijke verblijven. De grootte van deze groep wordt door de SVB geschat op 20 procent van totaal en er wordt aangenomen dat dit percentage representatief is voor Marokko. De weergegeven besparingen zijn hierdoor en door de invoering van het woonlandbeginsel, kleiner dan de export in 2011 van AKW (€ 4,4 mln.) en Wkb (€ 0,6 mln.) naar Marokko.

¹⁴ Hierbij is geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten die optreden wanneer ANW-gerechtigden minder snel zullen besluiten om in Marokko te gaan wonen.



van het verdrag (1 januari 2014) zijn de effecten op de uitvoeringskosten als volgt. De eenmalige kosten worden begroot op € 385.000,-. Op de structurele kosten wordt een besparing voorzien van € 200.000,- per jaar. In het eerste jaar na invoering zal dit ongeveer de helft zijn aangezien er sprake zal zijn van een overgangstermijn van de bestaande AKW-uitkeringen.

De implementatiekosten en structurele uitvoeringskosten voor het UWV bedragen minder dan € 1 miljoen. Op basis van een bestuurlijke afspraak tussen het Ministerie van SZW en UWV worden uitvoeringskosten als gevolg van beleidswijzigingen kleiner dan € 1 miljoen binnen het reguliere budget van UWV opgevangen.

Voor het CVZ geldt dat de afrekening van de kosten voor medische zorg bij tijdelijk verblijf snel komt te vervallen. Het behoud van recht op zorg op grond van het overgangsrecht betekent dat de relatie met Marokko deels in stand blijft. De afname van de daarmee samenhangende werkzaamheden zal gelijke tred houden met de afname van de groep verdragsgerechtigden die onder het overgangsrecht valt.

De werkzaamheden voor nieuwe inschrijvingen komen met ingang van de beëindiging van het Verdrag direct geheel te vervallen. Op basis van de gegevens van de laatste 5 jaar gaat het op jaarbasis om ongeveer 1.700 personen (1.000 'hoofdgerechtigden' en 700 gezinsleden).

9. Ontvangen commentaren

Het wetsvoorstel is voor toetsing voorgelegd aan de Inspectie SZW, het CVZ, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de SVB.

De Inspectie SZW heeft geen opmerkingen over de toezichtbaarheid. Het UWV en de SVB achten beëindiging van het Verdrag per 1 januari 2014 uitvoerbaar.

Het UWV en SVB merken op dat door opzegging van het Verdrag en het Akkoord de controle op rechtmatigheid van de lopende uitkeringen moeilijker wordt. UWV en SVB hebben in niet-verdragslanden beperkte mogelijkheden om de juistheid van de door de klant opgegeven gegevens te controleren. Na de buitenwerkingtreding van het Verdrag en het Akkoord resteert een beperkte juridische basis voor handhaving ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden die op 31 december 2013 in Marokko wonen. Artikel 31a van het Akkoord regelt de controle van de rechtmatigheid van de sociale zekerheidsuitkeringen maar blijft bij opzegging van het Verdrag van toepassing. De SVB wijst er op dat het de vraag is hoe hier in praktijk mee omgegaan zal worden waarbij de bereidwilligheid van de Marokkaanse autoriteiten een belangrijke rol zal spelen. Er bestaat een serieus risico dat het Marokkaanse verbindingsorgaan *Caisse Nationale de Sécurité Sociale* (CNSS) niet langer tot samenwerking bereid en de controlemogelijkheden fors worden beperkt.

UWV, SVB en CVZ wijzen verder op de belangrijke rol die sociaal attaché in Marokko vervult bij het onderhouden van contacten in Marokko. Het CVZ merkt op dat ook na beëindiging van het verdrag samenwerking met de Marokkaanse autoriteiten nodig blijft om uitvoering te geven aan het overgangsrecht. Volgens UWV en SVB is daarnaast de preventieve werking van de aanwezigheid van de sociaal attaché niet te verwaarlozen.

UWV, SVB en de inspectie SZW geven verder aan dat bij beëindiging van het Verdrag er geen juridische basis meer is voor het uitvoeren van de vermogenscontroles WWB. De Inspectie SZW wijst op de risico's dit oplevert voor de rechtmatige uitvoering van de WWB.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,