

Vergaderjaar 1997–1998

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt de handhaafbaarheid van uitkeringen buiten Nederland te verbeteren door de introductie van het territorialiteitsbeginsel. Het voorstel vloeit voort uit het kabinetsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport «Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid» (kamerstukken II 1992/93, 17 050, nr. 176). De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft over de nadere uitwerking hiervan overleg gevoerd met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer op 22 mei 1996 (kamerstukken II 1996/97, 17 050, nr. 200) naar aanleiding van de beleidsnota «Handhaving over de grens bij export van uitkeringen» (kamerstukken II 1995/96, 17 050, nr. 199).

a. Personaliteitsbeginsel

Het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen is gebaseerd op het personaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat het recht op uitkering verbonden is aan de persoon van de (vroegere) verzekerde. In een groot aantal situaties wordt een uitkering betaald ongeacht waar ter wereld de rechthebbende zich bevindt.

Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel bestaat globaal uit drie typen regelingen: de werknemersverzekeringen (regelingen waarvoor in beginsel het bestaan van een dienstbetrekking maatgevend is), de volksverzekeringen (regelingen waarvoor het enkele ingezetenschap leidt tot verzekering) en de sociale voorzieningen.

Uitbetaling van uitkeringen buiten Nederland is thans uitsluitend mogelijk bij de eerste twee typen, de werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen alsmede op grond van de Toeslagenwet.

Dit wetsvoorstel, dat beoogt van het personaliteitsbeginsel af te stappen en over te gaan op het territorialiteitsbeginsel, heeft slechts betrekking op de eerste twee typen regelingen alsmede op de Toeslagenwet, en dat alleen voor zover het de toekenning van periodieke geldelijke uitkeringen betreft. Buiten beschouwing blijven de regelingen betreffende de sociale ziektekostenverzekering. Anders dan bij socialezekerheidsuitkeringen het geval is, worden verstrekkingen waarop verzekerden krachtens de

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en/of Ziekenfondswet (ZFW) aanspraak kunnen maken, niet geëxporteerd. Krachtens de ZFW is het alleen mogelijk ziekenfonsaanspraken geldend te maken in de lid-staten van de Europese Unie en in landen waarmee Nederland een verdrag inzake sociale zekerheid heeft gesloten, waarvan de verlening van medische zorg aan wederzijdse verzekerden deel uitmaakt. De medische zorg wordt in deze gevallen verleend volgens de wettelijke bepalingen van het verdragsland waar de ZFW-verzekerde woont of verblijft. De kosten van de aldus verleende zorg komen ten laste van de Nederlandse verzekering. ZFW-verzekerden die in een niet-verdragsland wonen of verblijven kunnen aldaar ook thans geen aanspraak maken op medische zorg ten laste van de ZFW. Voor wat betreft de AWBZ geldt, dat personen die AWBZ-verzekerd zijn en die in het buitenland wonen (al dan niet-verdragsland) op grond van het Besluit zorgaanspraken bijzondere ziektekostenverzekering aanspraak kunnen maken op een gehele of gedeeltelijke vergoeding van buiten Nederland genoten medische zorg ten laste van de AWBZ, indien de genoten zorg overeenkomt met een in de AWBZ geregelde zorgaanspraak. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de betreffende regelingen niet gewijzigd. Eveneens buiten beschouwing blijven de werk- en leefvoorzieningen die gecombineerd worden toegekend aan personen die in Nederland werkzaam zijn, maar elders wonen. Het betreft hier meestal grensarbeiders. Dergelijke voorzieningen zijn noodzakelijk voor een adequate uitoefening van hun werkzaamheden.

Van de werknemersverzekeringen stoelt thans alleen de Werkloosheidswet op het territorialiteitsbeginsel. Uitkeringen worden niet toegekend onderscheidenlijk uitbetaald aan buiten Nederland wonende personen, of aan personen die langer dan de toegestane verblijfsduur wegens vakantie buiten Nederland verblijven. Ook andere feiten die bepalend zijn voor het recht op en de hoogte van de werkloosheidsuitkering, zoals het arbeidsverleden of de verzorging van kinderen, moeten zich in beginsel hebben voorgedaan in Nederland.

De werknemersverzekeringen die geen territorialiteitsvereiste kennen, zijn de Ziektewet (ZW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Ook de Toeslagenwet (TW), die bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden een aanvullende uitkering tot maximaal het minimumniveau waarborgt, kent geen verhindering om de toeslagen uit te betalen buiten Nederland.

Bij de volksverzekeringen kennen de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Algemene nabestaandenwet (ANW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), en de Algemene Ouderdomswet (AOW) geen territorialiteitsvereiste. De AOW verbindt in principe wel territorialiteits-eisen aan het recht op de zgn. overgangsvoordelen. Het gaat hier om het gedeelte van de AOW-uitkering dat wordt geacht te zijn opgebouwd in de jaren gelegen tussen het bereiken van de vijftienjarige leeftijd en 1 januari 1957, de datum van invoering van de AOW.

b. Convergentie met andere Europese stelsels: territorialiteitsbeginsel

Met het personaliteitsbeginsel is het Nederlandse stelsel uniek in Europa, en waarschijnlijk in de wereld. Ongeacht of er een verdrag is gesloten tussen Nederland en het land waar men woont, krijgt de uitkeringsgerechtigde bijna elke Nederlandse sociale verzekeringsuitkering uitbetaald op dezelfde voet alsof hij in Nederland woonachtig is. Door de toegenomen migratie is ook het aantal personen met een Nederlandse uitkering buiten Nederland toegenomen: in 1996 ontvingen ruim 250 000 personen ruim 1,7 miljard gulden.

Buitenlandse socialezekerheidsstelsels, waaronder die van de lid-staten van de Europese Unie, gaan doorgaans uit van het territorialiteitsbeginsel. Daarbij worden de uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald voor zover de tot uitkering leidende feiten (bij voorbeeld woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied. Het gaat daarbij zowel om kortdurende uitkeringen als om langlopende uitkeringen, zoals invaliditeits- en ouderdomspensioenen. De territoriale beperkingen in deze wetgevingen kunnen slechts worden opgeheven in de betrekkingen met andere landen door middel van een verdrag op basis van wederkerigheid.

Een Nederlandse overgang van het personaliteitsbeginsel naar het territorialiteitsbeginsel op het punt van de toekenning en uitbetaling van uitkering sluit derhalve aan bij de socialezekerheidswetgevingen van andere landen en kan worden aangemerkt als een vorm van convergentie naar het algemene beeld in Europa.

c. Doelstelling: handhaafbaarheid

Met de introductie van het territorialiteitsbeginsel wordt de verbetering van de handhaafbaarheid met betrekking tot het verstrekken van uitkeringen beoogd. Een afdoende controle op omstandigheden in Nederland kan nu eenmaal veel gemakkelijker plaatsvinden dan op feiten en gebeurtenissen die zich voordoen buiten de landsgrenzen. Maar ook daar is een adequate controle noodzakelijk, wil voldaan worden aan de rechtmatigheidsdoelstelling van het beleid. Dit speelt vooral een rol bij uitkeringen waarin de aanwezigheid van een partner/gezinslid of de verwerving van andere inkomsten door de uitkeringsgerechtigde of een gezinslid van belang is voor de vaststelling van het recht op uitkering of van de hoogte van de uitkering.

Het kabinet is van mening dat de keuze voor de introductie van het territorialiteitsbeginsel met betrekking tot het recht op uitkering, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de rechtmatigheidsdoelstelling. De beperking van de export is evenwel geen doel op zich. De werking van het territorialiteitsprincipe zal worden opgeheven wanneer er sprake is van een gewaarborgde handhaafbaarheid op basis van een verdragsrelatie. De handhaafbaarheid buiten Nederland kan in beginsel slechts worden gewaarborgd wanneer de medewerking van de autoriteiten in het woon/verblijfsland is verzekerd. Een dergelijke waarborg is in beginsel alleen aanwezig wanneer met het betreffende land een verdragsrelatie bestaat. In de huidige verdragen op het gebied van de sociale zekerheid is in het algemeen voorzien in de wederzijdse bijstand ten behoeve van de uitvoering van het verdrag.

Deze bijstand moet in voorkomend geval nader worden gedetailleerd, maar tevens moeten er mogelijkheden worden geschapen om – indien nodig – daarenboven vanuit Nederland zelfstandig de controle ter hand te nemen.

d. Vormgeving nationaal

In de voorgestelde artikelen 19a van de Ziektewet, 20 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, 7a van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, 4 van de Toeslagenwet, 8a van de Algemene Ouderdomswet en 7b van de Algemene Kinderbijslagwet, 32a en 32b van de Algemene nabestaandenwet, wordt het recht op ziekengeld, uitkering, toeslag dan wel kinderbijslag (hierna: de uitkering) uitgesloten. De uitsluiting van het recht geldt in die situaties dat de verzekerde, (of de persoon voor wie het recht op een uitkering afhankelijk is van zijn vaste woon -of verblijfplaats), buiten Nederland woont dan wel voor een periode langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft.

Hiermee wordt in de verschillende werknemersverzekeringen en volksverzekeringen vorm gegeven aan het met deze wet te introduceren territorialiteitsbeginsel inzake het recht op een uitkering. Geen recht op een uitkering ontstaat dan wel het recht op een uitkering eindigt indien betrokkene buiten Nederland woont dan wel gaat wonen. De wetgever is hiermee van mening dat geen recht dient te bestaan op een Nederlandse socialeverzekeringsuitkering buiten Nederland. Deze principiële stellingname leidt tot het opnemen in de wet van een uitsluitingsgrond.

Overigens betekent dat niet dat met het stopzetten van de uitkering ook de verzekering van betrokkene behoeft te eindigen.

Het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990 (KB 402) – en dat geldt trouwens ook voor het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (KB164) – behandelt de sociale verzekeringsposities van bepaalde groepen van personen in grensoverschrijdende situaties.

In het geval van het beperken van de export van uitkeringen gaat het met andere woorden om het beperken van het uitkeringsrecht terwijl de verzekeringspositie van de belanghebbende ongemoeid wordt gelaten. KB 402 (én KB164) regelt daarentegen de verzekeringspositie en doet geen uitspraak over het al dan niet aanwezig zijn van uitkeringsrecht. Het feit dat in bepaalde omstandigheden het recht op uitkering ontbreekt, houdt niet automatisch in dat daarmee tevens een einde komt aan de verzekeringsplicht van de belanghebbende.

Tevens is een gelijkstelling opgenomen van het verblijf houden buiten Nederland met het wonen buiten Nederland in die situaties dat betrokkene weliswaar in Nederland zijn vaste woonplaats heeft maar langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft. Deze gelijkstelling voorkomt dat betrokkene naast zijn langdurig verblijf buiten Nederland, met het oog op de handhaafbaarheid en controleerbaarheid van de rechtmatigheid van de verstrekte uitkering, recht blijft houden dan wel recht krijgt op een uitkering. Hiermee wordt voorkomen dat men met het oog op het verkrijgen of het behouden van het recht op uitkering zijn woonplaats aanhoudt in Nederland en slechts af en toe Nederland bezoekt. De periode van drie maanden is gekozen om redenen van praktische en uitvoeringstechnische aard. Enerzijds is het niet de bedoeling dat bij ieder kortstondig verblijf buiten Nederland de uitkering worden beëindigd, anderzijds mag de periode van afwezigheid ook weer niet te lang zijn met het oog op de controleerbaarheid van de feitelijke situatie buitenslands. Hoewel ons land veel zogeheten «overwinteraars» (veelal ouderen die om gezondheidsredenen in de Zuid-Europese landen vertoeven) kent, zal dit in de praktijk geen onrechtvaardige gevoelde situaties ten aanzien van deze groep behoeven op te leveren. Nederland heeft immers met die landen verdragsrechtelijke EG-banden op grond waarvan de voorgestelde exportbeperking geen effect zal hebben. Zie de toelichting hierna.

In verband met het handhavingsbeginsel heeft degene, die in Nederland woont, maar langer dan drie maanden in het buitenland verblijft geen recht op uitkering. Het is dan ook consequent om degene die in het buitenland woont en langer dan drie maanden in Nederland verblijft wel uitkering te verlenen. Uiteraard slechts zolang het verblijf in Nederland voortduurt. Alleen dan immers zijn de uitvoeringsinstanties in staat, evenals ten aanzien van in Nederland permanent woonachtigen, de rechtmatigheid van de uitkeringen te controleren.

De hiervoor genoemde artikelen bepalen tevens dat het exporteren van de uitkering mogelijk wordt, dan wel is, in die gevallen dat Nederland een verdrag heeft gesloten met het betrokken land waarnaar de uitkering dient

te worden geëxporteerd. Tevens zal export mogelijk zijn op grond van verordeningen van de Europese Gemeenschappen (in casu bijvoorbeeld de verordening (EG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschap van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L149). Een opsomming van de landen waarnaar export verplicht is dan wel blijft, zal worden opgenomen in een ministeriële regeling.

Tevens wordt de mogelijkheid geopend een beperkte groep van personen aan te wijzen voor wie de uitsluitingsgrond niet zal gelden. In algemene zin gaat het hierbij om personen die in dienstbetrekking werkzaam zijn bij een Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon en die vanwege de uitoefening van hun werkzaamheden buiten Nederland (gaan) wonen dan wel langer dan drie maanden buiten Nederland verblijven. Met de term Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon wordt met name bedoeld op het Rijk, een provincie, gemeente of waterschap. Het betreft bijvoorbeeld personen met de Nederlandse nationaliteit die werkzaam zijn bij vertegenwoordigingen van het Koninkrijk buiten Nederland, zoals diplomaten en hun gezinsleden, en ontwikkelingssamenwerkers. Ook andere personen zijn soms in het buitenland werkzaam voor de Nederlandse overheid. Te denken valt bijvoorbeeld aan onderwijzend personeel ten behoeve van kinderen van Nederlandse militairen in het buitenland. Indien de werkzaamheden in het algemeen belang worden verricht, kunnen deze personen van de uitsluiting van het recht op uitkering worden uitgezonderd. Met dit algemeen belang wordt geduid op werkzaamheden die worden bekostigd door het Rijk en die tevens in opdracht van het Rijk worden verricht in het kader van een wettelijke taakomschrijving of ter uitvoering van een internationaal verdrag.

e. Overgangsrecht

Invoering van het territorialiteitsbeginsel zonder meer zou betekenen dat belanghebbenden, uitkeringsgerechtigden in het buitenland, hun uitkering direct bij inwerkingtreding van deze wet verliezen. Om hen in staat te stellen zich op de nieuwe situatie voor te bereiden, maar ook om het kabinet de tijd te gunnen te bezien met welke landen verdragen met handhavingsafspraken kunnen worden gesloten (zie verder onder f), is vastgelegd dat nog gedurende drie jaar na inwerkingtreding van deze wet het bestaande recht op uitkering in het buitenland gehandhaafd blijft. Voor wat betreft de Toeslagenwet wordt de toeslag in drie jaar lineair afgebouwd. Voor deze afbouwregeling is gekozen gelet op het bijzondere karakter van de TW. Het gaat hier immers niet om een sociale verzekering maar om een sociale voorziening. De toeslag wordt gefinancierd uit de algemene middelen; de hoogte van de toeslag is afgestemd op het relevant sociaal minimum, zoals dat in Nederland geldt. Voorts is de toeslag inkomensgetoetst. In de toekomst zal de toeslag buiten Nederland in het geheel niet meer worden betaalbaar gesteld. Het recht op toeslag vervalt. Voor het realiseren van het exportverbod voor de toeslag binnen de Europese Unie zal het kabinet gebruik maken van de mogelijkheid de TW in te schrijven op een bijlage van de EEG-Verordening die speciaal bedoeld is voor regelingen waarvoor geen exportverplichting bestaat.

f. Vormgeving internationaal

Nederland heeft op basis van EG-verordeningen socialezekerheidsrelaties met de 14 andere lid-staten van de Europese Unie en met de drie staten die partij zijn bij de EER, en op basis van bilaterale verdragen zulke relaties met 12 andere landen. In de EG-verordening en verdragen zijn naast exportverplichtingen handhavingsregelingen opgenomen. De

handhavingsbepalingen steunen op de samenwerking en de wederzijdse hulpverlening door autoriteiten en uitvoeringsorganen in de verschillende landen.

Binnen EU/EER is een beperking van de exporteerbaarheid van sociale-verzekeringsuitkeringen – afgezien van zogenoemde non-contributieve prestaties – niet mogelijk. In EU/EER-verband is de handhaving redelijk gewaarborgd. Er wordt overigens gewerkt aan verbetering van de voorschriften.

In de bilaterale verdragen is ook een exportverplichting neergelegd. Bij de onderhandelingen over wijziging van deze verdragen wordt thans een uitgebreide set¹ handhavingsbepalingen ingestoken. De bestaande verdragen beperken zich thans voornamelijk tot de verplichting tot wederzijdse administratieve ondersteuning.

De wijziging van bestaande verdragen met de set handhavingsbepalingen is een voorwaarde voor voortzetting van de export van uitkeringen.

Om de bestaande verdragen te wijzigen is tijd nodig. Hoewel sedert het voorjaar van 1996 de set handhavingsbepalingen wordt ingestoken bij verdragsonderhandelingen, zal het niet lukken alle verdragen op tijd, d.w.z. wanneer de exportbeperking in de Nederlandse wetgeving is neergelegd, gewijzigd te krijgen.

De stand van zaken is thans de volgende: met Turkije en Canada is ambtelijk overeenstemming bereikt over de handhaving; onderhandelingen daarover zijn gaande met Nieuw-Zeeland, Australië en Marokko. Met Israël, Tunesië, Kaap-Verdië, Zwitserland, de V.S. en Klein-Joegoslavië moeten deze nog beginnen.

Het op 10 januari 1996 te Santiago de Chile tot stand gekomen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili (Trb. 1996, 61), dat op 1 maart 1997 in werking is getreden, is het eerste nieuwe verdrag dat uitgebreidere handhavingsbepalingen bevat. Met de nieuwe verdragspartners, Quebec, Slovenië en Kroatië, zijn de onderhandelingen afgerond. Deze verdragen bevatten uitgebreide handhavingsbepalingen.

In de nota en tijdens het debat met de Tweede Kamer op 22 mei 1996 is aangekondigd dat getracht zal worden ook met andere landen een verdrag waarin al dan niet uitsluitend handhavingsbepalingen zijn opgenomen, te sluiten. Het kabinet zal bezien met welke landen het getalsmatig (gelet op het aantal uitkeringsgerechtigden in die landen) en beleidsmatig (gelet op de verwachtingen omtrent een afdoende handhaving in die landen) zinvol is besprekingen over een verdrag te beginnen. Het kabinet zal aan het einde van de termijn van drie jaar, gedurende welke het overgangsrecht van toepassing is, evalueren met welke landen het mogelijk is gebleken tot handhavingsafspraken te komen. Enerzijds zal na het totstandkomen van verdragen met handhavingsafspraken scherper dan tot op heden worden gelet op de rechtmatigheid van de toekenning en uitbetaling van uitkeringen. Hoewel er dan geen exportbeperking in de relatie tot die landen plaatsvindt, zullen de handhavingsregels tot een strikter uitkeringsregime leiden. Anderzijds zullen na de overgangstermijn geen uitkeringen meer worden gedaan naar landen met wie dan geen verdragen met handhavingsafspraken zijn gesloten. Het kan daarbij gaan zowel om landen waarmee thans wel als om landen waarmee thans geen verdragen zijn gesloten.

g. Recht op het ongestoord genot van eigendom

Gesteld zou kunnen worden dat de beëindiging van de uitkering door de verhuizing naar het buitenland mogelijk strijdig zou kunnen zijn met de internationale regels betreffende het recht op ongestoord genot van eigendom, indien de uitkering als een vorm van eigendom wordt aangemerkt. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) erkent het recht op het

¹ De set omvat verificatie- en identificatiebepalingen, waarbij de uitvoeringsinstanties gemachtigd worden ook zelf ter plekke controles uit te voeren; voorts de erkenning van vonnissen en beslissingen door het andere land, opdat procedures in dat land niet nog eens hoeven te worden overgedaan; daarmee samenhangend de vergemakkelijking van de inning van premies en de terugvoering van ten onrechte betaalde uitkeringen; de mogelijkheid uitkeringen te weigeren, te schorsen of in te trekken, indien belanghebbenden of de uitvoeringsinstanties in het andere land onvoldoende informatie verschaffen die noodzakelijk is voor de vaststelling van het Nederlandse uitkeringsrecht.

ongestoord genot van eigendom alleen in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Aanspraken op uitkeringen zouden dan ook «eigendom» in de zin van artikel 1 kunnen vormen. In het verleden heeft de Centrale Raad van Beroep in zijn jurisprudentie ten aanzien van een AAW-uitkering en weduwenpensioen op grond van de AWW (oud), bepaald dat deze uitkeringen geen eigendomsrecht («possession») in de zin van art. 1 van protocol nr. 1 bij het EVRM, noch een «civil right» in de zin van art. 6 EVRM zijn (respectievelijk RSV 1992/138 en RSV 1992/156).

In september 1996 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) echter in de zaak Gaygusuz tegen Oostenrijk (39/1995/545/631) uitgesproken dat de daar aan de orde zijnde Oostenrijkse uitkeringsregeling (een soort werkloosheidsbijstand) valt onder het begrip «possession», in de zin van artikel 1 van protocol nummer 1 bij het EVRM. Het Hof komt tot deze conclusie onder verwijzing naar de omstandigheid dat deze werkloosheidsbijstand wordt toegekend aan personen wier op premiebetaling gebaseerde werkloosheidsverzekering uitkering is geëxpireerd. Het kabinet merkt naar aanleiding van deze ontwikkelingen het volgende op.

Of uitkeringen krachtens het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel moeten worden begrepen onder het begrip «possession» kan niet op de voorhand en evenmin voor alle regelingen uniform worden beantwoord. Sommige uitkeringen (AKW en TW) worden geheel gefinancierd uit de algemene middelen. Voorts is in het bijzonder het Nederlandse stelsel van volksverzekeringen gebaseerd op het beginsel van solidariteit: ook mensen die nooit aan de financiering van het stelsel hebben bijgedragen door middel van premies of – bijv. voor wat betreft de AKW – door belastingafdracht kunnen aanspraak op uitkeringen maken. Door deze vergaande solidariteit en het meestal ontbreken van equivalentie tussen rechten en plichten in een aantal socialeverzekeringssystemen is het onzeker of die regelingen als «possession» in de zin van het EVRM kunnen worden gekwalificeerd.

Indien het Hof – en te zijner tijd mogelijk de Centrale Raad van Beroep – de uitkeringen krachtens een of meer van deze bij dit wetsvoorstel gewijzigde wetten onder de werkingssfeer zou scharen van artikel 1 van protocol nummer 1 bij het EVRM, omdat deze uitkeringen aangemerkt dienen te worden als een eigendomsrecht, dient vervolgens beoordeeld te worden of dit recht ontoelaatbaar wordt aangetast door de onderhavige regeling.

Op grond van artikel 1 van protocol nummer 1 bij het EVRM heeft «iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. (.....)». Blijkens de inhoud van deze bepaling geldt dit recht op ongestoord genot van eigendom derhalve niet zonder meer. Immers, de bij wet geformuleerde uitzonderingen zijn toegelaten indien dit gerechtvaardigd wordt door het algemeen belang. Het Hof in zijn arrest van 20 november 1995 in de zaak *Pressos Compania Naviera S.A. en anderen vs. België* (38/1994/485/567) het volgende gesteld: «The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is «in the public interest» unless that judgment be manifestly without reasonable foundation.» De Commissie voor de Rechten van de Mens herhaalt deze passage, die ook al werd gebruikt in het arrest van het Hof van 21 februari 1986 in de zaak *James and others vs. United Kingdom*, in de motivering voor de niet-ontvankelijkverklaring op 15 januari 1997 in de zaak no. 29 840/96 van *P.C.M.S. vs. Nederland* (Series A, no. 98, p. 32, para. 46). Vooral in hun sociale en economische politiek hebben staten dus een beleidsvrijheid («margin of appreciation») om invulling te geven aan het begrip «algemeen belang». De aan het

wetsvoorstel ten grondslag liggende overweging is onder meer om de Nederlandse wetgeving op het punt van export van uitkeringen meer in overeenstemming te brengen met de wetgevingen van ons omringende staten. Tevens dat het onaanvaardbaar wordt geacht dat uitkeringen worden ontvangen, terwijl er onvoldoende mogelijkheden bestaan om de rechtmatigheid van de uitkeringen te controleren. Dit terwijl die mogelijkheden wel bestaan ten aanzien van uitkeringen die in Nederland worden betaald. Dat staten door het Hof een ruime beleidsvrijheid wordt gegund bij de bepaling of een regeling in het algemeen belang is wordt ook aangenomen in het proefschrift van J. G. C. Schokkenbroek, «Toetsing aan de vrijheidsrechten van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens» (Leiden, 1996, blz. 53 e.v.). Daarbij dienen staten wel de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Dat Nederland de proportionaliteit in acht heeft genomen, blijkt onder meer uit het overgangsregime. Gedurende een periode van drie jaar na invoering van de wet behouden belanghebbenden immers hun uitkering ongeacht waar zij wonen. Zoals hiervoor is aangegeven, dient deze overgangperiode zowel om belanghebbenden in staat te stellen in te spelen op de nieuwe situatie, maar ook om de regering het mogelijk te maken te bezien met welke landen handhavingsafspraken kunnen worden gemaakt. Voor wat betreft het beginsel van subsidiariteit kan worden gewezen op een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, t.w. de handhaving over de grens. Dit uitgangspunt zou ten aanzien van die landen waarmee geen handhavingsafspraken kunnen worden gemaakt niet te verwerklijken zijn. Bovendien wordt het uitsluiten van het recht op uitkering opgeheven, zodra belanghebbende weer naar Nederland verhuist of hier langer dan drie maanden verblijft. De uitsluiting is dus niet definitief, maar kan uitsluitend worden bezien tegen de achtergrond van de mogelijkheid van controle.

h. Raming van de financiële effecten

Basis voor de raming van de financiële effecten van het voornemen tot beperking van de export van uitkeringen is tabel 1 waarin voor 1996 een overzicht wordt gegeven van de export van uitkeringen naar verdragslanden en niet-verdragslanden. In totaal werden in 1996 ruim 250 000 uitkeringen geëxporteerd voor een bedrag van ruim f 1,7 mrd. De betalingen naar de niet-verdragslanden (de laatste kolom in de tabel) maakten daarvan met ruim 20 000 uitkeringen en een bedrag van bijna f 153 mln iets minder dan 10% uit.

Tabel 1. Socialezekerheidsuitkeringen naar land van betaling, 1996

	Nederland + buitenland		buitenland							
			buitenland totaal		EU/EER		andere verdragslanden dan EU/EER		niet-verdragslanden	
	aantal uitkeringen	jaarbedrag (x f 1 mln)	aantal uitkeringen	jaarbedrag (x f 1 mln)	aantal uitkeringen	jaarbedrag (x f 1 mln)	aantal uitkeringen	jaarbedrag (x f 1 mln)	aantal uitkeringen	jaarbedrag (x f 1 mln)
AOW	2 215 903	34 935	130 234	822,4	88 053	489,7	34 256	245,8	7 925	86,9
AWW/ANW	193 157	4 833	11 626	176,0	7 714	87,0	3 261	73,9	651	15,1
AKW	3 442 161	6 386	84 678	186,7	20 104	40,4	53 844	123,7	10 730	22,5
volksverzekeringen	5 851 221	46 154	226 538	1 185,1	115 871	617,1	91 361	443,4	19 306	124,5
ZW	148 600	3 599	2	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0
AAW/WAO	876 248	20 018	23 326	493,2	14 187	274,0	8 083	192,0	1 056	26,7
TW	98 800	590	7 130	42,6	2 680	16,0	4 190	25,0	270	1,6
werknemersverz.	1 123 648	24 207	30 458	535,8	16 869	290,0	12 273	217,0	1 326	28,3
totaal	6 974 869	70 361	256 996	1 720,9	132 740	907,1	103 634	660,4	20 632	152,8

Bronnen: volksverzekeringen: SVB, werknemersverzekeringen: LISV, GAK Nederland bv, bewerking SZW.

Bij de opstelling van de raming van de financiële effecten is verondersteld dat vóór de beperking van de export, de omvang van de export van uitkeringen in de zin van aantallen uitkeringen en uitgekeerde bedragen zich in komende jaren zou ontwikkelen volgens de ramingen voor de afzonderlijke regelingen als geheel. Dit komt er op neer dat per regeling het aandeel van de geëxporteerde uitkeringen na 1996 gelijk wordt verondersteld aan het aandeel van de geëxporteerde uitkeringen in het totaal in 1996.

Het overgangsrecht werkt per regeling verschillend uit.

Bij de ANW, de AKW en de AAW/WAO is rekening gehouden met het overgangsrecht dat bepaalt dat personen in niet-verdragslanden die eind 1997 reeds een uitkering hadden, deze gedurende drie jaren zullen behouden, waarna het nieuwe recht zal gelden. Voor de nieuwe gevallen zal direct het nieuwe recht gelden.

Bij de AOW vervalt voor gehuwden in niet-verdragslanden na de overgangstermijn de eventuele partnertoeslag, voor de gehuwden-uitkering zelf treden geen gevolgen op. Bij de alleenstaanden zal de 70%-uitkering worden vervangen door een 50%-uitkering, waarbij voor de bestaande gevallen de uitkering nog drie jaar door zal lopen waarna het nieuwe recht zal gelden, en voor de nieuwe gevallen direct het nieuwe recht zal gelden. Eénouder- of 90%-uitkeringen blijken in 1996 niet naar de niet-verdragslanden te zijn geëxporteerd.

In de Toeslagenwet zal de mogelijkheid van export naar het buitenland in zijn geheel vervallen, ook naar de verdragslanden. Volgens het overgangsrecht zullen de uitkeringen die reeds eind 1997 lopen vanaf 1999 in drie gelijke stappen worden verlaagd.

Bij de berekening van de effecten van het overgangsrecht is rekening gehouden met het feit dat in de overgangperiode van drie jaren jaarlijks een bepaald deel van het bestand uitstroomt.

Tenslotte zij nog vermeld dat geen gedragseffecten zijn ingecalculleerd. Voorstelbaar is dat een deel van de uitkeringsgerechtigden die nu in niet-verdragslanden wonen naar Nederland of een verdragsland zullen verhuizen of dat in de toekomst minder uitkeringsgerechtigden naar niet-verdragslanden zullen emigreren. Er zijn geen indicaties voorhanden op basis waarvan deze effecten gekwantificeerd zouden kunnen worden.

Tabel 2. Financiële effecten van de beperking van de export van socialeverzekeringsuitkeringen naar niet-verdragslanden, 1998-2002 (-/ = besparing)

	1996	1998	1999	2000	2001	2002	
	aantal uitkeringen	jaarbedrag (x f 1 mln)					
mutatie uitkeringslasten							
AOW totaal¹	7 925	86,9	- 3,9	- 6,0	- 8,3	- 38,5	- 38,5
- gehuwden	3 757	20,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- eenouder	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- alleenstaand	4 168	53,3	- 3,0	- 4,4	- 6,0	- 22,7	- 22,7
- partnertoeslagen	1 009	13,2	- 0,9	- 1,6	- 2,3	- 15,9	- 15,9
AWW/ANW	651	15,1	- 0,8	- 1,8	- 2,9	- 10,5	- 10,5
AKW	10 730	22,5	- 1,4	- 9,1	- 16,0	- 22,4	- 22,4
volksverzekeringen	19 306	124,5	- 6,1	- 17,0	- 27,2	- 71,4	- 71,4
ZW	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AAW/WAO	1 056	26,7	- 4,0	- 6,8	- 9,0	- 29,6	- 29,6
TW²	7 130	42,6	- 1,8	- 16,8	- 29,2	- 40,0	- 40,0
werknemersverzekeringen	8 186	69,3	- 5,8	- 23,5	- 38,2	- 69,5	- 69,6
totaal	27 492	193,8	- 11,9	- 40,5	- 65,4	- 141,0	- 141,0
mutatie uitvoeringskosten							
volksverzekeringen			- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 1,7	- 1,7
werknemersverzekeringen			- 0,6	- 1,1	- 1,5	- 5,7	- 5,8
totaal			- 0,7	- 1,3	- 1,8	- 7,4	- 7,5
mutatie totale lasten							
volksverzekeringen			- 6,2	- 17,2	- 27,5	- 73,2	- 73,2
werknemersverzekeringen			- 6,4	- 24,6	- 39,7	- 75,3	- 75,4
totaal			- 12,6	- 41,8	- 67,2	- 148,4	- 148,5

¹ Het totaal aantal AOW-uitkeringen is exclusief het aantal partnertoeslagen. Deze toeslagen komen bovenop de uitkeringen voor gehuwden. De bedragen voor de AOW zijn wel inclusief de uitgaven voor de partnertoeslagen.

² De bij de Toeslagenwet vermelde cijfers betreffen alle landen buiten Nederland.

Tabel 2 geeft in de eerste twee kolommen de aantallen en bedragen die in 1996 naar niet-verdragslanden werden geëxporteerd (de laatste twee kolommen van Tabel 1); voor de Toeslagenwet betreft het de export naar alle landen (regel TW, kolom «buitenland totaal» uit Tabel 1). In totaal was in 1996 daarmee een bedrag van bijna f 194 mln aan uitkeringen gemoeid. De beperking van de export per 1 januari 1998 leidt, bij de eerder geschetste vormgeving en veronderstellingen, tot een besparing op de uitkeringslasten van naar schatting bijna f 12 mln in 1998, oplopend naar ruim f 140 mln in de structurele situatie.

Omdat minder uitkeringen (naar het buitenland) betaald zullen worden, zullen ook de uitvoeringskosten dalen. De daling van de uitvoeringskosten wordt geraamd op f 7,5 mln in de structurele situatie. Daarbij zijn de uitvoeringskosten over de afgelopen jaren als basis genomen, en is ingecalculeerd dat de uitkeringsverstrekking naar niet-verdragslanden naar de aard duurder is dan de gemiddelde uitkeringsverstrekking. Eerder is al op basis van een tentatieve berekening een besparing van f 10 mln op de uitkeringslasten in de AAW/WAO geraamd en in het meerjarenbeeld van de uitgaven in de sociale zekerheid verwerkt.¹ Dat betekent dat de extra besparing als gevolg van de beperking van de export van uitkeringen ten opzichte van het meerjarenbeeld per saldo uitkomt op zo'n f 2,5 mln in 1998, oplopend tot bijna f 140 mln in de structurele situatie.

¹ Zie ook de memorie van toelichting bij de begroting SZW 1998, kamerstukken II 1997/98, 25 600, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 32.

De opmerkingen van de Raad van State geven aanleiding de samenhang met het reeds aan de Tweede Kamer gezonden wetsvoorstel Remigratiewet nog nader te bezien.

In Tabel 2 zijn geen bedragen met betrekking tot de remigratie-uitkeringen opgenomen, voorzover het betreft uitkeringen die zijn samengesteld uit een uitkering krachtens de sociale verzekeringswetten (AOW, AAW/WAO, Anw) en een remigratie-uitkering. De financiële effecten hiervan zullen nader worden onderzocht, maar lijken vooralsnog verwaarloosbaar. Het aantal remigranten met een dergelijke samengestelde (AAW/WAO, Anw, remigratie-) uitkering buiten verdragslanden is zeer gering. Daarboven bestaat de mogelijkheid dat met de landen waar deze personen zich bevinden nog een overeenkomst terzake handhaving kan worden gesloten.

Wat dat betreft zij erop gewezen dat dit voorstel met de beleidsvoornemens van de regering terzake het remigratiebeleid in lijn is. Het beoogt de handhaving van de uitkeringsverstrekking in het buitenland te verenigen met het uitgangspunt dat de wens tot remigratie niet zal worden ontmoedigd. Waar de regering in het kader van het remigratiebeleid een faciliteit wenst te bieden aan personen, die op basis van een vrijwillige persoonlijke en verantwoorde keuze wensen terug te keren naar hun landen van herkomst in de vorm van bestaanszekerheid doet dit voorstel hetzelfde. Daarbij moet recht worden gedaan aan het uitgangspunt dat uitkeringsgerechtigden krachtens de sociale verzekeringswetgeving en remigranten onder dezelfde voorwaarden hun recht op uitkering zullen behouden indien zij zich buiten Nederland vestigen. Wie terugkeert naar een herkomstland waarmee een verdrag bestaat waarin de controle inzake de vaststelling van de rechtmatigheid voor het verlenen van uitkeringen is vastgelegd, krijgt zijn uitkering in dat land betaald. Met die landen waarmee een dergelijke overeenkomst nog niet bestaat zal gedurende de voorgestelde overgangperiode worden onderhandeld om tot adequate afspraken te komen.

Mijn voornemen is met prioriteit – binnen de overgangstermijn – verdragen te wijzigen resp. tot stand te brengen met landen die van belang zijn voor het remigratiebeleid.

In het bovenstaande is geen premiederving in de volksverzekeringen en de uitgavenbeperking in de AWBZ verdisconteerd. De reden daarvan is dat deze effecten reeds zijn verwerkt in de herbezinning van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (hierna te noemen: KB 164),¹ welke aanpassing tegelijkertijd met het onderhavige voorstel van kracht zal worden. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Op grond van KB 164 blijven thans bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden die naar het buitenland vertrekken verzekerd voor de volksverzekeringen (waaronder de AWBZ). Over de geëxporteerde socialeverzekeringsuitkeringen betaalt men nu premies; op grond van de verzekering ontvangt men met AWBZ-vergelijkbare medische zorg in het buitenland ten laste van de AWBZ. Wanneer de socialeverzekeringsuitkeringen als gevolg van de beperking van de export zullen vervallen, zouden over deze uitkeringen ook geen premies volksverzekeringen meer kunnen worden geheven. Dit zou tot premiederving in de volksverzekeringen leiden.

Als gevolg van de herbezinning op KB 164 zal evenwel op het zelfde moment dat de beperking van de export van socialeverzekeringsuitkeringen ingaat, ook de verzekering voor de volksverzekeringen worden beperkt. Deze beperking van de verzekering leidt tot premiederving in de volksverzekeringen en tot een uitgavenbeperking in de AWBZ. Dit zal gelden voor alle verzekerden in het buitenland, ook voor personen met een socialeverzekeringsuitkering in niet-verdragslanden. Dit betekent dat de beperking van de export van uitkeringen niet tot extra premiederving

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 24 754, nr. 1.

in de volksverzekeringen en uitgavenbeperking in de AWBZ zal leiden. De partiële effecten van de beperking van de export van uitkeringen zijn reeds verdisconteerd in de financiële effecten van de herbezinning op KB 164.¹

De partiële effecten als gevolg van de beperking van de export van uitkeringen zijn overigens beperkt van omvang. De partiële premiederving in de volksverzekeringen wordt geraamd op bijna f 5 mln in de structurele situatie. Dit is relatief laag in verhouding tot de besparing op de bruto uitkeringen omdat de geëxporteerde uitkeringen gemiddeld vrij laag zijn en omdat een minderheid van de uitkeringsgerechtigden in het buitenland verzekerd is voor de Nederlandse sociale verzekeringen. De partiële uitgavenbeperking in de AWBZ kan worden geraamd op ruim f 1,5 mln in de structurele situatie.

2. Artikelsgewijs

Artikel I. Ziektewet

(Art. 19a ZW)

In artikel I wordt een nieuw artikel 19a in de Ziektewet (ZW) geïntroduceerd. In het eerste lid is een uitsluitingsgrond opgenomen voor het recht op ziekingeld indien de verzekerde buiten Nederland woont dan wel langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft.

Voor de ZW geldt dat deze sinds 1 maart 1996 materieel sterk aan betekenis heeft ingeboet. Met de invoering van de Wulbz per genoemde datum komt uitsluitend aan een beperkt aantal in de wet genoemde categorieën werknemers ziekingeld op grond van de ZW toe (men zie artikel 29, tweede lid, ZW). Een belangrijke hoofdregel is voorts de volgende. Indien en zolang een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht met een werkgever bestaat, kan een werknemer bij ziekte geen aanspraak maken op ziekingeld jegens het Lisv. Dit geldt ongeacht of een werknemer in het buitenland woont of niet. Dit laatste is dan zelfs niet van belang. Voor het Lisv telt vooreerst de vraag of betrokkene een lopende arbeidsovereenkomst heeft; is dit het geval dan heeft betrokkene om die reden al geen recht op ziekingeld en komt men aan de vraag of en sinds wanneer betrokkene ziek is of in het buitenland woont niet meer toe. Dit betekent dat, behoudens de hierna te bespreken uitzonderingen van artikel 29a en 29b ZW, de uitsluitingsbepaling van artikel 19a ZW in feite alleen werking kan hebben voor werknemers die bij ziekte daadwerkelijk aanspraak (kunnen) hebben op ziekingeld, te weten werknemers van wie de arbeidsovereenkomst is geëindigd.

Voor een goed begrip van de gevolgen van de introductie van deze uitsluitingsgrond volgt hieronder een aantal voorbeelden.

ZW-vangnetter verhuist naar het buitenland:

Indien de verzekerde die ziekingeld ontvangt in het buitenland gaat wonen verliest hij het recht op ziekingeld met ingang van de eerste dag dat hij daadwerkelijk in het buitenland woonachtig is. Het recht op ziekingeld eindigt. Indien betrokkene binnen het resterende tijdvak van 52 weken besluit om weer in Nederland te gaan wonen heeft hij aanspraak op heropening van het recht op ziekingeld voor de resterende periode van maximaal 52 weken te rekenen vanaf de eerste ziektedag op grond van artikel 19a, tweede lid (zie hieronder). Over de periode waarover betrokkene geen ziekingeld heeft ontvangen, wordt nadien niet nog eens uitgekeerd. Artikel 29, vijfde lid, ZW verhindert dat.

¹ Zie Kamerstukken II, 1996/97, 24 754, nr. 6.

ZW-vangnetter verblijft in het buitenland:

Indien de verzekerde die ziekengeld ontvangt in het buitenland verblijft, behoudt hij dit recht op ziekengeld tot de eerste dag nadat het verblijf aldaar drie maanden heeft geduurd. Bij terugkeer naar Nederland binnen drie maanden wijzigt op grond van dit artikel niets ten aanzien van het recht op ziekengeld.

Verzekerde wordt ziek tijdens het verblijf in het buitenland:
Indien de verzekerde in de eerste drie maanden van zijn verblijf in het buitenland ziek wordt, ontstaat bij ziekmelding recht op ziekengeld in het buitenland. Dit recht houdt betrokkene tot de eerste dag nadat drie maanden zijn verstreken vanaf de eerste dag van zijn verblijf in het buitenland. Op dat moment wordt betrokkene geacht in het buitenland te wonen op grond van artikel 19a, eerste lid, tweede volzin. Het recht op ziekengeld eindigt op dat moment. Indien betrokkene nadien terugkeert naar Nederland en het tijdvak van 52 weken na de eerste ziektedag is nog niet verstreken, heeft betrokkene aanspraak op heropening van het recht voorzover hij voldoet aan de overige voorwaarden inzake het recht op ziekengeld.

Verzekerde wordt ziek nadat het verblijf in het buitenland langer dan drie maanden heeft geduurd:

Verzekerden die langer dan drie maanden in het buitenland verblijven worden geacht daar te wonen. Er ontstaat indien zij na die periode ziek worden in dat geval geen recht op ziekengeld. Wel kan er bij ziekmelding (bij het Landelijk instituut sociale verzekeringen in Nederland) een eerste ziektedag ontstaan. Indien betrokkene terugkeert naar Nederland kan hij dus voor de resterende tijd van 52 weken te rekenen vanaf de eerste ziektedag, voorzover hij voldoet aan de voorwaarden voor een recht op ziekengeld, dit recht nog claimen op grond van artikel 19a, tweede lid.

Indien de verzekerde vaker dan één maal per jaar in het buitenland verblijft worden deze perioden van verblijf, indien zij elkaar opvolgen met een onderbreking van minder dan vier weken, exclusief deze onderbrekingen, beschouwd als één periode. Blijkt hieruit dat betrokkene langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft, dan eindigt zijn recht dan wel kan geen recht op ziekengeld meer ontstaan met ingang van de eerste dag dat betrokkene langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft. Hij wordt dan namelijk geacht buiten Nederland te wonen.

Indien de buiten Nederland woonachtige verzekerde terugkeert naar Nederland dient altijd opnieuw bezien te worden in hoeverre er sprake is van de situatie waarin zijn recht op ziekengeld zoals dat eventueel gold voordat hij naar het buitenland vertrok dan wel toen hij aldaar woonachtig was heropend dan wel toegekend kan worden. Op grond van artikel 19, eerste lid, ZW bestaat dan recht op ziekengeld overeenkomstig hetgeen in de ZW is bepaald.

Indien betrokkene binnen een termijn van 52 weken nadat de omstandigheid van ongeschiktheid van werken zich heeft voorgedaan (de eerste ziektedag) weer gaat wonen in Nederland bestaat aanspraak op heropening dan wel aanspraak op toekenning van het ziekengeld totdat deze periode is verstreken. Aangezien de ZW niet van toepassing is op personen die in dienstbetrekking werkzaam zijn bij het Rijk dient men voor de toepassing van het vijfde lid, onderdeel a, met name te denken aan de gezinsleden van vorenbedoelde personen.

Het uitsluiten van het recht op ziekengeld zal zich met betrekking tot ZW-verzekerden die in het buitenland wonen hoogstwaarschijnlijk niet tot nauwelijks voordoen. Om redenen van rechtsgelijkheid is desondanks een gelijke regeling in de ZW getroffen.

Eerste lid

In het eerste lid van artikel 19a ZW is de uitsluitingsgrond gerealiseerd voor het recht op ziekgeld bij wonen in het buitenland. Tevens wordt het verblijf in het buitenland dat langer dan drie maanden duurt gelijkgesteld met het wonen in het buitenland. Zij die feitelijk langer dan drie maanden buiten Nederland verblijven, onderscheiden zich niet wezenlijk van de aldaar woonachtige.

Tweede lid

Bij terugkomst naar Nederland wordt betrokkene weer als verzekerde aangemerkt. Vervolgens wordt gezien of hij aanspraak heeft op toekenning of heropening van het recht op uitkering. Daartoe geldt in elk geval de eis dat hij aan artikel 19 ZW voldoet. Vervolgens wordt het recht beoordeeld aan de hand van de bepalingen van de ZW. Betrokkene kan nog aanspraak hebben op heropening dan wel toekenning van het recht op ziekgeld voor het restant van het tijdvak van 52 weken, bedoeld in artikel 29, vijfde lid, ZW. Daarnaast bestaat voor de vrouwelijke verzekerde mogelijk nog aanspraak op heropening dan wel toekenning bij terugkomst naar Nederland voor het restant van de periode van ten minste zestien weken, bedoeld in artikel 29a, eerste lid, ZW, dan wel voor het restant van de periode van ten hoogste 52 aaneengesloten weken, bedoeld in artikel 29a, zevende lid, ZW.

In alle gevallen geldt dat de verzekerde dient te voldoen aan de voorwaarden genoemd in artikel 19 ZW.

Derde lid

Dit lid is opgenomen ter voorkoming van de situatie dat verzekerden die in het buitenland wonen maar langere tijd in Nederland verblijven op grond van het eerste lid geen recht op uitkering kunnen krijgen. Indien betrokkenen verzekerd zijn, op grond van het zijn van werknemer in de zin van de ZW, kunnen zij tevens in aanmerking komen voor het ontvangen van ziekgeld, ook al wonen zij niet in Nederland.

Vierde lid

Indien het verblijf van drie maanden wordt onderbroken door een tijdelijk verblijf in Nederland van minder dan vier weken, wordt de voor- en naliggende periode samengeteld bij de bepaling van de periode van drie maanden als bedoeld in het eerste lid.

Vijfde lid, onderdeel a

De mogelijkheid wordt geopend bij algemene maatregel van bestuur een beperkte groep van personen aan te wijzen voor wie de uitsluitingsgrond niet zal gelden. Het gaat hierbij om personen die in dienstbetrekking staan tot een Nederlands publiekrechtelijk rechtspersoon.

Vijfde lid, onderdeel c

Met dit onderdeel wordt voor het rijk buiten Europa het exporteren van uitkeringen (in dit geval het ziekgeld) mogelijk gemaakt voor die verzekerden die op de Nederlandse Antillen of op Aruba verblijven. Afhankelijk van in hoeverre de te maken handhavingsovereenkomsten met betrokken rijksdelen van zodanige omvang en kwaliteit zijn dat de verzekerden ook aldaar hun uitkering kunnen (blijven) ontvangen worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld.

Zesde lid

Dit onderdeel geeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opdracht aan te geven in welke gevallen het recht op ziekgeld in het buitenland dient te blijven bestaan dan wel dient te ontstaan. Deze bekendmaking is echter niet constitutief; er kunnen geen rechten worden toegekend of ontnomen die betrokkene op grond van supranationaal dan wel internationaal recht reeds heeft. Desalniettemin is er voor gekozen om op grond van de kenbaarheid van de wet het publiceren van deze landen expliciet in de wet op te nemen. Op deze lijst van exportlanden worden, gelet op de communautaire verplichting van het exporteren van uitkeringen, in ieder geval de overige EU-lidstaten en de EER-staten geplaatst. Feitelijk betekent dit een afwijking van het in het eerste lid geformuleerde exportverbod, voorzover het gaat om export naar landen waarmee naar het oordeel van de minister adequate handhavingsofspraken zijn gemaakt.

Artikel II. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering

Onderdeel A (Art. 19, zesde lid, WAO)

Met de wijziging van artikel 19, zesde lid, wordt voorkomen dat een persoon die enige tijd recht op ziekgeld heeft gehad voorafgaand aan het wonen buiten Nederland niet meer aan de vereisten voor toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO zou kunnen voldoen na terugkeer naar Nederland.

Onderdeel B (Art. 20 WAO)

In het nieuwe artikel 20 van de WAO wordt bepaald dat geen recht op toekenning van de WAO-uitkering bestaat vanaf het moment dat betrokkene buiten Nederland woont.

Indien betrokkene terugkeert naar Nederland bestaat recht op toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkering, ingeval er sprake is van arbeidsongeschiktheid. Is er in dat geval geen sprake van arbeidsongeschiktheid, doch die arbeidsongeschiktheid treedt binnen vier weken op, dan bestaat alsnog recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Wat het recht op toekenning betreft geldt dat er geen sprake is van arbeidsongeschiktheid indien betrokken minder dan 15% arbeidsongeschikt is. Voorts moet er sprake zijn van het voldoen aan de vereisten voor toekenning van het recht. Het recht kan niet eerder ingaan dan een jaar voor de dag van de aanvraag, hetgeen vooral van belang is voor de persoon die na ommekomst van zijn verblijf (wonen) buiten Nederland niet onmiddellijk een uitkeringsaanvraag doet. Verder kan geen toekenning plaatsvinden als deze zou ingaan na de eerste dag van de maand dat betrokkene 65 jaar wordt.

Onderdeel C (Art. 43b WAO)

Door het invoegen van het nieuwe artikel 43b, worden regels gesteld met betrekking tot de intrekking van de WAO-uitkering. Deze intrekking vindt plaats ten aanzien van de WAO-gerechtigde zodra hij buiten Nederland woont dan wel langer dan drie maanden buiten Nederland verblijft. Perioden van verblijf buiten Nederland die elkaar opvolgen met een onderbreking van minder dan vier weken worden beschouwd als één doorlopende periode.

Onderdeel D (Art. 47a WAO)

Indien betrokkene naar Nederland terugkeert door hier daadwerkelijk weer te gaan wonen, bestaat aanspraak op heropening van de arbeidsonge-

schiktheidsuitkering indien hij arbeidsongeschikt is. Hierbij is bepaald dat als op dat moment geen sprake is van arbeidsongeschiktheid, maar daar wel sprake van is binnen vier weken, eveneens aanspraak bestaat op heropening.

Artikel III. Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Onderdeel A (Art. 3, tweede lid, onderdelen c en f, WAZ)

Teneinde te voorkomen dat iemand als gevolg van het wonen buiten Nederland zijn uitkeringsrecht verliest niet langer verzekerd is op grond van de WAZ, waardoor hij in een later stadium na terugkeer in Nederland geen recht op WAZ-uitkering zou kunnen hebben, is artikel 3, tweede lid, gewijzigd. Betrokkene wordt daarmee tijdens zijn wonen buiten Nederland als verzekerde aangemerkt.

Onderdeel B (Art. 7a WAZ)

In het nieuwe artikel 7a WAZ is een zelfde regeling opgenomen als in artikel 20 van de WAO. Voor een toelichting kan worden verwezen naar de toelichting bij laatstgenoemd artikel.

Onderdeel C (Art. 19a WAZ)

Het nieuwe artikel 19a WAZ komt inhoudelijk overeen met artikel 43b WAO (artikel II, onderdeel C). Bij de toelichting op dat artikel kan worden aangesloten met dien verstande dat in de WAZ sprake is van eindiging en niet van intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Onderdeel D (Art. 21a WAZ)

In artikel 21a is een regeling opgenomen voor heropening van de uitkering na terugkeer in Nederland, indien het eerder bestaande recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering ingetrokken is geweest in verband met het wonen buiten Nederland. Deze regeling komt overeen met het nieuwe artikel 47a van de WAO. Voor een toelichting kan worden verwezen naar de toelichting bij dat artikel onder artikel II, onderdeel D.

Onderdeel E (Art. 22a WAZ)

Door de overeenkomstige toepassing van de artikelen 7a, 19a, en 21a, van de WAZ, geldt ten aanzien van de bevallingsuitkering hetzelfde regime als voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze bepalingen zullen zich met betrekking tot de bevallingsuitkering hoogstwaarschijnlijk niet tot nauwelijks voordoen. Om redenen van rechtsgelijkheid is desondanks een gelijke regeling getroffen.

Artikel IV. Toeslagenwet

(Art. 4 TW)

Hoewel door de koppeling van het recht op toeslag aan het recht op een loondervingsuitkering geen recht op toeslag kan ontstaan wanneer buiten Nederland geen recht op loondervingsuitkering bestaat wordt nu in artikel IV van deze wet in het nieuwe artikel 4 van de Toeslagenwet expliciet een regeling opgenomen die het exporteren van de toeslag naar het buitenland verhindert ook voor die situaties waarin wel recht op een loondervingsuitkering buiten Nederland bestaat. Drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet zal de export van de toeslag niet meer plaats

kunnen vinden (zie echter het overgangsrecht in artikel XI). Binnen de EG zal de export van toeslagen echter voorlopig worden voortgezet totdat de verordening (EG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschap van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L149) is aangepast. Gelet op de problemen terzake van de handhaafbaarheid met betrekking tot de inkomenscontrole, de financiering uit de algemene middelen en het karakter van de TW (aanvullen tot het relevant sociaal minimum in Nederland) zal een uitkering op grond van de TW alleen maar in Nederland worden betaald en dus in de toekomst altijd onder de exportbeperking dienen te vallen.

Nadat het overgangsrecht voor het exporteren naar landen buiten de EG is uitgewerkt en na aanpassing van de genoemde verordening voor het exporteren naar landen binnen de EG zal export niet meer kunnen plaatsvinden.

Artikel V. Algemene Ouderdomswet

Onderdeel A (Art. 8a AOW) en Onderdeel B (Art. 9a AOW)

In artikel V van deze wet worden in de artikelen 8a en 9a, van de Algemene Ouderdomswet (AOW) een exportbeperking van het ouderdomspensioen gerealiseerd met betrekking tot dat deel van het ouderdomspensioen dat niet dan wel slechts met veel inspanningen buiten Nederland te controleren valt. Onder de exportbeperking valt de toeslag van maximaal 50% van het netto-minimumloon voor de jongere partner, het ongehuwdenpensioen en het één-ouderpensioen voor dat deel dat het de 50% van het netto-minimumloon overstijgt. Op deze wijze vervalt de noodzaak voor de Sociale Verzekeringsbank om vast te stellen of de pensioengerechtigde niet langer gehuwd is of, hetgeen in de meeste gevallen tot handhavingsproblemen leidt, het feitelijk samenwonen, dan wel of de eventueel aanwezige jongere partner inkomsten heeft en of er kinderen zijn waarvoor recht op kinderbijslag bestaat. Feitelijk wordt het ouderdomspensioen van de pensioengerechtigde, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a en c, van de AOW, buiten Nederland gelijkgesteld met het pensioen van de gehuwde pensioengerechtigde, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, in samenhang met het vijfde lid, onderdeel b, van de AOW.

Artikel VI. Algemene Kinderbijslagwet

(Art. 7b AKW)

In artikel VI van deze wet wordt in artikel 7b van de Algemene Kinderbijslagwet de uitsluitingsgrond opgenomen voor het recht op kinderbijslag, indien de verzekerde (de ouder/verzorger van het kind) of het kind ten gunste waarvan het recht op kinderbijslag bestaat dan wel beiden buiten Nederland woont respectievelijk wonen. Op deze wijze wordt nadrukkelijk voorkomen dat de vaststelling van het recht op kinderbijslag afhankelijk is van feiten en omstandigheden die zich buiten de landsgrenzen voordoen.

Artikel VII. Algemene nabestaandenwet

(Hoofdstuk 3, Afdeling I, § 9, art. 32a ANW)

De ANW kent drie uitkeringsvormen, de nabestaandenuitkering, de halfwezenuitkering en de wezenuitkering. Het recht op nabestaandenuitkering, halfwezenuitkering en wezenuitkering ontstaat niet indien de

nabestaande, de nabestaande of de halfwees onderscheidenlijk het kind buiten Nederland woont. Indien betrokkene weer in Nederland gaat wonen en hij nog volledig aan de voorwaarden voor het recht op uitkering voldoet, ontstaat recht op uitkering. De zinsnede in het tweede lid «onverminderd artikel 15, 23, of 27» impliceert, dat iemand die op één van de gronden in dat artikel genoemd, geen recht op uitkering heeft, dat recht ook niet zal hebben na terugkeer naar Nederland. De artikelen 15, 23 onderscheidenlijk 27 staan daaraan in de weg.

(Hoofdstuk 3, Afdeling I, § 9, art. 32b ANW)

Dit artikel heeft betrekking op de situatie waarin het recht op nabestaandenuitkering, halfwezenuitkering of wezenuitkering reeds is ontstaan. Dit recht zal als gevolg van het wonen in het buitenland eindigen. Het tweede lid doet deze uitkering herleven indien betrokkene weer in Nederland gaat wonen.

Artikelen VIII tot en met XIV. Overgangsbepalingen

De toepassing van deze wet zal pas na een periode van maximaal drie jaar leiden tot het daadwerkelijk uitsluiten van het recht op uitkering. Dit geldt voor personen die buiten Nederland thans een uitkering ontvangen en leidt daarmee tot de definitieve stopzetting van de uitbetaling van de uitkering indien er met het betrokken land waarnaar de export van de uitkering tot dan toe heeft plaatsgevonden geen verdrag is gesloten als bedoeld in bijvoorbeeld het geïntroduceerde artikel 20, zevende lid, van de WAO (Artikel II, onderdeel B). Uitgezonderd hiervan wordt de Toeslagenwet. Het recht op toeslag op grond van deze wet wordt over een periode van drie jaar in drie gelijke stappen lineair afgebouwd. Het al dan niet aanwezig zijn van een verdrag doet hieraan niets af, behoudens de verplichtingen die voortvloeien uit de verordening (EG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschap van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L149) totdat in deze verordening de exportbeperking zal zijn bevestigd. Uiteraard zal de stopzetting van de uitbetaling op een eerder tijdstip plaatsvinden indien bijvoorbeeld de duur van de uitkering minder is dan drie jaar (zie bijvoorbeeld de ZW). Het recht eindigt dan niet op grond van deze wet, maar omdat aan andere voorwaarden voor het recht niet langer wordt voldaan.

Artikel XV. Invoeringswet Pemba

Met dit artikel wordt het overgangsrecht in de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen ten aanzien van de omzetting van een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in overeenstemming gebracht met het overgangsrecht in het kader van de Wet beperking export uitkeringen. Drie jaar na inwerkingtreding van deze wet zal de jonggehandicapte die in een niet-verdragsland woont zijn WAJONG-uitkering verliezen.

Artikel XVII.

Hoewel deze wet voornamelijk wijzigingen aanbrengt in bestaande wetgeving is gezien het verwachte veelvuldig citeren van deze wet ervoor gekozen de wet een citeertitel mee te geven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave