

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)

Nota naar aanleiding van het verslag

ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Het woonlandbeginsel
3. Internationale aspecten
4. Kinderbijslag en kindgebonden budget
5. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
6. Financiële gevolgen
7. Ontvangen commentaren
8. Overige aspecten

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over bovengenoemd wetsvoorstel. Onderstaand wordt nader op de specifieke vragen ingegaan. Daarbij zijn vragen die met elkaar verband houden samengevoegd. Met de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid beoogt de regering de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de nabestaandenuitkering en de vervolguitkering van de WGA-uitkering bij export naar landen buiten de EU¹ aan te passen aan het kostenniveau van het land waar een kind of de uitkeringsgerechtigde woont.

2. Het woonlandbeginsel

De leden van de VVD- en PVV- fracties vragen of de regering kan toelichten hoeveel personen in de bijzondere categorieën werkenden vallen waarvoor het ook toegestaan is om naar niet-verdragslanden uitkeringen te exporteren. Voorts vragen zij of de regering voornemens is om ook voor personen, die werkzaam zijn op buitenlandse ambassades of als ontwikkelingswerker, op termijn de export van uitkeringen af te bouwen.

Naar schatting heeft ongeveer een derde van de export buiten de EU betrekking op de bijzondere categorieën werkenden waarvoor het toegestaan is uitkeringen te exporteren. Het kabinet is voornemens de export van kinderbijslag en kindgebonden budget te beëindigen. In verband hiermee is op 30 september 2011 een wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden. Daarin wordt voorgesteld, de bestaande uitzondering op het exportverbod voor personen die in het algemeen belang werkzaam zijn, zoals diplomatiek personeel op Nederlandse ambassades in het buitenland, te behouden. Dit betekent dat de export van kinderbijslag en kindgebonden budget voor deze groep zal worden gecontinueerd. Voor deze groepen is wel het voorliggende wetsvoorstel woonlandbeginsel in de sociale zekerheid van belang. Op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, zal de hoogte van de uitkering worden afgestemd op het kostenniveau van het land waar de belanghebbende en/of het kind woont. In 2010 betrof dit naar schatting ongeveer 4500 kinderen.

¹ In dit verband wordt onder de EU telkens ook verstaan: de Europese Economische Ruimte en Zwitserland.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel huishoudens worden getroffen door de invoering van het woonlandbeginsel. Kan de regering een overzicht maken van de inkomensgevolgen van de invoering van het woonlandbeginsel voor sociale zekerheidsregelingen met een specificatie per land?

Ongeveer 2500 huishoudens met een uitkering ingevolge de Algemene nabestaandenwet (Anw), 6400 huishoudens met kinderbijslag, 1700 huishoudens met kindgebonden budget en een zeer klein aantal vervolguutkeringen ingevolge de regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA-vervolguutkeringen) zullen te maken krijgen met het woonlandbeginsel (cijfers 2010). Voor een overzicht van de inkomensgevolgen wordt verwezen naar de bijgevoegde tabel (bijlage 1) waarin de voorlopige woonlandfactoren per land zijn weergegeven. De definitieve woonlandfactoren worden begin 2012 bij ministeriële regeling vastgesteld. Het bedrag dat iemand met recht op een uitkering of toeslag verliest kan vervolgens worden opgezocht in de tabel in paragraaf 8 van de memorie van toelichting (tevens bijgevoegd in bijlage 2).

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering bij de keuze voor het volledig stopzetten van export van uitkeringen naar landen buiten de EU heeft gekozen voor een gefaseerde aanpak door eerst het woonlandbeginsel in te voeren. Hoelang gaat deze gefaseerde periode duren? Heeft de regering alternatieven overwogen? De leden van de SP-en ChristenUnie-fracties vragen wat de reden is dat de regering kiest om eerst het woonlandbeginsel in te voeren en later pas over te gaan tot een volledige stopzetting van de export van de genoemde regelingen buiten de EU. De leden van de VVD-fractie vragen waarom er voor gekozen is om de beëindiging van de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget pas in 2014 te laten ingaan. Heeft de regering ook overwogen om dit eerder te laten plaatsvinden? Kan de regering uitleggen waarom het niet mogelijk is om (eerder) helemaal te stoppen met het exporteren van deze uitkeringen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering het vindt lonen om slechts voor een periode van één jaar eerst de export van het kindgebonden budget te beperken voordat volledige stopzetting van de export plaats vindt.

In het regeerakkoord staan de besluiten om de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget te beëindigen en de invoering van het woonlandbeginsel beide genoemd. Voor een gefaseerde aanpak is gekozen omdat het beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget meer tijd vergt dan het introduceren van het woonlandbeginsel. Beëindiging van de export vergt naast een wetswijziging de aanpassing van een aantal bilaterale verdragen. Hiervoor is uiteraard de instemming van de verdragspartner nodig. Stemt de verdragspartner niet in met de wijziging, dan zal het kabinet bezien of het verdrag moet worden opgezegd. Dit vereist een zorgvuldige afweging per geval. Aanpassing of opzegging van bilaterale verdragen is een langer durend traject. De inzet is dat de export van kinderbijslag en kindgebonden budget uiterlijk 1 januari 2014 wordt beëindigd. Naast beëindiging van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget wil de regering voor een aantal wetten het woonlandbeginsel invoeren. Dit zijn, naast de kinderbijslag en het kindgebonden budget, de Anw en een onderdeel van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Het voorstel om het woonlandbeginsel in te voeren in deze wetten kan sneller worden gerealiseerd omdat dit via nationale wetgeving kan worden geregeld. Er zijn naar de mening van de regering gegronde redenen om vooruitlopend op de stopzetting van de export van kindregelingen het woonlandbeginsel in deze regelingen in te voeren, aangezien dit niet alleen kan worden gezien als een eerste stap in de richting van stopzetting. Daar waar de export van kindregelingen voor bijzondere groepen blijft bestaan of door overgangsrecht nog langer doorloopt is er geen reden om de kindregelingen van het woonlandbeginsel uit te sluiten. De reden waarom de regering met het voorstel is gekomen, namelijk voorkomen dat de regelingen hun doel voorbij schieten in de zin dat verdergaande ondersteuning wordt geboden dan – de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen – noodzakelijk en gerechtvaardigd is, geldt immers ook voor deze situaties.

De leden van de PVV-en Christenunie-fracties vragen voorts waarom de regering het PPP de best en meest objectieve parameter acht om een vergelijking te maken voor het kostenniveau van land ten opzichte van Nederland. Heeft de regering alternatieven onderzocht om het kostenniveau te vergelijken? Zo ja? Welke zijn dat? Zo nee, wat is de reden geweest om niet naar alternatieven te kijken?

De voordelen van het gebruik van cijfers over koopkrachtpariteit (Purchasing Power Parity; PPP) van de Wereldbank zijn de volgende. Ten eerste betreft het een betrouwbare bron die voor iedereen toegankelijk is. Het tweede voordeel is dat het PPP-cijfer een maat is voor het algemene kostenniveau in een land en daarmee een goede benadering vormt van de verhouding tussen de kosten van levensonderhoud voor een gemiddeld huishouden in een bepaald land ten opzichte van de kosten van levensonderhoud in Nederland. Een derde voordeel is dat de Wereldbank de cijfers up to date houdt. De uitvoeringskosten om jaarlijks nieuwe lijsten met kostenniveaus te maken zijn hierdoor beperkt. De regering heeft inderdaad ook alternatieven overwogen. Eén daarvan is een lijst van de Verenigde Naties (VN) met vergoedingen voor overnachtingen en verblijfskosten van VN-personeel in andere landen. Een dergelijke lijst is echter minder geschikt dan het PPP-cijfer omdat het vooral iets zegt over verblijfskosten in hotels in de grote steden en minder over de bestaanskosten van gemiddelde inwoners. Ander alternatief zou zijn om zelf in elk land onderzoek te doen naar de prijzen. De uitvoeringskosten hiervan zijn echter zeer hoog en daarom is dit geen realistisch alternatief.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van alle landen waarvoor dit wetsvoorstel gaat gelden. Van welke landen zijn PPP gegevens bekend? Voor welke landen wordt van andere indicatoren gebruik gemaakt? En welke indicatoren zijn dit? De leden van de D66-fractie zijn benieuwd met welke landen Nederland handhavingsovereenkomsten heeft gemaakt waar geen PPP beschikbaar is. De leden zijn benieuwd naar (een inschatting) van het aantal mensen waarop deze afspraken betrekking hebben.

In eerste instantie raakt het wetsvoorstel de geëxporteerde uitkeringen naar die landen buiten de EU waarmee een verdragsrelatie bestaat en waar naartoe uitkeringen worden geëxporteerd. Het betreft 36 landen. Ook heeft het wetsvoorstel betrekking op Caribisch Nederland: de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Koninkrijkslanden Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Wat de verdragslanden betreft is voor Kosovo, Monaco en de Kanaaleilanden geen PPP-cijfer beschikbaar. Hier gaat het om ongeveer 10 uitkeringen. Daarnaast is er geen PPP-cijfer beschikbaar voor de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en St. Maarten. Dit betreft ongeveer 1100 uitkeringen. Voor een aantal bijzondere categorieën werkenden, die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang in het buitenland, is het toegestaan ook naar niet-verdragslanden uitkeringen te exporteren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om Nederlandse diplomaten werkzaam op een ambassade in het buitenland en personen die werkzaamheden verrichten voor een volkenrechtelijke organisatie in het buitenland. Ook vindt export van Anw-uitkeringen op grond van artikel 68 Anw plaats naar niet-verdragslanden op grond van de Pardonregeling Wet beperking export uitkeringen. Deze groep is beperkt en neemt in de tijd af.

In bijgevoegde tabel (bijlage 1) is voor de meeste landen de woonlandfactor te vinden. Voor die landen waarvoor geen koopkrachtpariteitscijfer beschikbaar is, zal het kostenniveau worden afgeleid van andere economische kerncijfers dan het PPP-cijfer. Te denken valt aan het BBP per hoofd van de bevolking. Op dit moment is nog niet bekend of (ook) van andere indicatoren gebruik zal worden gemaakt. Begin 2012 worden de woonlandfactoren bij ministeriële regeling vastgelegd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom het toepassen van het woonlandbeginsel objectief te rechtvaardigen is. Deze leden vragen voorts of de regering een overzicht kan geven van de landen waar de verstrekking van Nederlandse uitkeringen – naar lokale

maatstaven bezien – uit de pas lopen zowel dat er een te hoge uitkering of een te lage uitkering wordt verstrekt.

De rechtvaardiging is gelegen in het belang om te voorkomen dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Met name als het gaat om uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland, is de kans aanwezig dat de uitkering zijn doel voorbij schiet, in die zin dat een verdergaande financiële ondersteuning wordt geboden dan – de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen – noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Zo zal een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland bijvoorbeeld de prikkel ondermijnen om weer aan het werk te gaan. Gelet hierop is het verschil in uitkeringshoogte tussen Nederland en het woonland naar de mening van de regering gerechtvaardigd.

Bijgevoegde tabel met voorlopige woonlandfactoren bevat een overzicht van de landen waar de verstrekking van Nederlandse uitkeringen – naar lokale maatstaven bezien – uit de pas loopt met de lokale kosten van het levensonderhoud.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten of een volledig exportverbod überhaupt haalbaar is. De leden van de ChristenUnie-fractie willen een onderbouwing waarom de regering het volledig stopzetten van de export van de regelingen haalbaar acht.

Het beëindigen van de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget vergt aanpassing van de Algemene Kinderbijslagwet. De ministerraad heeft er op 30 september jl. mee ingestemd het daartoe strekkende wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State te zenden. Daarnaast is wijziging van een aantal bilaterale verdragen noodzakelijk. Als de verdragspartner met de verdragswijziging instemt zal deze ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd. Wanneer de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden, dan zal het kabinet bezien of het verdrag moet worden opgezegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarbij of toepassing van het woonlandbeginsel niet leidt niet tot extra administratieve lasten en uitvoeringskosten? De leden van de ChristenUnie vragen hoe groot de besparing op administratieve lasten en uitvoeringskosten is als de export van de uitkeringen in één keer wordt stopgezet.

Indien de export van kinderbijslag en kindgebonden budget beëindigd zou worden zonder eerst voor deze regelingen het woonlandbeginsel in te voeren zou een deel van de administratieve lasten en uitvoeringskosten verbonden aan invoering van het woonlandbeginsel in deze regelingen niet gemaakt behoeven te worden. De eenmalige uitvoeringskosten van ongeveer € 1,2 miljoen zouden niet veel lager uitvallen omdat voor personen werkzaam in het algemeen belang de export hoe dan ook blijft doorlopen zodat de systemen moeten worden aangepast aan het woonlandbeginsel. De structurele uitvoeringskosten, geraamd op € 0,4 miljoen, zouden wel iets lager worden. De administratieve lasten van € 8000,- en 15.000 uren zouden eveneens iets lager worden. Zoals hierboven is toegelicht heeft de regering hier niet voor gekozen, ook omdat dit een minder voortvarende invulling van de afspraken uit het regeerakkoord zou betekenen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven welke consequenties een te lage uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland heeft voor de betrokkenen. Kan de regering aangeven waarom in dergelijke situaties de uitkering niet wordt verhoogd? Kan de regering een overzicht geven van landen waarin het kostenniveau van het woonland hoger is dan in Nederland? De leden van de SP- en D66-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat uitkeringsgerechtigden buiten de EU in de toekomst te maken krijgen met een alsmaar fluctuerende uitkering omdat deze wordt gebaseerd op economische kerncijfers die maandelijks zeer wisselend kunnen zijn. De leden van de D66-fractie constateren daarbij dat de regering het kostenniveau wil

baseren op het PPP en zijn daarbij benieuwd of de regering heeft overwogen om het niveau van de uitkering niet jaarlijks vast te stellen, maar bijvoorbeeld ieder half jaar. De leden van de D66-fractie vragen hoeveel extra uitvoeringskosten hiermee gemoeid zouden zijn. De leden van de ChristenUnie vragen waarom wordt de hoogte van een uitkering niet hoger wordt vastgesteld als volgens de PPP indicator het kostenniveau in het desbetreffende land hoger is. Binnen welke periode zal de regering de PPP telkens gebruiken om het kostenniveau opnieuw vast te stellen?

Het kan voorkomen dat het kostenniveau in een land hoger ligt dan dat in Nederland. In dat geval zal in dat land met hetzelfde bedrag minder gekocht kunnen worden dan in Nederland. Toch zal het maximaal te exporteren bedrag 100% zijn van de in Nederland geldende bedragen omdat van Nederland niet geëist kan worden dat het hogere uitkeringen toekent in het buitenland dan binnen de eigen grenzen. In de huidige situatie wordt ook niet meer dan 100% geëxporteerd. Voor gerechtigden die wonen in deze landen heeft het wetsvoorstel dus geen gevolgen. Onderstaande landen (buiten de EU) hebben een hoger kostenniveau dan Nederland:

- Canada 107%
- Japan 114%
- Venezuela 101%

Economische kerncijfers kunnen inderdaad fluctueren. Om het risico van fluctuaties te beperken zullen de woonlandfactoren naar boven afgerond worden op tientallen procenten. Voor een land waarin het kostenniveau 45% van dat in Nederland is zal een woonlandfactor gehanteerd worden van 50%. Met deze systematiek zullen in de meeste gevallen huishoudens geen nadeel ondervinden van de fluctuaties die in de werkelijkheid kunnen optreden. De bij ministeriële regeling vast te stellen percentages zullen in principe jaarlijks worden herzien. Vanwege de genoemde afrondingssystematiek is de regering overigens van mening dat jaarlijkse aanpassing van de cijfers zal volstaan. De uitvoeringskosten die met halfjaarlijkse vaststelling gemoeid zijn zouden beperkt zijn. Halfjaarlijkse aanpassing is naar de mening van de regering echter niet nodig omdat de fluctuaties worden verminderd als gevolg van de afronding op tientallen procenten.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering erover denkt om het kostenniveau af te leiden van het Bruto Binnenlands Product (BBP) voor de landen waar de PPP onbekend is. De leden menen dat de regering helderheid moet scheppen over de berekeningsmethodiek voordat deze wet in werking treedt. Voorts menen de leden dat het afleiden van het kostenniveau enkel aan de hand van het BBP per hoofd, vaak zal leiden tot een zeer vertekend beeld en dus een verkeerd ingeschat uitkeringsniveau. De leden vragen de regering om de berekeningsmethodiek van het kostenniveau voor landen zonder PPP-indicator concreet uiteen te zetten?

Op dit moment wordt gewerkt aan een ministeriële regeling die begin 2012 in werking zal treden. Hierin wordt bepaald hoe het kostenniveau voor landen waarvoor geen PPP-cijfer voorhanden is zal worden vastgesteld. Het doel is om met behulp van de landen waarvoor wel een PPP-cijfer beschikbaar is geschikte indicatoren te selecteren met een grote voorspellende waarde ten aanzien van het PPP-cijfer. Het BBP per hoofd van de bevolking is een mogelijke indicator. Deze indicatoren zullen gebruikt worden om voor de landen zonder beschikbare PPP het kostenniveau te schatten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om welke redenen de regering het opportuun vindt om te verwachten dat het verlagen van financiële ondersteuning automatisch zal leiden tot een grotere prikkel tot werk. Is dit niet tevens afhankelijk van voor de Nederlandse regering niet-beïnvloedbare factoren zoals de lokale arbeidsmarkt en economische ontwikkeling, zo vragen deze leden.

De regering is het eens met de leden van de ChristenUnie-fractie dat de kans op het vinden van werk tevens afhankelijk is van door Nederland niet-beïnvloedbare factoren zoals de lokale arbeidsmarkt. Dit ontslaat Nederland als uitkeringsverstrekking land echter niet van de verplichting, ertoe bij te

dragen dat de prikkel tot werkhervatting, indien deze onderdeel uitmaakt van de Nederlandse uitkering, ook tot zijn recht komt in het geval dat de rechthebbende in het buitenland woont. Eventuele verminderde kansen op werkhervatting in het buitenland komen naar de mening van de regering voor het risico van betrokkene die ervoor gekozen heeft zich in het buitenland te vestigen.

De leden van de ChristenUnie vragen voorts waarom de regering geen rekening houdt met het eigen kostenniveau van elk individueel BES-eiland. Deze leden willen weten om welke redenen de regering het woonlandbeginsel ook toepast op de BES-eilanden. Waarom leidt dit volgens de regering niet tot rechtsongelijkheid ten opzichte van de rest van Nederland, zo vragen deze leden. Ook vragen genoemde leden om een toelichting of het toepassen van het woonlandbeginsel voor de andere landen dan Nederland binnen het Koninkrijk der Nederlanden niet strijdig is met de rechtsgelijkheid.

Voor Caribisch Nederland zijn op dit moment geen PPP-cijfers bekend. Het kostenniveau zal worden afgeleid van andere economische kerncijfers dan het PPP-cijfer. Nog te bezien is hoe het kostenniveau zal worden vastgesteld en of het mogelijk is rekening te houden met het eigen kostenniveau van elk individueel BES-eiland. Het woonlandbeginsel wordt ook toegepast op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba omdat dit aansluit bij het doel en de strekking van het woonlandbeginsel, namelijk voorkomen dat uitkeringen die buiten het Europese deel van Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. De openbare lichamen maken sinds 10 oktober 2010 staatkundig deel uit van Nederland maar hebben een eigen sociale zekerheidsstelsel. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen positie van deze eilanden, onder meer met betrekking tot het afwijkende kostenniveau. De regering acht het in het belang van de rechtsgelijkheid om op deze eilanden ook het woonlandbeginsel van toepassing te verklaren. Dit geldt ook voor de Koninkrijkslanden Curaçao, Aruba en Sint Maarten.

3. Internationale aspecten

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering opmerkt dat voor de bepalingen in zowel de bilaterale verdragen als voor besluiten van de associatieraad er geen beletsel is voor de invoering is van het woonlandbeginsel. Kan de regering aan de VVD-leden aangeven of er wel andere belemmeringen zijn om het woonlandbeginsel toe te passen?

Paragraaf 3 van de memorie van toelichting, Internationaalrechtelijke bepalingen, vormt de weerslag van het onderzoek dat de regering heeft verricht naar mogelijke internationaalrechtelijke belemmeringen voor de invoering van het woonlandbeginsel. De regering heeft, op een paar beperkte uitzonderingen na, geen belemmeringen gevonden. Alleen de verdragen met Nieuw-Zeeland, Australië en Macedonië bevatten bepalingen die toepassing van het woonlandbeginsel in de weg staan voor respectievelijk kinderbijslag en kindgebonden budget (Nieuw-Zeeland en Australië) en de wezenuitkering (Macedonië). Hierop wordt later teruggekomen.

De leden van de PVV- en ChristenUnie-fracties vragen de regering met welke landen de regering een verdragsafpraak heeft over export van uitkeringen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarbij om een overzicht van de landen. De leden van de PVV-en de ChristenUnie-fracties vragen tot wanneer de verdragsafspraken met deze landen lopen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) op 1 januari 2000 is export van sociale verzekeringsuitkeringen alleen nog mogelijk naar landen waarmee Nederland een verdrag heeft met afspraken over handhaving. In bijlage 1 zijn de landen, waarmee Nederland een verdrag heeft waarin de export van uitkeringen is geregeld, vet afgedrukt. De verdragen zijn voor onbepaalde tijd gesloten. Voor een verdragwijziging is instemming van beide verdragsluitende

partijen nodig. De verdragen kunnen eenzijdig door een van de verdragsluitende partijen worden opgezegd. Opzegging van een verdrag vereist, zoals gezegd, een zorgvuldige afweging per geval. Met betrekking tot Bolivia, Botswana, Brazilië, Costa Rica, Gambia, Mali en Mexico² is van belang dat de verdragen met deze landen wel zijn ondertekend, maar nooit in werking zijn getreden. Export van uitkeringen naar deze landen vindt plaats op grond van de "voorlopige toepassing" van de exportbepaling uit de betreffende verdragen. Omdat de handhavingsbepalingen uit de betreffende verdragen niet in werking zijn, is in de praktijk geen handhaving ten aanzien van de geëxporteerde uitkeringen mogelijk. Het kabinet heeft om die reden besloten dat inwerkingtreding van deze verdragen niet langer gewenst is en heeft dit aan de betreffende landen meegedeeld. De voorlopige toepassing van de exportbepaling van deze verdragen wordt met ingang van 1 januari 2012 beëindigd. Na deze datum is het niet meer mogelijk om uitkeringen naar die landen mee te nemen.³ Een wetsvoorstel dat overgangsrecht voor bestaande gevallen regelt is op 30 september aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat er drie verdragen zijn die zich mogelijk verzetten tegen de effectuering van het woonlandbeginsel, namelijk Nieuw Zeeland, Australië en Macedonië. Kan de regering aangeven in hoeverre dit een probleem vormt? Op welke wijze wordt daarmee omgegaan?

De verdragen met Nieuw-Zeeland en Australië bevatten bepalingen die toepassing van het woonlandbeginsel voor kinderbijslag en kindgebonden budget in de weg staan. Het verdrag met Macedonië bevat een bepaling die toepassing van het woonlandbeginsel op de wezenuitkering in de weg staat. Dat betekent dat ten aanzien van betrokkenen in Nieuw-Zeeland, Australië en Macedonië het woonlandbeginsel vooralsnog niet kan worden toegepast voor de desbetreffende uitkeringen. In het Nederlandse voorstel voor verdragswijziging met het oog op stopzetting van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget zal eveneens een wijzigingsvoorstel in verband met de invoering van het woonlandbeginsel worden opgenomen. Ook in deze landen kan het woonlandbeginsel een rol spelen voor degenen die werkzaam zijn in het algemeen belang en voor wie de export van kindregelingen wordt voortgezet.

Verder wijzen deze leden erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat personen die niet in een bepaalde staat wonen zich niet in een gelijke positie bevinden als personen die daar wel wonen. Kan de regering aangeven in hoeverre deze jurisprudentie wel volledig van toepassing is op dit wetsvoorstel? Wat zijn de risico's indien dit toch niet het geval is?

In de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (Carson v. Verenigd Koninkrijk d.d. 4-11-2008 en 16-3-2010, nr. 42184/05) gaat het om de vraag of de indexatie van wettelijke ouderdomspensioenen op het niveau van het sociaal minimum mag worden onthouden aan gepensioneerden die buiten het Verenigd Koninkrijk wonen. De indexatie is bedoeld als compensatie voor kostenstijgingen in het Verenigd Koninkrijk. Volgens het Hof is de positie van gepensioneerden die niet in het Verenigd Koninkrijk wonen niet - voor zover hier van belang - gelijk aan die van gepensioneerden die wel in het Verenigd Koninkrijk wonen. Derhalve is er geen sprake van discriminatie.

De analogie van deze casus met het woonlandbeginsel maakt dat deze uitspraken naar de mening van de regering bevestigen dat er geen sprake is van (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling als de hoogte van een tegemoetkoming in de bepaalde kosten of een uitkering, die aansluit bij het

² Voor Mexico geldt dat de export van uitkeringen niet is gebaseerd op een ondertekend verdrag, maar op een toezegging van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2002/03, 17050, nr. 236, brief van 23 september 2002).

³ Een uitzondering hierop geldt voor de AOW, die ter hoogte van maximaal 50% van het netto minimumloon nog wel naar de genoemde landen kan worden geëxporteerd.

sociaal minimum in Nederland, voor betrokkenen buiten Nederland wordt gebaseerd op het kostenniveau in het land waarin de betrokkene woont.

Indien een rechter op enig moment tot het oordeel zou komen dat deze arresten niet relevant zijn in relatie tot het woonlandbeginsel, dan wil dat nog niet zeggen dat het woonlandbeginsel niet kan worden gehandhaafd. Dit is afhankelijk van de door de rechter gevolgde redenering.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan toelichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Europese richtlijn met betrekking tot sociale zekerheid voor derdelanders (COM(2007)0638 – C6-0470/2007 – 2007/0229(COD))

Aangenomen wordt dat hier wordt bedoeld op verordening 859/2003 (inmiddels vervangen door verordening 1231/10) die erop gericht is onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder het bereik van coördinatieverordening 1408/71 (inmiddels vervangen door verordening 883/2004) vallen, wel onder het bereik van deze verordening te brengen. De coördinatieverordening is niet van toepassing in situaties die zich in alle opzichten geheel beperken tot de interne sfeer van een enkele lidstaat. Dit is onder meer het geval wanneer het gaat om situaties tussen een derde land en een enkele lidstaat. Omdat het woonlandbeginsel alleen wordt toegepast in relatie tot landen buiten de EU-sfeer, is de coördinatieverordening niet van toepassing. Bijgevolg speelt ook de zogenaamde derdelandersverordening geen rol.

Mochten de leden van de CDA-fractie doelen op de “ontwerprichtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven”, ook wel de “single permit-richtlijn” genoemd (COM (2007)0638) dan is het volgende van belang. De ontwerprichtlijn bevat voor werknemers uit derde landen de regel dat export van uitkeringen op het gebied van ouderdom, overlijden en invaliditeit mogelijk is onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van de betrokken lidstaat wanneer zij naar hetzelfde derde land verhuizen. Aangezien de export van uitkeringen, evenals de toepassing van het woonlandbeginsel niet afhankelijk is van de nationaliteit van belanghebbende, vormt deze regel geen belemmering voor de invoering van het woonlandbeginsel. Voor wat betreft de gezinsbijslagen (kinderbijslag en kindgebonden budget) voor gezinsleden (kinderen) die in het derde land woonachtig zijn, bevat de ontwerprichtlijn geen regeling. In dat geval is het nationale recht van de betreffende lidstaat van toepassing. Dit betekent dat deze ontwerprichtlijn geen belemmering vormt voor invoering van het woonlandbeginsel.

De leden van de SP vragen de regering om toe te lichten hoe de afweging is gemaakt ten opzichte van het algemeen belang, evenredigheid en de belangenafweging van individuen en hoe de regering tot de conclusie is gekomen dat er geen strijdigheid is met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens?

Het algemeen belang is te voorkomen dat Nederlandse uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten en/of gerelateerd zijn aan het Nederlandse sociaal minimum wanneer zij buiten Nederland worden verstrekt, hun doel voorbij schieten, in die zin dat een verdergaande financiële ondersteuning wordt geboden dan - de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen - noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland zal ook de prikkel ondermijnen om, zo mogelijk, weer aan het werk te gaan.

Door invoering van het woonlandbeginsel wordt bereikt dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar de belanghebbende of het kind woont. Op die manier wordt het doel van een uitkering ten aanzien van belanghebbende in het buitenland op dezelfde manier nagestreefd als ten aanzien van belanghebbenden in Nederland.

Waar het woonlandbeginsel leidt tot een verlaging van de uitkering, staat die verlaging in verhouding tot het lokale kostenniveau en geeft de uitkering de belanghebbende dus net zo veel

bestedingsmogelijkheden. De maatregel geldt in gelijke mate voor iedereen die met een Nederlandse uitkering buiten Nederland woont en de maatregelen worden ruimschoots voor inwerkingtreding aangekondigd zodat een ieder de kans krijgt maatregelen te treffen om een eventuele verlaging van de uitkering op te vangen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering voorts nader kan ingaan op artikel 6 van besluit 3/80 van de Associatieraad EU-Turkije waarin staat dat het aanpassen of intrekken van een uitkering waarop iemand op grond van nationale wetgeving recht heeft omdat hij in Turkije woont, verboden is. De leden van de ChristenUnie willen weten waarom de regering van mening is dat het verminderen van de uitkeringshoogte niet als een aanpassing dient te worden beschouwd in de zin van het artikel 6 van het besluit 3/80 van de Associatieraad. Waarom heeft de regering het voornemen om uiteindelijk de export van uitkeringen volledig stop te zetten als dit ook strijdig zal zijn met het genoemde besluit van de Associatieraad?

In artikel 6 van Besluit 3/80 is de bepaling opgenomen dat uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen alsmede de renten bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer Lidstaten, op generlei wijze kunnen worden verminderd, gewijzigd, geschorst ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende in Turkije woont of op het grondgebied van een andere Lidstaat dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.

Het gaat hier om een exportbepaling. Deze bepaling verbiedt dat een uitkering zoals die uit de wetgeving van een Lidstaat voortvloeit, wordt aangepast of niet meer wordt verstrekt om de enkele reden dat iemand in het buitenland woont. Allereerst kan worden vastgesteld dat deze bepaling niet ziet op de kinderbijslag en het kindgebonden budget en dus in elk geval geen belemmering vormt voor de invoering van het woonlandbeginsel met betrekking tot die uitkeringen. Wat betreft de overige uitkeringen betekent artikel 6 van Besluit 3/80 niet dat de nationale wetgeving geen gedifferentieerde rechten zou mogen bevatten. Indien op grond van de nationale wetgeving een bedrag aan uitkering wordt vastgesteld op grond van het kostenniveau in het woonland (i.c. Turkije) en dat bedrag vervolgens volledig wordt betaald is geen sprake van strijd met de tekst van artikel 6 van Besluit 3/80. Het gaat immers om uitkeringen die verkregen zijn op grond van een wettelijke regeling van een of meer Lidstaten die integraal worden geëxporteerd.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State adviseert om te wachten met invoering op de einduitspraak van de Centraal Raad van Beroep (CRvB) in de zaak Akdas. De leden constateren voorts dat de regering dit niet noodzakelijk acht. De leden zijn benieuwd op wat voor termijn de regering een uitspraak verwacht bij het arrest Akdas?

Op dit moment is niet bekend wanneer de Centrale Raad van Beroep uitspraak zal doen in de zaak Akdas.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aangeven of als gevolg van toepassing van het woonlandbeginsel uitkeringen zullen worden verstrekt onder de minimumnormbedragen uit de ILO-verdragen en/of de Europese Code inzake sociale zekerheid, zo vragen genoemde leden. Zo ja, in hoeveel gevallen en met betrekking tot welke landen en verdragen zal hiervan sprake zijn? De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) geen afspraken zijn gemaakt, dan wel normen vastgelegd over het woonlandbeginsel. Kan het Kabinet aangeven in hoeverre het ILO de mening deelt van het Kabinet dat deze normverdragen invoering van het woonlandbeginsel niet in de weg staan.

De Europese Code en de toepasselijke ILO-verdragen bevatten geen specifieke bepalingen met betrekking tot het toepassen van het woonlandbeginsel. Wel zijn bepalingen met betrekking tot

export van uitkeringen opgenomen. Uit deze bepalingen volgt dat de verdragsstaten de vrijheid hebben om zelf te bepalen of een uitkering al dan niet geheel of gedeeltelijk wordt geëxporteerd. Dat betekent derhalve dat de verdragsstaten niet verplicht zijn belanghebbenden buiten het eigen grondgebied een uitkering te verstrekken, noch om hen dezelfde uitkering te verstrekken als belanghebbenden op het eigen grondgebied.

De regering is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel binnen de kaders van deze verdragen blijft. Bij toepassing van het woonlandbeginsel wordt de hoogte afgestemd op het kostenniveau van het woonland. Waar de verdragen geen verplichting opleggen om belanghebbenden buiten het eigen grondgebied een – volledige - uitkering te verstrekken, kan het differentiëren van de hoogte van de uitkering op basis van het lokale kostenniveau niet als strijdig met de verdragen worden beschouwd. Een ILO-standpunt hieromtrent is niet bekend.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een nadere argumentatie waarom er volgens de regering geen sprake is van (in)directe discriminatie tussen burgers in EU landen met een laag kostenniveau waarbij de hoogtes van de uitkeringen en toeslagen ongewijzigd blijven en burgers buiten EU landen met een laag kostenniveau waarbij de hoogtes van de uitkeringen en toeslagen naar beneden gaat.

Dat het woonlandbeginsel niet wordt toegepast voor belanghebbenden en kinderen die in EU wonen, maar wel daarbuiten, kan niet als discriminatoir worden gekwalificeerd, aangezien binnen en buiten de EU verschillende rechtsregimes van toepassing zijn. Dit betekent dat geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden. Van indirecte discriminatie is sprake als een op zich niet discriminerende maatregel voor bepaalde groepen van gelijke gevallen toch ongunstiger zou uitpakken. Aangezien geen sprake is van gelijke gevallen, kan ook geen sprake zijn van indirecte discriminatie.

4. Kinderbijslag en kindgebonden budget

De leden van de VVD willen graag weten waarom de regering er niet voor gekozen heeft om in de situatie waar er bij een gezin waarbij kinderen in verschillende landen wonen, de uitkering specifiek naar kinderen worden toegerekend. Voor het eerste oudste kind wordt de woonlandfactor berekend voor het land waarin hij/zij woont en voor het tweede, derde en verder wordt er ook gekeken naar de individuele situatie. Als voorbeeld: als het oudste kind in Ghana woont en het tweede oudste kind in Nederland, dan wordt het bedrag van het kindgebonden budget voor het eerste oudste kind (€ 1011,-) omgerekend naar Ghanees niveau en het tweede bedrag (€ 455,-) naar Nederlands niveau. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom ervoor is gekozen om voor het hoogste bedrag kindgebonden budget de hoogste woonlandfactor toe te passen.

Het kindgebonden budget is een gezinsbudget, waarbij de bedragen niet voor ieder kind even hoog zijn. In 2011 wordt voor het eerste oudste kind bijvoorbeeld € 1011,- toegekend, voor het tweede kind € 455,-. Voorgesteld wordt het hoogste bedrag aan kindgebonden budget (€ 1011,-) toe te kennen aan het kind met de hoogste woonlandfactor en het daarop volgende bedrag (€ 455,-) aan het kind met de daarna hoogste woonlandfactor.

Het doel hiervan is gezinnen met een zelfde aantal kinderen in Nederland gelijk te behandelen. Wanneer er een gezin is met twee kinderen in Nederland en een gezin met drie kinderen, waarvan één in het buitenland, dan zorgt de nu gekozen systematiek er voor dat de woonlandfactor toegepast wordt op het laagste bedrag. Op die manier wordt voorkomen dat een gezin met drie kinderen, met één in het buitenland een lager bedrag aan kindgebonden budget ontvangt dan een gezin met twee kinderen in Nederland, terwijl er voor beide gezinnen twee kinderen in Nederland verblijven.

De leden van de PVV- en SP-fracties vragen hoe de woonlandfactor voor de kinderbijslag en het kindgebonden budget wordt bepaald. Kan de regering een indicatie geven van de aanpassingspercentages, hoe deze desbetreffende percentages worden bepaald en voor welke landen dit wordt vastgesteld, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

De woonlandfactor wordt voor alle uitkeringen en toeslagen waarvoor het woonlandbeginsel wordt ingevoerd op gelijke wijze bepaald. De woonlandfactor zal worden bepaald op basis van de koopkrachtpariteit (PPP-cijfer) die periodiek door onder andere de Wereldbank gepubliceerd wordt. Door een vergelijking te maken van het PPP-cijfer voor een bepaald land met dat van Nederland kan het getal worden bepaald dat het kostenniveau van een land uitdrukt als percentage van het kostenniveau in Nederland. De percentages die worden gevonden na vergelijking van het kostenniveau in een land met het kostenniveau in Nederland worden naar boven afgerond op tientallen procenten. In bijgevoegde tabel (bijlage 1) met landen is de woonlandfactor te vinden. In beginsel zal voor alle landen een woonlandfactor worden vastgesteld op basis van het PPP-cijfer. De tabel bevat nog niet voor alle landen een woonlandfactor omdat niet voor alle landen een PPP-cijfer beschikbaar is. Voor de ontbrekende landen zal het kostenniveau worden afgeleid van andere economische kerncijfers dan het PPP-cijfer. Het BBP per hoofd van de bevolking is een mogelijke indicator.

Is het waar dat de woonlandfactor gerelateerd is aan het kostenniveau per land en de toekenning van het kindgebonden budget niet, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Het is niet waar dat het kindgebonden budget niet is gebonden aan het kostenniveau per land. Ook op het kindgebonden budget wordt de woonlandfactor toegepast.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in 2014 de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget naar landen buiten de EU zal worden gestopt. Wat zijn hiervan op dit moment de consequenties voor de invoering van het woonlandbeginsel?

Het streven om uiterlijk in 2014 de export van kinderbijslag en kindgebonden budget te beëindigen heeft op dit moment geen consequenties voor de invoering van het woonlandbeginsel. De regering is voornemens om beide maatregelen door te voeren, zoals aangegeven in het regeerakkoord.

De leden van de SP-fractie vragen waaruit blijkt dat de kosten van het opvoeden van kinderen buiten de EU relatief lager zijn dan in Nederland. Kan de regering dat toelichten?

Deze leden vragen tevens om een toelichting waarom de regering de PPP een valide indicator vindt om te bepalen hoe de kosten voor het opvoeden van kinderen en onderwijs zich verhouden tot de kosten hiervoor in Nederland. Klopt de verhouding tussen de PPP en de kosten voor het opvoeden van kinderen en onderwijs altijd?

Het kostenniveau in landen buiten de EU waar het kind woont, wordt bepaald aan de hand van de koopkrachtpariteit: het PPP-cijfer. De kosten voor levensonderhoud, het onderwijs en bijvoorbeeld verzekeringen maken deel uit van de producten en diensten die gebruikt worden voor het bepalen van deze koopkrachtpariteiten. Het kabinet is van mening dat het PPP-cijfer ook voor de tegemoetkoming in de kosten van het levensonderhoud van kinderen een goede verhoudingsindicator is omdat de kosten van kinderen sterk gerelateerd zijn aan het algemene kostenniveau. Het PPP-cijfer is de meest eenvoudige en toegankelijke bron.

Overigens is de hoogte van de kosten mede afhankelijk van keuzes die ouders maken. Deze keuzes kunnen betrekking hebben op het type school, het al dan niet volgen van bijlessen, kleding enzovoort. Wanneer ouders hierdoor hogere kosten maken dan andere ouders, leidt dat niet tot een hoger bedrag aan kinderbijslag.

5. Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering een cijfermatige inschatting kan maken van de toename van het aantal loongerelateerde WIA-uitkeringen, die zullen worden geëxporteerd. Op welke termijn zal die toename plaatsvinden? De leden van de CDA fractie hebben begrip voor de achtergrond om op de hoogte van WGA vervolguitering het woonlandbeginsel toe te passen. In hoeverre zal dit leiden tot een extra activerende prikkel voor werk? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om welke reden de regering het toepassen van het woonlandbeginsel bij de WIA nut vindt hebben gezien het zeer kleine aantal mensen dat het betreft, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten bij de WIA ten opzichte van de besparingen bij de WIA? Welke cijfermatige ontwikkeling verwacht de regering de komende jaren bij de export van de WIA bij ongewijzigd beleid, zo vragen deze leden. Tevens willen deze leden weten hoe naast de gebruikelijke kosten voor levensonderhoud rekening wordt gehouden met de kosten voor medicijnen, hulpmiddelen, enzovoort.

In de WGA is nog sprake van een groeiend bestand omdat deze uitkering pas sinds eind 2005 bestaat en de meest WGA-gerechtigden nu nog een beroep doen op de voorliggende WGA-loongerelateerde uitkering. Hierdoor zal het aantal geëxporteerde WGA-vervolguiteringen naar verwachting de komende jaren enigszins toenemen. In de structurele situatie (2030) zullen naar schatting ruim 800 WGA-vervolguiteringen worden geëxporteerd (zowel binnen als buiten de EU). Dit aantal WGA-vervolguiteringen maakt onderdeel uit van de naar schatting 12.000 WIA-uitkeringen die in de structurele situatie zullen worden geëxporteerd (zowel binnen als buiten de EU).

De regering wil het woonlandbeginsel toepassen op uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland. Anders bestaat het risico dat de uitkering zijn doel voorbij schiet, in de zin dat een verdergaande financiële ondersteuning wordt geboden dan – de plaatselijke maatstaven in aanmerking genomen – noodzakelijk en gerechtvaardigd is. De WGA-vervolguitering voldoet aan dit criterium en de regering acht het een zaak van consequente beleidsvoering om deze uitkering in het wetsvoorstel op te nemen.

De WGA-vervolguitering beoogt ook, een activerende prikkel in te bouwen. Echter als de WGA-vervolguitering wordt geëxporteerd naar een land met een lagere koopkrachtpariteit is deze uitkering op zichzelf al relatief hoog in verhouding tot de plaatselijke kosten van het levensonderhoud. De stimulans om te gaan werken verzwakt dan. Met het wetsvoorstel woonlandbeginsel in de sociale zekerheid wordt dit effect ongedaan gemaakt. Bovendien wordt met de invoering van het woonlandbeginsel het verschil in hoogte tussen de WGA-vervolguitering en de WGA-loonaanvulling vergroot. Ook dit vormt een extra prikkel om te voldoen aan de vereisten die gelden om voor de WGA-loonaanvulling in aanmerking te komen.

De uitvoeringskosten met betrekking tot de invoering van het woonlandbeginsel in de Wet WIA zijn verwaarloosbaar.

6. Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering de hoogte van de administratieve lasten heeft berekend.

De (eenmalige) administratieve lasten zijn als volgt berekend: ruim 25.000 personen (AKW, WKB, Anw, WGA-vervolguitering) ontvangen een brief. Gerekend met een leesduur van tien minuten per brief leidt dit tot meer dan 4000 uur administratieve lasten. Geschat wordt dat 10% bezwaar maakt. Bij vier uur per geval leidt dit tot ruim 10.000 uur administratieve lasten. Door afronding komen de

totale administratieve lasten uit op 15.000 uur. Per bezwaar worden ongeveer € 3 aan print-, kopie- en verzendkosten gerekend, dit leidt tot ongeveer € 8000 aan administratieve kosten.

Deze leden vragen voorts op welke termijn de regering de aanpassingspercentages voor de uitkeringen gaat vaststellen.

De woonlandfactoren worden begin 2012 bij ministeriële regeling vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe hoog de (incidentele) additionele uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel zijn? Deze leden wijzen erop dat in de financiële bijlage van het regeerakkoord werd verondersteld dat invoering van het woonlandbeginsel structureel EUR 30 miljoen zou besparen. In de tabel op pagina 12 van de MvT wordt echter gesproken over een besparing van slechts EUR 12 miljoen structureel. Hoe verklaart het Kabinet dit verschil? Hoe wordt dit verschil opgelost?

De eenmalige uitvoeringskosten bedragen € 1,2 miljoen (verdeeld over tweede helft 2011 en eerste helft 2012). De structurele uitvoeringskosten zullen € 0,4 miljoen per jaar bedragen. Als gevolg van de invoering halverwege het jaar zullen de structurele kosten in 2012 lager uitvallen.

De besparing op de uitkeringslasten is lager dan de reeks in het regeerakkoord. Dit wordt met name veroorzaakt door de samenloop met het beëindigen van de export AKW. Met deze samenloop is in het regeerakkoord geen rekening gehouden.

Het besparingsverlies is onderdeel van het totaal van bijstellingen binnen de begroting voor 2012 van SZW. In de begroting 2012 (onderdeel 4.2) is vermeld welke maatregelen dit kabinet heeft genomen om de begroting sluitend te krijgen. Hiermee is onderhavig besparingsverlies verwerkt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten welke bureaucratie met voorliggend wetsvoorstel wordt opgetuigd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering de uitvoeringskosten en de gevolgen van mogelijke juridische procedures vindt opwegen tegen de besparingen van het wetsvoorstel?

De uitvoeringorganisaties verwachten ongeveer € 1,2 miljoen aan eenmalige kosten te maken voor de aanpassingen van systemen en websites, mailings en opleidingen voor het personeel. De structurele uitvoeringskosten worden geraamd op ongeveer € 0,4 miljoen per jaar. Deze kosten houden onder meer verband met bezwaar en beroep. Op het ministerie moet eens per jaar een ministeriële regeling worden opgesteld in verband met de percentages van de koopkrachtpariteit. De regering acht deze kosten relatief beperkt in relatie tot de geraamde besparing van € 12 miljoen in 2016.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering om de tabel met de inkomenseffecten nader te illustreren door aan te geven welke landen buiten de EU tot welke categorie van het kostenniveau ten opzichte van Nederland vallen. Ook vragen deze leden om hoeveel betrokkenen het per land gaat.

Voor de woonlandfactoren wordt verwezen naar de bijgevoegde tabel (bijlage 1) met de voorlopige woonlandfactoren per land. In de tabel in paragraaf 8 van de memorie van toelichting (tevens bijgevoegd in bijlage 2) kan voor een specifiek land worden opgezocht welk bedrag iemand met een uitkering of toeslag verliest. Voor de aantallen geëxporteerde AKW- en Anw-uitkeringen is uitgegaan van de gegevens in het Kwartaalbericht augustus 2011 van de SVB, te vinden op de website www.svb.nl. Op de pagina's 36, 37, 45 en 46 zijn de gegevens per land te vinden.

7. Ontvangen commentaren

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan toelichten welke uitvoeringstechnische redenen er zijn om de wijzigingen van de wet op het kindgebonden budget een half jaar later in werking te laten treden dan de overige wijzigingen.

Het kindgebonden budget valt onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). In de Awir wordt het recht op kindgebonden budget door de belastingdienst voor één jaar toegekend. Dit is de reden dat toepassing bij het kindgebonden budget per januari 2013, een half jaar later dan de andere onderdelen, in werking treedt.

De leden van de PVV-fractie vragen welke juridische fundamentele bezwaren door de LOM-samenwerkingsverbanden naar voren zijn gebracht. Ook vragen zij of de regering nader kan toelichten waarom de visie van de regering juridisch houdbaar is.

Gesteld is dat voor Turkije toepassing van het woonlandbeginsel verboden is krachtens het associatierecht en het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid. Veel van de argumenten hebben tot strekking dat het woonlandbeginsel leidt tot (indirecte) discriminatie. Daarnaast is gewezen op artikel 59 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst en artikel 59 van het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid. Tenslotte is gesteld dat invoering van het woonlandbeginsel in strijd is met de oorspronkelijke bedoelingen van de verdragspartijen bij bilaterale verdragen en de strekking en het doel van deze verdragen.

Het associatierecht EU-Turkije bevat geen non-discriminatiebepalingen die aan de invoering van het woonlandbeginsel in de weg staan. Artikel 9 van de Associatie-overeenkomst verbiedt discriminatie naar nationaliteit. Artikel 3, lid 1, van Besluit 3/80 geeft personen die op het grondgebied van een van de Lidstaten wonen dezelfde rechten en verplichtingen als de onderdanen van die staat. De toepassing van het woonlandbeginsel maakt geen onderscheid naar nationaliteit, aangezien het woonlandbeginsel geldt voor zowel Nederlanders als niet-Nederlanders. Voor Turkse onderdanen in Nederland geldt dus hetzelfde als voor Nederlanders in Nederland. Nederlanders en/of hun kinderen in Turkije krijgen op dezelfde wijze als Turkse onderdanen in Turkije met het woonlandbeginsel te maken.

Van indirecte discriminatie zou sprake zijn als een op zich niet discriminerende maatregel voor bepaalde groepen van gelijke gevallen ongunstiger zou uitpakken. Toepassing van het woonlandbeginsel leidt tot een toedeling van tegemoetkomingen en minimumuitkeringen die is afgestemd op het relevante kostenniveau. Daarmee ontstaat geen ongunstiger behandeling. Omdat de tegemoetkoming of uitkering in verhouding staat tot het lokale kostenniveau, hebben belanghebbenden in Nederland en daarbuiten juist weer dezelfde bestedingsmogelijkheden. Dat het woonlandbeginsel niet wordt toegepast voor belanghebbenden en kinderen die in EU wonen, maar wel daarbuiten, kan niet als discriminatoir worden gekwalificeerd, aangezien binnen en buiten de EU verschillende rechtsregimes van toepassing zijn. Dit betekent dat geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden.

Voor zover de toepassing van het woonlandbeginsel leidt tot verschillen in de hoogte van de uitkering of tegemoetkoming voor belanghebbenden of kinderen die wonen in verschillende landen buiten de EU, wordt dit veroorzaakt door verschillen in de lokale omstandigheden. Hieruit volgt ook al meteen dat het niet gaat om gelijke gevallen.

In dit verband moet ook worden opgemerkt dat het associatierecht er ook niet toe leidt dat voor Turkije over de hele linie dezelfde regels gelden als voor de EU-lidstaten. Zo is bijvoorbeeld nog geen sprake van vrij werknemersverkeer tussen Turkije en de EU-lidstaten.

In het verlengde hiervan vormen ook de zogenaamde standstillbepalingen van het associatierecht geen belemmering voor het toepassen van het woonlandbeginsel. Deze bepalingen hebben geen betrekking op de sociale zekerheid, maar op de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden die legaal verblijven en werken op het grondgebied van de EU-lidstaten.

Artikel 59 van het Aanvullend Protocol bij de associatieovereenkomst luidt: "Op de onder dit Protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de Lidstaten elkaar toekennen krachtens het verdrag tot oprichting van de gemeenschap."

Daaruit kan niet worden afgeleid dat, zoals is betoogd, dat, als het EU-recht in de weg staat aan invoering van het woonlandbeginsel binnen de EU, dit ook voor Turkije zou moeten gelden. Dit zou een omkering van de strekking van deze bepaling zijn.

Artikel 59 van het Verdrag inzake Sociale Zekerheid is niet van toepassing in de relatie Nederland-Turkije. Overigens vormt deze bepaling, indien deze wel van toepassing zou zijn, geen belemmering voor de toepassing van het woonlandbeginsel. In het tweede lid is bepaald dat met betrekking tot kinderen in het buitenland recht bestaat op een gezinstoeslag alsof deze kinderen op het grondgebied van de verzekerde wonen. In het derde lid van dit artikel is echter bepaald dat voor de hoogte van de gezinstoeslag mag worden aangesloten bij de situatie in het woonland. Toepassing van het woonlandbeginsel doet niet af aan het recht op kinderbijslag; de hoogte van het recht wordt afgestemd op het lokale kostenniveau. Het wetsvoorstel blijft derhalve geheel binnen de hier gestelde kaders.

In bilaterale verdragen komen veelal bepalingen voor die een verbod inhouden tot het verminderen, wijzigen, schorsen, intrekken of verbeurd verklaren van uitkeringen of tegemoetkomingen die zijn verkregen op grond van de (Nederlandse) wettelijke regelingen op grond van het feit dat de belanghebbende op het grondgebied van een ander staat woont.

Betoogd is dat het differentiëren van de hoogte van de uitkeringen en tegemoetkomingen zou neerkomen op verminderen in de zin van deze bepalingen. Er zij echter op gewezen dat deze bepalingen uitgaan van uitkeringen en tegemoetkomingen die zijn verkregen op grond van de nationale wettelijke regelingen. Het gaat hier dus om een verbod om uitkeringen en tegemoetkomingen zoals zij voortvloeien uit de nationale wet te verminderen etc. Deze bepalingen bevatten geen verbod om nationale wettelijke regelingen aan te passen.

8. Overige aspecten

De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de regering of de regering voornemens is om bij de bespreking van nieuwe afspraken tussen landen een extra nadruk te leggen op handhaving. Handhaving is volgens de leden van de VVD van cruciaal belang voor deze wetgeving. Wat gebeurt er (in de toekomst en in de huidige situatie) met landen die niet meewerken aan de handhaving? Komt dit vaak voor?

De regering vindt naleving van de regels op het gebied van sociale zekerheid en werk van essentieel belang en zet daarom stevig in op handhaving van wet- en regelgeving en het bestrijden van fraude. De regering onderschrijft dat handhaving voor de onderhavige wetgeving cruciaal is. Voor de vaststelling van de hoogte van de hier betreffende uitkeringen moet immers worden vastgesteld waar de belanghebbende of het kind woont. Naast de in de memorie van toelichting genoemde instrumenten is het belangrijk dat andere landen meewerken aan verificatieverzoeken. In dit verband is van belang dat de handhaving van socialezekerheidsuitkeringen die geëxporteerd worden naar het buitenland goed geregeld is in de bilaterale socialezekerheidsverdragen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) op 1 januari 2000 bevatten alle sociale zekerheidsverdragen handhavingsafspraken. Ook de verificatie van de woonplaats maakt hier deel van uit. Mocht in de praktijk blijken dat een ander land niet of onvoldoende medewerking verleent dan is dat reden om met dit land in overleg te treden en op zoek te gaan naar oplossingen.

Deze leden constateren dat de regering op pagina 11 van de memorie van toelichting toelicht dat als het woonlandbeginsel wordt ingevoerd, dat dan de gegevens met betrekking tot het woonland van de uitkeringsgerechtigde en/of zijn kind(eren) onder een informatieverplichting vallen. Wat is de consequentie van het niet juist doorgeven van die informatie?

In de sociale zekerheid is het begrip fraude direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. De cliënt dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. Veel voorkomende vormen van fraude zijn het niet melden van betaald werk naast de uitkering, van verandering in de leefsituatie of van vermogen of bezittingen. Na invoering van het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid geldt dit ook voor het niet melden van een wijziging van woonplaats van verzekerde of diens kind.

Het sanctie-instrumentarium voor het UWV en de SVB bij overtreding van deze inlichtingenplicht is in de loop der jaren aangescherpt. De Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid van 1996 (Stb.1996, 248) heeft van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties en het terugvorderen van onverschuldigd betalingen voor het UWV en de SVB een wettelijke plicht gemaakt. Ook is met die wet het bestuurlijk beboeten van overtreding van de inlichtingenplicht geïntroduceerd. Als een uitkeringsorgaan een maatregel oplegt, wil dat zeggen dat de uitkering aangepast wordt (verlaging, opschorting/ beëindiging). Indien er een boete wordt opgelegd, moet betrokkene een boetebedrag betalen. Bij uitkeringsfraude met een benadelingsbedrag van in beginsel boven de € 10.000,- wordt strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Binnenkort ontvangt de Kamer het wetsvoorstel waarin, conform mijn brief van 10 maart 2011 aan de Kamer, de sanctiemogelijkheden bij uitkeringsfraude worden aangescherpt. Deze aanscherping van de sanctiemogelijkheden impliceert dat er naast terugvordering van ten onrechte ontvangen uitkeringen, ook een bestuurlijke boete van maximaal 100% van het benadelingbedrag wordt opgelegd. Daarnaast zal de aangiftegrens verhoogd worden zodat uitkeringsfraude met een benadelingbedrag tot € 50.000,- in beginsel bestuursrechtelijk zal worden afgedaan.

De leden van de VVD-, PvdA-, PVV- en CDA-fracties wijzen erop dat communicatie van deze maatregelen van belang is. Kan de regering uiteenzetten hoe de betrokkenen worden geïnformeerd over de invoering van het woonlandbeginsel? De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering bedoelt met "de geëigende kanalen". De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat toepassing van het woonlandbeginsel in veel gevallen leiden zal tot lagere uitkeringen (afhankelijk van de koopkracht). De leden van de CDA-fractie vragen hoe mensen zich hierop kunnen voorbereiden. De leden van de PVV-fractie stellen vast dat de regering eerst de eerste onderdelen van de wetwijziging per 1 juli 2012 in werking wil laten treden. Acht de regering de periode tussen nu en 1 juli 2012 voldoende voor een goede communicatie naar betrokkenen? Zo ja, op welke gronden? Zo nee, welke oplossing is er mogelijk om deze periode wel te kunnen blijven hanteren zodat er geen uitstel van datum komt?

De regering streeft ernaar de gewijzigde wetgeving voor 1 januari 2012 te publiceren en voor alle in het wetsvoorstel genoemde wetten op 1 juli 2012 in werking te laten treden, met uitzondering van de wijziging van de Wet op het kindgebonden budget. De wijzigingen in de WKB zullen om uitvoeringstechnische redenen met ingang van 1 januari 2013 in werking treden. Op het moment dat het wijzigingsvoorstel door het parlement is aangenomen zal hier publicitair aandacht aan worden besteed. De uitvoeringsorganen zullen direct na publicatie van de wet de betrokkenen hierover informeren. Op deze manier wordt alle betrokkenen een periode van een half jaar gegeven waarin maatregelen kunnen worden getroffen om de eventuele toekomstige verlaging van de uitkering of de

tegemoetkoming op te vangen. Betrokkenen met een AKW- en WKB-uitkering worden door SVB en belastingdienst gezamenlijk aangeschreven om de gevolgen voor beide uitkeringen uit te leggen. Met geëigende kanalen wordt, behalve de reeds genoemde middelen, gedoeld op algemene informatie op www.rijksoverheid.nl en de websites van de uitvoeringsorganen SVB, UWV en belastingdienst. Het is niet nodig om een campagne op te zetten omdat de betrokken personen rechtstreeks persoonlijk worden geïnformeerd.

De regering acht een termijn van zes maanden voldoende om de betrokkenen in de gelegenheid te stellen maatregelen te nemen om een eventuele toekomstige verlaging van de uitkering of tegemoetkoming op te vangen. De Centrale Raad van Beroep heeft een overgangstermijn van zes maanden bij volledige intrekking van een uitkering in het licht van artikel 1 van het EVRM redelijk bevonden (LJN: AP4680).

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid.

H.G.J. Kamp

Bijlage 1: Voorlopige woonlandfactoren⁴⁵

Land	Woonlandfactor
Japan	100%
Canada	100%
Venezuela	100%
Australië	100%
Verenigde Staten	100%
Israel	90%
Brazilië	90%
Guyana	90%
Nieuw Zeeland	90%
Bahamas	80%
Kaapverdië	80%
Uruguay	80%
Namibië	80%
Malediven	80%
Verenigde Arabische Emiraten	80%
Micronesië	80%
Zambia	80%
Jordanië	80%
Chili	80%
Ghana	80%
Fiji	80%
Suriname	70%
St. Kitts en Nevis	70%
Singapore	70%
Tonga	70%
Eritrea	70%
Grenada	70%
Angola	70%
Kazakstan	70%
Irak	70%
Katar	70%
Zuid-Korea	70%
Samoa	70%
Kroatië	70%
Saoedi-Arabië	70%
Congo, Rep.	70%
Antigua en Barbuda	70%
Zuid Afrika	70%

⁴ Met de vetgedrukte landen bestaat een verdragsrelatie

⁵ Gebaseerd op de PPP-cijfers van de Wereldbank, 2010. Voor enkele landen is het cijfer voor 2009 gebruikt vanwege het ontbreken van een cijfer voor 2010. Cijfers zijn afgerond op tientallen procenten.

Hong Kong SAR, China	70%
Indonesië	70%
Timor-Leste	70%
Comoren	70%
Vanuatu	60%
Libanon	60%
Colombia	60%
Jamaica	60%
Turkije	60%
Costa Rica	60%
Barbados	60%
Lesotho	60%
Soedan	60%
Macau SAR, China	60%
Sao Tomé en Principe	60%
Belize	60%
Mexico	60%
Kiribati	60%
Oman	60%
Ivoorkust	60%
Swaziland	60%
Haïti	60%
Guatemala	60%
Palau	60%
Marokko	60%
St. Vincent en de Grenadines	60%
Trinidad en Tobago	60%
Liberia	60%
Centraal Afrikaanse Republiek	60%
China	60%
Equatoriaal Guinea	60%
Gabon	60%
St. Lucia	60%
Congo, Dem. Rep.	60%
Argentinië	60%
Maleisië	60%
Dominica	60%
Azerbeidzjan	60%
Mali	60%
Papoea Nieuw Guinea	60%
Dominicaanse Republiek	60%
Armenië	60%
Mauritius	60%
Peru	60%
Libië	60%

Paraguay	60%
Mongolië	50%
Syrië	50%
Panama	50%
Mauritanië	50%
Senegal	50%
Thailand	50%
Filippijnen	50%
Algerije	50%
Botswana	50%
Turkmenistan	50%
Moldavië	50%
Togo	50%
Russische Federatie	50%
El Salvador	50%
Brunei Darussalam	50%
Honduras	50%
Georgië	50%
Nigeria	50%
Bosnië en Herzegovina	50%
Kameroen	50%
Ecuador	50%
Montenegro	50%
Tsjaad	50%
Djibouti	50%
Niger	50%
Tunesië	50%
Guinea-Bissau	50%
Benin	50%
Laos	50%
Kenia	50%
Boeroendi	50%
Sri Lanka	50%
Seychellen	50%
Solomon Eilanden	50%
Servië	50%
Rwanda	50%
Oekraïne	50%
Oezbekistan	50%
Nepal	40%
Mozambique	40%
Madagascar	40%
Egypte	40%
Burkina Faso	40%
Jemen, Rep.	40%

Guinea	40%
Albanië	40%
Bolivia	40%
India	40%
Bangladesh	40%
Nicaragua	40%
Belarus	40%
Oeganda	40%
Macedonië, FYR	40%
Sierra Leone	40%
Bhutan	40%
Malawi	40%
Tadzkistan	40%
Kirgizië	40%
Pakistan	40%
Vietnam	40%
Cambodja	40%
Iran	40%
Tanzania	40%
Ethiopië	40%
Gambia	40%
Afghanistan	NTB
Amerikaans Samoa	NTB
Andorra	NTB
Aruba	NTB
Bahrein	NTB
Bermuda	NTB
Kaaimaneilanden	NTB
Kanaaleilanden	NTB
Cuba	NTB
Curaçao	NTB
Faeröer	NTB
Frans Polynesië	NTB
Gibraltar	NTB
Groenland	NTB
Guam	NTB
Isle of Man	NTB
Noord-Korea	NTB
Kosovo	NTB
Koeweit	NTB
Marshall Eilanden	NTB
Mayotte	NTB
Monaco	NTB
Myanmar	NTB
Nieuw Caledonië	NTB

Noord Mariana Eilanden	NTB
Puerto Rico	NTB
San Marino	NTB
Sint Maarten (Nederlands deel)	NTB
Somalië	NTB
Zuid Soedan	NTB
St. Maarten (Frans gedeelte)	NTB
Turks en Caicos Eilanden	NTB
Tuvalu	NTB
Maagdeneilanden (V.S.)	NTB
Westelijke Jordaanoever en Gaza	NTB
Zimbabwe	NTB

Bijlage 2. Kortingsbedragen berekend per woonlandfactor

Kostenniveau in land t.o.v. Nederland	Korting van de kinderbijslag bij 2 kinderen tussen 5 en 11 jaar.	Korting van het kindgebonden budget bij 2 kinderen tussen 5 en 11 jaar.	Korting van de WGA-vervolguitkering voor een alleenstaande, 80% arbeidsongeschikt.	Korting van de Anw-uitkering voor een huishouden met kinderen	Korting van de Anw-uitkering voor een huishouden zonder kinderen
100%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
90%	€ 189	€ 147	€ 802	€ 1.730	€ 1.408
80%	€ 379	€ 293	€ 1.604	€ 3.460	€ 2.816
70%	€ 568	€ 440	€ 2.406	€ 5.190	€ 4.224
60%	€ 758	€ 586	€ 3.208	€ 6.920	€ 5.632
50%	€ 947	€ 733	€ 4.010	€ 8.650	€ 7.040
40%	€ 1.136	€ 880	€ 4.812	€ 10.380	€ 8.449
30%	€ 1.326	€ 1.026	€ 5.614	€ 12.110	€ 9.857
20%	€ 1.515	€ 1.173	€ 6.416	€ 13.839	€ 11.265
10%	€ 1.705	€ 1.319	€ 7.218	€ 15.569	€ 12.673