

Bijlage 2



Sociale Verzekeringsbank

Voorzitter Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 48 09

Aan de Minister van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
de heer H.G.J. Kamp
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum
8 april 2011

ons kenmerk
RvB.56/11/ES/ptb

telefoonnummer
020 656 4809

Betreft : uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel woonlandbeginsel voor landen buiten de EU
Uw kenmerk: IVV/OOG/2011/3758

Mijnheer de Minister,

Met uw brief van 4 maart 2011 heeft u mij verzocht het conceptwetsvoorstel *Woonlandbeginsel voor landen buiten de EU* te beoordelen op uitvoerbaarheid. Met dit wetsvoorstel wordt het woonlandbeginsel ingevoerd in ondermeer de Algemene Nabestaandenwet (Anw) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Hiermee wordt de hoogte van de uitkering afgestemd op het kostenniveau van het land waar de uitkeringsgerechtigde en/of het kind woont.

De SVB onthoudt zich in deze uitvoeringstoets van een oordeel over de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel in het kader van verdragsrecht. De SVB heeft kennisgenomen van het standpunt van de Minister zoals dat in de memorie van toelichting wordt onderbouwd. Een toetsing van deze onderbouwing maakt geen deel uit van deze uitvoeringstoets.

Het wetsvoorstel wordt technisch uitvoerbaar geacht. Wel wijs ik u op de volgende uitvoeringsaspecten.

Het begrip wonen

Het woonlandbeginsel is van toepassing als een kind of nabestaande buiten de EU, EER of Zwitserland woont. Volgens artikel 3 AKW en artikel 7 Anw dient de vraag waar iemand woont naar de omstandigheden te worden beoordeeld. De woonplaats van kinderen en nabestaanden was eerder alleen relevant voor de toepassing van de Wet BEU. Invoering van het woonlandbeginsel leidt er daarom toe dat de SVB van meer personen moet beoordelen waar zij - naar de omstandigheden beoordeeld - wonen.

De SVB verwacht dat met name de woonplaats van kinderen regelmatig onderwerp van bezwaar- en beroepsprocedures zal worden. De SVB denkt hierbij vooral aan situaties waarin een kind dat in Nederland woont naar het buitenland vertrekt om daar tijdelijk naar school te gaan. De SVB dient dan af te wegen vanaf welk moment de feitelijke omstandigheden de conclusie rechtvaardigen dat het kind niet langer in Nederland woont. Als het verblijf buiten Nederland een tijdelijk karakter heeft zal dit niet altijd direct na vertrek het geval zijn.

Frauderisico

Omdat het woonlandbeginsel tot een significante verlaging van het bedrag aan kinderbijslag of Anw-uitkering kan leiden, verwacht de SVB dat het wetsvoorstel rechtmatigheidsrisico's met zich meebrengt. Voor toepassing van het woonlandbeginsel is de SVB afhankelijk van meldingen over immigratie- en emigratiebewegingen door de GBA of door de klant. Voor de bestaande AKW-klanten is de uitverhuizing van het kind veelal rechtstreeks aan de SVB gemeld door de klant. Mogelijk leidt de voorgenomen wijziging er toe dat er minder uitschrijvingen uit de GBA of meldingen aan de SVB zullen plaatsvinden bij een (tijdelijk) vertrek naar het buitenland. In de toelichting wordt gemeld dat de GBA leidend is voor de vaststelling van het woonland. Toch kunnen er afwijkingen voorkomen met de vaststelling door de SVB, omdat het begrip woonplaats in het kader van de volksverzekeringen een ander begrip is dan geldt voor de GBA.

Er zijn weinig mogelijkheden voor gerichte maatregelen om de handhaving te verbeteren. Een landelijke registratie van verleende vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet kan aanvullend op de GBA een goed signaal zijn, op basis waarvan het woonland van het kind vast kan worden gesteld. Aangezien deze registratie nog niet bestaat draagt dit pas op termijn bij aan de handhaving.

Mogelijk leidt invoering van het wetsvoorstel tot een melding van terugkeer naar Nederland. De SVB zal steekproefsgewijs vaststellen of er ook daadwerkelijk sprake is van terugkeer naar Nederland. Mogelijk leidt deze steekproef tot integrale controle. De mogelijke kosten van een integrale controle zijn niet meegenomen in de uitvoeringskosten.

Invoeringstermijn

Het is de doelstelling van het Kabinet om het woonlandbeginsel per 1 januari 2012 in te voeren. Voor klanten die op de ingangsdatum van de wetswijziging al een AKW- of Anw-uitkering ontvangen en op die dag buiten de EU, de EER en Zwitserland wonen geldt een overgangsperiode van zes maanden, waarin de woonlandfactor nog niet wordt toegepast. Voor nieuwe klanten wordt de woonlandfactor wel toegepast.

De voorbereidingstijd bedraagt ten minste 6 maanden na vaststelling door de Eerste Kamer. Hierdoor acht de SVB invoering per 1 januari 2012 niet reëel.

Aanpassing van het overgangsrecht biedt mogelijkheden om het wetsvoorstel wel tijdig in te voeren. Overgangsrecht dat er in voorziet dat tot 1 juli 2012 alle gevallen (bestaande en nieuwe gevallen) worden geïnformeerd over het woonlandbeginsel en dat pas per 1 juli 2012 het woonlandbeginsel voor alle gevallen wordt toegepast, biedt de SVB een half jaar extra om de systeemaanpassingen te realiseren.

Uitvoeringskosten

Voor de invoering van het wetsvoorstel worden de eenmalige kosten begroot op € 1.280.000,- (15,2 fte). De structurele kosten worden ingeschat op € 434.000,- per jaar (7,2 fte).

In de bijlage treft u een toelichting op de uitvoeringskosten aan.

Begin 2010 heeft de SVB over een conceptwetsvoorstel met dezelfde strekking een uitvoeringstoets¹ uitgebracht. Onze opmerkingen in die uitvoeringstoets betreffende de gevolgen voor internationale relaties zijn ook van toepassing op het momenteel voorliggende conceptwetsvoorstel.

Voor vragen over of een toelichting op de uitvoeringstoets kan contact opgenomen worden met dhr. M. Tielen (mtielen@svb.nl / 020 - 656 5374).

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest, en stel het op prijs binnen 6 weken een reactie te ontvangen op deze uitvoeringstoets.

Met vriendelijke groet,



drs. E.F. Stoové
voorzitter Raad van Bestuur

¹ Uitvoeringstoets: Kinderbijslag en Kindgebonden budget: woonlandbeginsel en gemoedsbezwaarden, 11 februari 2010, kenmerk: RvB.23/10/ES/ep

Bijlage I – juridische redactionele opmerkingen

Indien tot invoering van het woonlandbeginsel wordt overgegaan, is het te overwegen om de woonlandfactor ook toe te passen op het minimum respectievelijk maximum bedrag dat geldt bij het opleggen van een boete of maatregel. In het kader van de AKW en de Anw gaat het dan om de bedragen die worden genoemd in:

- Artikel 17a, eerste lid AKW,
- Artikel 39, eerste lid Anw,
- Artikel 2, eerste lid van het Boetebesluit socialezekerheidswetten,
- Artikel 2, eerste lid van het Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten.

Voorts zijn de volgende juridische redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel te maken:

1. Artikel I, onderdeel B, vierde lid

Deze bepaling wijzigt artikel 13, vierde lid AKW. Deze wijziging houdt ondermeer in dat “treden in plaats van de bedragen, genoemd in artikel 12” wordt vervangen door “treedt in plaats van het bedrag, genoemd in artikel 12, eerste lid”. Volgens de SVB moet hieraan worden toegevoegd dat “De ingevolge de vorige volzin verhoogde bedragen”, wordt vervangen door “Het in de vorige volzin bedoelde bedrag”.

2. Artikel I, onderdeel C

Dit artikel voorziet in de invoering van artikel 41c AKW, waarin het overgangsrecht voor de AKW is geregeld. Deze overgangsbepaling spreekt over: “een op de eerste dag van het kalenderkwartaal *vanaf* de inwerkingtreding van die wet buiten Nederland.... woonachtig kind”. In de algemene toelichting bij het overgangsrecht staat dat het kind “*op het moment van inwerkingtreding* van de wetswijziging” in het buitenland moet wonen. In de artikelsgewijze toelichting staat dat het kind “op de eerste dag van het kalenderkwartaal *na* het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel” in het buitenland moet wonen.

Het is daarom niet helemaal helder op welke dag het kind in het buitenland dient te wonen om de ouders of verzorgers in aanmerking te laten komen voor toepassing van het overgangsrecht. Het lijkt de SVB beter om aan te sluiten bij de tekst van het overgangsrecht voor de Anw, WKB en Wet WIA. Volgens de daar gebruikte formulering dient een kind of uitkeringsgerechtigde *op de dag voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel* buiten Nederland, een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland te wonen.

3. Artikel II, onderdeel

Dit artikel voegt een nieuw tweede lid toe aan artikel 25 Anw. In de tekst wordt eerst gesproken van de woonplaats van de *halfwees* en later van het land waar de *nabestaande* woonachtig is. Het is daarom niet duidelijk of de woonplaats van de halfwees of die van de nabestaande doorslaggevend is voor de hoogte van het recht op halfwezenuitkering. Als de woonplaats van de halfwees doorslaggevend is verzoekt de SVB om in het wetsvoorstel op te nemen welke woonlandfactor zij moet toepassen als ten opzichte van één nabestaande sprake is van meerdere halfwezen die in verschillende landen wonen.

4. Artikel II, onderdeel D

Met deze bepaling wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 29 Anw. In de voorlaatste zin van dit derde lid staat een fout. Er wordt gesproken van “het land waar *de nabestaande* woonachtig is. Dit moet zijn: “het land waar het *kind* woonachtig is”.

5. Artikel II, onderdeel E

Deze bepaling voegt een nieuw lid toe aan artikel 29a Anw. In dit nieuwe lid staat kort samengevat dat een woonlandfactor wordt toegepast op de tegemoetkoming op de nabestaanden-, halfwezen- respectievelijk wezenuitkering. Volgens het wetsvoorstel wordt deze bepaling toegevoegd als negende lid. In dit negende lid wordt gesproken van het “op grond van het eerste tot en met achtste lid vastgestelde bedrag”. De verwijzing naar het achtste lid is vreemd, omdat het achtste lid niet gaat over de vaststelling van het bedrag van de tegemoetkoming maar een beslagverbod bevat. Het is daarom logischer om het nieuwe lid in te voegen als achtste in plaats van negende lid en het huidige achtste lid te vernummeren tot negende lid. In de tekst van het in te voegen achtste lid kan dan worden verwezen naar “het op grond van het eerste tot en met zevende lid vastgestelde bedrag”.

6. Artikel II, onderdeel H

Dit artikel voegt een overgangsbepaling toe aan hoofdstuk 8 van de Anw. Dit artikel wordt ingevoegd als artikel 74 Anw. Deze nummering is niet juist. Er staan sinds 1 januari 2011 al twee artikelen 74 in de Anw. Het eerste artikel 74 Anw is ingevoegd met de Verzamelwet SZW 2011.² Het tweede artikel 74 Anw is ingevoegd met de Wet harmonisatie en vereenvoudiging socialezekerheidswetgeving.³

Een tweede redactionele opmerking bij dit artikel is dat de zinsnede: “en die recht op nabestaandenuitkering of wezenuitkering had respectievelijk met betrekking tot wie recht op halfwezenuitkering bestond” onvolledig is. Volgens de SVB zou hier het volgende moeten staan: “en die *op die dag* recht op nabestaandenuitkering of wezenuitkering had respectievelijk met betrekking tot wie *op die dag* recht op halfwezenuitkering bestond”.

7. MvT, paragraaf 2 (“het woonlandbeginsel”)

In het tweede tekstblok van onderdeel 2 van de toelichting wordt gemotiveerd waarom is gekozen voor aansluiting bij het PPP. In dit tekstblok staat de zin: “het is een keuze van iemand om in een land buiten de EU te gaan wonen”. Deze zin past niet in de context, dus hoort hier waarschijnlijk niet te staan. Als dat wel zo is, is de zin onvolledig. Gezien de reikwijdte van het wetsvoorstel zou dan moeten worden toegevoegd dat het ook een keuze van iemand is om zijn kind buiten de EU te laten wonen.

8. MvT, paragraaf 5 (“Anw”)

In dit onderdeel van de toelichting wordt opgemerkt: “de hoogte van de Anw-uitkeringen is gekoppeld aan het Nederlandse minimumloon en/of kent een prikkel tot arbeidsintegratie”. De SVB kan de zinsnede: “kent een prikkel tot arbeidsintegratie” niet goed rijmen met het feit dat uit de MvT bij de Anw blijkt dat deze juist is bedoeld voor nabestaanden van wie bezwaarlijk kan worden verwacht dat zij door het verrichten van arbeid voorzien in hun eigen levensonderhoud.⁴

² Stb 2010, nr. 838.

³ Stb. 2010, nr. 867.

⁴ Bijvoorbeeld: TK, 1994-1995, 24 169, nr. 3, p. 1.

Bijlage II – toelichting uitvoeringskosten

Bij het inschatten van de consequenties is een aantal uitgangspunten/aannames gehanteerd:

- In een zeer beperkt aantal gevallen het woonland apart vaststellen. Aanname:
 - Voor de AKW: 2.500 te onderzoeken gevallen waar woonland niet gevuld is en 1500 gevallen waar nader onderzoek nodig is na reactie klant.
 - Voor de Anw betreft dit circa 100 gevallen.
 - In 25% van de gevallen leidt dit tot de conclusie dat er geen korting moet plaatsvinden.
- Bij de invoering van de wijziging moeten we klanten die een AKW- of Anw-uitkering ontvangen, informeren over het feit dat de uitkering zal worden aangepast. Voor AKW-klanten wordt in overleg met de Belastingdienst gestreefd naar één mailing waarin de gevolgen voor zowel AKW als WKB worden uitgelegd.
- Daarnaast moeten we een beschikking afgeven op het moment dat we daadwerkelijk tot verlaging overgaan. Bij de AKW raakt de maatregel ongeveer 15.000 kinderen. Voor ongeveer 1500 kinderen geldt dat ze in een woonland wonen waarvoor niet of amper gekort wordt. Bij de Anw gaat het om maximaal ongeveer 2.500 klanten (voor een deel van deze klanten zal de woonlandfactor op 1 worden vastgesteld). Waarschijnlijk zal het effect optreden bij ongeveer 2.350 klanten. Van circa 1000 klanten wordt vastgesteld dat ze naar omstandigheden beoordeeld in Nederland wonen. In totaal worden 14.850 klanten geraakt door toepassing van de woonlandfactor.
- De maatregel heeft grote gevolgen voor de desbetreffende AKW- en Anw-klanten. Het verlagen van het recht voor klanten die al een AKW- of Anw-uitkering ontvangen, zal veel reacties te weeg brengen. Aanname:
 - 100% van de klanten die nadeel ondervindt, reageert op de eerste mailing of op de beschikking via een telefoontje, mailtje of iets dergelijks.
 - 20% van de klanten dient naar aanleiding van de beschikking een bewaarschrift in. Naar verwachting heeft circa 95% van de bezwaarzaken een collectief c.q. principieel karakter. In deze gevallen kunnen we verzoeken de afhandeling van het bezwaar aan te houden tot het moment waarop de hoogste rechter zich heeft uitgesproken. Naar verwachting heeft circa 5% van de gevallen een individueel karakter, bijvoorbeeld ten aanzien van de vaststelling dat iemand al dan niet tijdelijk in het buitenland verblijft.
 - Van de individuele bezwaren gaat 80% in beroep.
- Ook bij herzieningen van het uitkeringen in verband met de aanpassing van de woonlandfactoren zullen we reacties ontvangen. De gevolgen zullen dan echter veel beperkter zijn dan bij de invoering van de wijziging. Aanname reacties: 10%. Dit leidt niet tot bezwaarzaken.
- Ook bij nieuwe toekenningen en bij verhuizingen naar een land waarvoor een woonlandfactor moet worden toegepast, zullen we reacties ontvangen over de hoogte van de uitkering. Aanname:
 - Voor de AKW: 5.000 uitverhuizingen per jaar. De aannames zijn dat 80% van de beschikkingen tot vragen leidt en 20% tot bezwaren in de eerste periode na ingang van de wet.
 - Voor de Anw: 110 nieuwe toekenningen / verhuizingen. Aanname 40% van de beschikkingen leidt tot vragen, 5% van de klanten gaat in bezwaar.

- Veel kinderen die in het buitenland wonen/verblijven komen buiten de schoolperiode naar Nederland. Vanwege de woonlandfactor zullen ouders van kinderen aan de SVB melden dat gedurende de vakantieperiode de kinderen in Nederland woonachtig zijn, met het verzoek het woonland niet toe te passen. Aannee is dat bij 75 % van de 12.500 kinderen aan het begin en einde van de vakantieperiode een mutatie wordt gemeld. Dit zijn in totaal 18.750 extra mutaties.

Initiële kosten

Omschrijving	Aantal uren	Tarief	Kosten
Hoofdkantoor			
1. Projectmanagement	510	€ 114,-	€ 58.140,-
2. Aanpassing AOW-systeem	1.050	€ 114,-	€ 119.700,-
3. Aanpassing AKW-systeem	2.825	€ 114,-	€ 322.050,-
4. Aanpassing Paradoes, instructiemateriaal en klantprodukten)	550	€ 70,-	€ 38.500,-
5. Aanpassing mailings en website	220	€ 70,-	€ 15.400,-
6. Beroepszaken 80% van aantal individuele bezwaarzaken	988	€ 70,-	€ 69.161,-
7. Mailings			€ 23.000,-
<i>Subtotaal hoofdkantoor</i>	<i>6143 uur (4,2 fte)</i>		<i>€ 645.951,-</i>
Vestigingen			
8. Opleiding 1600*2 uur	3.200	€45,-	€ 144.000,-
9. Beoordeling wonen naar omstandigheden 4000 AKW + 100 Anw (18 min.)	1.230	€45,-	€ 55.350,-
10. Reacties klanten op eerste mailing, of beschikking 14.850 * 12 min.	2.970	€45,-	€ 133.650,-
11. Bezwaarzaken 20 % van (14.850 klanten) (95% principieel bezwaar à 120 min. + 5% individueel bezwaar à 300 min.)	6.386	€47,-	€ 300.119,-
12. Extra handhavinginspanning			PM
<i>Subtotaal vestigingen</i>	<i>13.785 uur (11 fte)</i>		<i>€ 633.119,-</i>
Totaal	19.928 uren		€ 1.279.070,-

Structurele kosten

Omschrijving	Aantal uren	Tarief	Kosten
<u>Hoofdkantoor</u>			
1. Mailing aannee 1x / 3 jaar wijzigen de woonland percentages. Kosten deels uren, deels out of pocket	100	€ 70,-	€ 7.000,- € 6.000,-
2. Beroepszaken 80% van aantal individuele bezwaarzaken	339	€ 70,-	€ 23.750,-
<i>Subtotaal hoofdkantoor</i>	<i>439 uur (0,3 fte)</i>		<i>€ 36.750,-</i>
<u>Vestigingen</u>			
3. Reacties nav aanpassing woonlandfactor 1x/3jr reageert 10 % (14.850) (12 min)	99	€ 45,-	€ 4.455,-
4. Beoordeling wonen naar omstandigheden 20 % van de nieuwe AKW gevallen (5000) à 18 min.	300	€ 45,-	€ 13.500,-
5. Mutaties ivm vakantie in NL 18.750 mutaties à 18 min.	5625	€ 45,-	€ 253.125,-
6. Reacties klanten bij nieuwe toekenningen en bij verhuizingen. (80% van AKW: 5000 + 40 % Anw: 110) * 12 min.	809	€ 45,-	€ 36.396,-
7. Bezwaarzaken 20 % van (5100 klanten) (95% principieel bezwaar à 120 min. + 5% individueel bezwaar à 300 min.)	2193	€ 47,-	€ 103.071,-
8. Extra handhavinginspanning			PM
<i>Subtotaal vestigingen</i>	<i>8600 uur (6,9 fte)</i>		<i>€ 390.981,-</i>
Totaal	9039 uur (7.2 fte)		€ 433.672,-