

Vergaderjaar 2002–2003

28 983

Wijziging van enkele socialeverzekeringswetten inzake verlenging van het bij de Wet beperking export uitkeringen behorende overgangsrecht en enkele andere wijzigingen

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 mei 2003 en het nader rapport d.d. 25 juni 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 maart 2003, no.03 001351, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, drs. M. Rutte, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van enkele socialeverzekeringswetten inzake verlenging van het bij de Wet beperking export uitkeringen behorende overgangsrecht en enkele andere wijzigingen.

Het wetsvoorstel bevat enkele beleidsinhoudelijke voorstellen met betrekking tot de verlenging van het overgangsrecht van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) en het afschaffen van de driemaandstermijn. Daarnaast worden in verschillende socialeverzekeringswetten technische wijzigingen aangebracht, waarover de Raad van State al eerder heeft geadviseerd². De Raad maakt opmerkingen over de beleidsinhoudelijke voorstellen en is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 maart 2003, nr. 03 001351, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 mei 2003, nr. W12.03 0104/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel verlengt het bij de Wet BEU behorende overgangsrecht met een jaar voor wat betreft de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen of de Algemene nabestaandenwet. Het overgangsrecht wordt niet verlengd voor de uitkeringen op grond van de Algemene Kinderbijslagwet, omdat mensen voor hun levensonderhoud niet van deze uitkering afhankelijk zijn.³ De voorgestelde verlenging van het overgangsrecht tot 1 januari 2004 geldt alleen voor de uitkeringsgerechtigde die onder het geldende overgangsrecht valt en die op 1 januari 2003 woonde in één van de 36 landen die in het wetsvoorstel zijn aangewezen, hoewel er met die landen geen handhavingsoverdrag is gesloten.

Ten aanzien van een groep van 20 landen geldt de verlenging van het overgangsrecht niet en is gekozen voor het opnemen van een terugwerkende-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² No.W12.02 0521/IV.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, Eerste wijziging: wijziging overgangsrecht middels verlenging overgangstermijn, tweede tekstblok.

krachtbepaling tot en met 1 januari 2003 in de verdragen waarvan wordt verwacht dat de afhandeling daarvan in 2003 zal zijn afgerond en die in de loop van dat jaar in werking zullen treden. Anders dan voor de categorie van 36 landen wordt voor deze categorie landen in afwachting van de inwerking-treding van het verdrag geen wijziging aangebracht in het recht op kinderbijslag. De Raad neemt er kennis van dat met deze 20 landen de onderhandelingen in een dusdanig stadium zijn gekomen, dat er overeenstemming is over de handhavingsafspraken waarop de Wet BEU is gericht en dat verwacht mag worden dat de verdragen in 2003 van kracht zullen worden. Echter zolang deze verdragen niet in werking zijn getreden moet worden geconstateerd dat voor uitkeringen die vanaf 1 januari 2003 aan uitkeringsgerechtigden in die 20 landen in afwachting van de inwerkingtreding van dat verdrag worden verstrekt, een wettelijke basis ontbreekt. Omdat niet duidelijk is of en zo ja op welke termijn de verdragen met deze 20 landen in werking treden, dienen naar de mening van de Raad ook deze 20 landen te worden opgenomen in het wetsvoorstel, zodat ook daarvoor de verlenging van het overgangsrecht geldt. Op die wijze wordt een rechtsbasis gecreëerd voor de export van uitkeringen. Nadat het verdrag tot stand is gekomen, kan de kinderbijslag op basis daarvan aan de gerechtigden uit het verdragsluitende land met terugwerkende kracht tot 1 januari 2003 worden uitgekeerd. Het college adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen en in te gaan op de mogelijkheid kinderbijslag met terugwerkende kracht te verstrekken aan personen in deze 20 landen.

1. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de overgangstermijn van de Wet beperking export uitkeringen voor 36 met name genoemde landen met één jaar verlengd tot 1 januari 2004. Het overgangsrecht wordt niet verlengd wat de Algemene Kinderbijslagwet betreft. De Raad constateert dat ten aanzien van een groep van twintig landen de verlenging van het overgangsrecht niet geldt, en dat is gekozen voor het opnemen van een terugwerkende krachtbepaling tot en met 1 januari 2003 in de verdragen waarvan wordt verwacht dat de afhandeling daarvan in 2003 zal zijn afgerond. Deze terugwerkende krachtbepaling geldt ook voor het recht op kinderbijslag. De Raad staat op het standpunt dat deze 20 landen moeten worden opgenomen in het wetsvoorstel, zodat ook voor deze landen een rechtsbasis wordt gecreëerd voor de export van uitkeringen. Nadat het verdrag tot stand is gekomen kan de kinderbijslag met terugwerkende kracht tot 1 januari 2003 worden uitgekeerd.

Hierover merk ik het volgende op. Op 23 september 2002 heb ik de Tweede Kamer der Staten-Generaal desgevraagd op de hoogte gesteld van het voornemen om in de verdragen met de landen waarmee op dat moment overeenstemming over de wijze van handhaving was bereikt, maar waarvan de ondertekening niet voor 1 januari 2003 zou plaatsvinden, vast te leggen dat de betaling van uitkeringen ook na 1 januari 2003 wordt gegarandeerd (Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 236). Daartoe is in de verdragen een terugwerkende-krachtbepaling opgenomen. Ik heb de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) van de inhoud van deze brief op de hoogte gesteld, met het verzoek hiermee in de uitvoeringspraktijk rekening te houden en de desbetreffende uitkeringsgerechtigden te informeren. Een en ander heeft tot gevolg dat de uitbetaling van socialeverzekeringsuitkeringen, met inbegrip van kinderbijslag, aan de uitkeringsgerechtigden in deze – twintig – landen na 1 januari 2003 wordt voortgezet in anticipatie op het tot stand komen van een verdrag.

Vervolgens heeft het kabinet, naar aanleiding van twee daartoe strekkende moties, besloten om de overgangstermijn van de Wet beperking export uitkeringen met twaalf maanden te verlengen voor die landen waarmee weliswaar nog geen handhavingsafspraken zijn gemaakt, maar waarmee onderhandelingen gaande zijn of die positief hebben gereageerd op het Nederlands verzoek om een handhavingsverdrag te sluiten. Van dit kabinetsbesluit heb ik op 10 december 2002 de Tweede Kamer der Staten-Generaal op de hoogte gebracht waarbij ik heb toegezegd een wetsvoorstel terzake te zullen indienen (Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 236). De verlenging van de overgangstermijn geldt niet voor het recht op kinderbijslag. Dit kabinetsbesluit is de SVB en het UWV ter kennis gebracht, waardoor ten aanzien van

deze (36) landen de continuering van de uitbetaling van socialeverzekerings-uitkeringen tot 1 januari 2004 is gewaarborgd.

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen om de eerstgenoemde categorie van twintig landen hierbij niet te betrekken. Hiertoe bestond, naar de mening van het kabinet geen noodzaak, omdat met die landen al overeenstemming was bereikt over de handhaving en daarmee al aan een belangrijke voorwaarde voor opname van de toekenning van uitkeringen in verdragen met die landen is voldaan. Het kabinet is zich ervan bewust dat bij anticipatie op wetgeving c.q. verdragen strikt genomen sprake is van contra-legembeleid. Echter de ongestoorde voortzetting van de uitkeringen naar de desbetreffende personen woog voor het kabinet zwaarder. De uiteindelijke ondertekening van de verdragen met de twintig landen zal op verschillende tijdstippen plaatsvinden. De Raad merkt terecht op dat nog niet duidelijk is wanneer dat zal zijn. De datum van 1 januari 2004 heeft geen relatie met de te verwachte data waarop de ondertekening van deze verdragen zal plaatsvinden. Om die reden, en omdat over het toekennen van kinderbijslag al overeenstemming is bereikt, kan de situatie in die landen niet zondermeer onder het regime van het wetsvoorstel worden gebracht. Overname van het advies van de Raad houdt in dat de verlenging van het overgangsrecht niet geldt voor het toekennen van kinderbijslag in de twintig landen, waarmee reeds overstemming is bereikt. Anticipatie op dit punt blijft bestaan. De regeling bij wet voegt daaraan niets toe.

Het kabinet is daarom van mening, dat het niet wenselijk is om deze categorie van landen bij het wetsvoorstel te betrekken.

2. Het is onduidelijk welke rechten personen hebben die vóór 1 januari 2000 recht op een uitkering hadden en op 1 januari 2003 in een niet-verdragsland wonen dat op de lijst van aangewezen landen staat indien zij in de loop van 2003 naar een verdragsland verhuizen dan wel naar een land verhuizen waarvan wordt verwacht dat er in 2003 een verdrag mee wordt gesloten op grond waarvan terugwerkende kracht wordt verleend zoals hiervoor besproken. Aan de betrokkenen dient duidelijkheid te worden verschaft in welke gevallen het recht op een uitkering onmiddellijk wordt voortgezet dan wel herleeft en wanneer er met terugwerkende kracht aanspraak kan worden gemaakt op (kinderbijslag)uitkeringen. Het college beveelt aan in de toelichting op dit punt duidelijkheid te verschaffen.

2. De Raad acht het onduidelijk welke rechten personen hebben die vóór 1 januari 2000 recht hadden op een uitkering, nu wonen in een niet-verdragsland waarvoor de overgangstermijn wordt verlengd en in de loop van 2003 verhuizen naar een verdragsland, of een land uit de hiervoor beschreven categorie van twintig. Aan de betrokkenen dient hierover duidelijkheid te worden verstrekt.

Voor al deze gevallen geldt dat het recht op uitkering met ingang van 1 januari 2003 is beëindigd. Indien de uitkeringsgerechtigde in het jaar 2003 verhuist van een niet-verdragsland naar een land waarvoor de overgangstermijn wordt verlengd, ontstaat het recht op uitkering pas vanaf het moment dat een verdrag met het desbetreffende land in werking treedt. Verhuist een uitkeringsgerechtigde van een niet-verdragsland naar een land uit de categorie van twintig, dan ontstaat het recht vanaf het moment van verhuizing.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekening is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verwerkt.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de landen waarvoor de overgangstermijn wordt verlengd aan te vullen met de republiek Servië en Montenegro wat betreft de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Baljuwschappen Jersey en Guernsey. Met dit land respectievelijk over deze Baljuwschappen waren vóór 1 januari 2003 al verdragsonderhandelingen gaande zodat deze ten onrechte niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

In november 2002 is ambtelijke overeenstemming bereikt over een verdrag met handhavingsbepalingen met de republiek Servië en Montenegro voor alle relevante sociale verzekeringswetten. Zolang dit verdrag nog niet in werking is getreden vindt de export van socialeverzekeringsuitkeringen plaats op grond van het oude verdrag met de voormalige Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië. Dit verdrag geldt echter niet voor de WAZ, omdat zelfstandigen niet onder de personele werkingsfeer van dit verdrag vallen.

Jersey en Guernsey vallen niet onder Verordening (EEG) nr. 1408/71, evenmin onder het oude verdrag met het Verenigd Koninkrijk. Eind vorig jaar is ambtelijke overeenstemming bereikt over een bilateraal handhavingsverdrag met het Verenigd Koninkrijk dat ook van toepassing is op deze eilanden.

5. Artikel 15a, tweede lid, van de Toeslagenwet bepaalt dat de uitbetaling van de toeslag wordt hervat bij vertrek uit Nederland, indien de uitkering is beëindigd als gevolg van onrechtmatig verblijf in Nederland. De bepaling is abusievelijk niet geschrapt bij het invoeren van het exportverbod in de Toeslagenwet. Van deze gelegenheid wordt gebruik gemaakt dit alsnog te doen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken, en Werkgelegenheid,
M. Rutte

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 mei 2003,
no.W12.03 0104/IV, met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

Memorie van toelichting

- In de memorie van toelichting «kabinet» steeds vervangen door «regering»
waar de regering wordt bedoeld.