

WIJ  BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet
tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de
uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is, gelet op het karakter van de
kinderbijslag, het kindgebonden budget, de nabestaandenuitkeringen en de vervolguitkering van de
WGA-uitkering, te regelen dat deze worden aangepast aan het kostenniveau van een land waar een
kind of de uitkeringsgerechtigde woont;
Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg
der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij
deze:

Artikel I Algemene Kinderbijslagwet

De Algemene Kinderbijslagwet wordt als volgt gewijzigd.

A

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2. Het basiskinderbijslagbedrag bedraagt voor een kind dat woont buiten Nederland, een van de
andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst
betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, een bij ministeriële regeling
vastgesteld percentage van het bedrag, genoemd in het eerste lid. Het percentage wordt zo bepaald
dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind
woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.
2. In het derde lid (nieuw) wordt "in het eerste lid" vervangen door: op grond van het eerste en
tweede lid.

B

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "De bedragen, genoemd in artikel 12, worden" vervangen door: Het
bedrag, genoemd in artikel 12, eerste lid, wordt.
2. In het tweede lid wordt "De bedragen, genoemd in artikel 12, worden" vervangen door "Het
bedrag, genoemd in artikel 12, eerste lid, wordt" en wordt "worden deze bedragen" vervangen door:
wordt dit bedrag.
3. Het derde lid komt te luiden:
3. Het overeenkomstig het tweede lid herziene bedrag treedt in de plaats van het bedrag, genoemd
in artikel 12, eerste lid.
4. In het vierde lid wordt "kunnen de bedragen, genoemd in artikel 12" vervangen door "kan het
bedrag, genoemd in artikel 12, eerste lid" en wordt "De ingevolge de vorige volzin verhoogde
bedragen treden in de plaats van de bedragen, genoemd in artikel 12." vervangen door: Het

ingevolge de vorige zin verhoogde bedrag treedt in de plaats van het bedrag, genoemd in artikel 12, eerste lid.

2. Het zevende lid komt te luiden:

7. Indien het bedrag, genoemd in artikel 12, eerste lid, wordt gewijzigd, worden de uit de toepassing van artikel 12, derde lid, met betrekking tot dat bedrag voortvloeiende bedragen door Onze Minister bekendgemaakt in de Staatscourant.

Artikel II Algemene nabestaandenwet

De Algemene nabestaandenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 17 wordt onder vernummering van het derde lid tot het vierde lid een lid ingevoegd, luidende

3. De bruto-nabestaandenuitkering bedraagt voor een nabestaande die woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste of tweede lid vastgestelde bedrag. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

B

Aan artikel 18 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Voor een nabestaande die woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, wordt, in afwijking van het tweede lid, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van dat lid vastgestelde bedrag buiten aanmerking gelaten. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

C

In artikel 25 worden, onder vernummering van het tweede lid tot het vijfde lid, drie leden ingevoegd, luidende:

2. De bruto-halfwezenuitkering ten behoeve van een halfwees die woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, bedraagt een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de halfwees woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

3. Indien een nabestaande recht heeft op een halfwezenuitkering ten aanzien van het overlijden van een van beide ouders ten behoeve van twee of meer kinderen waarvan ten minste een woonachtig is in de landen bedoeld in het tweede lid, bedraagt de bruto-halfwezenuitkering het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag.

4. Indien een nabestaande recht heeft op een halfwezenuitkering ten aanzien van het overlijden van een van beide ouders ten behoeve van twee of meer kinderen die woonachtig zijn in verschillende landen, waarvoor op grond van het tweede lid percentages zijn vastgesteld bij ministeriële regeling, bedraagt de bruto-halfwezenuitkering het hoogste van die vastgestelde percentages van het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag.

D

Aan artikel 29 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De bruto-wezenuitkering bedraagt voor een kind dat woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de

Europese Economische Ruimte en Zwitserland, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste en tweede lid vastgestelde bedrag. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

E

In artikel 29a wordt, onder vernummering van het achtste tot negende lid, een lid ingevoegd, luidende:

8. De tegemoetkoming bedraagt indien de nabestaande, de halfwees ten behoeve van wie de tegemoetkoming wordt ontvangen of de wees woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste tot en met zevende lid vastgestelde bedrag. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande, de halfwees of wees woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

F

In artikel 32, eerste lid, wordt "artikel 17, tweede of derde lid" vervangen door: artikel 17, tweede, derde of vierde lid.

G

Aan artikel 67 wordt een lid toegevoegd, luidende:

12. De nabestaandenuitkering en de halfwezenuitkering bedragen voor de nabestaande een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste tot en met het elfde lid vastgestelde bedrag indien de nabestaande respectievelijk de halfwees woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland,. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de nabestaande respectievelijk de hafwees woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

Artikel III Wet op het kindgebonden budget

De Wet op het kindgebonden budget wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. Onze minister: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

B

Aan artikel 2 worden twee leden toegevoegd, luidende:

10. Indien de ouder:

a. aanspraak heeft op kindgebonden budget voor een kind, en

b. voor dat kind voor de toepassing van de Algemene Kinderbijslagwet een ander land dan Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland als woonland in aanmerking wordt genomen,

bedraagt het kindgebonden budget een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van de in het tweede lid, onderdeel a, vierde, vijfde en zesde lid bedoelde bedragen. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land dat als woonland in aanmerking wordt genomen en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.

11. Indien de ouder:

a. aanspraak heeft op kindgebonden budget voor meer dan een kind, en
b. voor een of meer van die kinderen voor de toepassing van de Algemene Kinderbijslagwet een ander land dan Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland als woonland in aanmerking wordt genomen,
bedraagt het kindgebonden budget een volgens bij ministeriële regeling te stellen regels vastgesteld bedrag. Dat bedrag is gebaseerd op de in het tweede, vierde, vijfde en zesde lid, opgenomen bedragen en de verhouding tussen het kostenniveau van het land dat als woonland in aanmerking wordt genomen voor het desbetreffende kind of voor de desbetreffende kinderen en dat van Nederland uitgedrukt in procenten. Het percentage bedraagt maximaal 100.

Artikel IV Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 13, derde lid, wordt "62, derde lid" vervangen door: 62, vierde lid.

B

Artikel 62 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot vierde en vijfde lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:
 2. De vervolgitkering bedraagt voor een verzekerde die woont buiten Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage van het op grond van het eerste lid vastgestelde bedrag. Het percentage wordt zo bepaald dat het een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar de verzekerde woonachtig is en dat van Nederland. Het percentage bedraagt maximaal 100.
 3. Voor de toepassing van de Toeslagenwet ten aanzien van de verzekerde, bedoeld in het tweede lid, bedraagt het minimumloon het op grond van het tweede lid op hem van toepassing zijnde percentage van het minimumloon, bedoeld in die wet. Ten aanzien van die verzekerde worden de bedragen, genoemd in de artikelen 2 en 8 van de Toeslagenwet, vastgesteld op het in de eerste zin bedoelde percentage van deze bedragen.
2. In het vijfde lid (nieuw) wordt "eerste en tweede lid" vervangen door: eerste tot en met vierde lid.

C

In artikel 83, tweede lid, wordt "62, derde lid" vervangen door "62, vijfde lid" en "op grond van het eerste en tweede lid" vervangen door: op grond van het eerste en vierde lid.

Artikel V Inwerkingtreding

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VI Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inhoudsopgave

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

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel, dat in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën tot stand is gekomen, ziet op invoering van het woonlandbeginsel in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet op het kindgebonden budget (WKB) en een onderdeel van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), voor landen buiten de Europese Unie (hierna: EU).¹ Het woonlandbeginsel houdt in dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar de belanghebbende of het kind woont.

De regering streeft naar beperking van de export van uitkeringen naar landen buiten de EU. Zolang export naar die landen plaatsvindt, is het van belang de geëxporteerde uitkeringen zo veel mogelijk te laten aansluiten bij het doel dat met de uitkering wordt nagestreefd. Voorkomen moet worden dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Met name als het gaat om uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland, is de kans aanwezig dat de uitkering zijn doel voorbij schiet, in die zin dat een verdergaande financiële ondersteuning wordt geboden dan - de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen - noodzakelijk en gerechtvaardigd is. Zo zal een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland bijvoorbeeld de prikkel ondermijnen om weer aan het werk te gaan.

Het woonlandbeginsel wordt ook ingevoerd voor Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Deze benadering past bij keuzes die, tegen de achtergrond van de eigen positie van deze eilanden, ook op andere deelreinen van de sociale wetgeving met betrekking tot Caribisch Nederland zijn gemaakt. De bijzondere lokale context is steeds het vertrekpunt.

Zoals aangekondigd in het Regeerakkoord en in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 december 2010² aan de Tweede Kamer - zal het woonlandbeginsel voor landen buiten de EU worden ingevoerd bij de AKW de Anw, WKB en bij en de WGA-vervolguitkering. De Algemene ouderdomswet (AOW) is hiervan uitgezonderd, omdat de AOW een ouderdomspensioen is dat wordt opgebouwd en tevens geen arbeidsplicht kent.

Invoering van het woonlandbeginsel in de AKW en WKB is een eerste stap in de richting van volledige stopzetting van export van deze regelingen buiten de EU zoals aangekondigd in het Regeerakkoord.

Inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel is voorzien met ingang van 1 juli 2012 voor de AKW, Anw en WGA-vervolguitkering en om uitvoeringstechnische redenen voor de WKB met ingang van 1 januari 2013.

In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt het woonlandbeginsel in paragraaf 2 geschetst. Paragraaf 3 beschrijft de internationale aspecten. Paragraaf 4 gaat in op de AKW en de WKB in relatie tot het woonlandbeginsel. Paragraaf 5 beschrijft de gevolgen van de toepassing van het woonlandbeginsel op de Anw. Paragraaf 6 gaat in op de Wet WIA. Paragraaf 7 schetst een aantal overige aspecten. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel volgen in paragraaf 8. In paragraaf 9 komen tot slot de commentaren met betrekking tot dit wetsvoorstel aan de orde.

2 Het woonlandbeginsel

Invoering van het woonlandbeginsel vindt plaats via een wijziging van de nationale wetgeving. In de verschillende wetten wordt geregeld dat de hoogte van de uitkeringen afhankelijk is van het kostenniveau van het land waar de

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

² Kamerstukken II 2010/11, 32500-XV, nr. 57.

uitkeringsgerechtigde woont dan wel degene met betrekking tot wie de uitkering wordt ontvangen. De vaststelling van de hoogte geschiedt met behulp van economische kerncijfers zoals de koopkrachtpariteit (Purchasing Power Parity, afgekort: PPP). De PPP tussen twee landen geeft aan wat de wisselkoers tussen twee valuta's is zodanig dat het mogelijk is om met een bepaald bedrag dezelfde producten en diensten te kopen in beide landen. Als een product in Nederland 1 euro kost en in Japan hetzelfde product 50 Yen kost dan is de PPP (euro/yen) gelijk aan $1/50 = 0.02$. Als de PPP vergeleken wordt met de "echte" of nominale wisselkoers, dan kan het kostenniveau tussen twee landen worden bepaald. Als de wisselkoers (euro/yen) bijvoorbeeld 0.01 is, dan krijgt men voor elke euro honderd yen en daarvoor krijgt men in Japan twee producten in plaats van één in Nederland. Het kostenniveau in Nederland is dan twee keer zo hoog.

Het gaat om een internationaal algemeen geaccepteerde indicator, die periodiek door onder andere de Wereldbank en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gepubliceerd wordt. De gegevens van de Wereldbank omvatten een groot aantal landen inclusief de OESO-landen.

Aan de hand van de PPP kan zo een percentage worden vastgesteld wat het kostenniveau aangeeft van een bepaald land ten opzichte van het kostenniveau in Nederland. Naar de mening van de regering is het kostenniveau, zoals weergegeven door de koopkrachtpariteit, de beste en meest objectieve parameter voor een vergelijking van de kosten van levensonderhoud in diverse landen.

De bij ministeriële regeling vast te stellen percentages zullen in principe jaarlijks worden herzien. Aangezien de regering voor de vaststelling van de percentages echter afhankelijk is van cijfers van derden is dit principe niet wettelijk vastgelegd.

De hoogte van de uitkeringen blijft gebaseerd op het Nederlandse kostenniveau. Daarom kan de te exporteren uitkering nooit dit niveau overstijgen. Het percentage kan dus maximaal 100 zijn. Hierdoor blijft de hoogte van de uitkering voor betrokkenen in landen waar het kostenniveau boven dat van Nederland ligt volledig gelijk aan het huidige niveau.

Sinds 2000 exporteert Nederland alleen nog bepaalde uitkeringen als met het desbetreffende land in een verdrag handhavingsofspraken zijn gemaakt. De export van uitkeringen ziet daarom in beginsel op een beperkt aantal landen. Voor de meeste landen waar Nederland een verdrag mee heeft afgesloten is de PPP beschikbaar en is het derhalve eenvoudig om het kostenniveau van dat land vast te stellen.

Voor een aantal bijzondere categorieën werkenden, die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang³ in het buitenland, is het toegestaan ook naar niet-verdragslanden uitkeringen te exporteren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om Nederlandse diplomaten werkzaam op een ambassade in het buitenland, ontwikkelingswerkers en personen die werkzaamheden verrichten voor een volkenrechtelijke organisatie in het buitenland. Ook vindt export van Anw-uitkeringen op grond van artikel 68 Anw plaats naar niet-verdragslanden op grond van de Pardonregeling Wet beperking export⁴. Het gaat hier om mensen die vóór 1 januari 2000 een Anw-uitkering hadden en op 31 december 2005 nog steeds met uitkering in dat niet-verdragsland woonden. Deze groep is beperkt en neemt in de tijd af.

Hoewel het dus om geringe aantallen betrokkenen gaat, kan export ook plaatsvinden naar landen waarvan de PPP niet bekend is. Voor deze landen zal het kostenniveau worden afgeleid van andere economische kerncijfers dan het PPP. Te denken valt aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) per hoofd van de bevolking.

3. Internationaalrechtelijke aspecten

Nederland exporteert sinds 2000 alleen nog bepaalde uitkeringen als met het desbetreffende land in een verdrag handhavingsofspraken zijn gemaakt. Daarbij moet er onderscheid worden gemaakt tussen de landen die tot de EU behoren en landen buiten de EU waarmee Nederland bilaterale verdragen heeft afgesloten.

Binnen de EU is het vrije verkeer van werknemers één van de pijlers waarop de interne Europese markt rust. Op het terrein van de sociale zekerheid brengt dit met zich mee dat iemand die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer geen nadelen in zijn sociale zekerheidspositie mag ondervinden. Hiertoe zijn verordeningen opgesteld die de socialezekerheidsstelsels van landen binnen de EU coördineren. Wat betreft kinderbijslag schrijft artikel 67 van Verordening (EG) nr.883/2004 (PbEU, L 166) zelfs uitdrukkelijk voor dat een persoon die volgens de Nederlandse wetgeving recht heeft op een gezinsbijslag, dat recht ook heeft voor gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, *als of deze in eerstbedoelde lidstaat woonden*. Dat betekent dat deze persoon, als zijn kinderen in een andere EU-

³ Zie Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen.

⁴ Wet van de Minister van Sociale zaken en werkgelegenheid van 7 december 2006, houdende wijziging van enkele socialeverzekeringswetten betreffende de definitieve vaststelling van de uitkeringspositie van uitkeringsgerechtigden woonachtig in het buitenland (Stb. 697).

lidstaat wonen, recht heeft op kinderbijslag en kindgebonden budget, berekend naar de Nederlandse maatstaven. Gelet hierop, heeft de regering er voor gekozen om het woonlandbeginsel niet binnen de EU toe te passen. Het voorgaande geldt ook voor de Europese Economische Ruimtelanden (IJsland, Noorwegen en Liechtenstein) en voor Zwitserland.

Buiten dit Europese kader is er sprake van bilaterale verdragen met tal van landen, waarin afspraken zijn gemaakt over sociale zekerheid. Deze verdragen berusten niet op het vrije verkeer van werknemers en kennen bovendien geen bepalingen als artikel 67 van Verordening (EG) nr. 883/2004. Deze verdragen verzetten zich dus ook niet tegen de effectuering van het woonlandbeginsel. Hierop zijn drie uitzonderingen. De verdragen met Nieuw Zeeland, Australië en Macedonië bevatten bepalingen die toepassing van het woonlandbeginsel in de weg staan wat betreft alle of een deel van de in het wetsvoorstel genoemde uitkeringen. Deze verdragen gaan voor op de nationale wetgeving. Bij gelegenheid van de onderhandelingen over aanpassing van de bilaterale verdragen in verband met stopzetting van de export van AKW en WKB zal ook aandacht worden besteed aan deze bepalingen.

In de bilaterale verdragen is een bepaling opgenomen op grond waarvan de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van de verdragspartners, niet mag worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin op het grondgebied van de andere verdragspartner wonen. Deze bepaling verbiedt dat een uitkering zoals die uit de wetgeving van de verdragspartners voortvloeit, wordt aangepast of niet meer wordt verstrekt om de enkele reden dat iemand in het buitenland woont. Dit betekent echter niet dat de nationale wetgeving geen gedifferentieerde rechten zou mogen bevatten. Dit vanzelfsprekend alleen indien dat niet leidt tot discriminatie. Aangezien vanwege het doel van de uitkeringen (garanderen sociaal minimum dan wel een bijdrage leveren aan de kosten verbonden met de opvoeding van kinderen) het verschil in uitkeringshoogte objectief gerechtvaardigd is, verzet deze bepaling in de verschillende verdragen zich niet tegen de invoering van het woonlandbeginsel. Hetzelfde geldt voor het multilaterale Europees Verdrag betreffende sociale zekerheid, dat alleen nog van belang is voor de relatie met Turkije, aangezien de overige aangesloten landen inmiddels zijn toegetreden tot de Europese Unie.

De EU heeft met verschillende landen buiten de EU Associatie-overeenkomsten gesloten. Deze overeenkomsten dienen als grondslag voor de geleidelijke liberalisering van het handelsverkeer met de geassocieerde landen. In de Associatie-overeenkomsten worden in algemene termen de voorwaarden voor de samenwerking op economisch, sociaal en cultureel gebied tussen de EU en elk partnerland vastgesteld. Sommige van deze Associatie-overeenkomsten voorzien in de totstandkoming van besluiten van de Associatieraad op het gebied van de sociale zekerheid, waarin specifieke exportverplichtingen worden opgenomen. Alleen in de relatie met Turkije is op dit moment een dergelijk besluit van de Associatieraad in werking. Met Algerije, Kroatië, Israël, Macedonië, Marokko en Tunesië zullen in de toekomst besluiten van de Associatieraad in werking treden. Voor al deze Associatieraadbesluiten geldt hetzelfde als voor de bilaterale verdragen. De bepalingen van deze besluiten –de nondiscriminatiebepalingen inclusief- vormen geen beletsel voor de invoering van het woonlandbeginsel.

Op 26 mei 2011 heeft het Europese Hof van Justitie (Hof) het arrest Akdas (C 485/07) gewezen. In dit arrest geeft het Hof antwoord op de prejudiciële vragen die de Centrale Raad van Beroep heeft gesteld met betrekking tot de uitleg van artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad EU-Turkije. De Centrale Raad van Beroep achtte deze uitleg noodzakelijk om het geschil te kunnen beslechten in de nationale procedures van de heer Akdas en anderen over het beëindigen van de export van toeslag op grond van de Toeslagenwet. De heer Akdas en anderen zijn WAO-gerechtigden die reeds voor het jaar 2000 naar Turkije zijn teruggekeerd. Omdat hun arbeidsongeschiktheidsuitkering lager was dan het in Nederland relevante sociale minimum, ontvingen velen een toeslag op grond van de Toeslagenwet bovenop deze uitkering. Met ingang van 1 januari 2000 is in de Toeslagenwet een exportverbod is opgenomen. Dit betekent dat uitkeringsgerechtigden uitsluitend nog in Nederland, de toeslag kunnen ontvangen. Als gevolg hiervan is de aan de heer Akdas en anderen toegekende toeslag volgens een afbouwschema uiteindelijk in zijn geheel ingetrokken. Zij zijn tegen de intrekking van de toeslag in bezwaar en beroep gekomen.

Het Hof bepaalt in het arrest Akdas dat artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad in de weg staat aan de intrekking van toeslagen op grond van de Toeslagenwet voor Turkse werknemers die na in Nederland arbeidsongeschikt te zijn geworden naar Turkije zijn teruggekeerd. Artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad behelst dus een verbod om een uitkering waarop iemand op grond van de nationale wetgeving recht heeft, aan te passen of in te trekken, omdat hij in Turkije woont. Invoering van het woonlandbeginsel ziet echter niet op beperking van de export van uitkeringen. Bij toepassing van het woonlandbeginsel wordt (in de nationale wetgeving) de hoogte van een uitkering vastgesteld, afhankelijk van het kostenniveau van het woonland van de belanghebbende. De uitkering waarop aldus recht bestaat, wordt vervolgens (ongewijzigd) geëxporteerd als

daartoe een verplichting bestaat. Het arrest Akdas heeft daarom voor de invoering van het woonlandbeginsel geen consequenties.

Gelijke behandeling

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

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens⁵ heeft geoordeeld dat personen die niet in een bepaalde staat wonen zich niet in een gelijke positie bevinden als personen die daar wel wonen, met name niet als het gaat om de toepassing van sociale zekerheidsregelingen die voorzien in een uitkering op het sociaal minimum. Omdat de woonplaats van een persoon een kwestie is van eigen keuze, is het Hof bovendien van oordeel dat iemand niet dezelfde mate van bescherming tegen ongelijke behandeling op grond van woonplaats behoeft als tegen ongelijke behandeling op gronden als geslacht of ras.

Naar de mening van de regering is er geen sprake van (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling als de hoogte van een uitkering, die is gebaseerd op het niveau van het sociaal minimum en de kosten van levensonderhoud, voor betrokkenen buiten Nederland wordt gebaseerd op het kostenniveau in het land waarin de betrokkene woont.

Normverdragen

In een aantal verdragen, zoals de Europese Code inzake sociale zekerheid en de ILO-verdragen nrs. 102, 121 en 128⁶, zijn minimumnormen voor de hoogte van de uitkering opgenomen. Deze normverdragen bevatten geen exportverplichting. Het wordt aan de verdragsstaten overgelaten om te beslissen of een uitkering wordt geëxporteerd naar het buitenland. Als een staat ervoor kiest om uitkeringen te exporteren, mogen uitkeringen waarop recht bestaat op grond van de nationale wetgeving geheel of gedeeltelijk worden geschorst, zolang de belanghebbende zich niet op het grondgebied van de desbetreffende staat bevindt. Dit betekent dat deze verdragen er niet toe verplichten aan belanghebbenden in het buitenland dezelfde uitkeringen te verstrekken als aan belanghebbenden op het eigen grondgebied.

De regering is derhalve van mening dat deze normverdragen invoering van het woonlandbeginsel zoals in dit wetsvoorstel voorzien evenmin in de weg staan.

Ongestoord genot van eigendomsrechten

Artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM schrijft voor dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Het eigendomsrecht is echter niet absoluut. De overheid heeft het recht om wetten toe te passen en wetten te wijzigen, indien dit noodzakelijk is in het algemeen belang.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat ook uit de wet voortvloeiende uitkeringsrechten onder het begrip eigendom in de zin van dit artikel vallen. Uit de jurisprudentie die ziet op uitkeringen die lopen op het moment dat een wet wordt aangepast, blijkt dat de overheid een ruime beoordelingsvrijheid heeft bij het bepalen of een maatregel in het algemeen belang is. Wel moet het algemeen belang goed worden afgewogen tegen de benodigde bescherming van individuele rechten. Er moet sprake zijn van evenredigheid tussen de getroffen maatregel en het nagestreefde doel. Dit houdt ook in dat een maatregel niet een kleine groep belanghebbenden onevenredig zwaarder mag treffen dan anderen. Een depriverende maatregel in het algemeen belang zonder enige vorm van compensatie voor de betrokkenen, zal alleen in bijzondere gevallen als een gerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht worden geacht.⁷

De regering is van mening dat met het onderhavige wetsvoorstel een gerechtvaardigde ingreep wordt gedaan op de uitkeringsrechten. Door invoering van het woonlandbeginsel wordt bereikt dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar de belanghebbende woont. Op die manier wordt het doel van een uitkering ten aanzien van belanghebbende in het buitenland op dezelfde manier nagestreefd als ten aanzien van belanghebbenden in Nederland.

⁵ Arresten Carson tegen het Verenigd Koninkrijk d.d. 4-11-2008 en 16-3-2010, nr. 42184/05

⁶ ILO-verdrag nr. 102 Minimumnormen van sociale zekerheid (Trb. 1953, 69), ILO-verdrag nr. 121 De Prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten (Trb. 1966, 137 en Trb. 1982, 48) en ILO-verdrag nr. 128 Uitkeringen bij invaliditeit en ouderdom en aan nagelaten betrekkingen (Trb. 1968, 131).

⁷ Arresten Stec e.a. d.d. 12-4-2006, nrs. 65731/01 en 65900/01 en Asmundsson d.d. 12-20-2004, nr. 60669/00, en de beschikking Goudswaard, d.d. 22-9-2005, nr. 75255/01.

Waar het woonlandbeginsel leidt tot een verlaging van de uitkering, staat die verlaging ook in verhouding tot het lokale kostenniveau en geeft de uitkering de belanghebbende dus net zo veel bestedingsmogelijkheden. De maatregel geldt in gelijke mate voor iedereen die met een Nederlandse uitkering buiten Nederland woont en de maatregelen worden ruimschoots voor inwerkingtreding aangekondigd zodat een ieder de kans krijgt maatregelen te treffen om een eventuele verlaging van de uitkering op te vangen.

4. Kinderbijslag en kindgebonden budget

Wat betreft de hoogte van de kinderbijslag en het kindgebonden budget geldt dat het gaat om een tegemoetkoming in de kosten voor kinderen. Dit impliceert dat deze bijdragen een deel van de kosten voor kinderen dekken en dat de ouders in alle gevallen een eigen financiële verantwoordelijkheid voor hun kinderen houden. Kinderen die buiten Nederland woonachtig zijn en waarvoor kinderbijslag wordt betaald, wonen soms in landen waar het kostenniveau lager ligt dan in Nederland. Ongedifferentieerde uitkeringen op grond van de AKW en de WKB doen in dat geval geen recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. In het kader van de noodzaak om alle publieke middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, is het niet wenselijk en niet rechtvaardig om mensen met kinderen in landen waar het kostenniveau lager ligt, een relatief hogere tegemoetkoming in de kosten voor kinderen te blijven verstrekken. Vandaar dat de regering invoering van het woonlandbeginsel voor deze wetten gerechtvaardigd acht.

In het regeerakkoord is afgesproken dat de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget naar landen buiten de EU wordt gestopt met ingang van 2014. De regering is van mening dat deze uitkeringen eigenlijk in het geheel niet voor export in aanmerking dienen te komen. Vooruitlopend op deze stopzetting wil de regering het woonlandbeginsel invoeren.

In het kader van de AKW krijgen ouders en verzorgers van jaarlijks circa 3,5 miljoen kinderen een bijdrage in de kosten die het verzorgen en opvoeden van kinderen met zich meebrengt. Op dit moment wonen 50.000 kinderen waarvoor recht op kinderbijslag bestaat in het buitenland, waarvan circa 14.000 buiten de EU. Het grootste gedeelte van deze 14.000 kinderen woont in Marokko, Turkije, Egypte of de Verenigde Staten.

In de AKW wordt het recht op kinderbijslag bepaald door onder andere de toets of de verzekerde het kind onderhoudt wanneer het kind niet tot zijn huishouden behoort. De regering is van mening dat de voorwaarden voor het verkrijgen van een recht op kinderbijslag ongewijzigd dienen te blijven. De verzekerde moet daarom voor de vaststelling van het recht op kinderbijslag aantonen dat hij voldoet aan de onderhoudsvoorwaarden van het Besluit onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag en de Regeling inkomen kinderbijslag 1997. Nadat vaststaat dat de verzekerde ten aanzien van een kind recht op kinderbijslag heeft en op welk bedrag hij recht heeft, wordt vervolgens dat bedrag aangepast aan het kostenniveau van het land waar het kind woont door vermenigvuldiging met de woonlandfactor. Uiteraard geldt dit evenzeer voor de vaststelling van het recht op eventuele tweevoudige kinderbijslag.

Kinderen uit één gezin in verschillende landen

De situatie kan zich voordoen dat er uit één gezin zowel kinderen wonen in een land waarvoor de hoogte van de kinderbijslag en het kindgebonden budget wordt aangepast, als in een land waarvoor dat niet zo is. Een andere mogelijkheid is dat er uit één gezin kinderen in verschillende landen wonen waarvoor aanpassing van de hoogte van de kinderbijslag en kindgebonden budget plaatsvindt. In deze gevallen moet geregeld worden op welke wijze de woonlandfactor wordt toegepast bij het bepalen van de hoogte van het kindgebonden budget. In de kinderbijslag wordt de hoogte van het uit te keren bedrag per kind vastgesteld en wordt daarop per kind de woonlandfactor toegepast. Het kindgebonden budget is een gezinsbudget, waarbij de bedragen niet voor ieder kind even hoog zijn. In 2011 wordt voor het eerste oudste kind bijvoorbeeld € 1011 toegekend, voor het tweede kind € 455. Voorgesteld wordt het hoogste bedrag aan kindgebonden budget (€ 1011) toe te kennen aan het kind met de hoogste woonlandfactor en het daarop volgende bedrag (€ 455) aan het kind met de daarna hoogste woonlandfactor.

Dat komt er in de praktijk op neer dat als er één kind in Nederland woont en één kind in een land buiten de EU, er op het hoogste bedrag (kind woont immers in Nederland) geen woonlandfactor wordt toegepast. Op het daarop volgende bedrag wordt de woonlandfactor toegepast van het kind dat buiten de EU woont. Daarbij maakt het dus niet uit of het kind in het buitenland ouder is dan het kind in Nederland. Daarnaast is er nog de situatie mogelijk dat van één gezin alle twee de kinderen in twee verschillende landen buiten de EU wonen. In deze situatie wordt op het hoogste bedrag de hoogste woonlandfactor toegepast en op het tweede bedrag de lagere woonlandfactor.

Aanvullende kinderbijslag of aanvullend kindgebonden budget

Als er voor hetzelfde kind ook recht bestaat op een naar aard en strekking overeenkomende tegemoetkoming in een land buiten de EU, of op grond van een regeling van een volkenrechtelijke organisatie⁸, zal de kinderbijslag

⁸ Zie Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.

respectievelijk het kindgebonden budget slechts worden uitbetaald voor zover deze uitkeringen, na toepassing van het woonlandbeginsel, deze tegemoetkomingen overtreffen. Daartoe zal aanpassing van de lagere regelgeving plaatsvinden.

5. Algemene nabestaandenwet

De Anw voorziet onder andere in uitkeringen voor nabestaanden van personen die in Nederland verzekerd zijn. Deze uitkeringen hebben het karakter van een inkomstenvoorziening op minimumniveau en zijn gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. In landen waar het kostenniveau lager is dan in Nederland, kan de uitkering uit de pas gaan lopen. De regering acht dit niet wenselijk. Om dit te voorkomen wordt de hoogte van de Anw-uitkeringen (nabestaanden- halfwezen- en wezenuitkering, inclusief vakantie-uitkering) aangepast aan het lokale kostenniveau door toepassing van het woonlandbeginsel.

Recht op een Anw-nabestaandenuitkering hebben achterblijvende partners die een kind verzorgen dat jonger is dan 18 jaar, arbeidsongeschikt zijn, of geboren zijn voor 1950. De hoogte van de nabestaandenuitkering is gelijk aan 70% van het wettelijk minimumloon. De nabestaandenuitkering kent een inkomenstoets. Om de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen is hierbij sprake van een vrijlating van inkomen uit arbeid van 50% van het wettelijk minimumloon plus éénderde van het meerdere. Het woonlandbeginsel zal ook op deze vrijlating van toepassing zijn. De vrijlating is immers gekoppeld aan het sociaal minimum. Zo wordt voorkomen dat de vrijlating onevenredig hoog zou worden ten opzichte van de hoogte van de uitkering.

De ouders of verzorgers van een halfwees of halfwezen hebben recht op een Anw-halfwezenuitkering van 20% van het wettelijk minimumloon. Deze uitkering heeft het karakter van een minimumuitkering en is bedoeld voor het levensonderhoud van het kind of kinderen van de overledene. De regering acht het wenselijk de hoogte van de halfwezenuitkering aan te passen aan het kostenniveau van het land waar het kind woont. Bij toepassing van het woonlandbeginsel op de halfwezenuitkering is daarom de woonplaats van de halfwees bepalend. Indien recht op halfwezenuitkering bestaat ten behoeve van meerdere kinderen en deze kinderen in verschillende landen wonen, is het woonland met het hoogste kostenniveau bepalend voor toepassing van het woonlandbeginsel.

Wezen komen in aanmerking voor een wezenuitkering, waarvan de hoogte, afhankelijk van de leeftijd, varieert van 32% tot 64% van het wettelijk minimumloon. De hoogte van de uitkering zal worden aangepast aan het kostenniveau van het land waar de wees woont.

Personen met een Anw-uitkering hebben in aanvulling op de uitkering recht op een maandelijkse financiële tegemoetkoming. Het woonlandbeginsel zal ook op deze tegemoetkoming van toepassing zijn. De Anw-tegemoetkoming is ingevoerd om koopkrachtverlies dat sommige nabestaanden als gevolg van invoering van de Zorgverzekeringswet ondervonden te compenseren. Ook nabestaanden in het buitenland konden hiermee te maken krijgen. In de Zorgverzekeringswet heeft inmiddels premiedifferentiatie plaatsgevonden naar de hoogte van de zorgkosten in het woonland. Het is daarom niet meer nodig het koopkrachtverlies op het Nederlandse niveau te compenseren.

6. Wet WIA

De regering wil het woonlandbeginsel introduceren in de Wet WIA bij het bepalen van de hoogte van de WGA-vervolguitkering buiten de EU. De reden hiervoor is dat de WGA-vervolguitkering een uitkering is die georiënteerd is op het sociaal minimum. Hiermee wordt onder meer beoogd, een stimulans te bieden tot arbeidsparticipatie.

De WGA-vervolguitkering wordt toegekend als de verzekerde, die een arbeidsongeschiktheidspercentage heeft tussen de 35 en 80, de maximumduur van de WGA-loongerelateerde uitkering heeft bereikt. De WGA-vervolguitkering is een percentage van het wettelijk minimumloon of van het maandloon als dat lager was dan het minimumloon. De oriëntatie op het sociaal minimum blijkt uit de wijze waarop de hoogte van de uitkering wordt bepaald. Daartoe wordt het percentage dat het midden van de arbeidsongeschiktheidsklasse waarin de verzekerde is ingedeeld vormt, vermenigvuldigd met 70% van het wettelijk minimumloon. De regering acht het gerechtvaardigd een koppeling aan te brengen met het kostenniveau en daarmee met de kosten van het bestaan in het woonland.

Met deze oriëntatie op het sociaal minimum wordt tevens beoogd een stimulans te bieden tot arbeidsparticipatie. Deze stimulans komt tot uiting in de vergelijking tussen de relatief lage WGA-vervolguitkering en de relatief hogere WGA-loonaanvullingsuitkering. Als men voldoet aan de zogenaamde inkomenseis, inhoudende dat betrokkene met arbeid tenminste 50% van zijn resterende verdien capaciteit benut, komt men in aanmerking voor de aanzienlijk hogere (loongerelateerde) loonaanvullingsuitkering. Verdient betrokkene minder dan deze 50%, dan bestaat er recht op de WGA-vervolguitkering. Het verschil in uitkeringshoogte stimuleert betrokkene om zoveel als mogelijk de resterende verdien capaciteit te benutten. Echter als de WGA-vervolguitkering wordt geëxporteerd naar een land

met een lagere koopkrachtpariteit zou deze uitkering op zichzelf al relatief hoog zijn in verhouding tot de plaatselijke kosten van het levensonderhoud. De stimulans om te gaan werken wordt dan weer verzwakt.

Op de hierboven vermelde inkomenseis (tenminste 50% van de resterende verdien capaciteit wordt benut), wordt het woonlandbeginsel niet toegepast. De inkomenseis, aan de hand waarvan wordt vastgesteld of een verzekerde recht heeft op de loongerelateerde WGA-loonaanvullingsuitkering, is uitgedrukt in een percentage van de resterende verdien capaciteit. De resterende verdien capaciteit wordt gevonden door het loon dat de werknemer verdiende voordat hij ziek werd te vergelijken met wat hij, rekening houdend met de ziekte of het gebrek, naar Nederlandse maatstaven nog kan verdienen. De resterende verdien capaciteit is daarom verbonden met het loon dat verdiend werd voordat de arbeidsongeschiktheid intrad en niet aan het sociaal minimum. Gevolg hiervan is dat het voor de in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigde moeilijker wordt om aan de inkomenseis te voldoen. Dit is echter een consequentie van de keuze die de verzekerde heeft gemaakt om in het buitenland te gaan wonen.

De regering past het woonlandbeginsel niet toe op de arbeidsongeschiktheidsuitkering bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, de WGA-loongerelateerde uitkering en de WGA-loonaanvulling. Dit zijn loongerelateerde uitkeringen die een ander karakter hebben dan uitkeringen op minimumniveau. Een loongerelateerde uitkering heeft als doel een bepaald deel van het laatstverdiende loon te vervangen. Het koopkrachtpaai in het land waar naartoe de uitkering wordt geëxporteerd is daarbij niet het oriëntatiepunt.

De Wet WIA is per 29 december 2005 ingevoerd. WGA-gerechtigden hebben daarom momenteel nog vaak aanspraak op een WGA-loongerelateerde uitkering. Op termijn zal de doorstroom naar de WGA-loonaanvulling of de WGA-vervolguitkering toenemen. In augustus 2010 was sprake van ruim 3.000 lopende WGA-vervolguitkeringen. Op dat moment werd een zeer beperkt aantal WGA-vervolguitkeringen geëxporteerd buiten de EU (minder dan 10). Het is de verwachting dat dit aantal de komende jaren groeit omdat de WIA pas sinds eind 2005 bestaat en iemand pas een uitkering op grond van de Wet WIA kan krijgen twee jaar na aanvang van zijn arbeidsongeschiktheid. Uitkeringsgerechtigden met een loongerelateerde WGA-uitkering komen vervolgens pas na enige tijd in aanmerking voor de WGA-vervolguitkering.

Verzekerden die een WGA-vervolguitkering ontvangen, kunnen in aanmerking komen voor een toeslag ingevolge de Toeslagenwet (TW). De toeslag is volgens de nationale wetgeving in beginsel een niet exporteerbare uitkering. Export geschiedt echter nog wel op grond van de met verschillende landen gesloten bilaterale verdragen. De regering wil voorkomen dat de toepassing van het woonlandbeginsel ten aanzien van de WGA-vervolguitkering teniet wordt gedaan door een navenante verhoging van de toeslag. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat het woonlandbeginsel eveneens wordt toegepast op het sociaal minimum zoals opgenomen in de TW. De toeslag vult de WGA-vervolguitkering immers aan tot dat minimum indien deze WGA-vervolguitkering minder bedraagt.

7. Overige aspecten

Invoering van het woonlandbeginsel heeft ook gevolgen voor de uitvoering en de handhaving. Verder zal het woonlandbeginsel gedifferentieerd in werking treden.

Uitvoering kinderbijslag en kindgebonden budget

Invoering van het woonlandbeginsel zal er toe leiden dat het, nog meer dan nu, voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering belangrijk zal zijn dat duidelijkheid bestaat over waar de belanghebbende en/of het kind woont. Een uniforme beoordeling van het toepasselijke woonland door de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen is van groot belang. Dat wordt verzekerd door de voorgestelde leden 10 en 11 van artikel 2 WKB waarin immers wordt bepaald dat de beoordeling van het woonland van een kind in het kader van de AKW door de Belastingdienst/Toeslagen zal worden overgenomen ten aanzien van het kindgebonden budget. Deze systematiek sluit aan bij de bepaling van een kind waarvoor recht bestaat op kindgebonden budget. Daarvoor wordt immers ook aangesloten bij het kindbegrip zoals gehanteerd binnen de sociale zekerheid. De bepaling van het land waar het kind of de kinderen wonen, kan hierdoor plaatsvinden op dezelfde uniforme wijze als de bepaling van het woonland ten behoeve van het recht op kindgebonden budget. De Belastingdienst/Toeslagen volgt ten aanzien van het bepalen van het woonland het oordeel van de SVB, waarna de Belastingdienst/Toeslagen de hoogte van het toe te kennen kindgebonden budget bepaalt.

Handhaving

In het kader van de handhaving is de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) het beginpunt voor de vaststelling waar een belanghebbende of kind woont. De SVB en het UWV kunnen van deze, in het GBA opgenomen gegevens, gebruikmaken voor de uitvoering van haar wettelijke taken.

Bezien zal worden of een landelijke registratie van verleende vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet kan worden gebruikt door de uitvoering om in het kader van de kinderbijslag te controleren of een leerplichtig kind

onderwijs buiten Nederland volgt. Een wetsvoorstel voor de registratie van vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet is in voorbereiding.

Daarnaast krijgt de uitvoering bij aanvaarding van het wetsvoorstel huisbezoeken (Kamerstukken, 31 929) een instrument in handen om door middel van een aanbod tot huisbezoek de woonsituatie van de belanghebbende of het kind makkelijker te controleren.

Uitkeringsgerechtigden dienen op grond van de informatieplicht die in de verschillende wetten is opgenomen⁹ zelf alle feiten en omstandigheden te melden aan de uitvoerende instantie die van belang zijn voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering. Als het woonlandbeginsel wordt ingevoerd, vallen derhalve gegevens met betrekking tot het woonland van de uitkeringsgerechtigde en/of zijn kind(eren) derhalve ook onder deze informatieverplichting.

Inwerkingtreding

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

8. Financiële gevolgen

Het woonlandbeginsel wordt toegepast op de AKW, WKB, WGA-vervolguitkering en de Anw. Het woonlandbeginsel wordt vastgesteld op basis van de koopkrachtpariteiten zoals deze periodiek worden vastgesteld door de Wereldbank (zie hiervoor paragraaf 2). Binnen de EU zal het woonlandbeginsel niet worden toegepast.

Budgettaire gevolgen

<i>Budgettaire gevolgen (in mln)</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Uitkeringslasten AKW	0	-3	-6	-5	-6	-5
Uitkeringslasten WKB	0	0	-1	-1	-1	-1
Uitkeringslasten ANW	0	-6	-10	-8	-7	-7
Uitkeringslasten ANW-tegemoetkoming	0	0	0	0	0	0
Uitkeringslasten WGA	0	0	0	0	0	0
Uitvoeringskosten	1	1	0	0	0	0
totaal	0	-8	-16	-14	-13	-12

Toelichting: de uitvoeringskosten zijn afgerond op hele miljoenen; de exacte omvang daarvan wordt nader toegelicht in deze paragraaf.

De besparing op de uitkeringslasten AKW blijft stabiel, maar schommelt door afrondingsverschillen in de tabel. De uitkeringslasten Anw nemen af, omdat de instroom afneemt. Personen die vóór 1950 zijn geboren kunnen onder voorwaarden instromen in de Anw, vanaf 2015 zijn zij 65 jaar oud en ontvangt deze groep AOW.

Achtergrond

Om een beeld te geven van de omvang van de export is onderstaande tabel opgenomen.

Uitkering	Aantallen export	w.v. buiten EU	Export uitkeringslasten	w.v. buiten EU	Jaar
AKW	49.700	14.200	€ 49 mln	€ 14 mln	Ultimo 2009
Anw	7.700	2.600	€ 68 mln	€ 36 mln	Ultimo 2009
Anw-tg	7.700	2.600	€ 2 mln	€ 1 mln	Ultimo 2009
WKB	12.300	1.700	€ 13 mln	€ 1 mln	2010
WGA			<i>verwaarloosbaar</i>		

⁹ Deze plicht is opgenomen in artikel 35 Anw, artikel 15 AKW, artikel 27 Wet WIA en voor wat de WKB betreft is deze plicht opgenomen in artikel 17 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR).

De woonlandfactor wordt uitgedrukt in categorieën afgerond op tientallen procenten waarbij de afronding zal geschieden in het voordeel van de in het buitenland woonachtige.

Niet alle personen buiten de EU worden getroffen door de maatregel. Voor landen buiten de EU met een met Nederland vergelijkbaar kostenniveau zal de factor 100% zijn en daar merkt men feitelijk niets van de invoering van het woonlandbeginsel, omdat de uitkeringen dan op gelijke hoogte blijven. Australië en Nieuw-Zeeland zijn landen met een vergelijkbare koopkrachtpariteit. Aangezien de meeste uitkeringen worden geëxporteerd naar Turkije en Marokko heeft een substantieel deel van de besparing betrekking op uitkeringen in die landen.

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden berekend aan de hand van bovenstaande tabel met uitkeringslasten. Aan het wetsvoorstel zijn administratieve lasten verbonden. De administratieve lasten voor burgers nemen toe met ongeveer 15.000 uren en € 8.000. De voornaamste administratieve lasten toename kan worden toegeschreven aan het lezen van brieven en het maken van bezwaar door burgers. Dit is in beginsel een eenmalig effect.

Uitvoeringskosten

De Sociale verzekeringsbank (SVB) zal voor de invoering van het wetsvoorstel éénmalig kosten maken ten bedrage van € 1,2 mln (verdeeld over tweede helft 2011, eerste helft 2012). De structurele uitvoeringskosten zullen € 0,4 mln per jaar bedragen. Als gevolg van de invoering halverwege het jaar zullen de structurele kosten in 2012 lager uitvallen. De uitvoeringskosten voor het UWV zijn verwaarloosbaar.

Inkomenseffecten

Het inkomensverlies van de invoering van het woonlandbeginsel hangt af van het kostenniveau in het woonland van de belanghebbenden. In de tabel hieronder staan een aantal voorbeelden met de korting die wordt toegepast op het te ontvangen bedrag als het kostenniveau in een land lager ligt. De bedragen zijn op jaarbasis en gebaseerd op 2011.

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

9. Ontvangen commentaren

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV). Ook de samenwerkingsverbanden van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) hebben commentaar geleverd.¹⁰

De IWI heeft geen opmerkingen over de toezichtbaarheid. De redactionele opmerkingen van het IWI zijn verwerkt in het wetsvoorstel¹¹. De SVB acht het wetsvoorstel technisch uitvoerbaar, maar vindt invoering per 1 januari 2012 niet reëel. De SVB stelt voor alle gevallen (bestaande en nieuwe gevallen) tot 1 juli 2012 te informeren over het woonlandbeginsel en het woonland per 1 juli 2012 voor alle gevallen toe te passen.¹² Dit advies is overgenomen.

¹⁰ Brief van 5 april 2011 met kenmerk LOMTB20110028.

¹¹ Brief van 24 maart 2011 met kenmerk 2011/1478.

¹² Brief van 8 april 2011 met kenmerk RvB.56/11/ES/ptb.

Het UWV acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel zien het UWV en de SVB een risico in relatie tot het verdragsrecht. Verder merkt het UWV op dat toepassing van de woonlandfactor in bepaalde niet-EU landen gecompenseerd wordt door de toeslag die op verdragsrechtelijke gronden het inkomen alsnog aanvult als het gezinsinkomen onder het toetsbedrag ligt.¹³ Het UWV en de SVB gaan uit van de vooronderstelling dat met de introductie van het woonlandbeginsel een verboden wooneis in het kader van het verdragenrecht wordt gesteld. Het woonland is echter niet bepalend voor het recht op een uitkering of een tegemoetkoming, maar is een factor in de berekening van de hoogte van de uitkering of een tegemoetkoming. Na invoering van het woonlandbeginsel vloeit uit de Nederlandse wetgeving voort hoe hoog een uitkering is en die uitkering wordt geëxporteerd. Naar aanleiding van de hiervoor genoemde suggestie van het UWV is besloten het woonlandbeginsel ook toe te passen op de toeslag op grond van de TW die de WGA-vervolguitkering aanvult. De LOM-samenwerkingsverbanden hebben fundamentele bezwaren tegen invoering van het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Zij achten het voorstel juridisch onhoudbaar en vinden dat het tot indirecte discriminatie zou leiden. De regering stelt zich op het standpunt dat hiervan geen sprake is. Het woonlandbeginsel maakt geen onderscheid naar nationaliteit en toepassing ervan leidt er niet toe dat een bepaalde groep ongunstiger wordt behandeld dan een andere; hooguit wordt een onbedoelde bevoordeling ongedaan gemaakt.

¹³ Brief van 31 maart 2011 met kenmerk SBK/82644/AB/EvH

2. Artikelsgewijs

Artikel I Algemene Kinderbijslagwet

Onderdeel A

In de AKW wordt in artikel 12 in een nieuw tweede lid geregeld dat de hoogte van de kinderbijslag met betrekking tot een kind dat niet in Nederland, een van de andere lidstaten van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland woont (hierna: in het buitenland woont) wordt bepaald door het kostenniveau van dat land (in een percentage dat een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau in het desbetreffende land en het kostenniveau in Nederland). Het percentage kan niet boven de honderd komen. De percentages worden bij ministeriële regeling vastgesteld voor de verschillende landen.

Onderdeel B

Dit betreft een technische aanpassing.

Artikel II Algemene nabestaandenwet

Onderdelen A en D

In de Anw wordt in de artikelen 17, 29 en 29a geregeld dat de hoogte van de nabestaanden- en wezenuitkering evenals de Anw-tegemoetkoming met betrekking tot een nabestaande of wees die in het buitenland woont, wordt bepaald door het kostenniveau van dat land (in een percentage van het kostenniveau in Nederland). Het percentage kan niet boven de honderd komen. De percentages worden bij ministeriële regeling vastgesteld voor de verschillende landen.

Onderdeel B

Op de nabestaandenuitkering wordt inkomen in mindering gebracht. Een deel van het inkomen uit arbeid wordt echter vrijgelaten. Met dit onderdeel wordt geregeld dat de hoogte van dat vrij te laten bedrag wordt aangepast indien de nabestaande in een land woont waarin op grond van het nieuwe artikel 17, derde lid, een lager bedrag voor de nabestaandenuitkering geldt. Het vrij te laten bedrag wordt met eenzelfde percentage verlaagd als de bruto-nabestaandenuitkering.

Onderdeel C en E

In de Anw wordt in de artikelen 25 en 29a geregeld dat de hoogte van de halfwezenuitkering evenals de Anw-tegemoetkoming ten behoeve van de halfwees die in het buitenland woont, wordt bepaald door het kostenniveau van dat land (in een percentage van het kostenniveau in Nederland). Het percentage kan niet boven de honderd komen. De percentages worden bij ministeriële regeling vastgesteld voor de verschillende landen. Indien er sprake is van meer halfwezen ten behoeve waarvan één recht op halfwezenuitkering bestaat dan wordt er geen percentage toegepast indien een van deze halfwezen niet in het buitenland woont. Indien alle halfwezen in verschillende landen wonen waarvoor percentages zijn vastgesteld bij ministeriële regeling dan wordt de hoogte van de halfwezenuitkering altijd door het hoogste percentage bepaald.

Onderdeel F

Met dit onderdeel wordt geregeld dat de vakantie-uitkering ook evenredig wordt verlaagd indien op grond van het woonlandbeginsel recht bestaat op een lagere nabestaandenuitkering.

Onderdeel G

Met dit onderdeel wordt geregeld dat het woonlandbeginsel ook van toepassing is op nabestaanden- en halfwezenuitkeringen op grond van het overgangsrecht van artikel 67 van de Anw in verband met de intrekking van de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

Artikel III Wet op het kindgebonden budget

Onderdeel A

Bij het Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot kindregelingen (Staatscourant 2010, nr. 16542) wordt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder meer belast met het behartigen van aangelegenheden op het terrein van het kindgebonden budget. Dit onderdeel is een technische aanpassing van de Wet op het kindgebonden budget aan de overdracht van de verantwoordelijkheid voor deze wet van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onderdeel B

In het nieuwe tiende lid van artikel 2 van de WKB wordt met betrekking tot de situatie dat de ouder recht heeft op kindgebonden budget voor één kind geregeld dat de hoogte van het kindgebonden budget, zoals dat is berekend op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, en - indien van toepassing - het vierde, vijfde of zesde lid, wordt vermenigvuldigd met een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage dat is bepaald door het kostenniveau van het land waar het kind woont. Evenals voor de kinderbijslag wordt dit berekend aan de hand van een percentage dat de verhouding tot het Nederlandse kostenniveau weergeeft.

In het elfde lid wordt de situatie geregeld dat de ouder recht heeft op kindgebonden budget voor meer dan een kind en een of meer van die kinderen in het buitenland woont. Het kindgebonden budget bedraagt in dat geval een volgens bij ministeriële regeling te stellen regels vastgesteld bedrag. Dat bedrag is gebaseerd op de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het desbetreffende kind woont of de desbetreffende kinderen wonen en dat van Nederland.

Artikel IV Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen

Onderdelen A, B en C

In het nieuwe tweede lid van artikel 62 van de Wet WIA wordt geregeld dat de hoogte van de WGA-vervolguitkering van de uitkeringsgerechtigde die in het buitenland woont wordt bepaald door het kostenniveau van dat land. Het percentage dat de verhouding tot het Nederlandse kostenniveau weergeeft kan niet boven de honderd komen. De percentages worden bij ministeriële regeling vastgesteld voor de verschillende landen. In het nieuwe derde lid van artikel 62 van de Wet WIA wordt geregeld dat de op grond van het nieuwe tweede lid aangepaste uitkering niet alsnog tot het in Nederland geldende sociaal minimum wordt aangevuld op grond van de TW. De bedragen die in de TW worden genoemd worden vastgesteld op het percentage dat voor het desbetreffende land bij ministeriële regeling is vastgesteld en ook het minimumloon wordt, voor zover het de toepassing van de TW betreft, aan het kostenniveau van dat land aangepast.

De artikelen 13, derde lid, en 83, tweede lid, van de Wet WIA worden technisch aangepast in verband met de vernummering van artikel 62, derde lid, tot artikel 62, vierde lid.

Artikel V Inwerkingtreding

De regering beoogt het wetsvoorstel voor de AKW, Anw en de WGA-vervolguitkering op 1 juli 2012 in werking te laten treden. De wijzigingen in de WKB zullen om uitvoeringstechnische redenen met ingang van 1 januari 2013 in werking kunnen treden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

H.G.J. Kamp