

Vergaderjaar 2014–2015

34 052

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 14 februari 1972 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)

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 14 februari 1972 is te Rabat het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko tot stand gekomen (Trb. 1972, 34; hierna te noemen het Verdrag). Op 3 november 1972 is te Rabat het Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko tot stand gekomen (Trb. 1973, 130; hierna te noemen het Akkoord). De bepalingen van het Verdrag en het bijbehorende Akkoord zijn op 1 januari 1973 in werking getreden. Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft gelden het Verdrag en het Akkoord alleen voor Nederland.

De regering wil de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget voor kinderen die wonen buiten de Europese Unie² (EU) beëindigen. Op 1 januari 2015 treedt hiertoe 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. 238) (hierna: WHEK) in werking. Een tweede maatregel is het stopzetten van de vergoeding van zorgkosten, op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw), bij tijdelijk verblijf buiten de EU (werelddekking). De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bereidt daartoe een

¹ I.v.m. correctie in de titel.

² In dit verband wordt onder Europese Unie telkens ook verstaan: De Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

wetsvoorstel voor. Realisatie van beide maatregelen vereist tevens aanpassing van het Verdrag en het Akkoord. Voorts is op 10 juni 2014 de motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf³ aangenomen waarin de regering wordt verzocht het Verdrag zodanig aan te passen zodat deze niet langer in de weg staat aan de toepassing van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. De regering heeft het doel van de motie overgenomen en in de onderhandelingen met Marokko ingezet op aanpassing van het Verdrag om het woonlandbeginsel in alle gevallen mogelijk te maken. Op grond van de laatste onderhandelingsronden en contacten in augustus en september 2014 heeft de regering geconcludeerd dat partijen op bovengenoemde punten geen overeenstemming kunnen bereiken.

Nu het niet mogelijk blijkt om met Marokko tot aanpassing van het Verdrag en het Akkoord te komen stelt de regering na zorgvuldige afweging voor om over te gaan tot opzegging van het Verdrag en het Akkoord. Omdat het Verdrag mede ziet op het terrein van de Minister van VWS is, naast de Minister van Buitenlandse Zaken, ook de Minister van VWS medebetrokken bij dit wetsvoorstel en wordt dit wetsvoorstel mede namens beide Ministers toegelicht.

2. Het Verdrag en het Akkoord

Het Verdrag bevat bepalingen die de socialezekerheidsstelsels van Nederland en Marokko coördineren ten aanzien van Nederlandse en Marokkaanse werknemers, hun gezinsleden en hun nabestaanden op wie de socialezekerheidswetgeving van Nederland of Marokko van toepassing is of is geweest. Daartoe zijn in het Verdrag onder meer bepalingen opgenomen over gelijke behandeling van elkaars onderdanen, de samentelling van tijdvakken voor het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkering, en de export van uitkeringen. Voorts zijn bepalingen opgenomen ter vaststelling van de toe te passen wetgeving alsmede bijzondere bepalingen voor de toepassing van de afzonderlijke takken van sociale zekerheid: ziekte en moederschap, invaliditeit, ouderdom en overlijden, arbeidsongevallen en beroepsziekten, kinderbijslag, werkloosheid en bijstand. Daarnaast ziet het Verdrag op de controle van de rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen. Het Akkoord bevat bepalingen van een administratief karakter die de wijze van toepassing van het Verdrag regelen.

Het Verdrag en het Akkoord zijn laatstelijk gewijzigd op 24 juni 2002⁴. Het in 2002 gewijzigde Verdrag en Akkoord zijn per 14 september 2004 in werking getreden (Trb. 2004, 267).

3. Beleid

Zoals hiervoor aangegeven wil de regering de export van kinderbijslag en kindgebonden budget beëindigen voor kinderen die wonen buiten de EU. Tevens wil de regering de werelddekking bij tijdelijk verblijf buiten de EU in het kader van de Zorgverzekeringswet stopzetten. In de begrotingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van het Ministerie van VWS zijn hiervoor besparingen ingeboekt.

³ Kamerstukken II 2013/14, 26 448, nr. 515.

⁴ Verdrag tot wijziging van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, zoals gewijzigd en ondertekend op 30 september 1996 en Administratief Akkoord houdende wijziging van het Administratief Akkoord van 3 november 1972 met betrekking tot de wijze van toepassing van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, zoals gewijzigd en ondertekend op 30 september 1996, zoals gewijzigd bij de op 30 september 1996 en 22 juni 2000 te Rabat ondertekende Administratieve Akkoorden (Trb. 2002, 132).

Om de maatregelen te effectueren is aanpassing van het Verdrag met Marokko noodzakelijk. Het Verdrag bevat immers voor de burger rechtstreeks werkende bepalingen op grond waarvan een exportverplichting voor kinderbijslag en het kindgebonden budget bestaat evenals bepalingen op grond waarvan men bij een tijdelijk verblijf in Marokko rechtstreeks aanspraak heeft op spoedeisende zorg ten laste van de zorgverzekeraar bij wie men verzekerd is.

Voor aanpassing van het Verdrag is instemming van de verdragspartner nodig. Hiertoe heeft Nederland de Marokkaanse autoriteiten in april 2011 een voorstel gedaan tot wijziging van het Verdrag. Nederland heeft Marokko vanaf dat moment verzocht om in overleg te treden over wijziging van het Verdrag en het Akkoord. Sinds mei 2013 zijn beide landen feitelijk in onderhandeling. Daarnaast is op 1 juli 2012 de Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid in werking getreden. Uit recente jurisprudentie is gebleken dat het Verdrag in een aantal gevallen in de weg staat aan toepassing van het woonlandbeginsel.⁵ In de aangenomen motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf is verzocht het Verdrag zodanig aan te passen dat deze niet langer in de weg staat aan de toepassing van het woonlandbeginsel. Wanneer het Verdrag niet aangepast wordt verzocht de motie om per oktober 2014 een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen om het Verdrag op te zeggen.

Op 22 december 2010 is de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd dat wanneer de verdragspartner niet instemt met de voorgestelde verdragswijzigingen, de regering zal bezien of het Verdrag moet worden opgezegd⁶. Dit na een zorgvuldige afweging. Op grond van het verloop van de onderhandelingen tot en met september 2014 heeft de regering geconcludeerd dat partijen op bovengenoemde punten niet tot overeenstemming kunnen komen. De Marokkaanse autoriteiten zijn geïnformeerd dat de Nederlandse regering zich zou gaan beraden op de verdragsrelatie. Tijdens de meest recente onderhandelingsronde is hierbij expliciet verwezen naar de door de Tweede Kamer aangenomen motie over het woonlandbeginsel en opzeggen van het Verdrag.

Nu partijen niet tot overeenstemming over wijziging van het Verdrag en Akkoord zijn gekomen is de regering overgegaan tot het maken van een afweging ten aanzien van de opzegging van het verdrag. Bij die afweging zijn de volgende elementen van belang.

- Er zijn besparingen ingeboekt op de begrotingen van SZW en VWS. (zie paragraaf 8 financiële effecten).
- Wanneer het Verdrag buiten werking is getreden ontstaan op basis van het Verdrag geen nieuwe exportverplichtingen meer voor uitkeringen op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), de Ziektewet (ZW), de Toeslagenwet (TW), de partnertoeslag Algemene Ouderdomswet (AOW) en de AOW-aanvulling alleenstaande (zie paragraaf 4).
- Voor nieuwe gevallen ontstaat na buiten werking treden van het Verdrag geen «verdragsrecht»⁷ op zorg meer in Marokko en vervalt

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 26 448, nr. 517.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 57.

⁷ Personen die in Marokko wonen en een pensioen of bepaalde uitkering uit Nederland ontvangen en hun gezinsleden, alsmede in Marokko wonende gezinsleden van in Nederland werkende personen (achtergebleven gezinsleden) hebben een *verdragsrecht* op zorg in Marokko ten laste van Nederland. Deze personen worden «verdragsgerechtigden» genoemd. Verdragsgerechtigden betalen een verdragsbijdrage aan het Zorginstituut Nederland. Nederland vergoedt de door Marokko gemaakte zorgkosten.

voor Nederland de verplichting om die zorgkosten te vergoeden. (zie paragraaf 4: werelddekking en medische zorg voor verdragsgerechtigden).

- Bij opzegging van het Verdrag vervalt de juridische basis voor de werkzaamheden van de Nederlandse sociaal attaché in Marokko voor zover het de controle op de rechtmatigheid van uitkering op basis van de Wet werk en bijstand (WWB) betreft. Controles in het kader van de WWB zullen hierdoor moeilijker dan wel onmogelijk worden (zie paragraaf 4: handhaving).
- De aanwijsregels voor de toepasselijke wetgeving, bijvoorbeeld voor gedetacheerden, komen te vervallen. Het aantal gedetacheerden vanuit Nederland naar Marokko is echter gering (zie paragraaf 4: sociale verzekeringen).
- Controle van de rechtmatigheid van socialeverzekeringsuitkeringen zal op grond van artikel 35 van het Akkoord van toepassing blijven (zie paragraaf 4: handhaving). De praktijk zal echter moeten uitwijzen hoe de medewerking van de Marokkaanse autoriteiten na beëindiging van het Verdrag feitelijk zal verlopen.
- De mogelijkheid om medische keuringen te laten uitvoeren door de Marokkaanse autoriteiten komt te vervallen. (zie paragraaf 4: handhaving)
- In algemene zin kan opzegging ook gevolgen hebben voor de bilaterale relatie met Marokko. De regering heeft in dit kader gekeken op welke terreinen Nederland en Marokko samenwerken. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie werkt op vele terreinen samen met de Marokkaanse overheid, bijvoorbeeld op het terrein van civielrecht, strafrecht, politietaken, terrorismebestrijding en migratie. Hoewel er hierbij ook sprake is van een Marokkaans belang, is het mogelijk dat de opzegging van het verdrag de samenwerking met de Marokkaanse autoriteiten verstoort. Gezien het gezamenlijk belang van de samenwerking op deze terreinen is het de inzet van het Ministerie van Veiligheid en Justitie de bestaande samenwerking te continueren en waar mogelijk te intensiveren. Andere specifieke belangen voor Nederland liggen met name op het terrein van defensiesamenwerking en douane- en fiscale samenwerking. De samenwerking op cultureel- en handelsgebied is relatief beperkt. Nederland exporteerde in 2012 voor € 922 miljoen naar Marokko (0,22 procent van de totale export van Nederland), terwijl voor € 357 miljoen werd geïmporteerd uit Marokko (0,1 procent van de totale import van Nederland). In hoeverre voor Marokko opzegging van het Verdrag daadwerkelijk aanleiding zal zijn om de samenwerking op andere terreinen daadwerkelijk te herzien is op voorhand voor de regering niet te bepalen.
- Verder heeft de regering overwogen dat een verdrag moet kunnen worden aangepast bij veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid van een van de verdragspartijen. De socialezekerheidsstelsels van beide partijen zijn immers mede bepalend voor de inhoud van het verdrag. Verdragen moeten ontwikkelingen in de stelsels van de verdragspartijen dus kunnen volgen. Wanneer een verdragspartner dit niet onderkent en die verdragspartner niet bereid is tot afspraken over aanpassing van het verdrag, zal de regering zich de vraag moeten stellen in hoeverre een socialezekerheidsrelatie met dat land nog wenselijk is.
- In de toekomst zal de sociale zekerheidsrelatie met Marokko worden bepaald door het Associatiebesluit met betrekking tot de vaststelling van bepalingen voor de coördinatie van sociale zekerheid van de EU in relatie tot Marokko (zie paragraaf 6). Naar verwachting treedt dit besluit in 2015 in werking. Uitgaande van de tekst van het huidige conceptbesluit ontstaat alsdan een exportverplichting voor de partnertoeslag en gedifferentieerde uitkering naar leefvorm op grond van de AOW, de uitkeringen op grond van de Anw en voor arbeidson-

geschiktheidsuitkeringen voor zover de arbeidsongeschiktheid voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte. Export van kinderbijslag en kindgebonden budget zal echter op grond van die tekst van het Associatiebesluit, niet verplicht zijn evenmin als de vergoeding van zorgkosten.

- Overigens heeft opzeggen van het Verdrag geen effect op de mogelijkheid om het woonlandbeginsel op lopende uitkeringen toe te passen; op grond van het in het verdrag opgenomen overgangsrecht blijft het verdrag van toepassing op de op het moment van buitenwerkingtreding van het verdrag naar Marokko geëxporteerde uitkeringen. Opgemerkt zij dat het exportartikel in het concept associatiebesluit in essentie gelijk aan het exportartikel in het bilaterale verdrag (met dien verstande dat de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de toeslag op grond van de Toeslagenwet niet onder de werkingssfeer vallen). Dat betekent dat zodra het Associatiebesluit in werking treedt wat betreft de Anw-uitkering en de vervolguikering bij arbeidsongeschiktheid de situatie geldt zoals die voor opzegging van het verdrag gold: het woonlandbeginsel kan dan niet worden toegepast op nabestaandenuitkeringen en vervolguikering bij arbeidsongeschiktheid die zijn toegekend vóór 1 juli 2012. Voor de overige gevallen zullen de uitkomsten van rechtszaken die nu lopen met betrekking tot het bilaterale verdrag van toepassing zijn. Het is niet uitgesloten dat zodra het Associatiebesluit in werking treedt Nederland het woonlandbeginsel in het geheel niet meer kan toepassen op de Anw-uitkering en de vervolguikering bij arbeidsongeschiktheid.

De Nederlandse regering streeft ernaar de goede bilaterale relatie met Marokko te behouden. Tegelijkertijd is de regering van mening dat aanpassing van een verdrag aan de huidige tijdgeest past bij een goede relatie. Nu de Marokkaanse autoriteiten niet positief hebben gereageerd op de voorstellen van Nederland tot aanpassing van het Verdrag en het Akkoord aan het huidige stelsel van sociale zekerheid in Nederland stelt de regering, alles in aanmerking nemend en na zorgvuldige afweging, voor om thans over te gaan tot opzegging van het Verdrag. Dit om zo stopzetten van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar Marokko te realiseren evenals het stopzetten van de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf in Marokko. De regering wil niet afzien van invoering van deze maatregelen uit vrees voor mogelijke gevolgen waarvan niet valt in te schatten of die zich inderdaad zullen voordoen. Daarnaast constateert de regering dat het Verdrag buiten de controles in het kader van de WWB weinig voordelen biedt voor Nederland. De effecten van het toekomstig Associatiebesluit geven voor de regering geen aanleiding om het voornemen tot opzegging van het Verdrag en Akkoord met Marokko te herzien dan wel aan te houden omdat hiermee wel de beleidsdoelen van stopzetten export kinderbijslag en kindgebonden budget en beëindiging van werelddekking bij tijdelijk verblijf in het kader van de Zorgverzekeringswet gerealiseerd worden.

De regering tekent hierbij overigens aan dat, indien met Marokko alsnog een wijziging van het Verdrag kan worden overeengekomen die ziet op stopzetten van export van kinderbijslag en het kindgebonden budget, beëindiging van de werelddekking en het wegnemen van de belemmeringen voor het onverkort toepassen van het woonlandbeginsel, het zijn beslissing om het Verdrag op te zeggen zal heroverwegen.

4. Gevolgen van de opzegging

Sociale verzekeringen

Als gevolg van de opzegging van het Verdrag komt de coördinatie van socialezekerheidsstelsels te vervallen ten aanzien van Nederlandse en Marokkaanse werknemers, hun gezinsleden en hun nabestaanden op wie de socialezekerheidswetgeving van Nederland of Marokko van toepassing is of is geweest. Dat heeft niet alleen gevolgen voor uitkeringen en verstrekkingen maar kan ook gevolgen hebben voor de socialeverzekeringspositie van gedetacheerde werknemers. Het vervallen van aanwijsregels voor de toepasselijke wetgeving kan leiden tot dubbele verzekering van werknemers maar ook tot het ontbreken van verzekering.

Ten gevolge van het vervallen van de exportbepalingen in het Verdrag geldt dat de exportbeperking conform nationale wetgeving van toepassing wordt. Deze exportbeperking houdt in dat geen recht op een (volledige) Nederlandse uitkering bestaat indien de verzekerde, de gerechtigde, dan wel de persoon ten behoeve van wie het recht op uitkering kan bestaan, niet in Nederland woont.

Geen export (nieuwe) uitkeringen

Zes maanden nadat het Verdrag is opgehouden van kracht te zijn zal er niet langer sprake zijn van export naar Marokko van kinderbijslag en kindgebonden budget. Daarnaast kunnen uitkeringsgerechtigden zich na buitenwerkingtreding van het Verdrag niet meer met behoud van hun Nederlandse uitkering in Marokko vestigen. Er zal dus geen sprake meer zijn van nieuwe export op basis van het Verdrag van uitkeringen op grond van de Anw, WIA, WAO, WAZ, alsook de ZW en de TW.

Voor pensioengerechtigden die na buitenwerkingtreding van het Verdrag vanuit Nederland naar Marokko verhuizen of in Marokko wonen op het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, geldt dat zij hooguit recht hebben op een uitkering krachtens de AOW ter hoogte van het gehuwdenpensioen (50% van het minimumloon). Dit basisbedrag van de AOW kan overal worden uitbetaald (artikel 9a AOW). Betaling van de eventuele partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden aan pensioengerechtigden in het buitenland, is alleen mogelijk wanneer er een verdrag is (artikel 8a, lid 2 AOW). Ditzelfde geldt voor de tegemoetkoming op grond van de «Regeling koopkrachttegemoetkoming niet-KOB-gerechtigden met een AOW-pensioen» alsmede de nog niet in werking getreden «Tijdelijke regeling inkomensondersteuning AOW-pensioengerechtigden». Overigens vervalt de partnertoeslag voor nieuwe gevallen per 1 januari 2015.

Werelddekking en medische zorg voor verdragsgerechtigden⁸

Het Verdrag voorziet erin dat voor verschillende situaties en ten behoeve van verschillende categorieën van personen aanspraak bestaat op medische zorg bij tijdelijk verblijf of bij wonen in Marokko ten laste van de middelen van de Zvw en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Na de effectuering van de opzegging geldt, dat het verdrag niet meer verplicht tot vergoeding van kosten van medische zorg die bij het reizen of verblijven in Marokko worden gemaakt.

⁸ Zie voetnoot 6.

Daarnaast is de consequentie dat na de buitenwerkingtreding van het verdrag geen nieuwe verdragsrechten op zorg kunnen ontstaan. Personen met een Nederlands pensioen of uitkering die zich na de buitenwerkingtreding van het verdrag in Marokko vestigen kunnen bijvoorbeeld geen recht meer krijgen op het Marokkaanse verstrekkingenpakket ten laste van de middelen van de Zvw en de AWBZ. Voor zover zij zich ingevolge de in Marokko geldende ziektekostenverzekering niet kunnen verzekeren, moeten zij bij terugkeer naar of vestiging in Marokko zelf zorgen voor een adequate (particuliere) ziektekostenverzekering. Voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden die de remigratiewet daaraan stelt kan aan gerechtigden op grond van die wet een tegemoetkoming in de kosten van een ziektekostenverzekering worden verstrekt. De financiële effecten hiervan zijn echter gering.

Handhaving

Conform het gestelde in artikel 35 van het Akkoord zal artikel 31a van het Akkoord dat ziet op controle van rechtmatigheid van geëxporteerde socialezekerheidsuitkeringen van toepassing blijven. Deze handhavingafspraken met Marokko zijn erop gericht om verificatie en controle mogelijk te maken ten aanzien van de volgende aspecten van de socialeverzekeringswetten:

- identiteit
- in leven zijn
- leefvorm
- inkomen van de betrokkene
- inkomen van de partner
- samenloop van uitkeringen
- arbeidsongeschiktheid
- bestaan/leeftijd/inkomen/onderwijs van het kind.

De praktijk zal moeten uitwijzen hoe de medewerking van het Marokkaanse verbindingsorgaan Nationale Fonds voor Sociale Zekerheid (hierna CNSS) bij de controle van rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen na beëindiging van het Verdrag feitelijk zal verlopen. Mocht de medewerking stagneren dan bestaat nog altijd de mogelijkheid controles te laten plaatsvinden door het Bureau Sociale Zaken van de sociaal attaché in Rabat. Indien dat niet meer mogelijk is, kunnen alleen nog maar rechtstreekse controles vanuit Nederland plaatsvinden door levensbewijzen en inkomensformulieren bij gerechtigden op te vragen. Eventuele controle hierop bij het CNSS is echter niet mogelijk. In 2013 zijn 171 onderzoeken verricht naar de rechtmatigheid van geëxporteerde uitkeringen. Naar schatting wordt als gevolg van deze controles ongeveer € 0,2 miljoen per jaar bespaard op de diverse uitkeringen.

Artikel 30a van het Akkoord voorziet in de controle en verificatie van aspecten die samenhangen met het recht op een in Nederland verstrekte bijstandsuitkering in het kader van de WWB, waaronder mede begrepen de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Hierin is nauwkeurig beschreven op welke wijze informatie verkregen kan worden. Artikel 30a komt als gevolg van de opzegging te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de juridische basis van de werkzaamheden van de Nederlandse attaché voor sociale zaken in Marokko wat betreft de rechtshandhaving op het terrein van de WWB betreft komt te vervallen. Controles in het kader van de WWB en de AIO zullen hierdoor moeilijker dan wel onmogelijk worden. Uitgaande van de cijfers over 2012 en 2013 wordt geschat dat als gevolg van vermogenscontroles in Marokko circa 1 miljoen euro per jaar bespaard wordt op de uitkeringslasten voor de bijstand. De afspraken in het Akkoord zijn overigens geen garantie dat de samenwerking bij de uitvoering van controles op vermogen altijd optimaal is. De laatste

maanden vinden er wel onderzoeken plaats, maar verloopt de samenwerking niet altijd optimaal.

Daarnaast voorziet het Verdrag in de mogelijkheid om medische keuringen te laten uitvoeren door het Marokkaanse CNSS (artikel 17 Akkoord). Wanneer het Verdrag eindigt vervalt deze afspraak. Medische controles kunnen dan alleen verricht worden door klanten op te roepen naar Nederland te komen. Wanneer dit op basis van medische gronden niet mogelijk blijkt bestaat echter geen alternatief.

Artikel 34a van het Akkoord verplicht Verdragsluitende partijen om goede diensten te verlenen bij de terugvordering van onverschuldigde betaalde uitkeringen. Wanneer het Verdrag eindigt komt deze verplichting te vervallen. Dit betekent dat Nederland dit in voorkomende gevallen via civiele procedures dient te regelen.

Koninkrijkspositie

Aangezien het Verdrag alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden geldt, geldt de opzegging eveneens alleen voor het Europese deel van Nederland.

5. Overgangsrecht

Sociale verzekeringen

Artikel 39, eerste lid, van het Verdrag bepaalt dat bij opzegging van het Verdrag elk recht dat met toepassing van het Verdrag is verkregen wordt gehandhaafd. Deze bepaling dient in die zin te worden uitgelegd dat op grond van deze bepaling de export naar Marokko van de uitkeringen op grond van de ZW, WIA, WAO, WAZ, TW, Anw en de AOW⁹ die reeds op de dag voor de datum van buitenwerkingtreding van dit Verdrag plaatsvindt, wordt gehandhaafd. Overigens geldt dit alleen voor de uitkering die op het moment van de buitenwerkingtreding van het Verdrag wordt geëxporteerd en zolang de uitkeringsgerechtigde blijft wonen in hetzelfde land. Dit laatste betekent dat bijvoorbeeld bij de overgang van een WIA-uitkering naar een AOW-uitkering, de AOW-uitkering niet onder de eerbiedigende werking valt.¹⁰ Betrokkene heeft in dat geval hooguit recht op een AOW-uitkering ter hoogte van het gehuwdenpensioen. Voor zover het verdrag in de weg stond aan de toepassing van het woonlandbeginsel betekent de overgangsbepaling dat op de op grond van het overgangsrecht te exporteren uitkering het woonlandbeginsel evenmin kan worden toegepast.

Met betrekking tot de kinderbijslag en kindgebonden budget betekent de eerbiedigende werking dat deze – gelet op de kwartaalsystematiek – na een overgangperiode van zes maanden eindigen conform de overgangsbepaling in de WHEK.

Voor mensen die vóór de effectuering van de opzegging al een verdragsrecht op zorg ten laste van Nederland hadden, geldt de overgangsregeling van het Verdrag. Men dient in dat geval wel betaling van de verdragsbij-

⁹ Het betreft hier een eventuele partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. Het basisbedrag AOW kan overal uitbetaald worden.

¹⁰ Voor personen die reeds vóór inwerkingtreding van de Wet BEU op 1 januari 2000 in een niet-verdragsland woonden en voor die datum recht hadden geldt een specifieke overgangsregeling. Deze groep behoudt zijn recht op een ongewijzigde uitkering op grond van de zogenaamde Pardonregeling die is ingevoerd bij wet van 7 december 2006 (Stb. 2006, 697). Dit geldt voor AOW-, Anw-, WAO- en WAZ-uitkeringen.

dragen voort te zetten. Het gaat hier om in Marokko wonende gezinsleden van in Nederland werkende Marokkaanse werknemers, in Marokko wonende rechthebbenden op Nederlandse uitkeringen en pensioenen en hun in Marokko wonende gezinsleden.

Tijdvakken

Aanspraken op grond van tijdvakken, vervuld vóór de datum, waarop de opzegging van kracht is geworden, worden niet door de opzegging teniet gedaan; het behoud ervan zal voor het tijdvak na de opzegging in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld of bij gebreke daarvan door de eigen wettelijke regelingen van het betrokken orgaan (artikel 39, tweede lid). Dit artikellid dient gelezen te worden in relatie tot artikel 4 van het Verdrag, dat ziet op de samentelling van tijdvakken wanneer een werknemer of een met hem gelijkgestelde achtereenvolgens of afwisselend aan de wettelijke regelingen van beide Verdragsluitende Partijen onderworpen is geweest. Dit betekent dat wanneer voor de WIA of de WW tijdvakken van arbeid of verzekering op grond van artikel 4 moeten worden samengeteld deze verplichting ook blijft gelden na opzegging van het Verdrag voor zover het gaat om tijdvakken die zijn vervuld vóór de opzegging van het Verdrag. Hierover zal conform verdragsafpraak in overleg worden getreden met Marokko.

Zorgaanspraken

Aanspraken op zorg ten laste van Nederland van in Marokko wonende «verdragsgerechtigden» moeten op grond van het Verdrag worden geëerbiedigd, zolang zich geen voor die aanspraken relevante wijzigingen in de situatie voordoen. Zodanige veranderingen zijn bijvoorbeeld het gaan werken in Marokko, het ontvangen van een Marokkaans pensioen naast het Nederlandse pensioen en het verlies van een Nederlands nabestaandenpensioen. Tegenover het recht op voortzetting van de aanspraken staat de plicht tot het betalen van verdragsbijdragen. Ook personen die op het moment van inwerkingtreding van de opzegging in Marokko zorg krijgen op grond van de tijdelijk verblijfbepaling, kan de behandeling ten laste van Nederland afmaken voor zover dat binnen Marokko geschiedt gedurende dat verblijf. Dit betekent zowel voor het Zorginstituut Nederland (voormalig CVZ, hierna: het Zorginstituut), het verbindingsorgaan in de zin van het Verdrag en verantwoordelijk voor afrekening van zorgkosten en bijdrage-inning bij verdragsgerechtigden, als voor het Marokkaanse verbindingsorgaan dat de bestaande administratie in stand moet blijven en dat de voor de wederzijdse afrekening van zorgkosten benodigde informatie uitgewisseld blijft worden.

6. Associatierecht

In 1996 is de Euro-mediterrane overeenkomst gesloten waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko anderzijds (PB EU L70 van 18 maart 2000) (hierna Associatieakkoord). In de artikelen 65 tot en met 68 zijn bepalingen neergelegd inzake de sociale zekerheid van

werknemers met de Marokkaanse nationaliteit werkzaam in een lidstaat van de EU. Deze bepalingen verplichten niet tot export van uitkeringen.¹¹

De EU en Marokko hebben in 2014 de onderhandelingen over de totstandkoming van een Associatiebesluit met betrekking tot de vaststelling van bepalingen voor de coördinatie van sociale zekerheid van de EU in relatie tot Marokko afgerond. De totstandkoming van het Associatiebesluit vloeit rechtstreeks voort uit het overkoepelende Associatieakkoord met Marokko. Over de onderhandelingen en de Nederlandse inzet inzake dit Associatiebesluit is in het verleden regelmatig met de Tweede Kamer gesproken. Het mandaat is op 21 oktober 2010 door de Raad van de Europese Unie vastgesteld¹². Naar verwachting zal dit besluit in 2015 in werking treden na ondertekening door de Associatieraad. Zodra dit Associatiebesluit van kracht wordt ontstaat, uitgaande van het huidige conceptbesluit, opnieuw een exportverplichting voor de partnertoeslag en gedifferentieerde uitkering naar leefvorm op grond van de AOW en de uitkeringen op grond van de Anw. Tevens ontstaat opnieuw een exportverplichting voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zover de arbeidsongeschiktheid voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte. De kinderbijslag en het kindgebonden budget zijn uitgesloten van de verplichting tot export.

Het concept-Associatiebesluit bevat tevens handhavingsmechanismen.¹³ Op grond van artikel 5 geldt voor uitkeringsgerechtigden een informatieplicht. Op grond van artikel 6 van het conceptbesluit kunnen de Marokkaanse uitvoeringsinstanties op het gebied van de sociale zekerheid voor de Nederlandse uitvoeringsorganen geneeskundige onderzoeken en administratieve controles verrichten. Onderzoek in Nederland blijft mogelijk mits het medische verantwoord is voor betrokkene om te reizen. Omdat het concept-Associatiebesluit zich beperkt tot arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wegens arbeidsongevallen en beroepsziekten – een onderscheid dat Nederland niet maakt – kan Nederland strikt genomen op grond van dit Associatiebesluit alleen in die gevallen medewerking vragen ten behoeve van medische keuringen door de CNSS. Voorts wordt in artikel 9 van het concept-Associatiebesluit bepaald dat de administratieve procedures in bestaande bilaterale overeenkomsten van toepassing blijven. Indien het Verdrag eindigt dan heeft dit artikel, behoudens

¹¹ Naar zijn bewoordingen handelt artikel 65, vierde lid, over het wegnemen van deviezenbeperkingen ten aanzien van het overmaken, door werknemers, van aan hen toekomende uitkeringen naar Marokko. Exportverplichtingen in socialezekerheidsverdragen en EG-verordeningen plegen anders te worden geformuleerd. Indien men desalniettemin zou aannemen, dat bedoeld artikellid naar zijn bedoeling mede het oog heeft op het invoeren van een exportverplichting voor de socialezekerheidsadministratie in geval de uitkeringsgerechtigde niet meer woonachtig is in de uitkerende staat, en mede betrekking heeft op andere personen dan werknemers, moet worden opgemerkt, dat een dergelijke bepaling, overeenkomstig artikel 67 van de Associatie-overeenkomst, nadere uitwerking behoeft teneinde deze export verantwoord te kunnen doen plaatsvinden. Het gaat hierbij o.m. om een nadere bepaling van de groep van personen ten aanzien van wie deze exportverplichting dient te gelden, bepalingen ter voorkoming van samenloop met gelijksoortige uitkeringen, alsmede bepalingen in het administratieve vlak ten aanzien van de controle op de uitkeringsvoorwaarden in het woonland, de wederzijdse bijstand tussen de betrokken administratieve organen, en ten aanzien van de uitbetaling. Artikel 65, vierde lid, kent, anders dan artikel 65, eerste lid, van de Associatie-overeenkomst, dan ook geen rechtstreekse werking (zie het arrest Yousfi (C-58/93)).

¹² Besluit van de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2010 betreffende het standpunt met betrekking tot de vaststelling van bepalingen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels dat de Europese Unie zal innemen in de Associatieraad die is opgericht bij de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PbEU 2010, L 306/2).

¹³ Deze handhavingsmechanisme beperken zich tot de gecoördineerde sociale zekerheid en bieden derhalve geen grondslag voor vermogenscontroles in het kader van de bijstand.

artikel 31a van het Akkoord, geen betekenis voor Nederland. Daarnaast bestaat op grond van artikel 10 van het concept-Associatiebesluit de mogelijkheid om aanvullende overeenkomsten met Marokko te sluiten voor het bestrijden van fraude en gebreken.

7. Inwerkingtreding

Ingevolge artikel 2 treedt deze wet in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Opzegging van het Verdrag dient te geschieden uiterlijk zes maanden vóór het einde van het lopende kalenderjaar; het Verdrag houdt alsdan op van kracht te zijn aan het einde van dat jaar. De regering streeft ernaar vóór 1 juli 2015 het Verdrag op te zeggen zodat de beëindiging van het Verdrag met ingang van 1 januari 2016 effectief zal zijn.

Krachtens bepalingen in de diverse sociale verzekeringswetten dient de Minister van SZW bekend te maken in welke landen op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op uitkering kan bestaan. Na opzegging van het Verdrag zal de thans geldende bekendmaking ten aanzien van Marokko worden aangepast.

8. Financiële effecten

Uitkeringslasten

A. Kinderbijslagen

Marokko is het land met de grootste uitkeringslast van de AKW en Wet op het kindgebonden budget (WKB) buiten de EU. De uitkeringslasten van AKW en WKB laten meerjarig een dalend patroon zien. Indien het Verdrag uiterlijk per 1 juli 2015 wordt opgezegd, zal de export van AKW en WKB voor de nieuwe gevallen stoppen per 1 januari 2016 en voor de lopende gevallen wegens overgangsrecht per 1 juli 2016. Dit wetsvoorstel heeft vooral financiële gevolgen voor personen die in Nederland wonen of werken en een kind hebben dat woonachtig is in Marokko¹⁴.

De geraamde besparing per jaar op de uitkeringslasten AKW en WKB als gevolg van opzegging van het Verdrag is weergegeven in Tabel 1. Wegens overgangsrecht zijn de besparingen in het eerste jaar lager dan in de daaropvolgende jaren.

Tabel 1. Te realiseren besparing op uitkeringslasten bij opzegging van het verdrag met Marokko (miljoen €)

	2015	2016	2017 en struc.
AKW	0	0,5	2,0
WKB	0	0,7	1,2
Totaal	0	1,2	3,2

¹⁴ Verzekerden die op een andere grond dan het verdragsrecht kinderbijslag of kindgebonden budget ontvangen ten behoeve van een kind in het buitenland, blijven ook na opzegging van het socialezekerheidsverdrag het recht daarop behouden. Deze uitzonderingsgroep bestaat uit onder meer personen die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang en personen werkzaam op een ambassade. De grootte van deze groep in Marokko is echter verwaarloosbaar.

B. Overige uitkeringen

De te realiseren besparing als gevolg van het vervallen van de exportverplichting Anw voor nieuwe gevallen bedraagt naar verwachting jaarlijks € 0,8 mln., uitgaand van de toepassing van de woonlandfactor.¹⁵ Bij verder ongewijzigd beleid groeit de besparing in ongeveer 20 jaar tot een structureel niveau van circa € 8 miljoen. Momenteel lopen nog gerechtelijke procedures over de toepassing van het woonlandbeginsel.

De te realiseren besparingen als gevolg van het vervallen van de exportverplichting TW voor nieuwe gevallen zijn naar verwachting verwaarloosbaar. De omvang van het bestaande bestand neemt af. Jaarlijks komen er weinig nieuwe gevallen bij. De te realiseren besparingen als gevolg van het vervallen van de exportverplichting voor nieuwe instroom in de WAO/WAZ/WIA (met uitzondering van uitkeringen die voortvloeien uit een arbeidsongeval of beroepsziekte) zijn naar verwachting eveneens klein. Ten aanzien van de partnertoeslag AOW en de AOW-aanvulling alleenstaande zijn de besparingen naar verwachting ongeveer € 1 miljoen per jaar. Dit bedrag loopt bij ongewijzigd beleid op tot structureel ongeveer € 20 miljoen (rond 2035).

Hierbij wordt aangetekend dat zodra het Associatiebesluit met Marokko van kracht wordt, uitgaande van het huidige conceptbesluit, opnieuw een exportverplichting ontstaat voor de partnertoeslag en gedifferentieerde uitkering naar leefvorm op grond van de AOW en nabestaanden en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Daarnaast zijn er waarschijnlijk kosten als gevolg van verminderde mogelijkheden van handhaving op uitkeringen. Deze kosten worden geschat op ongeveer € 1,2 miljoen per jaar (zie paragraaf 4 onder handhaving).

De omvang van de export van sociale zekerheidsuitkeringen naar Marokko is weergegeven in tabel 2. Op grond van het overgangsrecht artikel 39, eerste lid van het Verdrag, dienen deze uitkeringen ook na beëindiging van het Verdrag te blijven geëxporteerd voor zover ze niet vanwege een andere reden worden beëindigd.

Tabel 2. Jaarbedrag 2012 van uitkeringen die ook na beëindiging van het Verdrag met Marokko geëxporteerd dienen te blijven (€ mln.)

	2012
WAO	13,5
WAZ	0,1
WIA + WGA	0,8
TW	1,7
Anw	14
AOW	67 ¹

¹ Het genoemde bedrag betreft alle AOW-uitkeringen naar Marokko. Het overgangsrecht is alleen relevant voor de partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden.

¹⁵ Hierbij is geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten die optreden wanneer Anw-gerechtigden minder snel zullen besluiten om in Marokko te gaan wonen.

C. Medische zorg

Werelddekking

De besparing die wordt gerealiseerd doordat geen vergoeding meer wordt verleend voor de kosten van medische zorg bij tijdelijk verblijf in Marokko wordt geschat op € 5¹⁶ miljoen per jaar.

Medische zorg voor verdragsgerechtigden

Verdragsgerechtigden die op het moment van buitenwerkingtreding van het Verdrag in Marokko wonen behouden op basis van het overgangsrecht recht op vergoeding van zorgkosten ten laste van Nederland. Bij het Zorginstituut stonden in 2013 ruim 22.000 verdragsgerechtigden geregistreerd. Het betreft circa 12.000 gepensioneerden of uitkeringsgerechtigden en circa 10.000 gezinsleden. De ontvangen verdragsbijdrage over 2013 bedraagt bijna € 0,4 miljoen. De aan Marokko betaalde vaste bedragen voor de zorg die aan deze groep is verleend bedragen ruim € 9 miljoen.

Na buitenwerkingtreding van het Verdrag komen er geen nieuwe verdragsgerechtigden meer bij. De besparing die hiermee wordt gerealiseerd wordt geschat op € 0,8 miljoen cumulatief per jaar. Wel kan vanuit de Remigratiewet een tegemoetkoming voor een ziektekostenverzekering worden betaald.

Administratieve lasten

Het stopzetten van de export van de AKW en de WKB naar Marokko leidt op korte termijn tot een lichte toename van de administratieve lasten voor burgers, omdat zij kennis moeten nemen van de maatregel. Het betreft circa 3500 AKW-gerechtigden die kennis dienen te nemen dat zij niet langer een kinderbijslaguitkering ontvangen. Op de langere termijn leidt de stopzetting daarentegen tot een afname van de administratieve lasten van burgers, omdat er geen nieuwe instroom in de uitkeringen meer is. Zowel de eenmalige toename als de structurele afname betreft geringe mutaties in de administratieve lasten voor burgers.

Uitvoeringskosten

De opzegging van het Verdrag heeft gevolgen voor de uitvoeringskosten bij de Sociale verzekeringsbank (SVB). Er van uitgaande dat het Associatiebesluit tussen de EU en Marokko eerder in werking treedt dan, dan wel gelijktijdig in werking treedt met, het buiten werking stellen van het verdrag (1 januari 2016) zijn de effecten op de uitvoeringskosten als volgt. De eenmalige kosten worden begroot op € 385.000,-. Op de structurele kosten wordt een besparing voorzien van € 200.000,- per jaar. In het eerste jaar na invoering zal dit ongeveer de helft zijn aangezien er sprake zal zijn van een overgangstermijn van de bestaande AKW-uitkeringen.

De implementatiekosten en structurele uitvoeringskosten voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) bedragen minder dan € 1 miljoen. Op basis van een bestuurlijke afspraak tussen het Ministerie van SZW en UWV worden uitvoeringskosten als gevolg van beleidswijzigingen kleiner dan € 1 miljoen binnen het reguliere budget van UWV opgevangen.

¹⁶ Geschatte kosten van zorg bij tijdelijk verblijf o.g.v. gemiddelden over een aantal jaren uit hoofde van zowel verdrag als Zvw-basispolis.

Voor het Zorginstituut geldt dat de afrekening van de kosten voor medische zorg bij tijdelijk verblijf snel komt te vervallen. Het behoud van recht op zorg op grond van het overgangsrecht betekent dat de relatie met Marokko deels in stand blijft. De afname van de daarmee samenhangende werkzaamheden zal gelijke tred houden met de afname van de groep verdragsgerechtigden die onder het overgangsrecht valt. De werkzaamheden voor nieuwe inschrijvingen komen met ingang van de beëindiging van het Verdrag direct geheel te vervallen. Op basis van de gegevens van de laatste 5 jaar gaat het op jaarbasis om ongeveer 1.700 personen (1.000 «hoofdgerechtigden» en 700 gezinsleden).

Schematisch zijn de financiële gevolgen exclusief uitvoeringskosten als volgt samen te vatten:

	Besparingen per jaar na opzegging verdrag zonder associatiebesluit	Besparingen per jaar na opzegging verdrag na inwerkingtreden associatiebesluit
Stopzetten export kinderbijslag en kindgebonden budget ¹	€ 3,2 miljoen	€ 3,2 miljoen
Werelddekking bij tijdelijk verblijf	€ 5 miljoen	€ 5 miljoen
Zorgkosten nieuwe verdragsgerechtigden	€ 0,8 miljoen	€ 0,8 miljoen
Geen export nieuwe uitkeringen Anw, WAO, WIA, WAZ, TW en AOW p-toeslag en aan-aanvulling ²	€ 1,8 miljoen	€ 0
Vervallen handhaving (schatting)	-/- € 1,2 miljoen	-/- € 1,2 miljoen
Totale besparing	€ 9,6 miljoen	€ 7,8 miljoen

¹ Momenteel lopen nog procedures bij de Centrale Raad van Beroep over de toepassing van het woonlandbeginsel op kinderbijslag voor gerechtigden woonachtig in Marokko. Mocht deze voor de Staat negatief uitpakken dan wordt de besparing door verdragsopzegging voor kinderbijslag verhoogd naar circa € 3,5 miljoen per jaar.

² Zie voor de structurele besparing paragraaf 8 Financiële effecten.

9. Ontvangen commentaren

Het wetsvoorstel is voor toetsing voorgelegd aan de Inspectie SZW, het Zorginstituut, het UWV en de SVB.

De Inspectie SZW heeft geen opmerkingen over de toezichtbaarheid. Het UWV en de SVB achten beëindiging van het Verdrag per 1 januari 2016 uitvoerbaar.

Het UWV en SVB merken op dat door opzegging van het Verdrag en het Akkoord de controle op rechtmatigheid van de lopende uitkeringen moeilijker wordt. UWV en SVB hebben in niet-verdragslanden beperkte mogelijkheden om de juistheid van de door de klant opgegeven gegevens te controleren. Na de buitenwerkingtreding van het Verdrag en het Akkoord resteert een beperkte juridische basis voor handhaving ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden die op 31 december 2015 in Marokko wonen. Artikel 31a van het Akkoord regelt de controle van de rechtmatigheid van de sociale zekerheidsuitkeringen maar blijft bij opzegging van het Verdrag van toepassing. De SVB wijst er op dat het de vraag is hoe hier in praktijk mee omgegaan zal worden waarbij de bereidwilligheid van de Marokkaanse autoriteiten een belangrijke rol zal spelen. Er bestaat een serieus risico dat het Marokkaanse verbindingsorgaan CNSS niet langer tot samenwerking bereid is en de controlemogelijkheden fors worden beperkt.

UWV, SVB en het Zorginstituut wijzen verder op de belangrijke rol die sociaal attaché in Marokko vervult bij het onderhouden van contacten in Marokko. Het Zorginstituut merkt op dat ook na beëindiging van het verdrag samenwerking met de Marokkaanse autoriteiten nodig blijft om uitvoering te geven aan het overgangsrecht. Volgens UWV en SVB is daarnaast de preventieve werking van de aanwezigheid van de sociaal attaché niet te verwaarlozen.

UWV, SVB en de Inspectie SZW geven verder aan dat bij beëindiging van het Verdrag er geen juridische basis meer is voor het uitvoeren van de vermogenscontroles WWB. De Inspectie SZW wijst op de risico's dat dit oplevert voor de rechtmatige uitvoering van de WWB.

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