

25 757

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 15 januari 1999

De memorie van antwoord had de commissie nog aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden behorende tot de **VVD**-fractie deelden mee kennis te hebben genomen van de memorie van antwoord. De beantwoording leidde hen tot een tweetal nadere vragen.

De vraag van de VVD-fractie over de mogelijkheid de drie maanden termijn te controleren, is, zo merkten deze leden op, niet bevredigend beantwoord. In de wijzigingen die in de diverse wetten worden voorgesteld, staat steeds de zinsnede «Met wonen buiten Nederland wordt gelijkgesteld het langer dan drie maanden buiten Nederland verblijven».

De leden van de VVD-fractie wilden nogmaals de vraag stellen: Een uitkeringsgerechtigde gaat regelmatig naar land X, waarmee geen verdrag is gesloten. De drie maanden termijn wordt al snel overschreden. Hoe kan de Sociale Verzekeringsbank te weten komen dat de drie maanden termijn is overschreden? Op twee manieren kan de SVB te weten komen of er sprake is van verblijf buiten Nederland. In de eerste plaats door de opgave van betrokkene zelf. Daarnaast krijgt de SVB een opgave van de Gemeentelijke Basis Administratie als iemand zich uitschrijft. (Dat is dus meestal ook eigen opgave van betrokkene). De criteria waaronder het GBA iemand uitschrijft lopen niet parallel met het drie maanden criterium van voorliggend wetsvoorstel. Op grond van artikel 68 van de Wet GBA is de ingezetene die naar redelijke verwachting gedurende twee derde van de tijd buiten Nederland zal verblijven, verplicht zich uit te schrijven. Anders gezegd, deze verplichting geldt dus niet voor personen die van plan zijn korter dan een periode van negen maanden Nederland te verlaten.

De leden van de VVD-fractie willen graag een heldere uiteenzetting van de staatssecretaris of dit onderdeel van het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

Gaarne vernemen zij van de staatssecretaris hoe dit onderdeel van dit wetsvoorstel dan precies uitgevoerd zal gaan worden.

¹ Samenstelling: Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg, J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA), De Haze Winkelman (VVD), Zwerver (GL), Ruers (SP).

In de memorie van antwoord stelt de staatssecretaris onder het kopje «Koppelingswet» het volgende: «De situatie kan zich voordoen dat iemand Nederland dient te verlaten omdat hij niet over een geldige verblijfsvergunning beschikt. De Koppelingswet verhindert doorbetaling van zijn uitkering in Nederland. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel blijft zijn uitkeringsrecht bestaan als hij naar een land gaat waarmee via een verdrag handhavingsafspraken zijn gemaakt». Een verrassende mededeling. Het lijkt onlogisch dat iemand in Nederland zijn uitkering niet krijgt omdat hij niet over een verblijfsvergunning beschikt en als betrokkene dan naar het buitenland vertrekt, worden de criteria van de Koppelingswet plotseling anders gehanteerd. Kan de staatssecretaris aangeven hoe in de gegeven situatie de Koppelingswet zich verhoudt tot dit wetsvoorstel?

De leden van de **CDA**-fractie achtten het een goede zaak dat er alsnog gelegenheid is voor een nader voorlopig verslag. Niet alleen waren sommige door deze leden gestelde vragen, vermoedelijk vanwege de haast, niet of onvoldoende beantwoord, ook de memorie van antwoord riep weer nieuwe vragen op. Zelfs in die mate dat de twijfels m.b.t. de juridische onderbouwing sterker waren geworden. In verschillende gevallen ging het meer om een politieke weging die blijkbaar bij dit wetsvoorstel de doorslag heeft gegeven.

De leden van de CDA-fractie zullen bij hun nadere vraagstelling de volgorde van de memorie van antwoord aanhouden.

Allereerst zouden deze leden toch gaarne willen beschikken over een overzicht van landen die blijkbaar wel uitkeringen exporteren, mits een verdrag daarvoor de juridische grondslag biedt. Welke uitkeringen betreft dit en op welke basis worden deze verstrekt, in die zin welke criteria worden in de betreffende verdragen gehanteerd? Met verbazing hadden de leden van de CDA-fractie geconstateerd dat – uitgaande van een informatieverplichting voor de uitkeringsgerechtigden – bij de driemaands-termijn primair de informatie van de betrokkene zelf van belang wordt geacht zonder dat enige verificatie mogelijk is. Meent de staatssecretaris werkelijk dat hiermede een regeling wordt geïntroduceerd die in de praktijk houdbaar en handhaafbaar is?

Deze leden hadden tevens geconstateerd dat hun vraag over het nut en de noodzaak van een terugkeerplicht niet is beantwoord, hoewel in het antwoord aan de PvdA-fractie wel een nadere toelichting wordt gegeven. Het is uiteraard – juridisch gezien – juist, dat er geen sprake is van een terugkeer*plicht*, maar feitelijk moet men om de uitkering te kunnen behouden wel terugkeren naar Nederland.

Ook het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het anderssoortige regiem bij een tekortschietend handhavingsbeleid in Nederland en in het buitenland hadden deze leden niet teruggevonden. Op basis van dezelfde wetten kan na 3 jaar bij het ontbreken van waarborgen voor handhaafbaarheid in het buitenland de uitkering worden beëindigd, in Nederland niet. Dit is een vorm van ongelijke behandeling. Deze leden stelden vervolgens een andere ongelijke behandeling dan waarover in de memorie van antwoord wordt gesproken, nl. het onderscheid tussen uitkeringsgerechtigden aan de orde. Dit onderscheid kan worden gezien als een onderscheid tussen oude gevallen – die reeds een uitkering hadden – en nieuwe gevallen. In dit kader is voor de oude gevallen uitgestelde werking voorgesteld die echter na 3 jaar kan vervallen door omstandigheden buiten zijn of haar schuld. Daartegen bleven deze leden bezwaren houden.

Deze leden vroegen zich verder af wat zij zich moesten voorstellen bij het antwoord de individuele uitkeringsgerechtigde de tijd te gunnen zich in te stellen op de situatie, waarin hij mogelijk zijn recht op uitkering verliest. Hoe kan dat bijvoorbeeld door een WAO-er worden waargemaakt? Het argument dat zoveel mogelijk dient te worden voorkomen, dat

gedurende langere tijd twee regelingen naast elkaar blijven bestaan en daarom oude gevallen om deze reden hun rechten moeten worden ontnomen, sprak hen onvoldoende aan, omdat in veruit de meeste gevallen het vertrek naar het buitenland voor nieuwe gevallen na inwerkingtreding van de wet een vrijwillig vertrek zal zijn.

Wil de staatssecretaris verder nog eens toelichten of het voor vreemdelingen, die hun uitkeringsrecht willen doen «heropenen» of «herleven», wel mogelijk is dit recht metterdaad tot gelding te brengen? Krijgen zij in alle gevallen dan wel een verblijfsvergunning? Gaarne wilden deze leden ook het oordeel van de minister van Justitie terzake vernemen.

Dit is des te meer van belang nu – in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel – wordt betoogd dat «het recht op uitkering betrokkenen met deze wet niet blijvend wordt ontzegd».

Verder had het deze leden gestoord, dat in het omgekeerde geval bij een enige tijd na de drie jaar tot stand gekomen verdrag, waarbij de reeds daar wonende zijn recht inmiddels heeft verloren en een nieuwkomer dit wel verkrijgt, er dan werd gesteld, dat er sprake is van een verschillende verzekeringspositie. Dat argument was in het omgekeerde geval ook niet aangevoerd.

Kan de staatssecretaris bovendien ook nog eens nader ingaan op de vraag op welke wijze de handhavingsafspraken in het verdrag op hun operationeel-zijn zullen worden gecontroleerd. Papier is geduldig. Deze leden konden zich voorstellen dat vele landen zich metterdaad zullen beijveren de verdragen inclusief het handhavingsprotocol te sluiten, maar dat deze afspraken in de verste verte niet zullen kunnen worden waargemaakt. Zijn de verdragspartners in staat de eigen instanties van de nodige bevoegdheden én mogelijkheden te voorzien?

In dit verband was de vraag gerezen of toch wel alle landen langs dezelfde meetlat zullen worden gehouden. Wat moet in dit verband onder een aparte regeling voor Indonesië en Suriname worden verstaan? Wat wordt exact met een zekere prioritering bedoeld? Kan bovendien zelfs van een land als de Verenigde Staten zonder burgerlijke stand en met het ontbreken van de mogelijkheden een inkomenstoets toe te passen alsmede het begrip samenwonen te controleren, worden verwacht dat zij hun wetgeving aan onze handhaafbaarheidseisen zullen aanpassen? Kortom, deze nadere vragen waren des te meer noodzakelijk nu in de memorie van antwoord wordt gesteld dat garanties voor de handhaafbaarheid niet zijn te geven. Kan de staatssecretaris in dit kader enig inzicht geven in de werking van het wel reeds gesloten verdrag met Turkije, hetgeen toch ook fraude opnieuw niet heeft kunnen voorkomen?

Deze leden waren tevens van mening dat de kinderbijslag – geen verzekering meer in de eigenlijke zin – uit een oogpunt van handhaafbaarheid de meeste zorgen zal blijven baren, ook in verdragslanden. Was hiervoor geen afzonderlijke oplossing mogelijk geweest?

Kan de staatssecretaris in dit verband ook de zinsnede «het kabinet zal bij de uitvoeringsorganen de vinger aan de pols houden om te voorkomen dat de werkelijkheid afwijkt van de gemaakte afspraken» nader verduidelijken?

De vraag van deze leden over het toezicht in het kader van strijdigheid met andere internationale regelingen was metterdaad té onduidelijk gesteld. Het gaat ons niet om de verdragen op zich, maar de mogelijkheid om daarna wederzijdse verificatie te kunnen toepassen, etc. Hiernaast was het toezicht op de handhaving als zodanig in het geding, gelet ook op de vaak afwijkende internationale wetgeving. Komt hier het CTSV in beeld? Wie toetst of het handhavingsbeleid in bijvoorbeeld Turkije al of niet aanvaardbaar is of in de Verenigde Staten dit ooit kan worden?

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie lagen de voorwaarden voor het behouden van een recht op uitkering inderdaad besloten in de sociale verzekeringswetgeving, maar de mogelijkheid dit recht te effectu-

eren raakt evenzeer de reikwijdte van andere wetten. In die zin was er naar hun oordeel toch wel sprake van een samenhang. Deze leden hadden nu begrepen dat de zogeheten «illegalen» wel bij uitwijzing onder de werking van deze wet en derhalve onder de uitgestelde werking kunnen vallen. Evenwel, zij zullen – wanneer de noodzaak zich hiertoe na drie jaar voordoet – niet over een geldige verblijfstitel meer kunnen beschikken. Hierdoor zullen zij dan hun rechten niet meer kunnen doen «herleven». In de Memorie van Antwoord wordt gesteld dat het kabinet noch de SVB inzicht kunnen geven of het uitkeringsrecht als een vorm van eigendomsrecht dient te worden gekwalificeerd, zoals bedoeld in artikel 1 van het eerste Protocol. De leden van de CDA-fractie waagden dat nog steeds te betwijfelen. Het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens d.d. 16 september 1996 (Gaygusuz versus Oostenrijk) biedt toch duidelijk steun aan de gedachte dat hier sprake is van eigendomsrecht. Ook in latere arresten wordt op het Gaygusuz-arrest verder geborduurd, waarbij het dan slechts draait om de vraag hoe ver de eigendomsbescherming (op het terrein van de sociale zekerheid) reikt. Over de strijdigheid met artikel 14 EVRM is naar hun oordeel eveneens het laatste woord nog niet gezegd. Het antwoord over de vrijwillige verzekering, dat aan de leden van de PvdA wordt gegeven, hoewel ook leden van de CDA-fractie hierover vragen hadden gesteld, had voor deze laatsten nog geen duidelijkheid gegeven. Bij het afsluiten van een vrijwillige verzekering wordt immers aansluiting gezocht bij het bestaande stelsel. Ook bij het maken van een voorbehoud t.a.v. eventuele wijzigingen rijst de vraag of dit voor de voorgestelde wijzigingen t.a.v. de AOW kan gelden en of het wel mogelijk is na de overgangstermijn ANW-uitkeringen die gebaseerd zijn op een vrijwillige verzekering in te trekken. In dit kader vroegen deze leden zich af op welke punten de vrijwillige AOW- en ANW-uitkering zal worden herzien en of dit nog zou kunnen betekenen dat deze wet op deze onderdelen nog moet worden aangepast. In het algemeen vroegen deze leden zich af – gezien de gecompliceerdheid – of nieuwe en oude gevallen op een gelijke wijze te behandelen en overigens ook compensatie-maatregelen te overwegen, niet een betere oplossing zou zijn?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van het gestelde in de memorie van antwoord. Op enkele onderdelen hadden zij echter geen verhelderend antwoord gekregen. Dit betreft in de eerste plaats de problematiek die zij in het voorlopig verslag hadden aangeduid als «terugkeerplicht» en (eventueel) «terugkeerrecht» naar Nederland voor een periode van langer dan 3 maanden. Zij hadden er nota van genomen «dat het gebruik van deze begrippen niet de keuze van het kabinet» is, maar vooralsnog kunnen zij geen betere termen bedenken. Teneinde volstrekte helderheid te krijgen over dit vermoede meningsverschil met het kabinet, illustreerden zij deze problematiek met een voorbeeld en gaven zij hun zienswijze uitvoerig weer. Zij verzochten het kabinet om een uitvoerige en grondige reactie. Betrokkene verbleef rechtmatig in Nederland en werd hier uitkeringsgerechtigd.

Betrokkene remigreerde met behoud van uitkering (bv een WAO-, ANW of AOW-uitkering). Voor de WAO geldt de periodieke herbeoordeling ook voor gerechtigden in het buitenland, bij ANW en AOW is wellicht de inkomenstoets (ANW, toeslag AOW) problematisch, evenals de toets naar leefvorm in het buitenland, indien er geen handhaafbaar bilateraal verdrag is.

In dit voorbeeld is er 3 jaar na ingangsdatum nog geen nieuw handhaafbaar SV-verdrag tot stand gekomen met het woonland van betrokkene. Het uitkeringsrecht wordt ingetrokken. Nog een half jaar verder wordt een bilateraal verdrag geratificeerd. Naar de logica van vragenstellers dient nu het uitkeringsrecht hersteld te worden, indien nog

steeds aan alle overige uitkeringsvoorwaarden voldaan wordt. Immers: de enige grond voor intrekking (het ontbreken van een handhaafbaar verdrag) is inmiddels opgehouden te bestaan. Onderschrijft het kabinet deze visie? Indien nee, waarom niet?

Wat zou nu de redengeving kunnen zijn voor een «terugkeerplicht» naar Nederland voor meer dan 3 maanden? Vanuit handhaafbaarheidsoverweging ontbreekt de meerwaarde daarvan nu er inmiddels een handhaafbaar verdrag geratificeerd is. Die «terugkeerplicht» jaagt betrokkenen, die veelal niet tot de welgestelden zullen behoren op hoge extra kosten. De introductie van dit «tussenstation» voor herstel van uitkeringsrecht vergt een wel zeer zware rechtvaardigingsgrond, zo meenden zij.

Er zal per in het geding zijnde sociale zekerheidswet aangetoond moeten worden waarom het sluiten van een handhaafbaar verdrag toch ontoereikend is voor herstel van uitkeringsrecht en waarom een terugkeer naar Nederland voor langer dan 3 maanden noodzakelijk is uit handhavingsoverwegingen.

De leden van de PvdA-fractie hadden voor zichzelf deze denkexercitie uitgevoerd voor twee wetten: de AOW en de ANW.

ad 1 de AOW:

De terugkeerplicht treft 2 categorieën: de AOW-gerechtigde met (partner-inkomensafhankelijke) toeslag en de alleenstaande AOW-er. Bij de eerste categorie dient de AOW-gerechtigde zelf terug te keren, niet de jongere partner. Het denkbare handhavingsprobleem zal echter niet gelegen zijn in de leeftijd van deze AOW-gerechtigde, maar zal kunnen liggen bij de vragen naar gezamenlijke huishouding en het eventuele inkomen uit of in verband met arbeid van de jongere partner. Wat is hier de meerwaarde van de terugkeer van de AOW-gerechtigde zelf?

Bij de tweede categorie (de alleenstaande AOW-er) gaat het om een herstel van uitkeringsrecht à 70% ML (i.p.v. 50%). Ook hier zal de leeftijd niet het object van nader onderzoek in Nederland zijn, maar de vraag of betrokkene in zijn woonland geen gezamenlijke huishouding voert. Ook hier is onduidelijk wat de tijdelijke terugkeer naar Nederland van deze alleenstaande AOW-er bijdraagt aan de oplossing van de handhavingsproblematiek.

ad 2 de ANW:

De tijdelijke terugkeerplicht treft de nabestaande (weduwe/weduwnaar), de halfwees en de (volle) wees.

Voor de nabestaande zal het geboortecohortcriterium (geboren vóór 1-1-50) niet het probleem kunnen zijn, hooguit de vraag of er in het nieuwe woonland sprake is van een gezamenlijke huishouding (tenzij met een hulpbehoevende) of inkomen uit of in verband met arbeid. Deze nabestaande dient terug te keren in gezelschap van de eventuele halfwees. Voor de halfwees geldt de negatieve uitkeringsvoorwaarde dat hij/zij «niet tot het huishouden van een ander behoort». Ook hier konden de leden van de PvdA-fractie geen enkele relatie zien tussen terugkeerplicht en potentieel handhavingsprobleem.

Ook de (volle) wees dient terug te keren. De wees zal veelal niet handelingsbekwaam zijn om het recht op uitkering opnieuw aan te vragen. Impliceert dit de facto dat de volle wees dient terug te keren in gezelschap van handelingsbekwame verzorger/voogd? De wettekst zelf rept niet over een terugkeer naar Nederland voor meer dan 3 maanden van verzorger/voogd van de wees, maar over een terugkeer van «het kind», dwz de wees. Moet het kind/de wees naar Nederland terugkeren voor meer dan 3 maanden en kan daarna de verzorger/voogd vanuit het buitenland een nieuwe aanvraag tot wezenuitkering doen?

De leden van de PvdA-fractie hadden deze denkexerctie beperkt tot AOW en ANW. Zij verzochten het kabinet deze denkexerctie van commentaar te voorzien en ook voor de andere aan exportbeperking onderhevige wetten per wet aan te geven wat de meerwaarde is van terugkeer naar Nederland vanuit handhavingsoverwegingen, nadat er inmiddels een handhaafbaar verdrag tussen Nederland en het woonland van betrokkene is afgesloten. Een vervolgvraag betreft de inkomenspositie van betrokkene bij tijdelijke terugkeer naar Nederland. Indien betrokkene in Nederland gedurende (meer dan) 3 maanden niet kan voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan, staat dan beroep open op algemene bijstand, bijzondere bijstand (inclusief woonkostentoeslag), inkomensafhankelijke regelingen zoals studiefinanciering en gefinancierde rechtsbijstand? Indien ja, zijn deze meeruitgaven verwerkt in de financiële raming à f 140 mln? Een tweede vervolgvraag is of deze «terugkeerplicht» steeds gepaard zal gaan met een «terugkeerrecht». De memorie van antwoord beperkt zich tot de niet-geruststellende mededeling dat dit afhangt «van de individuele omstandigheden van de betrokken persoon en de terzake voor hem geldende regels van het vreemdelingenrecht». In een evenwicht van rechten en plichten hoort bij een terugkeerplicht een terugkeerrecht teneinde het verloren gegane recht op uitkering te herstellen. Deze leden verzochten om een reactie op deze kwestie mede namens de bewindslieden van Justitie.

Als er geen sprake is van een onvoorwaardelijk terugkeerrecht, graag een gedetailleerde beschrijving van de omstandigheden, waarin en de voorwaarden waarop terugkeer met als enige doel de exporteerbaarheid van de uitkering veilig te stellen wel en niet zal worden toegestaan, alsmede een motivering van de voorwaardelijkheid van het terugkeerrecht.

Naast het belang van betrokkenen dienen ook procesrisico's voor de Nederlandse uitvoeringsorganen bij de afwegingen een rol te spelen. Er zijn tenminste 2 rechtsvragen aan de orde:

1. Indien een S.V.-uitkering zou vallen onder artikel 1 van Protocol nr. 1 EVRM, is een inbreuk op het ongestoord genot van eigendom alleen mogelijk «in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationale recht». Hoe beargumenteert het kabinet dat een tijdelijke terugkeer naar Nederland, nadat een handhavingsoverdrag is geratificeerd, «in het algemeen belang» is?
2. Het tweede procesrisico is het vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit (artikel 14 en 26 IVBPR; artikel 14 EVRM). De regeling treft allicht relatief meer niet-Nederlanders dan Nederlanders. De memorie van antwoord stelt dat er geen sprake is van een blijvende eindiging van het uitkeringsrecht. Het recht kan heropend worden of herleven bij tijdelijke terugkeer naar Nederland. Er zal dan toch voor Nederlanders en niet-Nederlanders in gelijke mate sprake moeten zijn van een tijdelijk terugkeerrecht naar Nederland.

Het vermoeden van indirecte discriminatie kan weerlegd worden indien met dit voorstel (tijdelijke terugkeer naar Nederland als voorwaarde voor herstel uitkeringsrecht) een redelijk doel wordt gediend, het middel geschikt is, terwijl het middel in zijn negatieve effecten in redelijke verhouding staat tot het belang van het te bereiken doel. De leden van de PvdA-fractie zagen graag een proeve tot weerlegging van het vermoeden van indirecte discriminatie tegemoet.

De leden van de PvdA-fractie kwamen terug op de raakvlakken van dit wetsvoorstel met de Koppelingswet. De memorie van antwoord stelt – op zich terecht – dat beide wetten verschillende doelstellingen en reikwijdtes hebben. Het probleem is echter dat voor betrokkenen negatieve gevolgen kunnen cumuleren. Bij de behandeling van de Koppelingswet was de

uitgangspositie dat de uitkeringsgerechtigde, die zijn verblijfstitel verloor, met behoud van uitkering kon terugkeren naar herkomstland. Na inwerkingtreding van Wet Beperking export uitkeringen zal in een aantal gevallen die uitweg afgesneden zijn. Dat is een nieuw gegeven, dat dwingt tot nieuwe bezinning.

Zij illustreerden dit met een casuspositie. Een Nederlander trouwt in februari 1997 met een vrouw uit het buitenland. Uit dit huwelijk wordt een kind geboren. De vrouw heeft een afhankelijke verblijfstitel («voor verblijf bij echtgenoot») die na 3 jaar huwelijk omgezet kan worden in een zelfstandige verblijfstitel. Haar echtgenoot overlijdt echter in december 1999, twee jaar en 10 maanden na de huwelijksluiting. Haar verblijfsrecht eindigt, daardoor is er geen ANW-recht in Nederland. Met haar herkomstland is nog geen handhavingsverdrag gesloten. Ook de staten waarmee Nederland inmiddels wel een handhavingsverdrag heeft gesloten zullen waarschijnlijk niet bereid zijn deze weduwe met kind op te nemen. (Gesteld dat er wel een verdragsland bestaat, dat bereid is deze weduwe met kind op te nemen, kan zij dan vanuit dat verdragsland wel nabestaandenuitkering en halfwezenuitkering aanvragen of geldt ook dan de voorwaarde van terugkeer naar Nederland voor langer dan 3 maanden?) De simpele constatering in de memorie van antwoord dat voor een dergelijke lacune geen oplossing gestaan, vonden deze leden iets te makkelijk. Het is de taak van de wetgever cumulatieve effecten in beeld te brengen en, waar nodig, een oplossing te bieden, hetzij in deze wet, hetzij in de Koppelingswet, hetzij in het vreemdelingenrecht. Een oplossing zou kunnen zijn om deze weduwe wel een zelfstandige verblijfstitel te geven. De ratio van de 3-jaarstermijn is, zo veronderstelden de leden van de PvdA-fractie, gelegen in het tegengaan van schijnhuwelijken. In deze casuspositie is duidelijk geen sprake van een schijnhuwelijk (er is een kind geboren uit dit huwelijk; het huwelijk is geëindigd door overlijden).

Ook inzake de raakvlakken met de Koppelingswet verzochten zij om een beantwoording in samenspraak met de bewindsleden van Justitie.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat twee van hun eerdere vragen onbeantwoord zijn gebleven in de memorie van antwoord. De eerste betrof de gelijkstelling van een verblijf van meer dan 3 maanden buiten Nederland met «wonen buiten Nederland». Het is denkbaar dat een (in Nederland wonende) uitkeringsgerechtigde door een calamiteit (ernstige ziekte en overlijden van een naaste familielid) langer dan 3 maanden in het buitenland verblijft. Deze leden vroegen of in een dergelijke situatie nuancering dan wel een hardheidsclausule aanbeveling verdient.

In aansluiting op deze vraag vroegen deze leden verder om een opheldering over de relatie tussen de nieuw voorgestelde wetteksten («met wonen buiten Nederland wordt gelijkgesteld het langer dan drie maanden buiten Nederland verblijven») met de bestaande (gehandhaafde) teksten van AOW, AKW en ANW: «Hij die Nederland metterwoon heeft verlaten en binnen een jaar nadien metterwoon terugkeert zonder inmiddels in de Nederlandse Antillen, Aruba of op het grondgebied van een andere mogendheid te hebben gewoond, wordt ook voor de duur van zijn afwezigheid geacht in Nederland te hebben gewoond». (artikel 3 lid 3 AOW, artikel 3 lid 3 AKW, artikel 7 lid 3 ANW).

In de nieuw voorgestelde tekst leidt een lange reis, langdurige verpleging of het langdurig logeren bij een familielid in het buitenland bij overschrijding van de 3-maandstermijn tot eindiging van het uitkeringsrecht. Volgens de bestaande wetteksten (artikel 3 lid 3 AOW, artikel 3 lid 3 AKW, artikel 7 lid 3 ANW) is dat echter niet het geval indien betrokkene binnen een jaar metterwoon naar Nederland terugkeert. Deze leden hadden zich nog even afgevraagd of de reikwijdte van de bestaande wetteksten beperkt zou zijn tot het voortduren van de verzekeringsplicht. Nu deze bestaande artikelleden echter nadrukkelijk ondergebracht zijn in hoofdstuk

I Algemene Bepalingen en niet in hoofdstuk II Kring van Verzekerden, meenden zij dat de bestaande wettekst een algemene geldigheid bezit en de nieuw voorgestelde passage hiermee in strijd komt.

De tweede niet-beantwoorde vraag van de leden van de PvdA-fractie betrof de wenselijkheid van algemeen toegankelijke informatie over de internationale aspecten van sociale zekerheid. Zij hadden geconstateerd dat de internationale dimensie toeneemt, terwijl er nergens een overzichtelijke en toegankelijke handleiding bestaat over de buitenland-aspecten van sociale zekerheid.

Zij hadden gevraagd of het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil bevorderen dat een dergelijke publicatie (door hen gemakshalve betiteld als een «Kleine Gids internationaal of een «Practische Informatie over sociale zekerheid internationaal) tot stand komt.

Graag zagen zij alsnog een reactie op deze vragen tegemoet.

De leden, behorende tot de PvdA-fractie merkten ter afsluiting van hun bijdrage op, dat het kabinet stelt dat de voorgestelde exportbeperking geen doel op zich is, maar een middel ter vergroting van de «handhaafbaarheid». Kan nader aangeduid worden of en in hoeverre het sluiten van een bilateraal verdrag met handhavingsclausule steeds een noodzakelijke voorwaarde is ter controle van de rechtmatigheid?

De leden van de PvdA-fractie stelden deze vraag naar aanleiding van recente krantenpublicaties over een onderzoek van de SVB naar kinderbijslagfraude in delen van Turkije (Volkskrant 22-12-98, NRC 23-12-98, Parool 28-12-98). Uit deze berichtgeving trokken zij de volgende conclusies:

- de omvang van KB-fraude in delen van Turkije is onthutsend groot;
- tussen Nederland en Turkije bestaat thans een verdrag, echter zonder handhavingsclausule;
- niettemin bleek de SVB in staat om in Turkije effectief onderzoek te doen naar de omvang van KB-fraude, met medewerking van de lokale autoriteiten (Volkskrant: die in veel gevallen in het verleden waarschijnlijk zelf meewerkten aan valse uittreksels uit het geboorteregister»), hoewel de betrekkingen tussen Nederland en Ankara op het punt van de handhaafbaarheid «op zijn zachtst gezegd koel zijn» (Parool).

Kortom, hoewel er geen sprake was van «gewaarborgde handhaafbaarheid» op grond van een verdrag was de SVB in Turkije in staat effectieve controle uit te oefenen. Een verdrag met handhavingsclausule is kennelijk niet steeds een noodzakelijke voorwaarde voor terzake doende controle. In andere landen kan dit uiteraard geheel anders liggen.

Is ook overwogen om de eis van «handhaafbaar verdrag» slechts te stellen voor landen waar dit noodzakelijk is en voor andere landen op andere wijze handhavingsinstrumenten in te zetten?

De leden van de PvdA-fractie merkten tenslotte op dat zij de handhavingsproblematiek zo dringend achtten dat zij graag wilden meewerken aan vergroting van controlemogelijkheden. Indien en voorzover noodzakelijk, waren zij ook bereid de eis van verdrag met handhavingsclausule in overweging te nemen. Doel en middelen dienen wel in de juiste verhouding tot elkaar te staan. Vooralsnog hadden zij twijfels over de proportionaliteit van doel en middel. Op z'n minst konden zij de relatie tussen en evenredigheid van doel en middel bij de tijdelijke verhuisplicht naar Nederland, juist nadat een handhaafbaar verdrag tot stand gekomen is, niet bespeuren.

De voorzitter van de commissie,
Heijmans

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen