

Vergaderjaar 2011–2012

33 162

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het huidige kabinet streeft naar de beperking van de export van uitkeringen. Eén van de maatregelen die in het Regeerakkoord¹ is aangekondigd is het stopzetten van de betaling van kinderbijslag en het kindgebonden budget voor kinderen die wonen buiten de Europese Unie² (hierna: EU) (hierna: export van kinderbijslag en het kindgebonden budget) uiterlijk per 1 januari 2014. Deze maatregel heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in een brief aangekondigd aan de Tweede Kamer³. Vervolgens is deze brief besproken tijdens het algemeen overleg 10 februari 2011.

Voor invoering van de Wet BEU⁴ gold in Nederland het volledige personaliteitsbeginsel. De rechthebbende kreeg in beginsel elke Nederlandse socialeverzekeringsuitkering over de hele wereld uitbetaald als ware hij in Nederland woonachtig. Met het personaliteitsbeginsel was het Nederlandse stelsel uniek in Europa en waarschijnlijk in de wereld.

Wegens de toegenomen internationale arbeidsmobiliteit heeft de regering eind jaren »90 aansluiting gezocht bij het in Europa meer voorkomende territorialiteitsbeginsel in socialezekerheidsstelsels. Volgens dit beginsel worden de uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald voor zover de tot uitkering leidende feiten (bijvoorbeeld woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied. De Regering was bij invoering van de Wet BEU van mening dat de keuze voor de introductie van het territorialiteitsbeginsel met betrekking tot het recht op uitkering een belangrijke bijdrage kon leveren aan de rechtmatigheidsdoelstelling. Bij de export van socialeverzekeringsuitkeringen zijn de bevoegdheden en feitelijke mogelijkheden van de Nederlandse uitvoeringsorganen tot controle en verificatie van de uitkeringen beperkter dan in Nederland. Uitgangspunt van de Wet BEU is dat buiten Nederland slechts recht op een socialeverzekeringsuitkering bestaat, indien Nederland met het

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.

² In dit verband wordt onder Europese Unie telkens ook verstaan: De Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

³ Brief van 22 december 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 57).

⁴ De Wet beperking export uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb. 250) en de Wijzigingswet beperking export uitkeringen (Wet van 22 december 1999, Stb. 594) inwerkingtreding 1 januari 2000 (Wet BEU).

desbetreffende land een verdrag heeft gesloten waarin afspraken zijn opgenomen over de handhaving van de socialeverzekeringswetten.

In de nota Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid¹ is geconstateerd dat het Nederlandse beleid inzake export van kinderbijslag naar niet-EU landen ruimer is dan in sommige andere landen. Enkele landen houden bij de export van kinderbijslag buiten de EU rekening met de kosten van levensonderhoud in het woonland en andere landen kennen in het geheel geen mogelijkheid tot export buiten de EU. Naar aanleiding van deze constatering heeft het vorige kabinet al besloten tot de introductie van het woonlandbeginsel door het niveau van de kinderbijslag aan te passen aan het welvaartsniveau in het land waar het kind woont. Dit voornemen is door deze regering overgenomen in het wetsvoorstel Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid.

De constatering dat Nederland meer genereus is dan sommige andere landen is voor de regering aanleiding om de vraag voor welke kinderen Nederland een zorgplicht op zich neemt opnieuw te bezien. Uitgangspunt van het beleid van deze regering ten aanzien van de kinderbijslag en het kindgebonden budget is dat deze uit de belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen in de eerste plaats bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Voor zover voor het onderhoud van kinderen van staatswege ondersteuning moet worden geboden is dit niet de verantwoordelijkheid van het land waar de ouder woont, maar het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt. De huidige uitzondering op het territorialiteitsbeginsel indien er een socialezekerheidsverdrag met het exportland is gesloten dient daarom ten aanzien van de kinderbijslag en het kindgebonden budget te vervallen. De Regering stapt hiermee af van de mogelijkheden tot export van de kinderbijslagen indien de verzekerde dan wel het kind van de rechthebbende in een verdragsland woont. Hiermee wordt de export van de kinderbijslagen gestopt². Binnen het territorialiteitsbeginsel wordt nu de woonplaats van het kind centraal gesteld en niet de woonplaats van de rechthebbende. Dit betekent weliswaar een uitbreiding van de huidige kring van rechthebbenden op kinderbijslag en het kindgebonden budget, maar is in overeenstemming met het beleid van deze regering dat tegemoetkomingen voor de kosten van kinderen worden gefinancierd uit de collectieve middelen en primair bestemd zijn voor kinderen die in Nederland wonen.

Het beëindigen van de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget vergt aanpassing van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Voor het verder effectueren van het stopzetten van de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget is voorts aanpassing van 21 bilaterale verdragen noodzakelijk. Om deze maatregel te realiseren zal de regering de verdragslanden een voorstel doen tot wijziging van het verdrag, in die zin dat op basis van deze verdragen niet langer een exportverplichting zal bestaan betreffende de kinderbijslag. Als de verdragspartner hiermee instemt, zal de wijziging ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd. Wanneer de onderhandelingen niet (tijdig) tot het gewenste resultaat leiden, zal per verdrag opzegging worden overwogen (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 57). Opzeggen van een verdrag is overigens een stap die niet lichtvaardig gezet zal worden. Het opzeggen van een verdrag vereist parlementaire goedkeuring.

Daarnaast is er een aantal verdragen op grond waarvan uitkeringen worden geëxporteerd, terwijl deze verdragen nog niet in werking zijn getreden. Vooruitlopend op de ratificatie is de exportbepaling van deze verdragen «voorlopig toegepast». Conform de toezegging van de voormalig minister van SZW³ heeft de regering besloten niet langer te wachten op ratificatie door het andere land en de voorlopige toepassing

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1.

² Behoudens enkele uitzonderingen. Zie verder onder paragraaf 2.

³ Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een toezegging die is gedaan in de nota «Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid» (Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1).

van deze verdragen te beëindigen en geen sociale zekerheidsuitkeringen meer naar deze landen te exporteren. Het betreft de landen Bolivia, Botswana, Brazilië, Costa Rica, Gambia, Mali en Mexico¹.

Wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in wijziging van de AKW. In de AKW staat de mogelijkheid om bij verdrag af te wijken van het exportverbod. Deze uitzondering voor verdragslanden wordt met dit wetsvoorstel geschrapt. In dit wetsvoorstel wordt de AKW verder zo gewijzigd dat het exportverbod in de AKW ziet op de situatie dat het kind buiten Nederland woont. Indien de verzekerde in het buitenland woont, maar het kind in Nederland woont, dan ontvangt de verzekerde ten behoeve van dit kind wél kinderbijslag. De wijzigingen van de AKW worden verder besproken in paragraaf 2.

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in overgangsrecht om de gevolgen te regelen voor uitkeringsgerechtigden die reeds in een verdragsland wonen en die hun kinderbijslag verliezen na aanpassing van een verdrag. Ook regelt dit wetsvoorstel overgangsrecht voor de situatie dat Nederland de voorlopige toepassing van een verdrag beëindigt of overgaat tot opzegging van een verdrag. Met deze aanpak wordt voorkomen dat in het geval Nederland overgaat tot opzeggen van een verdrag er een afzonderlijk wetsvoorstel moet worden ingediend dat voorziet in overgangsrecht voor deze situatie. Het overgangsrecht ziet dan op alle uitkeringen die worden geëxporteerd, zie paragraaf 3. De inwerkingtreding en de financiële gevolgen komen achtereenvolgens in paragraaf 4 en 5 aan bod.

2. Wijzigingen Algemene Kinderbijslagwet

In de huidige AKW is in het eerste lid van artikel 7b het uitgangspunt neergelegd dat geen kinderbijslag wordt geëxporteerd indien de verzekerde dan wel het kind buiten Nederland woont. Dit zogenaamde territorialiteitsbeginsel ligt in de wet vast sinds de invoering van de Wet BEU in 2000². Op het exportverbod wordt in het tweede lid van artikel 7b een uitzondering gemaakt indien Nederland met het andere land een verdrag heeft waarin afspraken zijn neergelegd met betrekking tot de controle op de te exporteren uitkering. Om de export van kinderbijslag naar verdragslanden stop te zetten, wordt de huidige uitzondering die geldt voor verdragsituaties geschrapt.

Voor een groep van 13 landen werkt deze wijziging in de nationale wet direct door. Dit volgt uit het feit dat in 12 van deze verdragen een bepaling is opgenomen die de beperking of uitsluiting van de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget uitdrukkelijk toestaat, en de bepaling in het dertiende verdrag – dat met Turkije – daarvoor geen beletsel vormt³. Beëindiging van de export van de kinderbijslag en het kindgebondenbudget vergt dan ook geen aanpassing van het verdrag. Het betreft Argentinië, Belize, Ecuador, Egypte, Hongkong, Jordanië, Kroatië, Macedonië, Panama, Paraguay, Thailand, Turkije en Uruguay. Door de Europese regelgeving, Verordening (EU) 883/2004, wordt dwingend voorgeschreven dat kinderbijslag onder dezelfde voorwaarden moet worden toegekend binnen de EU als in Nederland. De uitzondering voor EU-landen blijft bestaan.

Eén van de voorwaarden voor het recht op kindgebonden budget is dat er recht op kinderbijslag bestaat. Wijzigingen met betrekking tot het recht op kinderbijslag leiden derhalve tot een overeenkomstige wijziging van het recht op kindgebonden budget. Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget kan als gevolg van deze koppeling achterwege blijven.

¹ Voor Mexico geldt dat de export van uitkering niet gebaseerd is op een ondertekend verdrag, maar op een toezegging van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2002/03, 17 050, nr. 236, brief van 23 september 2002. Zie verder onder de artikelsgewijze toelichting

² Sinds de invoering van de Wet beperking export uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb. 250) en de Wijzigingswet beperking export uitkeringen (Wet van 22 december 1999, Stb. 594) inwerkingtreding 1 januari 2000 (Wet BEU).

³ Artikel 33 van het verdrag met Turkije bevat een gelijke behandelingsverplichting. Het bepaalt dat Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, recht hebben op kinderbijslag op dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers. Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zullen noch Turkse werknemers noch Nederlandse werknemers recht hebben op kinderbijslag voor hun kinderen die in Turkije verblijven of worden opgevoed.

De hoogte van het kindgebonden budget wordt bepaald door het aantal kinderen waarvoor recht bestaat. De situatie kan zich voordoen dat een kind uit een gezin in het buitenland gaat wonen, terwijl de andere kinderen in Nederland blijven wonen. Voor het recht op kindgebonden budget betekent dit dat het kind dat in het buitenland woont, niet langer meetelt voor het recht op kindgebonden budget. Wanneer het oudste kind in het buitenland gaat wonen, dan wordt het daaropvolgende kind automatisch het oudste kind voor het kindgebonden budget.

In het Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen is voor een beperkte groep van personen geregeld dat zij hun uitkering ook mogen behouden indien er geen verdrag tot stand is gekomen. In algemene zin gaat het hier om personen die «in het algemeen belang» werkzaam zijn. Het betreft vooral diplomatiek personeel bij ambassades. Deze mensen en gezinnen wonen in het buitenland ten behoeve van het algemeen belang. De uitzondering die geldt voor deze groep van personen blijft behouden, in die zin dat voor verdragsituaties en Verordeningssituaties het Besluit overeenkomstig de nationale wet zal worden aangepast, zodanig dat de verzekerde die in het algemeen belang werkzaam is gelijk behandeld zal worden als de verzekerde die in Nederland woont. Dit geldt eveneens voor de uitzondering die geldt voor de verzekerden die wonen in de koninkrijkslanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten en in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden), vanwege hun bijzondere band met Nederland.

Voor bovengenoemde groepen verzekerden is het 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 de huidige AKW is in het eerste lid van artikel 7b niet alleen geregeld dat geen kinderbijslag wordt betaald indien het kind in het buitenland woont, maar ook dat geen kinderbijslag wordt verstrekt indien de verzekerde zelf in het buitenland woont, maar zijn kind in Nederland is. Zoals in de inleiding is vermeld wordt met deze wet de woonplaats van het kind centraal gesteld. Indien de verzekerde in het buitenland woont, en het kind in Nederland woont, zal de verzekerde ten behoeve van dit kind wél kinderbijslag ontvangen. Deze uitbreiding betreft een kleine groep van verzekerde personen die nu in een niet-verdragsland wonen en een kind in Nederland hebben.

Relatie met EU-associatiebeleid

Op 21 oktober 2010 zijn een zestal conceptbesluiten door de Raad van de Europese Unie genomen. De conceptbesluiten hebben betrekking op Marokko, Tunesië, Algerije, Israël, Kroatië en Macedonië en zijn binnen de EU gereed voor besluitvorming door de desbetreffende EU-Associatie-raden, en wachten op agendering.

De teksten van de conceptbesluiten zijn grotendeels gelijklopend. De conceptbesluiten voorzien in de export naar de geassocieerde landen van ouderdomspensioenen, nabestaandenpensioenen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, voor zover de arbeidsongeschiktheid voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte. De exportbepalingen zijn wederkerig. Uitkeringen die worden gefinancierd uit de algemene middelen zijn uitgesloten. Kinder- en gezinsbijslagen zijn eveneens uitgesloten van de verplichting tot export.

De Europese Commissie is tevens voornemens om voorstellen bij de Raad in te dienen voor conceptbesluiten aangaande Albanië, Montenegro,

Turkije en San Marino. De Nederlandse regering beschikt thans niet over officiële voorstellen tot conceptbesluiten, maar gaat ervan uit dat de teksten in grote lijnen overeenkomen met de conceptbesluiten die in 2010 reeds tot stand zijn gekomen. In dat geval zullen de kinder- en gezinsbij-slagen eveneens uitgesloten zijn van de verplichting tot export naar de geassocieerde landen.

Het voorstel om het recht op kinderbijslag en het kindgebonden budget te beëindigen voor kinderen die buiten de EU, de EER en Zwitserland woonachtig zijn, is naar de mening van de Nederlandse regering volledig in overeenstemming met de genoemde ontwikkelingen op associatie-gebied en vormt geen inbreuk op de nagestreefde afspraken op het gebied van de sociale zekerheid.

Het voorstel wijkt niet af van de gemeenschappelijke strategie en vormt dan ook geen schending van de verplichting tot loyale samenwerking van de lidstaten.

3. Overgangsrecht

Situatie na aanpassing, opzegging, beëindiging voorlopige toepassing van een verdrag

Na het effectief worden van de verdragsaanpassing is export van kinderbijslag en het kindgebonden budget niet langer mogelijk naar het desbetreffende verdragsland. Indien de verdragspartner niet meewerkt aan aanpassing van een verdrag, kan opzegging van het verdrag overwogen worden. Opzegging van verdragen en het beëindigen van de voorlopige toepassing van verdragen, hebben beiden tot gevolg dat uitkeringsgerechtigden zich na deze datum niet meer met behoud van hun Nederlandse uitkering in één van deze landen kunnen vestigen. Voor pensioengerechtigden geldt dat zij hooguit recht hebben op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) ter hoogte van het gehuwdenpensioen (50% van het minimumloon). Dit basisbedrag van de AOW kan overal uitbetaald worden, ongeacht de aanwezigheid van een inwerking getreden verdrag (artikel 9a AOW). Zonder verdrag kan een eventuele partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders niet meer betaald worden. Overigens vervalt de partnertoeslag voor nieuwe gevallen per 1 januari 2015.

Opzegging van verdragen kan voor uitkeringsgerechtigden die al in die landen wonen en aan dit proces part noch deel hebben, grote consequenties hebben. Voor bestaande uitkeringsgerechtigden in deze landen is daarom in dit wetsvoorstel overgangsrecht geformuleerd.

Juridische overwegingen

Aan het overgangsrecht liggen onderstaande juridische overwegingen ten grondslag.

Voor verzekerden en hun kinderen die op het moment van inwerking-treding van de verdragsaanpassing of opzegging dan wel de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag, al in het buitenland woonden met behoud van hun Nederlandse sociale zekerheidsuitkering is artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van belang. Dit verdrag schrijft voor dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat ook uit de wet voortvloeiende uitkeringsrechten onder het begrip eigendom in de zin van dit artikel vallen. Het eigendomsrecht is echter niet absoluut. De overheid heeft het recht om wetten toe te passen en wetten te wijzigen, indien dit

noodzakelijk is in het algemeen belang. Voor een inbreuk op dit eigendomsrecht dienen enkele algemene rechtsbeginselen in acht genomen te worden, waaronder het proportionaliteitsvereiste. De wijze waarop het overgangsrecht is vorm gegeven is afhankelijk van de vraag welke compensatie proportioneel wordt geacht. De beantwoording van de vraag wat proportioneel is, is per uitkering verschillend.

Artikel 17, eerste lid, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) bepaalt dat eenieder het recht heeft de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Volgens de toelichting bij dit artikel, dat overeenkomstig artikel 6, eerste lid, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 52, zevende lid, van het Handvest voor de uitlegging daarvan in acht moeten worden genomen, correspondeert artikel 17, eerste lid, van het Handvest met artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM. Artikel 52, derde lid, van het Handvest preciseert dat, voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend. Volgens de toelichting op deze bepaling worden de inhoud en reikwijdte van de gewaarborgde rechten niet alleen bepaald door de tekst van het EVRM, maar met name ook door de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Bijgevolg dient aan artikel 17, eerste lid, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte te worden toegekend als die welke aan artikel 1 van het Protocol nr. 1 bij het EVRM wordt toegekend, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Overgangsrecht inkomensdervingsuitkeringen

Ten aanzien van de langlopende uitkeringen die beogen een inkomensvoorziening te treffen, voorziet het overgangsrecht in volledige eerbiedigende werking indien een verdrag wordt opgezegd dan wel indien de voorlopige toepassing wordt beëindigd.

Het betreft de sociale verzekeringsuitkeringen krachtens de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Ziektewet (ZW) en de AOW. De regering acht het rechtvaardig om overgangsrecht te regelen dat ziet op volledig eerbiedigende werking van deze loondervingsuitkeringen. Op deze wijze wordt in ieder geval voldaan aan de verplichtingen, waaronder het proportionaliteitsvereiste, die voortvloeien uit het EVRM.¹

Overgangsrecht Toeslagenwet

De regering stelt voor om het overgangsrecht voor de toeslag op grond van de Toeslagenwet (TW) anders vorm te geven dan zoals zij dat voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en andere langlopende uitkeringen doet. Binnen de Europese Unie bestaat immers voor dergelijke toeslagen – zijnde een bijzondere prestatie, een non-contributieve uitkering van gemengde aard die zowel de kenmerken van bijstand als die van sociale verzekeringen heeft – een ander exportregime. De TW is als een dergelijke niet-exporteerbare uitkering sinds mei 2005 bijgeschreven op bijlage X bij de Verordening (EU) 883/2004. Als gevolg hiervan kiest de regering niet voor volledig eerbiedigende werking maar stelt voor om de toeslag af te bouwen over een periode van maximaal drie jaar. Tevens wordt hiermee aansluiting gezocht bij de wijze van afbouw van deze toeslag op grond van artikel 44b TW en de wijze waarop het overgangsrecht bij de Wet BEU met ingang van 1 januari 2000, werd vormgegeven. De Centrale Raad van

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

Beroep (CRvB) heeft recent nog een uitspraak gedaan waarbij geconcludeerd werd dat dit artikel 44b voldoet aan het proportionaliteitsvereiste van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM (zaak 09/373 TW, uitspraak van 16 mei 2011). Deze afbouwregeling kan alleen worden toegepast voor zover het overgangsrecht zoals geformuleerd in de verdragen niet tot een verdergaande eerbiedigende werking noopt.

Overgangsrecht kinderbijslag en kindgebonden budget

Voor de verzekerde die recht heeft op kinderbijslag en kindgebonden budget wordt een overgangstermijn van zes maanden in acht genomen. De verzekerde krijgt zo voldoende gelegenheid om zich voor te bereiden op de stopzetting van de uitkering. De regering acht deze compensatie proportioneel omdat de kinderbijslag en het kindgebonden budget alleen beogen een tegemoetkoming te zijn in de kosten van kinderen. De CRvB heeft een termijn van zes maanden in het licht van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM redelijk bevonden (LJN: AP4680). Nu de aanspraak op het kindgebonden budget afhankelijk is van het betalen van kinderbijslag geldt dit overgangsrecht op indirecte wijze eveneens voor het recht op kindgebonden budget. De Wet op het kindgebonden budget behoeft daarom geen aanpassing.

Verder wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het overgangsrecht alleen geldt binnen één wet en zolang de uitkeringsgerechtigde blijft wonen in hetzelfde land. Dit laatste betekent dat bijvoorbeeld bij de overgang van een WIA-uitkering naar een AOW-uitkering, de AOW-uitkering¹ niet onder de eerbiedigende werking valt.

Voor het overgangsrecht is ook het wetsvoorstel Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid van belang. Op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt zal de hoogte van de uitkering op grond van het overgangsrecht worden afgestemd op het kostenniveau van het land waar de verzekerde en/of het kind woont.

4. Gelijke behandeling

De verplichting tot gelijke behandeling, waaraan Nederland is gebonden op grond van bilaterale en multilaterale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten (BUPO) en het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM), houdt niet alleen in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk mogen dan wel moeten worden behandeld, rekening houdend met en recht doend aan de relevante verschillen.

Naar de mening van de regering is er geen sprake van (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling als de kinderbijslag en het kindgebonden budget, gefinancierd uit de algemene middelen, met het doel een bijdrage te leveren aan de kosten verbonden aan de opvoeding van kinderen, uitgekeerd wordt ten behoeve van kinderen die in Nederland wonen.

5. Handhaving

In het kader van de handhaving is de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) het beginpunt voor de vaststelling waar een verzekerde of kind woont. De Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) kunnen van deze, in het GBA opgenomen gegevens, gebruikmaken voor de uitvoering van hun wettelijke taken. In het kader van dit wetsvoorstel is van belang waar het kind woont.

¹ Er bestaat dan hooguit recht op het basisbedrag AOW (50% van het minimumloon).

Bezien zal worden of een landelijke registratie van verleende vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet kan worden gebruikt door de uitvoering om in het kader van de kinderbijslag te controleren of een leerplichtig kind onderwijs buiten Nederland volgt. Een wetsvoorstel voor de registratie van vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet is in voorbereiding. Daarnaast krijgt de uitvoering bij aanvaarding van het wetsvoorstel huisbezoeken (Kamerstukken 31 929) een instrument in handen om door middel van een aanbod tot huisbezoek de woonsituatie van het kind makkelijker te controleren.

Uitkeringsgerechtigden dienen op grond van de informatieplicht die in de verschillende wetten is opgenomen¹ zelf alle feiten en omstandigheden te melden aan de uitvoerende instantie die van belang zijn voor de vaststelling van het recht op uitkering. Waar het kind woont, valt ook onder deze informatieverplichting.

Indien het verdrag is opgezegd kan ten aanzien van de continuering van de uitkering niet langer gebruik gemaakt worden van de controle afspraken die in dit verdrag zijn neergelegd. Indien de situatie zich voordoet dat opzegging van een verdrag aan de orde komt, zal de regering dit handavingsaspect overwegen.

6. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2014, of zoveel eerder als mogelijk is. De inwerkingtreding wordt per KB geregeld en voor zover nodig met terugwerkende kracht.

7. Financiële effecten

Uitkeringslasten

Het stopzetten van de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget heeft betrekking op de landen buiten de EU. De landen met de grootste uitkeringslast kinderbijslag en kindgebonden budget buiten de EU zijn Turkije en Marokko. Het wetsvoorstel heeft vooral financiële gevolgen voor personen die in Nederland wonen of werken en een kind hebben dat woonachtig is buiten de EU. Verzekerden die op een andere grond dan het verdragsrecht kinderbijslag of kindgebonden budget ontvangen ten behoeve van een kind in het buitenland (bijvoorbeeld personen die werken voor een ambassade), blijven ook na opzegging of wijziging van het socialezekerheidsverdrag het recht daarop behouden.

De uitkeringslasten van kinderbijslag en kindgebonden budget laat meerjarig een stabiel patroon zien. Indien uitgegaan wordt van stopzetting van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget per 1 januari 2014, zullen wegens overgangsrecht pas per 1 juli 2014 alle gevallen buiten de EU hun aanspraak op kinderbijslag en het kindgebonden budget verliezen, indien de verdragen dit op dat moment toelaten. Wegens overgangsrecht zijn de besparingen in het eerste jaar lager dan in de daaropvolgende jaren. De ramingen zijn gebaseerd op inwerkingtreding van het wetsvoorstel woonlandbeginsel per 1 januari 2012.

Per 1 januari 2012 wordt de voorlopige toepassing van niet-geratificeerde verdragen beëindigd (Bolivia, Botswana, Brazilië, Costa Rica, Gambia, Mali. Eveneens wordt per deze datum de export van uitkeringen naar Mexico beëindigd. Dit heeft tot gevolg dat uitkeringsgerechtigden die zich na deze datum in genoemde landen vestigen, hun uitkering niet kunnen meenemen (behalve AOW-uitkeringen ter hoogte van maximaal het gehuwdenpensioen). Deze maatregel leidt tot een besparing van minder dan € 1 mln structureel.

¹ Deze plicht is opgenomen in artikel 35 Anw, artikel 15 AKW, artikel 27 Wet WIA en voor wat de WKB betreft is deze plicht opgenomen in artikel 17 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR).

In onderstaande tabel worden de besparingen weergegeven die worden behaald indien alle bilaterale verdragen uiterlijk 1 januari 2014 zijn aangepast, dan wel opgezegd of de voorlopige toepassing is beëindigd.

Besparing door stopzetten export kinderbijslag en kindgebonden budget (WKB) per 2014

| € in mln | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| AKW | 0 | 0 | -3 | -5 | -5 |
| WKB | 0 | 0 | 0 | -1 | -1 |
| Totaal | 0 | 0 | -3 | -6 | -6 |

Administratieve lasten

Het stopzetten van de export van de AKW en de WKB leidt op de korte termijn tot een lichte toename van de administratieve lasten voor burgers, omdat zij kennis moeten nemen van de maatregel. Bovendien zal een deel van hen bezwaar maken tegen de stopzetting. Op de langere termijn leidt de stopzetting daarentegen tot een afname van de administratieve lasten van burgers, omdat het aantal uitkeringen daalt.

Het wetsvoorstel leidt – bij opzegging van de verdragen – tot een eenmalige toename van de administratieve lasten van 14 000 uur en € 12 000. Structureel leidt de maatregel tot een besparing van 28 000 uur en € 27 000.

Uitvoeringskosten

De stopzetting export kinderbijslag en kindgebonden budget heeft gevolgen voor de uitvoeringskosten bij de SVB. Zo zal de SVB extra kosten maken voor de invoering van het wetsvoorstel (aanpassing in geautomatiseerde systemen, voorlichting, beoordeling huidig bestand en bezwaar en beroep). Deze kosten vallen in de jaren 2012 t/m 2014 en zijn geraamd op circa € 1,0 mln. Op de structurele uitvoeringskosten wordt vanaf 2012 een besparing voorzien die oploopt tot € 1,5 mln per jaar vanaf 2015. Daarbij is de aannahme gehanteerd dat alle betreffende verdragen met landen buiten de EU per 1 januari 2014 zijn aangepast. Mocht hierin vertraging ontstaan of werken verdragslanden niet mee aan aanpassing dan zal dat gevolgen hebben voor deze raming. Hierover kunnen nu geen voorspellingen worden gedaan.

Het saldo van kosten van invoering van de wet en de structurele besparing als gevolg van het verstrekken van minder uitkeringen ziet er meerjarig als volgt uit:

Meerjarige raming uitvoeringskosten SVB

| Jaar x € 1 mln | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016evj |
|--------------------------|------|------|------|------|------|---------|
| <i>uitvoeringskosten</i> | 0 | 0,17 | 0,5 | -1,4 | -1,5 | -1,5 |

De Belastingdienst kent eenmalige uitvoeringskosten van € 150 000 in 2012 voor communicatiekosten: website, informatiefolders en instructie Belastingtelefoon. De uitvoeringskosten voor het UWV zijn verwaarloosbaar.

8. Ontvangen commentaren

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de SVB het UWV en de Belastingdienst (BD). De IWI heeft geen opmerkingen over de toezichtbaarheid. De redactionele opmerkingen van IWI zijn verwerkt in het wetsvoorstel. SVB, UWV en de BD achten het wetsvoorstel uitvoerbaar. De opmerkingen van de uitvoeringsorganisaties zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

De SVB wijst in de uitvoeringstoets op de bepalingen inzake eerbiedigende werking die in een aantal verdragen zijn opgenomen en die soms afwijkend zouden zijn van het in dit wetsvoorstel geformuleerde overgangsrecht, waardoor recht op kinderbijslag zou worden behouden. De regering stelt zich op het standpunt dat het overgangsrecht zoals opgenomen in het wetsvoorstel nodig is omdat het in de bedoelde verdragen geformuleerde overgangsrecht ziet op situaties waarin het recht op uitkering is ontstaan op grond van het verdrag. Wanneer het recht op uitkering voortvloeit uit de nationale wet, zoals dat bij de kinderbijslag het geval is voor die situaties waarin het verdrag de mogelijkheid biedt om bij nationale wet de export van kinderbijslag uit te sluiten, wordt het overgangsrecht bij wet vastgesteld. Daarnaast is voor die situatie waarbij het recht op kinderbijslag mede voortvloeit uit het desbetreffende verdrag, het in dit wetsvoorstel geformuleerde overgangsrecht niet in strijd met de door de SVB bedoelde bepalingen inzake eerbiedigende werking. De AKW kent een kwartaalsystematiek. Het recht op kinderbijslag wordt immers telkens over een kwartaal verkregen (zie artikel 11 AKW). Dat betekent dat op grond van een overgangsartikel in een verdrag dat bepaalt dat een recht dat met toepassing van de bepalingen van het desbetreffende verdrag is verkregen wordt gehandhaafd, slechts kinderbijslag over het kalenderkwartaal waarin de toepassing van het verdrag eindigt hoeft te worden betaald. Het overgangsrecht zoals opgenomen in dit wetsvoorstel geeft, mede gelet op artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, een termijn van twee kwartalen vanaf de buitenwerkingtreding van het verdrag.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet

Onderdeel A (artikel 7b)

De huidige bepaling inzake export van kinderbijslag dient vervangen te worden door een nieuw artikel 7b. Dit nieuwe artikel regelt dat geen recht op kinderbijslag bestaat in die gevallen waarin het kind niet in Nederland woont. Op grond van Verordening 883/2004 blijft recht op kinderbijslag voor verzekerden, die onder de personele werkingssfeer van die verordening vallen, bestaan voor kinderen die binnen de EU wonen. Het nieuwe tweede lid van artikel 7b ziet op deze situatie. Met de zinsnede «ten behoeve van hem (...) recht op kinderbijslag bestaat» wordt uitdrukkelijk geregeld dat dit lid alleen ziet op verzekerden die vallen onder de personele werkingssfeer van de verordening. Als een niet EU-onderdaan niet verblijft op het grondgebied van de EU kan hij geen rechten ontleen aan Verordening 883/2004 en ook niet aan dit tweede lid. Artikel 7b is zodanig opnieuw geredigeerd dat het niet langer uitgaat van het bestaan van een bilateraal sociaalzekerheidsverdrag. Zolang er met het land waar het kind woont nog een bilateraal verdrag bestaat met een exportverplichting ten aanzien van het recht op kinderbijslag gaat deze internationale verplichting boven de wettelijke bepaling van artikel 7b.

Een belangrijke wijziging van het voorgestelde artikel 7b ten opzichte van het huidige artikel 7b is dat recht op kinderbijslag kan blijven bestaan ongeacht waar de verzekerde woont. Voor het recht is uitsluitend nog van belang het land waar het kind woont. Woont dat kind in Nederland dan kan er recht (blijven) bestaan op kinderbijslag voor zover ook aan alle andere vereisten voor dat recht op kinderbijslag wordt voldaan.

Met het nieuwe vierde lid van artikel 7b blijft het Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen van toepassing. Dit besluit regelt dat de verzekerde zijn recht op kinderbijslag, ten behoeve van het kind dat niet in Nederland of de EU woont maar in hetzelfde land als de verzekerde zelf, behoudt indien hij werkzaamheden verricht in het algemeen belang, of woont in Aruba, Curaçao, Sint Maarten dan wel in een van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met deze wijziging wordt tevens bereikt dat het budget op grond van de Wet op het kindgebonden budget niet langer uitbetaald kan worden aan voorheen rechthebbenden op kinderbijslag. In de gevallen waarin immers geen recht op kinderbijslag meer bestaat vervalt ook een eventueel bestaand recht op kindgebonden budget. Zie daartoe artikel 2, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget: Aanspraak op een kindgebonden budget heeft de ouder voor een kind voor wie aan die ouder op grond van artikel 18 van de Algemene Kinderbijslagwet kinderbijslag wordt betaald of zou worden betaald indien de artikelen 7, tweede lid, en 7a van die wet niet van toepassing zouden zijn, met dien verstande dat de aanspraak op een kindgebonden budget bestaat met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren tot en met de kalendermaand waarin het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt. Op het moment dat geen recht meer bestaat op kinderbijslag kan ook geen aanspraak op kindgebonden budget meer bestaan.

Artikelen I, onderdeel B, en II tot en met VII (Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, Algemene Ouderdomswet, Algemene nabestaandenwet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Ziektewet)

In deze artikelen wordt voor de verschillende relevante sociale verzekeringswetten het overgangsrecht geregeld in die gevallen waarin de voorlopige toepassing van bilaterale verdragen wordt beëindigd dan wel dat bilaterale verdragen worden opgezegd in het geval dat aanpassing van het verdrag – op zodanige wijze dat de kinderbijslag niet langer hoeft te worden geëxporteerd – niet tot succes leidt. Het voorgestelde overgangsrecht heeft de regering getoetst aan het voor de wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving opgestelde Toetsingskader Overgangsrecht (Kamerstukken I 1999/2000, 25 900, EK 87, nr. 87b).

Technische aanpassing overgangsrecht Pardonregeling Wet BEU (de onderdelen A van de artikelen II tot en met V: artikel 62 van de AOW, artikel 68 van de ANW, artikel 91a van de WAO, en artikel 101b van de WAZ)

In deze artikelonderdelen wordt een technische wijziging van het bestaande overgangsrecht voorgesteld, zoals dat is opgenomen in de Wet van 7 december 2006, houdende wijziging van enkel socialeverzekeringswetten betreffende de definitieve vaststelling van de uitkeringspositie van uitkeringsgerechtigden woonachtig in het buitenland (Stb. 2006, 697, ook wel bekend onder de naam: Pardonregeling Wet BEU). Met deze technische wijziging wordt verduidelijkt dat, conform de doelstelling van

de wetgever, het overgangsrecht zoals dat bij die wet tot stand is gebracht, blijft gelden totdat zich een belangrijke wijziging in de omstandigheden van de begunstigde voordoet. Een verhuizing van betrokkene naar een ander (veelal buur-)land is een zodanige belangrijke wijziging dat betrokkene in dat geval niet langer geacht wordt te voldoen aan de voorwaarden voor dat overgangsrecht. Blijft betrokkene echter wonen in het land waar hij woonde op het moment dat het overgangsrecht voor hem ging gelden, dan behoudt betrokkene zijn uitkering. De opgenomen bepaling legt dit nog eens duidelijk vast. De uitvoeringsorganen SVB en UWV handelen sinds de inwerkingtreding van de Pardonregeling Wet BEU reeds conform die lijn.

Overgangsrecht opzegging verdragen, beëindiging voorlopige toepassing verdragen en beëindiging van een daarmee gelijk te stellen situatie (de onderdelen B van de artikelen I tot en met V en de artikelen VI en VII: artikel 41c van de AKW, artikel 62a van de AOW, artikel 68a van de ANW, artikel 91i van de WAO, artikel 101g van de WAZ, artikel 133g van de Wet WIA en artikel 87c van de Ziektewet)

Voor een toelichting op dit overgangsrecht wordt in de eerste plaats verwezen naar de toelichting in paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. De voorlopige toepassing van de daar genoemde verdragen wordt op 1 januari 2012 beëindigd. Voor één land is een bijzondere vermelding hier op zijn plaats. In Mexico vindt de uitbetaling van het recht op uitkering niet plaats op grond van de voorlopige toepassing van een verdrag maar op grond van een de brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken, dhr. M. Rutte, d.d. 23 september 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 236). In 2002 was reeds op ambtelijk niveau inhoudelijke overeenstemming bereikt over een BEU-verdrag met Mexico. Tot ondertekening van een verdrag is het echter nooit gekomen. Van een tot stand gekomen verdrag op grond waarvan uitkeringen worden geëxporteerd is derhalve ook geen sprake. Voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen heeft voor het UWV en de SVB als zodanig genoemde brief vanaf 1 januari 2003 gefunctioneerd. In de bijbehorende artikelen van het overgangsrecht wordt derhalve overal waar verwezen wordt naar een verdrag dan wel «een daarmee gelijk te stellen situatie», met dit laatste wordt bedoeld op de situatie dat parallel aan de beëindiging van de voorlopige toepassing voor Mexico eveneens geldt dat met ingang van 1 januari 2012 geen recht meer bestaat op nieuw toe te kennen uitkeringen. Het voorgestelde overgangsrecht is wel van toepassing op uitkeringsgerechtigden die woonachtig zijn in Mexico. Onder verwijzing naar dit bij het parlement ingediende wetsvoorstel zal het UWV en de SVB de desbetreffende uitkeringen doorbetalen.

Gezien het karakter van de kinderbijslag en het doel waarvoor kinderbijslag wordt toegekend, een tegemoetkoming in de kosten van het onderhoud voor het kind, heeft de regering gemeend de kinderbijslag voor kinderen die wonen in een land waarvan de voorlopige toepassing van het verdrag wordt beëindigd, nog twee kalenderkwartalen vanaf die beëindiging door te laten lopen, waarna het exportverbod daadwerkelijk kan worden geëffectueerd. Met de term «vanaf die beëindiging» wordt geregeld dat als de voorlopige toepassing wordt beëindigd met ingang van de eerste dag van een kalenderkwartaal de kinderbijslag dat kwartaal en het daaropvolgende kalenderkwartaal doorloopt. Indien de voorlopige toepassing op een andere dag in het kalenderkwartaal eindigt dan loopt de kinderbijslag nog in de twee daaropvolgende kalenderkwartalen door. Indien het kind in de desbetreffende twee kalenderkwartalen blijft wonen in dat land blijft de verzekerde gedurende die periode recht op kinderbijslag behouden. Dit uiteraard zolang hij aan de overige voorwaarden voor het recht op kinderbijslag blijft voldoen. Ditzelfde geldt op het

moment dat een geldend verdrag na opzegging buiten werking treedt of daadwerkelijk zodanig is gewijzigd dat de kinderbijslagen buiten de materiële werkingssfeer dan wel buiten de exportbepaling van het verdrag zijn gebracht of anderszins in die zin is gewijzigd. In het kader van de AKW zij nog opgemerkt dat een aantal verdragen de mogelijkheid kent om de export van kinderbijslag te eindigen. Door de aanpassing van artikel 7b zal – met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel – in die gevallen dus niet langer kinderbijslag kunnen worden betaald voor het in dat land wonende kind. Voor de toepassing van het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 41c AKW wordt een dergelijke situatie eveneens geacht te vallen onder «de beëindiging van een daarmee gelijk te stellen situatie».

Artikel VIII (Toeslagenwet)

Gezien het karakter van de toeslag op grond van de Toeslagenwet (een aanvullende uitkering tot aan het voor betrokken in Nederland relevante sociale minimumniveau) kiest de regering er voor het overgangsrecht voor deze uitkering anders vorm te geven dan zoals zij dat doet voor de andere langlopende uitkeringen, te weten de uitkeringen op grond van de AOW, ANW, WAO, WAZ en de Wet WIA. Met de hier voorgestelde artikelen wordt derhalve gekozen voor een gedeeltelijke/tijdelijke eerbiedigende werking. De gekozen vormgeving geldt zowel bij de situatie van de beëindiging van de voorlopige toepassing van verdragen als voor de situatie dat een verdrag in zijn geheel buiten werking treedt als gevolg van opzegging. In beide gevallen regelt dit voorstel een afbouw van de toeslag over een periode van drie jaar direct gelegen na de beëindiging van de voorlopige toepassing dan wel de buitenwerkingtreding van de verdragen. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de afbouw van de toeslag zoals dit binnen de Europese Unie is gebeurd in artikel 44b van de Toeslagenwet (n.a.v. de bijschrijving van de Toeslagenwet op bijlage IIbis van de toenmalige verordening 1408/71, middels bijlage X van Verordening 883/2004).

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp