

Vergaderjaar 2015–2016

34 052

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 14 februari 1971 te Rabat tot stand gekomen Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34), en het op 3 november 1972 te Rabat tot stand gekomen Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1973, 130)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2016

De leden van de VVD-fractie hebben de regering verzocht om vóór Prinsjesdag 2016 een notitie te sturen over het internationale (verdrags-)beleid van Nederland op het terrein van het sociale zekerheidsrecht¹. Met bijgaande nota kom ik aan dit verzoek tegemoet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

¹ Eerste Kamer, 34 052, D, p. 19.

1. Inleiding

Nederland heeft momenteel met 34 landen² buiten de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland een bilateraal socialezekerheidsverdrag gesloten. De verdragen verschillen qua vorm en inhoud. Als gevolg van gewijzigde socialezekerheidswetgeving³ in Nederland dienen 22 verdragen te worden aangepast. Om de verdragen in overeenstemming te brengen met deze wetgeving heeft Nederland de afgelopen jaren met een deel van deze verdragslanden onderhandelingen gevoerd of is deze gestart.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat bij hen onduidelijkheid bestaat over het beleid en de uitvoering van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel in internationaal perspectief. Zij verzoeken de regering om een notitie over het internationale (verdrags)beleid van Nederland op het terrein van het sociale zekerheidsrecht.⁴

De inhoud van een verdrag is afhankelijk van een aantal factoren. Een socialezekerheidsverdrag vormt veelal een afspiegeling van de socialezekerheidsstelsels van de verdragspartijen. Socialezekerheidsstelsels zijn aan verandering onderhevig. Het kabinet is van mening dat een verdrag moet kunnen worden aangepast bij veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid van een van de verdragspartijen. Verdragen moeten ontwikkelingen in de stelsels van de verdragspartijen kunnen volgen. Een ander aspect dat meespeelt is het tijdsgewricht waarin een verdrag gesloten wordt. Zo heeft Nederland in de jaren '60 en '70 verdragen op het terrein van de sociale zekerheid gesloten met landen waar migrerende werknemers uit afkomstig waren. In de jaren '80 ging het om verdragen met landen waar Nederlanders naar toe zijn geëmigreerd na de Tweede Wereldoorlog en vanaf de millenniumwisseling lag de nadruk op handhaving bij export van uitkeringen. Vanaf 2008 spelen vooral economische motieven een rol bij de totstandkoming en wijziging van verdragen. Daarnaast spelen de verplichtingen in Europees en internationaal kader waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd een rol. Tot slot zijn specifieke wensen vanuit het parlement van invloed op de totstandkoming en vormgeving van verdragen. Al deze aspecten spelen een rol bij de vormgeving van het internationale verdragsbeleid van Nederland op het terrein van de sociale zekerheid.

De opbouw van deze notitie is als volgt.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op historische ontwikkelingen bij de totstandkoming van bilaterale socialezekerheidsverdragen.

In paragraaf 3 wordt ingegaan op het nationale beleid aanzien van export van uitkeringen.

In paragraaf 4 wordt ingegaan op het Europese en internationale kader waaraan Nederland gehouden is.

In paragraaf 5 wordt ingegaan op de inzet van Nederland inzake verdragen en de stand van zaken van de verdragsonderhandelingen.

Paragraaf 6 bevat conclusies.

² Voor een overzicht van de verdragslanden zie bijlage 1.

³ Gedoeld wordt op de Wet herziening exportbeperking kinderbijslag (Stb. 2014, 238) en Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Stb. 2012, 198).

⁴ Eerste Kamer, 34 052, D, p. 19.

2. Historische ontwikkelingen

Het tijdsgewricht waarin een bilateraal socialezekerheidsverdrag met derde landen is gesloten, is mede bepalend voor de inhoud en vorm van een verdrag. Door de jaren heen is het beleid ten aanzien van het sluiten van bilaterale socialezekerheidsverdragen steeds aangepast aan de ontwikkelingen op het gebied van de Nederlandse economie en de bijbehorende migratiestromen.

1960 – 1990 Verdragen met immigratie- en emigratielanden

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werden verdragen gesloten met de landen van waaruit mensen naar Nederland kwamen om hier te werken als werknemer in sectoren waar een tekort aan arbeidskrachten was. Dit was om Nederland aantrekkelijk te maken als werkland. Met landen als Marokko, Turkije, Tunesië en het voormalige Joegoslavië werden uitgebreide zogenaamde coördinatieverdragen gesloten. Belangrijke uitgangspunten in deze verdragen waren: gelijke behandeling, export van uitkeringen, coördinatie van toepasselijke wetgeving (afspraken over welke wetgeving van toepassing is), samentelling van verzekerde tijdvakken (afspraken over welke opbouwperiodes uit een ander land worden meegerekend voor een uitkering) evenals wederzijdse voorziening van medische zorg aan werknemers en aan rechthebbenden op een pensioen en gezinsleden, zowel in woonsituaties als in situaties van tijdelijk verblijf. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kwamen daar ook verdragen bij ten gunste van Nederlanders die emigreerden naar de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

2000 – 2007 Beperking export en handhaving

Na de eeuwwisseling vond er een omslag plaats. De nadruk kwam te liggen op handhaving bij export van uitkeringen. Op 1 januari 2000 is de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) in werking getreden. In deze wet is het beleid vastgelegd om geen uitkeringen meer te exporteren, tenzij met het desbetreffende land verdragsafspraken zijn gemaakt voor de controle en verificatie van uitkeringen. Het recht op uitkering voor personen die in het buitenland wonen, werd daarmee afhankelijk van een verdrag waarin afspraken over handhaving waren gemaakt. Uitgangspunten daarbij waren: alleen export van uitkeringen als handhaving is geregeld, maar geen coördinatie van toepasselijke wetgeving en geen samentelling van verzekerde tijdvakken. Dit soort verdragen zijn gesloten met onder andere Zuid-Afrika, Suriname, Indonesië, Thailand en Hong Kong.

2008 – heden

Vanaf circa 2008 worden enkel nog nieuwe verdragen gesloten wanneer daar een economisch belang aan ten grondslag ligt of wanneer er specifieke wensen vanuit een meerderheid van het parlement worden geuit. Uitgangspunten daarbij zijn handhavingsafspraken en het faciliteren van het Nederlandse bedrijfsleven door het voorkomen van dubbele premieafdracht voor werkgevers en werknemers door de coördinatie van toepasselijke wetgeving voor gedetacheerden. Voorbeelden zijn Japan en India. Om het draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel in Nederland te behouden, is vanaf 2010 de tendens om de export van uitkeringen op bepaalde onderdelen te beperken. Zo werd het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid ingevoerd en werd de export van kinderbijslag buiten de EU, EER en Zwitserland beperkt. Dit vereist aanpassing van 22 verdragen.

3. Nationaal beleid ten aanzien van export van uitkeringen

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de export van uitkeringen is de laatste jaren restrictiever geworden. Daar waar uitkeringen eerst wereldwijd werden uitgekeerd, geldt vanaf de millenniumwisseling de voorwaarde dat een verdrag met handhavingsafspraken moet zijn gesloten met het land waar de (vroegere) verzekerde zich bevindt. Vanaf 2010 is de tendens om de export van bepaalde uitkeringen verder te beperken. Het nationale beleid is bepalend voor de vormgeving en inhoud van bilaterale socialezekerheidsverdragen. In deze paragraaf wordt op dit nationale beleidskader verder ingegaan.

Wet Beperking Export Uitkeringen (Wet BEU)

Voor 2000 was het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid gebaseerd op het personaliteitsbeginsel. Het recht op een uitkering was verbonden aan de persoon van de (vroegere) verzekerde. Dit betekende dat een uitkering werd betaald ongeacht waar de (vroegere) verzekerde zich bevond, als ware hij of zij woonachtig in Nederland. Met de inwerking-treding van de Wet BEU op 1 januari 2000 is het territorialiteitsbeginsel voor veel verzekeringen leidend geworden (thans geldend voor de Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Toeslagenwet, Algemene nabestaandenwet, Algemene kinderbijslagwet en een deel van de Algemene ouderdomswet). Uitkeringen worden toegekend voor zover de gerechtigde woonachtig is op het Nederlandse grondgebied. Deze territoriale beperking kan slechts worden opgeheven indien met het andere land een verdrag is afgesloten op basis waarvan handhaafbaarheid van de verstrekte uitkeringen is gewaarborgd. Momenteel heeft Nederland met 34 landen buiten de EU, EER en Zwitserland verdragen inzake sociale zekerheid afgesloten. In meer recente jaren is door het parlement wetgeving aangenomen om de export van uitkeringen verder te beperken (zie hierna).

Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid

Op 1 juli 2012 is de Wet van 29 maart 2012 houdende wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Stb. 2012, 198), (hierna: Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid) in werking getreden. Met het woonlandbeginsel wordt de hoogte van kinderbijslag en kindgebonden budget, nabestaandenuitkeringen en WGA-vervolguitkeringen afgestemd op het kostenniveau van het land waar de gerechtigde (of het kind) woont. Het is van belang dat geëxporteerde uitkeringen aansluiten bij het doel dat met de uitkering wordt nagestreefd, daar waar het gaat om uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of uitkeringen die gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland. Nederlandse uitkeringen die in andere landen worden verstrekt, dienen naar lokale maatstaven bezien, niet uit de pas te lopen. De Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid vergt aanpassing van verdragen met 15 landen (Australië, Bosnië, Canada (Quebec), Chili, India, Israël, Kosovo, Macedonië, Marokko, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Quebec, Servië, Suriname en Zuid-Korea).

Wet herziening exportbeperking kinderbijslag (Whek)

Op 1 januari 2015 is de Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie (Stb. 2014, 238)

(hierna: Whek) in werking getreden. Met de Whek is het niet langer mogelijk om af te wijken van de territoriale beperking voor de export van kinderbijslag en kindgebonden budget. De woonplaats van het kind is leidend. Indien het kind in Nederland woont, ontvangt de verzekerde kinderbijslag. De achterliggende gedachte hierbij is dat kinderbijslag en kindgebonden budget uit belastingmiddelen worden gefinancierd en in de eerste plaats bedoeld zijn voor ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Onderhoud van kinderen van staatswege is niet de verantwoordelijkheid van het land waar de ouder woont, maar van het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt. Met 18 landen dient het bilaterale socialezekerheidsverdrag te worden aangepast om de verdragen in lijn met de Whek te brengen. Dit betreft Australië, Bosnië, Canada (Quebec), Filippijnen, Indonesië, Israël, Kaapverdië, Kosovo, Marokko, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Servië, Suriname, Tunesië, Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

Motie AOW-export naar niet-verdragslanden

De AOW-uitkering kan wereldwijd worden geëxporteerd ter hoogte van de gehuwdennorm (50% van het netto minimumloon). Dit is niet afhankelijk van het bestaan van een verdragsafspraken. Zoals eerder aangegeven, geldt voor een deel van de AOW-uitkering de exportbeperking van de Wet BEU. De AOW ter hoogte van de alleenstaandennorm (70% van het netto minimumloon) kan alleen worden geëxporteerd op basis van een verdragsafspraken. Een verdragsafspraken is noodzakelijk om in het andere land te kunnen verifiëren of een persoon alleenstaand of gehuwd is. Zonder een verdrag met handhavingsafspraken kan de rechtmatigheid van de uitbetaalde AOW-uitkering niet worden geverifieerd en gecontroleerd. In dat geval wordt – in overeenstemming met de Wet BEU – ervan uitgegaan dat de AOW-gerechtigde samenwoont en ontvangt hij de AOW-uitkering van een samenwonende, namelijk 50% van het referentieminimumloon voor iemand die 50 jaar AOW heeft opgebouwd.

Op 26 maart 2015 heeft de Tweede Kamer de motie Van Weyenberg over de export van AOW-uitkeringen aangenomen. De motie verzoekt de regering «een poging te wagen alsnog een verdrag te sluiten met in ieder geval de acht landen waar meer dan 100 AOW-gerechtigden wonen». Concreet gaat het daarbij om de vraag of deze landen bereid zijn om met Nederland voor de AOW-export relevante handhavingsafspraken te maken en in een bilateraal verdrag vast te leggen.

Na inwerkingtreding van een dergelijk verdrag heeft de betrokkene in het verdragsland recht op een AOW-uitkering conform diens feitelijke leefsituatie.

In 2015 is het kabinet in overleg getreden met de landen waar meer dan 100 AOW-gerechtigden wonen en waarmee geen verdrag is gesloten. Maleisië, Mexico en de Dominicaanse Republiek hebben laten weten dat men onderhandelingen wil starten.⁵

4. Europees en internationaal kader

Voor het Nederlandse internationale verdragsbeleid op het terrein van socialezekerheidsrecht is niet alleen het nationale beleidskader relevant. In internationaal verband zijn afspraken gemaakt die ook relevant zijn voor de export van uitkeringen en de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar Europese afspraken en andere internationale afspraken.

⁵ Tweede Kamer, 34 083, nr. 18

In het in 1952 in werking getreden Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal was bepaald dat de lidstaten zouden nagaan welke maatregelen moesten worden getroffen om te voorkomen dat de bepalingen inzake sociale zekerheid een belemmering zouden vormen voor de migratie van werknemers. Dit leidde tot het Europees Verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers⁶ dat in 1957 werd ondertekend.

Gelijktijdig werd in 1957 het Europees Economisch Verdrag (EEG) ondertekend dat de lidstaten verplichtte om op het terrein van sociale zekerheid maatregelen te treffen om tot een vrij verkeer van werknemers te komen. De bepalingen uit het Europees Verdrag inzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers voldeden aan de doelstellingen van het EEG verdrag en werden om die reden vrijwel geheel omgezet in Verordening 3/58 en 4/58.

De huidige gemoderniseerde Verordeningen 883/2004 en 987/2009 betreffende de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels, die de Verordeningen 1408/71 en 574/72 bijstelden en vervingen, zijn de opvolgers van de Verordeningen uit 1958.

Verordeningen 883/2004 en 987/2009 over de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels zijn verbindend in al hun onderdelen en zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Beide Verordeningen vinden hun rechtsgrondslag in artikel 48 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Afgezien van de doelstelling dat maatregelen op het terrein van sociale zekerheid moeten worden getroffen om tot een vrij verkeer van werknemers te komen, bevat artikel 48 VWEU ook een tweetal instrumenten, namelijk de samentelling van tijdvakken en de export van uitkeringen. Naast deze twee coördinatie-instrumenten, bevat de Verordening nog de coördinatie-instrumenten van gelijke behandeling en toepasselijke wetgeving.

De Verordening bepaalt *wie* en in *welke gevallen* een beroep kan doen op een nationale wettelijke bepaling. Verordening 883/2004 voorziet in de coördinatie van de nationale sociale zekerheidsstelsels, niet in harmonisatie. De facto komt het erop neer dat op grond van Verordening 883/2004 aanspraken op de Nederlandse wettelijke uitkeringen ingevolge ziekte, moeder- of vaderschap, invaliditeit, ouderdom, nabestaanden, overlijden, werkloosheid, arbeidsongevallen of beroepsziekten en gezinsbijslagen geëxporteerd dienen te worden naar een lidstaat van de EU, EER of Zwitserland. De Verordening bepaalt dat de export van de werkloosheidsuitkering beperkt is tot 3 of 6 maanden met als doel om in een andere EU lidstaat naar werk te zoeken.⁷ Sociale en medische bijsland vallen in het geheel niet onder het bereik van de Verordening.

De Tweede Kamer heeft een motie van het lid Heerma aangenomen die ziet op het in Europa een discussie aan gaan over het beperken van de export van kinderbijslag. Hierbij geldt dat het kabinet de mogelijkheden om de door de motie gevraagde discussie aan te gaan op hun merites kan bezien, daarbij rekening houdend met het belang van de voortgang van de discussie die het kabinet in de EU voert over voorkoming van uitbuiting en oneerlijke concurrentie⁸.

⁶ Trb. 1958/54

⁷ Nederland maakt geen gebruik van de mogelijkheid tot verlenging van export van de werkloosheidsuitkering naar 6 maanden.

⁸ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 162, nr 9

De huidige inschatting is dat de Europese Commissie een voorstel voor wijziging van Verordening 883/2004 eind 2016 zal publiceren. De Tweede Kamer zal over de Nederlandse onderhandelingsinzet op de gebruikelijke wijze met een BNC-fiche worden geïnformeerd.

EU-Associatierecht sociale zekerheid

Ingevolge artikel 217 VWEU kan de EU met een derde staat een akkoord sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld. Een EU-Associatieverdrag wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en plichten en schept bijzondere banden met een derde staat die gedeeltelijk aan het unie regime deelneemt. De EU sluit dergelijke akkoorden met landen waarmee nauwe banden bestaan. In 2010 en 2012 hebben de EU-lidstaten in de Raad Werkgelegenheid Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumenten-zaken het onderhandelingsmandaat vastgesteld voor de Associatiebesluiten met 10 derdelanden (Albanië, Algerije, Israël, Kroatië, Macedonië (Fyrom), Marokko, Montenegro, San Marino, Tunesië en Turkije). De Tweede Kamer is voorafgaand over de inzet op de gebruikelijke wijze hierover met een BNC-fiche⁹ geïnformeerd. Die besluiten regelen de export van uitkeringen inzake ouderdom, nabestaanden en arbeidsongeschiktheid. De Associatiebesluiten vloeien rechtstreeks voort uit de overkoepelende EU-Associatieverdragen met de landen waarin een sociale zekerheidsparagraaf is opgenomen. Met 3 van die 10 landen (Albanië, Algerije en San Marino) heeft Nederland geen bilateraal sociale zekerheidsverdrag. Hier vormt het Associatiebesluit de rechtsbasis voor de export. Overigens is geen van de Associatiebesluiten met deze derdelanden momenteel van kracht, waardoor naar deze drie landen vooralsnog geen export plaatsvindt van Nederlandse sociale zekerheidsuitkeringen.

Raad van Europa

In 1972 is in het kader van de Raad van Europa het Europees Verdrag inzake Sociale Zekerheid (EVSZ) tot stand gekomen. Het EVSZ bevat afspraken over gelijke behandeling, coördinatie van toepasselijke wetgeving, samentelling van tijdvakken en export van uitkeringen en medische zorg. Het EVSZ treedt in de plaats van bilaterale verdragen wanneer deze bilaterale verdragen zijn gesloten tussen landen die het EVSZ hebben geratificeerd, tenzij in het EVSZ anders is bepaald. Zo is de toepassing van een aantal bepalingen betreffende medische zorg en werkloosheid, afhankelijk gesteld van te sluiten bilaterale overeenkomsten. Een bijzonderheid bij dit verdrag is dat het is getekend door dertien landen (België, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Moldavië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Turkije), maar geratificeerd door slechts acht landen (Oostenrijk, België, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Turkije). In relatie tot de EU-landen is het EU-recht van toepassing. In relatie tot Turkije heeft het EVSZ sinds 1981 grote delen van het bilaterale verdrag met Turkije vervangen.

5. Inzet Nederland en stand van zaken

Wijzigen bilaterale socialezekerheidsverdragen

Inzet van het kabinet is om de bestaande bilaterale socialezekerheidsverdragen in lijn te brengen met het nationale beleidskader. Deze inzet richt zich met name op het in lijn brengen van de verdragen met het oog op het beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget

⁹ BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen.

buiten de EU, EER en Zwitserland en de toepassing van het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid.

Negen bilaterale socialezekerheidsverdragen zien ook op de ziektekostenverzekeringen (Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet langdurige zorg (Wlz)). Dit betreft de landen Bosnië-Herzegovina, Kaapverdië, Kosovo, Marokko, Macedonië, Montenegro, Servië, Tunesië en Turkije. In deze verdragen dienen de consequenties van de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 voor de aanspraken op zorg voor in verdragslanden wonende Zvw-verzekerden (in Nederland werkende werknemers en zelfstandigen) en verdragsgerechtigden (niet-verzekerde gezinsleden van werkenden en niet-verzekerde rechthebbenden op een Nederlands pensioen en hun gezinsleden) nog in lijn gebracht te worden met artikel 69 Zvw. Deze bepaling regelt in nationale verzekeringswetgeving aan welke regels betrokkenen zich moeten houden willen zij op grond van internationale regelgeving (Verordening en verdragen) aanspraak kunnen maken op medische zorg in hun woonland, ten laste van het Zorgverzekeringsfonds en het Fonds langdurige zorg. Deze spelregels dienen ook in de verdragen te worden opgenomen teneinde betrokkenen in de gelegenheid te stellen kennis te kunnen nemen van hun rechten en de daarmee samenhangende verplichtingen en sancties. Ten tijde van de totstandkoming van de Zvw heeft het kabinet alle verdragspartners wijzigingsvoorstellen gestuurd om de verdragen in lijn te brengen met Zvw. In de meeste verdragen zijn deze wijzigingen nog niet verwerkt. Daar waar verdragswijzigingen plaatsvinden en dit opportuun wordt geacht, wordt dit meegenomen in wijzigingsprotocollen. Materieel heeft deze aanpassing geen betekenis. Daarnaast is bij enkele socialezekerheidsverdragen al ingezet op wijziging van het verdrag ten aanzien van beëindiging werelddekking bij tijdelijk verblijf in het kader van de Zorgverzekeringswet. Dit vooruitlopend op de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met grensoverschrijdende zorg¹⁰.

Waar reeds onderhandelingen moeten worden gevoerd, zet het kabinet daar waar wenselijk en opportuun tevens in het op het maken van verdragsafspraken over medewerking van de autoriteiten aan vermogenscontroles in het kader van in Nederland verstrekte uitkeringen op basis van de Participatiewet. Een afspraak hierover in een bilateraal socialezekerheidsverdrag kan de uitvoering van vermogensonderzoeken vergemakkelijken.

Daar waar van toepassing en opportuun zet het kabinet waar reeds onderhandelingen lopen tevens in op het beëindigen van de mogelijkheid tot export op basis van de Toeslagenwet als aanvulling op een loonderwingsuitkering (TW). Hoewel voor de TW een exportverbod geldt, is, gelet op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, de toeslag op grond van de TW wel exporteerbaar.

Bij een aantal landen zet het kabinet in om van de gelegenheid van onderhandelingen gebruik te maken om het verdrag op onderdelen te moderniseren.

Van belang bij het inbrengen van bovenstaande Nederlandse wensen is dat beide verdragspartijen dienen in te stemmen met wijziging van een verdrag. Verdragsonderhandelingen zijn een kwestie van «geven en nemen». Daarbij moet Nederland per land zorgvuldig afwegen welke prioriteiten Nederland als wenselijke uitkomst heeft en wat dit betekent

¹⁰ Kamerstuk II, 2015–2016, nr. 34 333

voor de Nederlandse onderhandelingsinzet. Veelal is Nederland vragende partij waarbij moet worden voorkomen dat wens op wens gestapeld wordt.

Stand van zaken wijzigen bilaterale socialezekerheidsverdragen

Met achttien landen dient het bilaterale socialezekerheidsverdrag te worden aangepast teneinde de export van kinderbijslag en kindgebonden budget stop te zetten. Dit betreft Australië, Bosnië, Canada (Québec), Filippijnen, Indonesië, Israël, Kaapverdië, Kosovo, Marokko, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Servië, Suriname, Tunesië, Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Daar komt bij dat als gevolg van rechterlijke uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State¹¹ duidelijk is geworden dat met veertien landen verdragen moeten worden aangepast om de toepassing van het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid mogelijk te maken. Dit betreft Australië, Bosnië, Canada (Québec), Chili, India, Israël, Kosovo, Macedonië, Marokko, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Servië, Suriname en Zuid-Korea. Voor landen waar het socialezekerheidsverdrag in de weg staat aan de toepassing van het woonlandbeginsel, zet het kabinet in op aanpassing van deze verdragen. In verschillende gevallen werd deze wens ingebracht in al lopende onderhandelingen over stopzetting van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget. Het wijzigen van een verdrag duurt doorgaans enkele jaren. De onderhandelingen lopen merendeels dan ook nog. In het geval van Turkije staat het EU-Associatieraadsbesluit 3/80 in de weg aan de toepassing van het woonlandbeginsel en is aanpassing van het bilaterale socialezekerheidsverdrag om die reden niet zinvol. Overigens ziet het Associatiebesluit met Turkije niet op de export van kinderbijslag.

Met Marokko, Monaco en de Filippijnen zijn de onderhandelingen succesvol afgerond. Met Kaapverdië en India is op ambtelijk niveau overeenstemming bereikt. Met Nieuw-Zeeland en Canada bevinden de besprekingen zich in een vergevorderd stadium. Met Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro en Tunesië is aanpassing van het verdrag onderdeel van een bredere herziening. Om daarover goed te kunnen onderhandelen, is het van belang om die onderhandelingen pas te beginnen nadat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met grensoverschrijdende zorg is afgerond.

Nieuwe bilaterale socialezekerheidsverdragen

Het kabinet is terughoudend met het sluiten van nieuwe bilaterale socialezekerheidsverdragen, met name waar het gaat om het aangaan van nieuwe exportverplichtingen van uitkeringen. Nieuwe verdragen worden in principe alleen nog gesloten wanneer daar een economisch belang aan ten grondslag ligt of wanneer er specifieke wensen vanuit een meerderheid van het parlement worden geuit.

Zo is onlangs met China een verdrag gesloten ter voorkoming van dubbele premieafdracht op het terrein van sociale zekerheid voor gedetacheerde werknemers (expats). Dit is gunstig voor zowel Chinese investeerders in Nederland als voor Nederlandse investeerders in China. Het verdrag ziet niet op de export van socialezekerheidsuitkeringen van Nederland naar China of vice versa. Naar verwachting wordt het verdrag eind dit jaar voor goedkeuring aan het parlement voorgelegd.

¹¹ RvS, 27 mei 2015, CRvB 12 december 2014, CRvB 9 mei 2014 en CRvB 21 maart 2014.

Zoals in paragraaf 2 aangegeven is in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering verzocht wordt voor de AOW-export een poging te wagen alsnog een handhavingsverdrag te sluiten met landen waar meer dan 100 AOW-gerechtigden wonen. Drie landen (Maleisië, Mexico, Dominicaanse Republiek) hebben hier positief op gereageerd en aangeven een voorstel van Nederland tegemoet te zien. Inzet van Nederland bij deze onderhandelingen is dat alleen afspraken over handhaving bij AOW-export worden gemaakt. Nederland zal geen afspraken maken over het exporteren van andere uitkeringen. De feitelijke onderhandelingen over de onderhandelingsinzet (voorgestelde verdragstekst met toelichting) starten afhankelijk van de reactie van de landen op een nader te bepalen moment.

EU-Associatierecht

In paragraaf 4 is de stand van zaken omtrent Associatiebesluiten beschreven. De Associatiebesluiten vloeien rechtstreeks voort uit de overkoepelende EU-Associatieverdragen met de landen waarin een sociale zekerheidsparagraaf is opgenomen. De nieuwe EU-Associatieverdragen, die sinds 2010 worden uitonderhandeld, bevatten geen sociale zekerheidsparagraaf meer die ziet op de export van uitkeringen. Hieruit volgt dat er via de band van het EU-Associatierecht geen nieuwe afspraken over export van sociale zekerheidsuitkeringen naar andere derdelanden zullen worden gemaakt.

6. Conclusies

Bilaterale socialezekerheidsverdragen zijn een onderdeel van de internationale afspraken die Nederland als kleine open economie maakt met landen wereldwijd. De aard van de afspraken is mede afhankelijk van de periode waarin deze afspraken zijn gemaakt. Er is de afgelopen jaren wetgeving aangenomen die de export van uitkeringen beperkt. Het kabinet is van mening dat het huidige beleid ten aanzien van export van uitkeringen evenwichtig is. Bilaterale socialezekerheidsverdragen moeten de ontwikkelingen van nationale socialezekerheidsstelsels kunnen volgen. Om die reden is het kabinet dan ook bezig om de bilaterale socialezekerheidsverdragen in lijn te brengen met het gewijzigde Nederlandse stelsel. Het wijzigen van een verdrag duurt doorgaans enkele jaren. De onderhandelingen lopen merendeels dan ook nog. Nieuwe verdragen worden in principe alleen gesloten wanneer er sprake is van een economisch belang of wanneer er specifieke wensen zijn vanuit een meerderheid van het parlement. Ook zien deze verdragen veelal alleen op een specifiek onderdeel. De laatste jaren zijn zeer beperkt nieuwe verdragen overeengekomen. De verwachting is dat dit in de komende jaren niet zal wijzigen.

In de EU is zoals aangegeven sprake van sociale zekerheidscoördinatie op basis van Verordeningen 883/2004 en 987/2009. De Verordeningen worden op gezette momenten gewijzigd en herzien ten einde tegemoet te komen aan gewijzigde omstandigheden in de EU of op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie EU. De huidige inschatting is dat de Europese Commissie een voorstel voor wijziging van Verordening 883/2004 eind 2016 zal publiceren. De Tweede Kamer zal over de Nederlandse onderhandelingsinzet op de gebruikelijke wijze met een BNC-fiche worden geïnformeerd.

Overzicht van bilaterale socialezekerheidsverdragen van Nederland met landen buiten de Europese Unie, Europese Economische Ruimte en Zwitserland.

Argentinië	Israël	Paraguay
Australië	Japan	Servië
Belize	Jordanië	Suriname
Bosnië-Herzegovina	Kaapverdië	Thailand
Canada (Québec)	Kosovo	Tunesië
Chili	Macedonië	Turkije
Ecuador	Marokko	Uruguay
Egypte	Monaco	Verenigde Staten (Maagdenei-landen, Porto Rico, Guam, Samoa)
Filippijnen	Montenegro	Zuid-Afrika
Hongkong	Nieuw-Zeeland	Zuid-Korea
India	Pakistan	
Indonesië	Panama	