

25 757

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 december 1998

1. Algemeen

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties bij dit wetsvoorstel en is de leden erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee zij het voorlopig verslag hebben uitgebracht. Het kabinet is verheugd dat de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel, een betere waarborg voor een rechtmatige uitkeringsverstrekking door middel van de invoering van het territorialiteitsbeginsel, ook in de Eerste Kamer breed wordt onderschreven. De meeste fracties geven aan op onderdelen van het wetsvoorstel nog vragen te hebben. Gezien de diversiteit van de aan de orde gestelde onderwerpen en het feit dat de fracties ten aanzien van een aantal onderwerpen soortgelijke vragen stellen, vindt de beantwoording plaats aan de hand van de aangesneden thema's.

2. Territorialiteitsbeginsel

De leden van GroenLinks vragen een nadere toelichting op de bijdrage aan de rechtmatigheidsdoelstelling die de invoering van het territorialiteitsbeginsel kan leveren. Zij vragen waarop de overtuiging is gebaseerd dat landen, in het licht van het exportverbod, bereid zijn om een verdrag te sluiten.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat de uitvoering van de sociale verzekeringen rechtmatig plaatsvindt. Als het gaat om de toekenning en betaling van uitkeringen over de grens, blijken niet in alle gevallen voldoende waarborgen te bestaan voor het bereiken van de rechtmatigheidsdoelstelling. Het ontbreekt de uitvoering aan adequate instrumenten om bedoelde waarborgen over de grens te verkrijgen. De invoering van het territorialiteitsbeginsel betekent dat over de grens in beginsel geen recht op uitkering bestaat. Opheffing van dit beginsel ten aanzien van een bepaald land is uitsluitend mogelijk op grond van een verdrag. Daardoor heeft het desbetreffende exportland er belang bij mee te werken aan goede handhavingsafspraken met het oog op een bestaansvoorziening voor ingezetenen.

Het nu reeds in werking laten treden van het wetsvoorstel in plaats van na drie jaar, wat de strekking was van het amendement van het lid Bijleveld-

Schouten (Kamerstukken II, 1998/1999, 25 757, nr. 9) waarop de leden van GroenLinks nog een reactie wensen, zorgt dat het belang van de exportlanden bij een verdrag nu reeds actueel is. Daardoor heeft Nederland een onderhandelingspositie om op korte termijn tot adequate handhavingsovereenkomsten te komen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de memorie van toelichting onvolledig is op het punt van de exporteerbaarheid van de uitkeringen.

Het kabinet heeft aangegeven dat het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen in die zin uniek is, dat de socialeverzekeringswetten, door het ontbreken van het territorialiteitsbeginsel, thans geen belemmering kennen voor de exporteerbaarheid van de uitkering. Daarmee is niet gezegd dat andere landen geen uitkeringen zouden exporteren. Dit is namelijk wel het geval, echter alleen als een verdrag daarvoor de juridische grondslag biedt.

De leden van GroenLinks vragen of de invoering van het territorialiteitsbeginsel in de sociale verzekeringen een eerste stap betekent op weg naar harmonisering van wetgeving op Europees niveau.

Het kabinet merkt hierover op dat harmonisering van de stelsels van sociale zekerheid binnen de Europese Unie niet aan de orde is. Convergence van de nationale socialezekerheidsstelsels is wel een doelstelling op Europees niveau, hetgeen in een aanbeveling is vastgelegd. De invoering van het territorialiteitsbeginsel betekent derhalve dat het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen op dat punt overeenstemt met de andere stelsels binnen de Europese Unie.

3. (Tijdelijk) verblijf in het buitenland/in Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen in te gaan op de uitvoerbaarheid van de zogenaamde driemaandstermijn. Ook de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar.

De uitvoerbaarheid van de driemaandstermijn verschilt naar het oordeel van het kabinet in essentie niet van die van het begrip wonen. Weliswaar is voor de controle of iemand niet (langer) in Nederland woont of langer dan acht maanden in het jaar buiten Nederland verblijft (het GBA-criterium waarop de VVD-fractie doelt), het GBA beschikbaar als hulpmiddel, maar als zodanig doorgaans slechts bruikbaar voorzover de betrokkene terzake zelf melding doet aan het GBA. Zowel als het gaat om wonen als om de driemaandstermijn is derhalve primair de informatie van betrokkene zelf van belang. Op de betrokkene rust terzake dan ook een informatieverplichting.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de plaats in het wetsvoorstel waarin het territorialiteitsbeginsel nog een zekere nawerking heeft na het tot stand komen van een handhaafbaar verdrag. Deze leden verwijzen naar een verklaring van de staatssecretaris aan het einde van het plenair debat in de Tweede Kamer dat «herleving alleen maar kan plaatsvinden als men terugkeert naar Nederland en de termijn van drie maanden aanvaardt».

Naar aanleiding hiervan kan worden opgemerkt dat deze zinsnede wellicht een verkeerde suggestie wekt met betrekking tot de werking van dit wetsvoorstel. Ter verduidelijking kan het volgende worden opgemerkt. In verband met de opmerkingen van deze leden kunnen twee situaties worden onderscheiden.

De verzekerde die in het buitenland woont of langer dan drie maanden in het buitenland verblijft heeft geen recht op toekenning van een uitkering indien het verzekerde risico intreedt, tenzij er met dat land op dat moment

reeds een verdrag is gesloten. Indien betrokkene als gevolg van het niet aanwezig zijn van een verdrag besluit terug te keren naar Nederland, wordt hij weer als verzekerde aangemerkt en heeft hij, indien hij voldoet aan de voorwaarden die de wet stelt, recht op toekenning van een uitkering. Dit staat vermeld in de eerste twee leden van de in het wetsvoorstel ingevoegde artikelen (bijvoorbeeld artikel 20 WAO). De tweede situatie is dat betrokkene zijn recht op een uitkering heeft verloren als gevolg van de niet tijdige totstandkoming (binnen drie jaar) van een verdrag. Dit recht kan niet meer herleven zolang hij in dat land blijft wonen. Ook niet als na ommekomst van die termijn van drie jaar alsnog een verdrag tot stand komt. Herleving of heropening van dat recht kan uitsluitend plaatsvinden indien betrokkene terugkeert naar Nederland. De driemaandstermijn heeft in dit verband alleen betekenis indien de verzekerde niet in Nederland gaat wonen, zijn woonplaats in het buitenland blijft aanhouden, maar in Nederland onafgebroken langer dan drie maanden verblijft.

Indien deze situatie zich voordoet wordt de betrokkene voor de toekenning, maar tevens voor de heropening (nadat hij aangemerkt is als verzekerde) van het recht op een uitkering, behandeld alsof hij in Nederland woont. Dat de verzekerde dan zijn woonplaats in het buitenland aanhoudt doet hieraan niets af.

Het laatste artikellid van de voorgestelde wetteksten inhoudende: «Onze Minister maakt de landen bekend waarin op grond van verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op uitkering bestaat», is slechts vaststellend van aard. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal door middel van een lijst bekend maken in welke landen met ingang van inwerkingtreding van de voorgestelde wetteksten geen exportbeperking aanwezig is. Deze lijst wordt telkens geactualiseerd naar de stand van zaken met betrekking tot de totstand-gekomen verdragen.

De leden van de PvdA-fractie spreken over een terugkeerrecht en een terugkeerplicht. De keuze voor het gebruik van deze begrippen is niet de keuze van het kabinet. De ratio achter de termijn van drie maanden is dat indien enerzijds het verblijf in het buitenland langer dan drie maanden gelijk wordt gesteld met wonen in het buitenland, het verblijf langer dan drie maanden in Nederland, van in het buitenland wonenden, tevens gelijkgesteld dient te worden met wonen in Nederland. Het recht op een uitkering kan dan alsnog ontstaan dan wel het recht wordt niet ingetrokken. Aangezien de handhaafbaarheid van het verstrekken van uitkeringen in Nederland voldoende kan worden gerealiseerd zijn er vanuit deze optiek geen beletselen voor het vaststellen van dit recht op een uitkering.

Dezelfde leden vragen of een «terugkeerrecht» gegarandeerd is in ons vreemdelingenrecht. Of een zodanig terugkeerrecht is gegarandeerd, hangt af van de individuele omstandigheden van de betrokken persoon en de terzake voor hem geldende regels van het vreemdelingenrecht. Wat de socialeverzekeringsaspecten betreft kan worden opgemerkt dat de vraag of bij terugkeer betrokkene in alle gevallen zijn recht op een uitkering behoudt afhankelijk is van meer voorwaarden dan uitsluitend het wonen of het langer dan drie maanden in Nederland verblijven. Deze voorwaarden liggen besloten in de socialeverzekeringswetgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de «terugkeerplicht» niet een vergroting van het procesrisico met zich brengt. De door dit wetsvoorstel geopende mogelijkheid van het «herstel van het uitkeringsrecht», zoals deze leden dit noemen, zal naar het oordeel van het kabinet eerder een verlaging van eventuele procesrisico's met zich brengen. Er is namelijk geen sprake van «terugkeerplicht» maar van de mogelijkheid dat

«oude» rechten kunnen herleven of nieuwe rechten kunnen ontstaan indien betrokkene zich weer in Nederland vestigt. Het kan dus niet gekwalificeerd worden als het definitief ontnemen van eigendom. Onder voorwaarden gesteld in de wet kan men het uitkeringsrecht weer «terug krijgen».

De leden van de PvdA-fractie vragen of een wetssystematische uitleg kan worden gegeven van het gebruik van in de wettekst gehanteerde begrippen als «weer aanmerken als verzekerde», «heropening» en «herleving».

De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van verschillende artikelen van de socialeverzekeringswetgeving houden verband met de in die wetten gehanteerde begrippen-kaders. Zo geldt bijvoorbeeld voor het recht op een ZW-uitkering en een recht op toekenning van WAO-uitkering dat betrokkene verzekerde dient te zijn. Indien een betrokkene als gevolg van vertrek naar het buitenland geen recht op een ZW-uitkering of een recht op toekenning van WAO-uitkering heeft, is hij geen verzekerde meer voor de desbetreffende wet. Wil bij terugkeer in Nederland alsnog sprake kunnen zijn van een recht op een ZW-uitkering of recht op toekenning van WAO-uitkering, dan is het noodzakelijk om betrokkene eerst als verzekerde aan te merken. In verband daarmee heeft opneming van deze zinsnede plaatsgevonden in deze wetten.

Het begrip «heropening» wordt in de ZW, de WAO en de WAZ gebruikt voor die situaties waarin een persoon na eindiging van zijn recht weer aanspraak heeft op dat recht. Zo kan, als gevolg van vertrek naar het buitenland, een recht eindigen. Na eindiging kan heropening plaatsvinden, als aan de voorwaarden voor het recht wordt voldaan.

Wat het begrip «herleving» betreft kan het volgende worden opgemerkt. Dit begrip wordt, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken, in de WW gehanteerd. In tegenstelling tot wat deze leden opmerken, is echter in het kader van de ANW geen sprake van introductie van dat begrip. Reeds in de artikelen 16 en 28 van die wet wordt dat begrip gehanteerd. Voor de AOW is het begrip wel nieuw. Er is hier echter sprake van een nieuw fenomeen in de wetssystematiek van de AOW. Ook al heeft een persoon de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, ingeval van vertrek naar het buitenland bestaat onder omstandigheden geen recht op de in die wet geregelde toeslag. In die situatie ontstaat een recht op toeslag niet of eindigt dat recht. Bij terugkeer in Nederland kan dat recht evenwel weer worden verkregen.

In het wetsvoorstel wordt dat met het begrip «herleving» aangeduid. Ofschoon een ander begrip tevens had kunnen worden gehanteerd, kan aan het systeem van de AOW geen specifiek te hanteren term worden ontleend. Daarom is, in lijn met de andere terzake relevante wetgeving op het terrein van de volksverzekeringen, de ANW, gekozen voor het begrip «herleving».

4. Rechtszekerheid

De leden van de CDA-fractie vragen welk perspectief vanuit het rechtszekerheidsbeginsel wordt geboden aan uitkeringsgerechtigden die na afloop van de overgangstermijn van drie jaar worden geconfronteerd met het exportverbod.

In het licht van de handhavingsdoelstelling van het wetsvoorstel wenst het kabinet nogmaals te benadrukken dat maximaal wordt ingezet op het verkrijgen van waarborgen terzake. Deze dienen te worden vastgelegd in verdragen met de landen waarnaar thans socialeverzekerings-uitkeringen worden geëxporteerd.

De overgangstermijn van drie jaar waarin het wetsvoorstel voorziet, is niet

alleen bedoeld om de beoogde verdragen te sluiten, maar ook om de individuele uitkeringsgerechtigde de tijd te gunnen zich in te stellen op de situatie waarin hij mogelijk zijn recht op uitkering verliest. Ten aanzien van bestaande uitkeringsrechten is er dan ook sprake van uitgestelde werking van de toepassing van het territorialiteitsbeginsel.

Het kabinet acht het niet gewenst, dat in situaties waarin waarborgen voor handhaafbaarheid niet kunnen worden verkregen, uitkeringen onbeperkt blijven worden geëxporteerd. Bovendien betekent dit een blijvend ongelijke behandeling van personen die weliswaar in hetzelfde land wonen, maar waarvan sommigen geen recht op uitkering hebben omdat geen handhavingsverdrag tot stand is gekomen, terwijl anderen desondanks wel recht op uitkering hebben. Door te kiezen voor een uitgestelde werking van drie jaar wordt naar het oordeel van het kabinet zowel recht gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel enerzijds, als aan het beginsel van gelijke behandeling en de handhavingsdoelstelling anderzijds.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie wijzen op het belang van vroegtijdige persoonlijke informatie aan de belanghebbenden. Het kabinet onderschrijft dit belang. In overleg met de uitvoeringsorganen wordt bezien hoe hieraan zo adequaat mogelijk gestalte kan worden gegeven.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de CDA-fractie door wie en op welke wijze toezicht wordt gehouden op het niet strijdig zijn van de handhavingsmaatregelen met andere internationale regelingen en afspraken, merkt het kabinet het volgende op.

De totstandkoming van verdragen waarvan de handhavingsmaatregelen onderdeel uitmaken is na advisering door de Raad van State omgeven met de zorgvuldige parlementaire goedkeuringsprocedure zoals die is omschreven in de Grondwet en waarbij zowel de Tweede als de Eerste Kamer nauw zijn betrokken.

In die zin acht het kabinet de kwaliteit van de totstandkoming van handhavingsmaatregelen in een verdrag gewaarborgd. Verwezen kan tevens worden naar de in acht te nemen Aanwijzingen voor de regelgeving (nrs. 304–327). Voor het overige is de interpretatie van verdragsbepalingen en de mogelijke strijdigheid van verdragen met andere bepalingen van internationaal recht onderworpen aan het oordeel van rechterlijke instanties.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de positie van de uitkeringsgerechtigde is, als een (handhavings)verdrag wordt opgeschort of beëindigd. Zij vragen hoe hierover zal worden gecommuniceerd en op welke wijze het parlement hierbij wordt betrokken.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen problemen die zich incidenteel kunnen voordoen bij de nakoming van de handhavingsverplichtingen, en structurele problemen terzake.

Bij incidentele problemen in de gevalsbepaling moet een verdragsbepaling die voorziet in schorsing van de uitkering indien de noodzakelijke inlichtingen niet worden verschaft, voldoende soelaas bieden. Worden de noodzakelijke inlichtingen alsnog verstrekt en geven deze geen aanleiding om het uitkeringsrecht te herzien of in te trekken, dan wordt de betaling van de uitkering hervat en vindt een eventuele nabetaling plaats. Ten aanzien van een schorsingsbeslissing komt de uitkeringsgerechtigde de rechtsbescherming van de Awb toe.

Blijken problemen in de nakoming van de handhavingsverplichtingen structureel van aard te zijn, dan behoren opschorting en zelfs opzegging van het verdrag tot de opties. Voor opzegging van een verdrag is goedkeuring van de Staten-Generaal vereist. Wordt opschorting overwogen, dan zal het parlement hierover worden geïnformeerd.

Voor de uitkeringsgerechtigde betekent opschorting of opzegging van het verdrag dat het exportverbod voor hem in beginsel gaat gelden, afhankelijk van hetgeen daaromtrent in het verdrag is geregeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waar sprake kan zijn van rechtszekerheid, nu betrokkene zijn uitkeringsrecht verliest als er na drie jaar geen verdrag tot stand is gekomen. Voorts informeren deze leden naar het uitgangspunt van eerbiedigende werking dat leidraad zou moeten zijn bij de vormgeving van overgangsrecht bij wijziging van socialeverzekeringswetten, zoals neergelegd in de motie Van der Zandschulp. Zij vragen, mede met het oog op de totstandkoming van de ANW, wat het nut is om dergelijke moties aan te nemen.

Naar aanleiding van deze vragen kan allereerst worden opgemerkt dat omtrent het te hanteren overgangsrecht in het kader van het sociaal-verzekeringsrecht door het kabinet een notitie is opgesteld, waarin vanuit verschillende invalshoeken en beginselen de verschillende vormen van overgangsrecht worden belicht. De conclusie van deze notitie houdt in dat de keuze voor het te kiezen overgangsrecht een resultaat is van de afweging van deze invalshoeken en beginselen. Van een zonder meer aannemen van het in genoemde motie neergelegde uitgangspunt is derhalve geen sprake.

Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 166) is bij nieuwe regelgeving de onmiddellijke werking uitgangspunt. Toegesplitst op de sociale verzekeringen betekent dit dat bestaande uitkeringen op het moment van inwerkingtreding van een wet onder het regiem van die wet komen te vallen. Niettemin dient bij iedere wetswijziging, zoals ook de onderhavige wetswijziging, te worden bezien welk type overgangsrecht het meest aangewezen is, gelet op de gevolgen die een nieuwe wet kan hebben voor personen die reeds uitkeringsgerechtigd zijn. Indien deze gevolgen onwenselijk worden geacht, kan de keuze voor eerbiedigende of uitgestelde werking op zijn plaats zijn.

De keuze voor het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel wordt in de afweging tussen het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel bepaald. Wat dit laatste beginsel betreft is het kabinet van mening dat zo veel mogelijk dient te worden voorkomen dat gedurende langere tijd twee afzonderlijke regelingen naast elkaar blijven bestaan. Het valt moeilijk uit te leggen waarom de ene persoon met een socialeverzekeringsuitkering, die reeds voor de inwerkingtreding van de wet in het buitenland woonde wel recht behoudt op zijn uitkering en een andere persoon zijn uitkeringsrecht verliest, omdat hij na de inwerkingtreding van de wet buitenslands is gaan wonen. Niettemin heeft het kabinet, gelet op de consequenties van de onderhavige wet voor uitkeringsgerechtigden, gemeend gedurende een drietal jaren het nieuwe regiem niet van toepassing te doen zijn op personen die reeds in het buitenland wonen met een recht op een socialeverzekeringsuitkering. In de afweging van de genoemde twee beginselen meent het kabinet dat het in het wetsvoorstel neergelegde overgangsrecht evenwichtig is.

Wat het rechtszekerheidsbeginsel betreft kan nog worden opgemerkt dat de keuze om het recht op een lopende socialeverzekeringsuitkering te beëindigen wordt gerechtvaardigd, nu er geen sprake is van een blijvende eindiging van het uitkeringsrecht. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet immers in de mogelijkheid dat een uitkeringsrecht wordt heropend of herleeft. Het recht op een uitkering wordt betrokkene met deze wet derhalve niet blijvend ontnomen.

Het kabinet is van mening dat met het vorenstaande voldoende is aangegeven welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij het te kiezen overgangsrecht. De suggestie dat genoemde motie naar de prullenbak kan worden verwezen en de twijfel van de leden van de fractie

van GroenLinks aan het nut om dergelijke moties aan te nemen, worden door het kabinet niet gedeeld. Bij nieuwe wetgevingsprojecten zal immers veelal de vraag aan de orde zijn welk overgangsrecht dient te worden gehanteerd, waarbij de vraag of eerbiedigende werking kan worden verleend aan een bepaald voorstel tevens uitdrukkelijk aan de orde komt.

5. Gelijkeheidsbeginsel

De leden van de fractie van GroenLinks stellen vast dat de persoon die in een land woont waarmee geen verdrag tot stand is gekomen binnen drie jaar zijn uitkeringsrecht verliest. Mocht alsnog enige tijd later een verdrag tot stand komen, dan kan zijn uitkeringsrecht niet herleven. Deze leden vragen hoe de positie van deze persoon zich verhoudt tot de positie van de persoon die na totstandkoming van het verdrag naar dat land vertrekt met behoud van zijn uitkeringsrecht in het licht van het gelijkheidsbeginsel. In dit verband stelt het lid van de SP-fractie het ontbreken van een herlevingsmogelijkheid onjuist te achten.

In reactie hierop wordt het volgende opgemerkt. Zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht stellen eindigt het uitkeringsrecht voor de persoon die in een land woont waarmee na ommekomst van een periode van drie jaar nog geen verdrag tot stand is gekomen. Indien nadien alsnog een verdrag tot stand komt, kan zijn uitkeringsrecht niet herleven. Voor de uitkeringsgerechtigde die vertrekt naar dat land, waarmee op dat moment inmiddels een verdrag bestaat, blijft daarentegen het uitkeringsrecht in stand. Voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel is vereist dat gesproken kan worden van gelijke gevallen die gelijk dienen te worden behandeld. In casu is evenwel geen sprake van gelijke gevallen. Het verschil in uitkeringspositie tussen deze twee personen is namelijk te verklaren uit hoofde van de verschillende verzekeringspositie die beide personen innemen. Eerstgenoemde persoon heeft als gevolg van het niet totstandkomen van een verdrag binnen drie jaar zijn verzekeringspositie verloren, terwijl de andere persoon zijn verzekeringspositie heeft behouden. Voor eerstgenoemde persoon geldt dat zijn uitkeringsrecht pas kan herleven, als hij in Nederland terugkeert. Langs andere weg kan geen sprake zijn van een herleving van het uitkeringsrecht voor deze persoon.

6. Procesrisico's

De leden van de CDA-fractie vragen nadrukkelijk met een nadere analyse in te gaan op de procesrisico's zoals door de SVBesignaleerd. Tevens vragen zij om een diepgaandere analyse op de juridische houdbaarheid van het voorliggende voorstel in het licht van het EVRM.

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie is bij deze memorie een afschrift gevoegd van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Gaygusuz.

De procesrisico's die zich naar het oordeel van het kabinet kunnen voordoen spelen zich af rond de discussie over de interpretatie van artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM, waarin het recht op ongestoord genot van eigendom is vastgelegd. Evenmin als de SVB kan het kabinet inzicht geven in de vraag of het uitkeringsrecht zoals in de sociale-verzekeringswetgeving is vastgelegd, een recht is dat gekwalificeerd dient te worden als een vorm van eigendomsrecht, bedoeld in dit protocol. De beperkt beschikbare jurisprudentie omtrent de uitleg van genoemd artikel geeft hierover geen uitsluit. Als ervan wordt uitgegaan dat de Nederlandse socialeverzekering uitkering wel als een vorm van eigendomsrecht kan worden gezien kan de nationale wetgever aan (de uitoefening van) dit eigendomsrecht in het algemeen belang beperkingen stellen indien voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Het algemene belang van de

handhaving van de rechtmatige verstrekking van uitkeringen in het buitenland is in dit verband het argument om beperkingen te stellen aan de onverkorte toekenning van het uitkeringsrecht. Overgangsrecht gedurende een termijn van drie jaar – een termijn waarbinnen de regering zich ten doel stelt adequate handhavingsverdragen af te sluiten – en de uitgestelde inwerkingtreding van een half jaar na plaatsing in het Staatsblad doen dit wetsvoorstel voor de bestaande uitkeringsgerechtigden in het buitenland verzachten. Op deze wijze wordt naar het oordeel van het kabinet voldaan aan de algemene beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Daarnaast kan zich de vraag voordoen of dit wetsvoorstel discriminatie op grond van nationaliteit oplevert. In dit verband is uitsluitend de vraag omtrent indirect onderscheid van belang. Ervan uitgaande dat meer niet-Nederlanders dan Nederlanders naar het buitenland vertrekken, is het de vraag of voor dit onderscheid een objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat. Naar het oordeel van het kabinet vormt de handhaafbaarheid van de Nederlandse socialeverzekeringswetten een toereikende rechtvaardigingsgrond voor dit onderscheid. Overigens kan het convergeren van het Nederlandse socialeverzekeringsstelsel met dat van de ons omringende landen tevens een argument vormen. Voorts kan worden gewezen op de inspanningen van het kabinet om binnen de komende periode van ruim drie jaar adequate handhavingsafspraken te maken met landen waarmee deze afspraken thans (nog) niet bestaan. Na totstandkoming van die verdragen staat dit wetsvoorstel een export van de uitkering niet meer in de weg. Gelet op vorenstaande overwegingen is besloten geen onderzoek te starten naar het aanbieden van compensatiemaatregelen. Dit zou ten onterechte de indruk kunnen vestigen dat het kabinet de benodigde inspanningen tot het sluiten van genoemde verdragen bij voorbaat niet realistisch acht.

7. Handhavingsverdragen

De leden van de VVD-fractie vragen aan te geven welke handhavingsafspraken in het verdrag zouden moeten komen. Het kabinet merkt hierover op dat het in de eerste plaats afspraken betreft ten behoeve van de administratieve controle van uitkeringsaanvragen en van betalingen van uitkering. Hierbij dient te worden gedacht aan verificatie van verstrekte inlichtingen en identificatie van de persoon van de uitkeringsgerechtigde c.q. van de aanvrager om uitkering. Verder betreft het afspraken over de medische controle van de uitkeringsgerechtigde. De frequentie van WAO-herkeuringen is overigens niet anders dan ten aanzien van in Nederland wonende uitkeringsgerechtigden. Vervolgens gaat het om afspraken over de terug- en invordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen en over de inning van socialeverzekeringspremies. Naar aanleiding van een vraag van de PvdA-fractie zij opgemerkt dat niet zal worden volstaan met een eenmalige uitnodiging aan «exportlanden» om een handhavingsverdrag te sluiten. De zorgvuldigheid vereist dat bij het uitblijven van een reactie de uitnodiging wordt herhaald. Mede in het belang van de uitkeringsgerechtigden streeft het kabinet ernaar zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de positie van het desbetreffende land.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het sluiten van een verdrag de enige mogelijkheid is om de handhaafbaarheid te vergroten. Zij vragen of de Nederlandse ambassades een actieve rol zouden kunnen spelen en of deze nog steeds beschikken over sociale attachés. Allereerst wordt eraan herinnerd dat in juridische zin slechts een verdrag de exportbeperking in de socialeverzekeringswetten kan opheffen.

Daarmee acht het kabinet een verdrag geschikt als instrument om de handhaafbaarheid te vergroten. De Nederlandse uitvoeringsinstanties stuiten bij de handhaving over de grens van de door hun uit te voeren wetten dikwijls op het ontbreken van bevoegdheden of feitelijke mogelijkheden voor de plaatselijke instanties om de gevraagde handhavingsactiviteiten te verrichten.

Het neerleggen van handhavingsafspraken in een verdrag verplicht de verdragspartner de eigen instanties van de nodige bevoegdheden en mogelijkheden te voorzien. De Nederlandse regering kan de verdragspartner hierop aanspreken.

In de uitvoeringspraktijk blijkt het ten aanzien van bepaalde landen soms nuttig om handhavingsactiviteiten ter plaatse te coördineren of zelf uit te voeren. Daarbij kunnen de ambassades behulpzaam zijn. De omvang van de export is echter ook een belangrijk criterium. In dat kader is aan de Nederlandse ambassades in Ankara en Rabat een sociaal attaché verbonden. Op dit moment wordt bekeken of ook een sociaal attaché op de ambassade in Paramaribo in dit verband zijn diensten kan bewijzen.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre het feit dat niet overal in de wereld werk wordt gemaakt van verdragsafspraken, meespeelt in de overwegingen van het wetsvoorstel. Deze leden noemen de mogelijkheid dat overheid en uitkeringsgerechtigde ter plaatse samenspannen om op frauduleuze wijze recht op uitkering te verkrijgen. In dat verband wordt onder meer gevraagd hoe het kabinet hierop denkt te controleren. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar garanties voor de handhaafbaarheid.

Het kabinet onderschrijft de zorg die deze leden op dit punt uitspreken. Per land zal moeten worden bekeken welke mogelijkheden de verdragspartner kan bieden als het gaat om de realisering van de Nederlandse handhavingsdoelstellingen. Garanties voor de handhaafbaarheid zijn niet te geven. Goed beleid betekent voorwaarden scheppen om hiervoor voldoende waarborgen te verkrijgen. Dit wetsvoorstel past in dat kader. Het kabinet gaat ervan uit dat de met de verdragspartner te maken afspraken ook daadwerkelijk zullen worden nagekomen. Daartoe behoort ook de mogelijkheid voor de uitvoeringsorganen om zelf te controleren. Het kabinet zal bij de uitvoeringsorganen de vinger aan de pols houden om te voorkomen dat de werkelijkheid afwijkt van de gemaakte afspraken. Voorzover hiervan sprake is, zal het kabinet niet schromen de verdragspartner hierop aan te spreken. In het uiterste geval behoort opzegging van het verdrag tot de mogelijkheden.

Voor wat betreft de genoemde fraudemogelijkheid merkt het kabinet op dat het een illusie is terzake een afdoende administratieve controle in te richten. Bestaat er verdenking van fraude, dan dienen de uitkeringsorganen te handelen overeenkomstig de Richtlijn uitkeringsfraude (Stcrt. 1993, 64). Voor de noodzakelijke opsporingsactiviteiten binnen Europa is het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1965, 10) van belang.

De leden van GroenLinks vragen naar de relatie tussen het sluiten van verdragen in het kader van dit wetsvoorstel en fraudebestrijding. Zij vragen of het voor de fraudebestrijding niet veel effectiever is om in te zetten op een goede controle bij de toekenning van een uitkering, op naleving en handhaving van de wet.

Deze leden kan erop worden gewezen dat de bedoelde verdragen juist zien op de door hun genoemde handhavingsaspecten. Daarmee wordt belangrijk bijgedragen aan het voorkomen van fraude.

De leden van GroenLinks vragen in hoeverre het kabinet zich bij het sluiten van verdragen laat leiden door de aard van de relatie met het desbetreffende land.

Het kabinet stelt de handhaving van de socialeverzekeringswetten centraal. Het gaat erom hierover goede afspraken te maken die voldoende waarborgen bieden voor een rechtmatige uitvoering. De aard van de relatie is daaraan in beginsel ondergeschikt. Staat deze niettemin aan het sluiten van een verdrag in de weg, dan zal het kabinet het parlement daarover informeren.

De leden van GroenLinks vragen welke getalsmatige en beleidsmatige criteria worden gehanteerd bij de overweging of het al dan niet zinvol is besprekingen met een land te beginnen. Zij vragen in dit verband naar de relatie met het remigratiebeleid.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat de uitvoering van de sociale verzekeringen rechtmatig geschiedt. In dat licht bezien is er geen aanleiding om op voorhand landen uit te sluiten op gronden die niets van doen hebben met de rechtmatigheidsdoelstelling. Het aantal uitkeringsgerechtigden in een bepaald land kan geen criterium zijn om concessies te doen aan de rechtmatigheid van uitkeringen. Ook als het om weinig uitkeringen gaat, dient ten aanzien van het desbetreffende land bekeken te worden hoe de handhaafbaarheid kan worden gewaarborgd. Gezien het grote aantal landen waarnaar thans socialeverzekeringsuitkeringen worden geëxporteerd, kan er evenwel niet aan worden ontkomen om in de volgorde van verdragsonderhandelingen een zekere prioritering aan te brengen. De Tweede Kamer heeft in dit verband Indonesië en Suriname genoemd. Ten aanzien van deze landen worden inmiddels voorbereidingen getroffen om zo spoedig mogelijk tot de gewenste handhavingsofspraken te komen. Daarnaast worden spoedig verdragsbesprekingen gestart met de landen die van belang zijn voor het remigratiebeleid, voorzover daarmee overigens nog geen verdrag bestaat.

Ten slotte wordt prioriteit gegeven aan verdragsbesprekingen met landen waarnaar thans relatief veel socialeverzekeringsuitkeringen worden geëxporteerd. Verwezen zij naar het overzicht op bladzijde 18 van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 757, nr. 6).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de inzet van het kabinet is om ook na de overgangstermijn van drie jaar tot verdragsafspraken te komen.

Het kabinet merkt hierover op dat de overgangstermijn van drie jaar is bedoeld om met de huidige exportlanden verdragsafspraken over handhaving te maken teneinde ook na afloop van die drie jaar te kunnen blijven exporteren. Het kabinet zet hier maximaal op in. Voorzover dit evenwel niet mocht lukken binnen de overgangstermijn, zullen de activiteiten terzake ook na afloop van de overgangstermijn worden voortgezet.

Tevens informeren de leden van de fractie van GroenLinks naar welke niet-verdragslanden de 20 000 uitkeringen gaan.

Uitkeringen op grond van de volksverzekeringen werden in 1997 naar ongeveer 140 niet-verdragslanden geëxporteerd. Bij uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen gaat het om ruim 60 niet-verdragslanden. Voor een uitgebreid overzicht met een indeling van landen naar aantallen uitkeringen wordt verwezen naar de hiervoor genoemde nota naar aanleiding van het verslag.

Ten slotte informeren deze leden naar de verhouding tussen Nederlanders en niet-Nederlanders bij de uitkeringsgerechtigden in niet-verdragslanden.

Bij de werknemersverzekeringen vindt geen registratie van nationaliteit

plaats en zijn evenmin bronnen beschikbaar op basis waarvan een betrouwbare inschatting kan worden gemaakt van de verhouding tussen Nederlanders en niet-Nederlanders bij de uitkeringsgerechtigden in niet-verdragslanden. Bij de volksverzekeringen wordt wel de nationaliteit geregistreerd. Eind 1998 was de verhouding tussen Nederlanders en niet-Nederlanders bij de uitkerings-gerechtigden in niet-verdragslanden bij de AKW ongeveer 50–50, bij de AOW 70–30 en bij de ANW 55–45.

8. Koppelingswet

De leden van verschillende fracties hebben vragen over de samenhang tussen het wetsvoorstel en de Koppelingswet.

De leden van de CDA-fractie menen dat er toch sprake is van enige samenhang tussen de Koppelingswet en dit wetsvoorstel. Zij vragen of de consequentie dat de illegaal die destijds rechtmatig verzekerd is geweest en die nadien niet meer voor een uitkering in aanmerking komt, voorzien is of zelfs is bedoeld. Ook de leden van de PvdA-fractie stellen de relatie met de Koppelingswet aan de orde. Zij vragen of het denkbaar is dat een persoon die bijvoorbeeld arbeidsongeschikt is, na het verliezen van zijn verblijfsstatus, in Nederland noch in het herkomstland zijn uitkeringsrecht gewaarborgd ziet en of, indien zulks het geval is, oplossingen bestaan voor een dergelijke lacune.

In antwoord op deze vragen merkt het kabinet het volgende op. De Koppelingswet en het onderhavige wetsvoorstel hebben verschillende doeleinden. De Koppelingswet koppelt de betaling van een uitkering aan het rechtmatig verblijf in Nederland. Als definitief vaststaat dat iemand niet over een geldige verblijfstitel beschikt wordt de betaling van zijn uitkering opgeschort tot het moment dat hij buitenslands verkeert. De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is een geheel andere. Of er al dan niet sprake is van een legaal verblijf is niet van belang. Van belang is dat een uitkeringsrecht alleen kan bestaan in het buitenland, als met het desbetreffende land adequate handhavingsafspraken zijn gemaakt.

De situatie kan zich voordoen dat iemand Nederland dient te verlaten omdat hij niet over een geldige verblijfstitel beschikt. De Koppelingswet, gelet op de doelstelling van die wet, verhindert de doorbetaling van zijn uitkering in Nederland. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel blijft zijn uitkeringsrecht bestaan als hij naar een land gaat, waarmee via verdrag handhavingsafspraken zijn gemaakt. Is met het desbetreffende land geen verdrag afgesloten dan zal dat ertoe leiden dat zijn uitkeringsrecht eindigt. Dat geldt tevens voor de door de leden van de PvdA-fractie geschetste situatie dat een uitkeringsgerechtigde die zijn verblijfs-status verliest, in Nederland noch in het herkomstland zijn uitkeringsrecht gewaarborgd ziet. Een en ander ligt besloten in de doelstellingen van dit wetsvoorstel. De consequentie zoals door de leden van de PvdA- en de CDA-fractie beschreven zou zich derhalve inderdaad kunnen voordoen. Van een samenhang, zoals door de leden van de CDA-fractie geschetst, is evenwel geen sprake, gelet op de verschillende reikwijdte en doelstellingen van de desbetreffende wetten.

Voor de door de leden van de PvdA-fractie genoemde lacune bestaat in het door die leden aangehaalde voorbeeld geen oplossing. Desalniettemin bestaat voor de betrokken persoon een oplossing indien hij vertrekt naar een land waarmee een handhavingsverdrag is gesloten.

9. Remigratiebeleid

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding tussen het wetsvoorstel en het voorstel voor een Remigratiewet. Met name wordt gevraagd of de financiële aantrekkelijkheid van remigratie vervalt.

Uitgangspunt bij het onderhavige wetsvoorstel is dat het remigratiebeleid hierdoor niet wordt gefrustreerd. In het kader van het remigratiebeleid voorziet het wetsvoorstel voor een Remigratiewet in een remigratie-uitkering. Deze wordt toegekend aan de remigrant voorzover hij geen ander inkomen geniet. Heeft de remigrant een inkomen in de vorm van een socialeverzekeringsuitkering, dan ontvangt hij een aanvullende of geen remigratie-uitkering. Heeft de remigrant als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel geen recht meer op een socialeverzekeringsuitkering, dan komt de remigratie-uitkering als inkomensbron in beeld. De remigratie-uitkering wordt niet getroffen door het wetsvoorstel.

10. Vrijwillige verzekering

De leden van de PvdA-fractie vragen in te gaan op de vrees van het bestuur van de SVB dat de rechter bij de vrijwillige AOW-verzekering de SVB zal verplichten gedane toezeggingen na inwerkingtreding van het exportverbod alsnog geheel te honoreren.

De SVB laat zich bij zijn vrees leiden door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 juni 1990, gepubliceerd in RSV 1991/76. In de casus van die uitspraak heeft de SVB aan betrokkene desgevraagd een garantie afgegeven ten aanzien van aan een vrijwillige AOW-verzekering te ontlene aanspraken. Daarbij heeft de SVB verzuimd een voorbehoud te maken ten aanzien van wetswijziging. Op basis hiervan heeft betrokkene een afweging gemaakt tussen een particuliere ouderdomsverzekering en een vrijwillige AOW-verzekering ten gunste van de laatste verzekering. In zijn oordeel herhaalt de CRvB zijn vaste jurisprudentie dat er bijzondere gevallen denkbaar zijn waarin strikte toepassing van een dwingendrechtelijke bepaling in die mate in strijd komt met algemene rechtsbeginselen, dat op deze grond toepassing daarvan geen rechtsplicht meer kan zijn. Tot die bijzondere gevallen kan behoren het geval waarin het uitvoeringsorgaan ten aanzien van een belang-hebbende uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en ongeclausuleerde inlichtingen zijn verstrekt die gerechtvaardigde verwachtingen hebben gewekt. De CRvB acht in de casus van de uitspraak een bijzonder geval aanwezig, omdat de SVB zijn inlichtingen ongeclausuleerd heeft verstrekt waarop betrokkene haar keuze voor het sluiten van een vrijwillige AOW-verzekering heeft gebaseerd.

Gelet op het feit dat de SVB de laatste jaren steeds wel een voorbehoud ten aanzien van wetswijziging maakt, deelt het kabinet de vrees van het SVB-bestuur niet. Het kabinet acht het van belang om vast te stellen dat de rechter het primaat van de wet en de daarop aangebrachte wijzigingen erkent. Overigens is het kabinet geen andere jurisprudentie van de CRvB bekend waaruit blijkt dat de rechter aan het vertrouwensbeginsel een zwaarder gewicht toekent bij de toepassing van wetsbepalingen inzake vrijwillige verzekering dan bij verplichte verzekering.

Over de suggestie van de zijde van het bestuur van de SVB om de vrijwillige verzekeringen AOW en ANW in de toekomst te ontkoppelen, merkt het kabinet het volgende op.

De vrijwillige AOW- en ANW-verzekering zijn nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Deze regeling is op een aantal punten aan herziening toe. Het kabinet is voornemens de desbetreffende wijzigingen in de loop van 1999 te realiseren. Een van de wijzigingen betreft de gedeeltelijke ontkoppeling van beide vrijwillige verzekeringen. De argumenten in het verleden om voor een dergelijke koppeling te kiezen waren, evenals bij de verplichte verzekering, het uitsluiten van risicoselectie en het tot uitdrukking brengen van het solidariteitsbeginsel in de vrijwillige verzekering. Het moet naar de mening van het kabinet in de toekomst mogelijk zijn om degenen die zich vrijwillig willen verzekeren

een keuzevrijheid te geven. Deze keuzevrijheid zal zodanig worden gerealiseerd dat door de belanghebbende kan worden geselecteerd voor een gecombineerde AOW/ANW-verzekering, dan wel voor uitsluitend een AOW-verzekering. Voortzetting van de verzekering op vrijwillige basis voor uitsluitend de ANW wordt niet overwogen, aangezien invoering van die optie het oneigenlijke gebruik ervan te veel in de hand zou werken.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks vragen een reactie op de mogelijke knelpunten die de FNV heeft gesignaleerd ten aanzien van in het buitenland wonende vrijwillig verzekerden voor de WAO.

Het kabinet merkt hierover op dat indien het exportverbod van het wetsvoorstel gaat gelden ten aanzien van de desbetreffende landen, er inderdaad geen recht bestaat op een WAO-uitkering. Het maakt in dit verband geen verschil of het recht op de uitkering is gebaseerd op de verplichte verzekering dan wel de vrijwillige verzekering ingevolge de WAO.

Dit betekent naar het oordeel van het kabinet dat sectoren als de door de FNV genoemde zeescheepvaart, in het licht van het wetsvoorstel zullen moeten bezien in hoeverre de gemaakte afspraken over vrijwillige verzekering ten aanzien van bepaalde landen dienen te worden herzien.

11. Verordening (EEG) nr. 1408/71

Naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie over grensarbeiders in relatie tot het Europees recht merkt het kabinet het volgende op. Grensarbeiders die in Nederland werkzaam zijn, zullen in de meeste gevallen op grond van artikel 13, tweede lid, van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekeringsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, onderworpen zijn aan de Nederlandse socialeverzekeringswetgeving.

De Nederlandse regering is er, mede op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie (EG), altijd van uitgegaan dat deze onderworpenheid betrekking heeft op het hele Nederlandse stelsel zoals dat onder de materiële werkingssfeer van de Verordening valt. Het betreft derhalve zowel de toepassing van de verzekeringsplichtbepalingen als de premieplicht-bepalingen. De Hoge Raad heeft echter in zijn arrest van 8 juli 1997, nr. 31 540, geoordeeld dat premieplicht uitsluitend kan bestaan als de verzekering voortvloeit uit de nationale regelgeving. Gelet op de ongewenste gevolgen van deze uitspraak is op 15 mei 1998 in werking getreden de Wet verduidelijking verzekerings- en premieplicht (Stb. 267). Op grond van deze wet is in alle socialeverzekeringswetten een bepaling opgenomen op grond waarvan degenen van wie de verzekering voortvloeit uit de toepassing van bepalingen van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, verzekerd zijn voor de desbetreffende wet. De premieplicht is vervolgens gebaseerd op de desbetreffende bepalingen in de werknemersverzekeringswetten en de Wet financiering volksverzekeringen.

Wanneer personen verzekerd zijn in Nederland, maar woonachtig in een andere EU-lidstaat, dient op grond van de bepalingen van de Verordening te worden vastgesteld welke lidstaat bevoegd is een uitkering te verstrekken. Vaak zal dat de lidstaat zijn waar de desbetreffende persoon verzekerd was, maar in een aantal situaties is het woonland bevoegd een uitkering te verstrekken. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij werkloosheid. Als een grensarbeider werkloos wordt, komt hij uitsluitend in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering van zijn woonland, hoewel hij in dat land niet verzekerd is geweest en derhalve ook geen premie heeft betaald.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie over de Toeslagenwet in relatie tot de hiervoor genoemde Verordening, merkt het kabinet het volgende op.

De Toeslagenwet kan in het kader van de Verordening worden aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie. Het gaat hier om uitkeringen waarvoor geen premies of bijdragen worden betaald, maar die toch kunnen worden gerekend tot het terrein van de sociale zekerheid. In artikel 10bis van de Verordening is geregeld dat deze uitkeringen niet hoeven te worden geëxporteerd, mits de desbetreffende wettelijke regeling is vermeld in bijlage II bis bij de Verordening en in de regeling zelf een exportverbod is opgenomen. Voor opname op deze bijlage is unanimititeit van de lidstaten vereist.

Overigens is het, in antwoord op een vraag van de leden van PvdA-fractie, juist dat er in beginsel recht op toeslag bestaat voor de in Nederland (rechtmatig) verblijvende gerechtigde, ongeacht eventueel in het buitenland verblijvende echtgenoot en kinderen.

12. Financiële effecten

De leden van de VVD-fractie vragen naar de aanwending van de met dit wetsvoorstel te realiseren ombuigingen. Zij willen weten of die opbrengsten nog wel volstaan om de financiële effecten van de versoepeling van de ANW te compenseren.

Ter geruststelling van de leden van de VVD-fractie merkt het kabinet op dat de opbrengsten van dit wetsvoorstel, zoals dat steeds de bedoeling is geweest, nog steeds worden ingezet ter compensatie van de meerkosten die door de ANW-reparatie zijn opgetreden. Het betreft hier echter een intertemporele compensatie. De meerkosten in de ANW zijn de eerste jaren hoog, maar lopen terug tot een gering niveau. Bij de opbrengsten van het onderhavige wetsvoorstel treedt een tegengesteld effect op. In de eerste jaren levert het wetsvoorstel slechts een geringe besparing op, maar die loopt met het verstrijken van de tijd fors op. Over een langere periode gemeten, compenseert het voorliggende wetsvoorstel de bij de ANW optredende besparingsverliezen derhalve. De latere invoeringsdatum van het wetsvoorstel brengt geen verandering in deze benadering.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts naar de geraamde financiële effecten en in welke mate de geraamde besparingen gerealiseerd zullen worden wanneer met alle landen verdragen worden afgesloten.

Zoals in de eerdergenoemde memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht, zijn bij de raming van de financiële effecten van het onderhavige wetsvoorstel diverse veronderstellingen gehanteerd. Een van die veronderstellingen is dat de exportbeperking geldt voor de huidige niet-verdragslanden. Bij andere veronderstellingen resulteren uiteraard andere financiële effecten. Wanneer met alle niet-verdragslanden een verdrag wordt gesloten, vervalt uiteraard – in directe zin – de geraamde besparing en resteert de besparing uit hoofde van de exportbeperking in de Toeslagenwet. Er zij evenwel op gewezen dat andere uitgavenbesparende effecten niet zijn verdisconteerd in de raming, omdat hiervoor geen concrete aanknopingspunten beschikbaar waren. Zo is aannemelijk dat opname van handhavingsbepalingen in bestaande verdragen met EU/EER-landen en andere verdragslanden zal leiden tot een verbeterde handhaving en daarmee grotere rechtmatigheid van de uitgaven. Daarvan zal langs twee lijnen een uitgavenbesparend effect optreden: enerzijds doordat onrechtmatigheden in grotere mate zullen worden voorkómen, anderzijds ook doordat meer mogelijkheden zullen bestaan om onrechtmatigheden op te sporen. Verdragen met meer

landen leiden derhalve niet per definitie tot het vervallen van een groot deel van het geraamde financiële effect.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of bij de raming van de financiële effecten aangegeven kan worden of er sprake is van fraude en hoe hoog dat bedrag is. Het lid van de SP-fractie vraagt van hoeveel fraude er daadwerkelijk sprake is. Dit lid stelt dat bij de behandeling in de Tweede Kamer is gebleken dat het kabinet niet weet hoeveel fraude er in het buitenland voorkomt. Tegen deze achtergrond acht het lid het voorstel veel te drastisch.

Het kabinet merkt op dat het inderdaad zo is dat de omvang van de fraude met uitkeringen in het buitenland in zijn algemeenheid onbekend is. Het wegvallen van fraude is daarom ook niet in de financiële effecten verdisconteerd. Evenmin is overigens bekend wat de omvang van de uitkeringsfraude in Nederland is. Wel zijn er incidentele onderzoeken bekend naar bijvoorbeeld fraude met kinderbijslag in bepaalde landen. Hoewel die onderzoeken niet representatief zullen zijn voor alle landen, zijn die signalen toch dermate dat de fraude met uitkeringen in het buitenland serieus genomen moet worden.

Het onderhavige wetsvoorstel is er nu juist op gericht de mogelijkheden tot frauderen reeds bij voorbaat te beperken door in de vorm van handhavingsbepalingen in verdragen onder meer goede verificatiemogelijkheden te scheppen voor de Nederlandse uitvoeringsorganen bij de export van uitkeringen naar het buitenland, te weten zoveel mogelijk dezelfde verificatiemogelijkheden als die welke de uitvoeringsorganen kunnen benutten bij de verificatie van gegevens van uitkeringsgerechtigden die in Nederland wonen.

Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de ingeboekte bezuiniging van f 140 miljoen op een bedrag van f 153 miljoen moet worden gelezen en waarop deze cijfers zijn gebaseerd. Betekent dit niet impliciet, zo stellen deze leden, dat het kabinet niet veel baat heeft om met zoveel mogelijk landen een verdrag af te sluiten.

Bij de interpretatie van de geraamde financiële effecten dient te worden bedacht dat de export van toeslagen ingevolge de Toeslagenwet niet alleen naar niet-verdragslanden zal worden beperkt, maar dat de export naar alle landen zal worden beperkt. Bij de bepaling van het bedrag dat bij de beperking van export van uitkeringen in het geding is, zijn derhalve de uitkeringen naar de niet-verdragslanden aan de orde (in totaal zo'n f 153 miljoen in 1996) maar ook de export van uitkeringen uit hoofde van de Toeslagenwet naar alle landen (bijna f 43 miljoen in 1996). Per saldo betrof het in 1996 ruim f 190 miljoen aan socialeverzekeringsuitkeringen. Omdat in het kader van de AOW bij exportbeperking alleen de partnertoeslag zal vervallen en de alleenstaandenuitkering zal worden verlaagd van 70% naar 50% van het netto-minimumloon, en omdat reeds eerder een bedrag van f 10 miljoen in de meerjarenramingen was verwerkt, resulteert uiteindelijk een mogelijke besparing op de uitkeringsuitgaven in de structurele situatie van circa f 140 miljoen.

De leden van de fractie van D66 informeren naar het bedrag aan ANW-uitkeringen dat thans wordt uitgekeerd aan weduwen/weduwnaars die zijn teruggekeerd naar Marokko of Turkije.

Volgens het Jaarverslag 1997 van de SVB werd in 1997 aan 1177 ANW-ers in Marokko f 28,450 miljoen aan uitkeringen uitbetaald, en aan 1541 ANW-ers in Turkije voor f 36,053 miljoen. Integrale gegevens over 1998 zijn nog niet beschikbaar.

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