

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2013

Onder het vorige kabinet is begonnen met de aanpassing van eenentwintig bilaterale socialezekerheidsverdragen. Dit was nodig vanwege het voornemen de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget naar landen buiten de Europese Unie¹ (EU) te beëindigen en het voornemen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om de zorgkosten die worden gemaakt bij tijdelijk verblijf buiten de EU niet langer te vergoeden (beperking werelddekking).

Zoals toegezegd tijdens een algemeen overleg op 10 februari 2011 (Kamerstuk 32 500 XV, nr. 69) bericht ik uw Kamer in deze brief mede namens de Minister van VWS over het verloop van het traject van deze verdragsaanpassingen. In deze brief ga ik ook in op het verloop van de onderhandelingen met Marokko, zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg SUWI-onderwerpen van 14 februari 2013 (Kamerstuk 26 448, nr. 489). De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bij brief van 19 juni 2013 verzocht om uw Kamer voor 1 juli 2013 te informeren over het verloop van de onderhandelingen Marokko.

1. Overzicht verdragen

Thans is in behandeling bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel Herziening exportbeperking kinderbijslag waarin wordt bepaald dat voor kinderen die woonachtig zijn in een land buiten EU, niet langer recht bestaat op kinderbijslag en kindgebondenbudget. Om uitvoering te geven aan dit wetsvoorstel is herziening nodig van negentien verdragen (tabel 1, categorie A en B).

¹ Onder de EU wordt steeds verstaan de EU-lidstaten, de landen die behoren tot de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en Zwitserland.

De export van kinderbijslag en kindgebondenbudget naar veertien andere verdragslanden² kan zonder verdragswijziging worden beëindigd wanneer het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen³. Het bilaterale socialezekerheidsverdrag met deze landen staat toe dat Nederland bij nationale wetgeving bepaalt dat de kinderbijslag wordt beëindigd voor kinderen die wonen buiten Nederland.

De Minister van VWS bereidt een wijziging voor van de Zorgverzekeringswet (Zvw) op grond waarvan de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf in een land buiten de EU uit het basispakket van de Zvw zal worden gehaald. De Minister van VWS is voornemens om een daartoe strekkend wetsvoorstel in de tweede helft van dit jaar in te dienen bij het parlement.

Naast aanpassing van het basispakket van de Zvw vereist beperking van de werelddekking ook wijziging van negen bilaterale socialezekerheidsverdragen (tabel 1, categorie B en C). Deze verdragen kennen bepalingen betreffende aanspraak op medische zorg bij een tijdelijk verblijf op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij, die door de rechthebbenden rechtstreeks inroepbaar zijn.

Tabel 1: Overzicht te wijzigen bilaterale socialezekerheidsverdragen.

Wijziging verdrag in verband met:

A. Beëindigen export kinderbijlagen	Australië, Canada, Filippijnen, Indonesië, Israël, Monaco, Nieuw-Zeeland, Quebec, Suriname, Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Zuid-Korea
B. Beëindigen export kinderbijlagen en beperken werelddekking	Bosnië, Kaapverdië, Kosovo, Marokko, Montenegro, Servië, Tunesië
C. Beperken werelddekking	Macedonië, Turkije

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op 10 februari 2011 tijdens een algemeen overleg over de aanpak beperkingen export uitkeringen, toegezegd om gedurende dit traject het parlement te informeren over de voortgang bij de aanpassing van deze verdragen⁴.

2. Aanpak verdragsbesprekingen

Voor het wijzigen van een bilateraal verdrag is de instemming van de verdragspartner nodig. Het traject dat moet worden afgelegd om te komen tot aanpassing van een verdrag is bewerkelijk, zowel in de fase van de voorbereiding van de verdragsvoorstellen als het voeren van besprekingen daarover.

Om dit zo efficiënt mogelijk te laten verlopen wordt aan iedere verdragspartner een voorstel gedaan tot wijziging van het verdrag. Dit gebeurt in de vorm van een daartoe strekkend wijzigingsprotocol, waarbij Nederland heeft voorgesteld om het wijzigingsprotocol voorlopig toe te passen vanaf het moment van ondertekening. Door voorlopige toepassing kan de export van kinderbijslag en het vergoeden van zorgkosten bij tijdelijk verblijf direct worden beëindigd na ondertekening van het wijzigingsprotocol met inachtneming van een wettelijke overgangstermijn van zes maanden voor lopende uitkeringen kinderbijslag en kindgebondenbudget. De regering zal ieder wijzigingsprotocol na ondertekening voorleggen

² Argentinië, Belize, Chili, Ecuador, Egypte, Hongkong, Jordanië, Kroatië, Macedonië, Panama, Paraguay, Thailand, Turkije en Uruguay.

³ Kamerstuk 33 162, nr. 6.

⁴ Kamerstuk 32 500 XV, nr. 69.

voor advies aan de Raad van State en aan het parlement voor stilzwijgende goedkeuring.

Het overhandigen van een wijzigingsprotocol en verschaffen van een nadere toelichting is gedaan door de Nederlandse ambassades ter plaatse. De ambassades zijn ook zoveel mogelijk ingeschakeld bij het beantwoorden van vragen van de verdragspartners en bij het voeren van verdragsbesprekingen.

Het wijzigen van verdragen is gefaseerd aangepakt. Mede op verzoek van de Tweede Kamer is daarbij prioriteit gegeven aan de landen met het grootste budgettaire beslag kinderbijslag/kindgebondenbudget en zorgkosten bij tijdelijk verblijf. De eerste landen waaraan een voorstel tot wijziging van het verdrag is toegezonden, zijn Turkije en Marokko. Vervolgens is begonnen met het toesturen van een wijzigingsprotocol aan de landen waar alleen een verdragswijziging nodig is in verband met beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget. Daarna is aan de nog resterende landen, waar zowel een wijziging van het verdrag nodig is voor het beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget als voor het beperken van de werelddekking, een wijzigingsprotocol toegezonden. Bij vier landen (Bosnië, Servië, Tunesië en Montenegro) is aanpassing van het verdrag in verband met het beëindigen van de export van kinderbijslag en het beperken van de werelddekking onderdeel van een bredere aanpassing van het verdrag. Om daarover goed te kunnen onderhandelen is het van belang die onderhandelingen pas te beginnen nadat het parlement deze maatregelen heeft goedgekeurd.

3. Verloop verdragsbesprekingen

Het wijzigen van verdrag duurt normaal gesproken geruime tijd, in de regel minstens één tot twee jaar. Door het eenzijdig Nederlands belang heeft wijziging van het verdrag bij veel verdragspartners geen hoge prioriteit en duren de onderhandelingen in een aantal gevallen langer. Mede dankzij de inspanningen van Nederlandse ambassades ter plaatse zijn er in de besprekingen met verdragslanden toch vorderingen gemaakt. Sommige verdragspartners vragen in ruil voor instemming met verdragswijziging om overgangsmaatregelen voor degene die reeds een uitkering kinderbijslag en kindgebondenbudget ontvangen. Wanneer de Eerste Kamer het wetsvoorstel Herziening exportbeperking kinderbijslag aanneemt verwacht ik dat dit de onderhandelingspositie van Nederland verder zal versterken.

Turkije

In september 2011 heeft in Ankara een eerste ambtelijke bespreking plaatsgevonden over het voorstel tot wijziging van het verdrag. Wijziging van het verdrag met Turkije is alleen noodzakelijk in verband met het beëindigen van de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf⁵. Aan de orde kwamen ook de invoering van het woonlandbeginsel en het beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget. Turkije vond al deze maatregelen in strijd met de principes van de internationale sociale zekerheid en kon zich niet vinden in de opvatting dat invoeren van het woonlandbeginsel en beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget mogelijk is binnen de internationaal rechterlijke kaders, waaronder die van het bilaterale verdrag en het EU-associatierecht.

⁵ Kamerstuk 33 162, nr. 3, Kamerstuk 33 162 C.

Overeenkomstig de suggestie in de voorlichting van de Raad van State inzake internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel herziening exportbeperking kinderbijslag zal voorafgaand aan het stopzetten van de export kinderbijslag en kindgebonden budget nogmaals met de Turkse autoriteiten overleg worden gevoerd⁶. Dit overleg heeft dan uitdrukkelijk en uitsluitend tot doel het Nederlandse beleid met betrekking tot de export van kinderbijslag toe te lichten. Besprekingen over verdragswijziging inzake de werelddekking zullen worden voortgezet nadat de Minister van VWS een wetsvoorstel heeft ingediend dat strekt tot beperking van de werelddekking.

Marokko

In november 2011 heeft een ambtelijke delegatie besprekingen gevoerd in Rabat. In verband met de verkiezingen in Marokko die op dat moment aanstaande waren, was de Marokkaanse delegatie niet bevoegd tot het voeren van onderhandelingen. De besprekingen waren bedoeld om een toelichting te geven op de Nederlandse voorstellen ter voorbereiding van latere onderhandelingen. Daarna kwam er echter geen reactie van Marokko op herhaalde verzoeken van Nederlandse kant op hoog ambtelijk en diplomatiek niveau om onderhandelingen te beginnen. Dit was voor het kabinet aanleiding om zich op 30 november 2012 te beraden op de opstelling van Marokko en op de vraag welke consequenties het daaraan zal verbinden⁷. Nadien is tijdens een bezoek van de Marokkaanse Minister voor Marokkanen in het buitenland aan de Minister van SZW op 27 maart 2013 afgesproken onderhandelingen te beginnen en heeft op ambtelijke niveau op 6 en 7 mei 2013 een eerste ronde van besprekingen plaatsgevonden in Den Haag. Tot resultaten heeft dit overleg nog niet geleid. Op korte termijn zal de dialoog worden voortgezet om te kijken of de verschillende standpunten, die ver uiteen liggen, nader tot elkaar kunnen worden gebracht.

Overige landen

De Filippijnen, Zuid-Korea en Monaco hebben op ambtelijk niveau laten weten dat zij kunnen instemmen met de voorgestelde verdragsaanpassing.

Ik verwacht dat na aanvaarding van het wetsvoorstel Herziening exportbeperking kinderbijslag met zes verdragslanden⁸ inhoudelijk overeenstemming kan worden bereikt over aanpassing van het verdrag. Uit de reacties van deze landen blijkt dat zij bereid zijn mee te werken aan de verdragswijziging. Australië en Canada hebben daarbij gevraagd om lopende uitkeringen kinderbijslag en kindgebondenbudget niet te beëindigen.

Met andere verdragslanden landen bevinden de contacten zich in de fase waarin informatie wordt uitgewisseld over de achtergrond van het Nederlandse voorstel. Geen van deze landen heeft op voorhand laten weten dat het voorstel van Nederland niet aanvaardbaar zou zijn.

Voorlopige toepassing wijzigingsprotocol

Onderdeel van ieder wijzigingsprotocol dat is overhandigd aan verdragspartners, is de voorlopige toepassing daarvan. Niet alle verdragslanden kennen echter de mogelijkheid van voorlopige toepassing of zullen

⁶ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 juni 2013.

⁷ 33 400 XV, nr. 75.

⁸ Australië, Canada, Israël, Kosovo, Nieuw-Zeeland, Suriname.

hiermee willen instemmen. In de meeste Angelsaksische landen, zoals Australië, is voorlopige toepassing niet gebruikelijk of is het niet mogelijke wijzigingen waar het hier om gaat voorlopig toe te passen.

4. Verdere verloop en budgettaire gevolgen

Het aanhouden van de behandeling van het wetsvoorstel Herziening exportbeperking kinderbijslag vormt een complicerende factor bij de onderhandelingen. Nederland wil de verdragen aanpassen om uitvoering te geven aan deze wet. Daarom zal pas tot ondertekening van een wijzigingsprotocol worden overgegaan nadat het parlement heeft ingestemd met het wetsvoorstel. In de tussentijd worden de contacten met verdragspartners voortgezet om verdragswijziging voor te bereiden. Het streven is om zo spoedig mogelijk na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot ondertekening over te gaan.

In het wetsvoorstel Herziening exportbeperking kinderbijslag is rekening gehouden met een besparing van 3 miljoen euro in 2014 en 6 miljoen euro vanaf 2015⁹. Ongeveer 1/3 van deze besparing wordt gerealiseerd doordat bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget naar veertien landen vanzelf wordt beëindigd met in achtneming van de in het wetsvoorstel opgenomen overgangstermijn van zes maanden voor lopende uitkeringen. Het resterende deel van de besparing moet worden gerealiseerd door het wijzigen van verdragen. Hoewel enkele verdragswijzigingen mogelijk nog in 2013 tot stand kunnen komen ga ik er van uit dat met de meeste verdragspartners pas in de loop van 2014 een definitief akkoord kan worden gesloten. De export van kinderbijslag en kindgebondenbudget naar die landen zal dus niet per 1 januari 2014 worden beëindigd maar pas op een later moment. Voor de jaren 2014–2016 leidt dit tot een gecumuleerd besparingsverlies van maximaal 4 miljoen euro. De exacte omvang van dit besparingsverlies en een eventueel besparingsverlies na 2016, is afhankelijk van het moment waarop verdragswijzigingen in werking treden en van afspraken over overgangsmaatregelen voor lopende uitkeringen.

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

⁹ Kamerstuk 33 162, nr. 3.