

Vergaderjaar 2013–2014

33 856

Wijziging van de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940–1945 in verband met het vervallen van de grondslag naar het inkomen in Indonesisch courant

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Aanleiding

Op 20 december 2012 heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) geoordeeld dat de Pensioen- en Uitkeringsraad (hierna: PUR) bij de vaststelling van de grondslag voor de uitkering op grond van de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940–1945 (hierna: Wuv) het artikel van deze wet waar de toepassing van de rupiah-grondslag wordt geregeld buiten toepassing had moeten laten, omdat die grondslag een niet te rechtvaardigen onderscheid maakt op grond van nationale afkomst in de zin van artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR. CRvB 10/4054 WUV R003 91). Met dit wetsvoorstel vervalt de aparte rupiah-grondslag, zodat voor alle uitkeringsgerechtigden zal worden uitgegaan van de euro-grondslag. Hiermee wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden die vervolgd zijn in het voormalige Nederlands-Indië en in Indonesië gevestigd zijn en uitkeringsgerechtigden die elders wonen.

Achtergrond van de Wuv en de rupiah-grondslag

De Wuv is in 1972 tot stand gekomen om degenen die om redenen van ras, geloof of wereldbeschouwing tijdens de bezetting van Nederland en het voormalige Nederlands-Indië in de periode 1940–1945 zijn vervolgd, in staat te stellen te kunnen voortleven overeenkomstig het levenspeil waarop zij leefden vóór de materiële gevolgen van de vervolging tot uiting kwamen. Wegens de medische (veelal psychische gevolgen) van de vervolging werden deze oorlogsslachtoffers als een bijzondere groep beschouwd waarvoor een bijzondere solidariteitsplicht bestaat. De Wuv biedt daarom een maandelijks inkomensaanvullende uitkering die een individueel vastgesteld inkomen garandeert. Deze uitkering is geen vergoeding voor gemiste kansen of verloren bezittingen en is geen smartengeld voor ondergaan leed, maar een financiële ondersteuning voor vervolgingslachtoffers.

In artikel 8 van de Wuv is neergelegd hoe de grondslag wordt vastgesteld waarnaar de uitkering wordt berekend. Volgens het tweede lid van dit artikel wordt de grondslag vastgesteld naar het inkomen uit arbeid in beroep of bedrijf dat de vervolgde ten tijde van de aanvraag in Nederland zou hebben genoten. In artikel 8, derde lid, onder a, van de Wuv is bepaald dat indien het in het tweede lid bedoelde beroep of bedrijf buiten Nederland werd uitgeoefend, bij de vaststelling van de grondslag waarnaar de uitkering wordt berekend, rekening wordt gehouden met het meest vergelijkbare beroep of bedrijf in Nederland. In artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv is bepaald, dat in afwijking van het bepaalde onder a, de grondslag wordt vastgesteld naar het inkomen in Indonesisch courant (rupiah) dat uit het aldaar uitgeoefende beroep of bedrijf zou zijn genoten, indien de vervolging in het voormalige Nederlands-Indië heeft plaatsgehad en de uitkeringsgerechtigde in Indonesië gevestigd is.

De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv laat zien dat de wetgever als hoofdregel beschouwt dat het inkomen wordt vastgesteld naar Nederlandse verhoudingen. Van deze regel heeft de wetgever willen afwijken voor gevallen waarin de vervolging in het voormalige Nederlands-Indië heeft plaatsgevonden en de uitkeringsgerechtigde in Indonesië gevestigd is. De uitbetaling in Indonesisch courant van een uitkering vastgesteld naar het meest vergelijkbare beroep of bedrijf in Nederland zou – door de afwijkende levensstandaard in Indonesië – ertoe leiden dat de uitkering tot een niet aanvaardbaar bedrag zou uitgaan boven het loon- en prijsniveau aldaar. Dit zou niet in overeenstemming zijn met een van de uitgangspunten van de Wuv, te weten het behouden en herstellen van het oorspronkelijke levenspeil (Kamerstukken II 1971/72, 12 039, nr. 3, blz. 13).

Met het aansluiten van de uitkering bij de levensstandaard van de uitkeringsgerechtigde in Indonesië is dus beoogd dat – overeenkomstig de strekking van de Wuv – het oorspronkelijke levenspeil van betrokkene wordt behouden of hersteld, maar ook niet meer dan dat. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan artikel 18, vierde lid, van de Wuv waarin is bepaald dat de grondslagen en de bedragen van de Wuv-uitkeringen voor de in Indonesië woonachtige gerechtigden worden herzien indien de ontwikkeling van de lonen en prijzen aldaar daartoe aanleiding geven.

De rupiah-grondslag in het licht van artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Een Wuv-gerechtigde in Indonesië heeft in 2006 tegen het hanteren van de uitzonderingsbepaling in artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv een klacht ingediend bij de toenmalige Commissie Gelijke Behandeling (hierna: CGB). Eind 2007 kwam de CGB in deze zaak over de vraag of met de rupiah-grondslag een verboden onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit of ras, tot het volgende oordeel (CGB 2007-152). De doelstelling van de wet, het behouden of herstellen van het oorspronkelijke levenspeil van voor de vervolging dan wel voor het intreden van de («causale») invaliditeit, is volgens de CGB legitiem. De twee middelen om dit doel te bereiken acht de CGB echter niet geschikt. In de eerste plaats is de eis dat de uitkeringsgerechtigde ten tijde van de aanvraag in Indonesië is gevestigd, niet geschikt om het oorspronkelijke levenspeil voor alle uitkeringsgerechtigden te behouden of te herstellen. In de tweede plaats ziet de CGB niet in hoe het criterium dat de vervolging in het voormalige Nederlands-Indië plaats moet hebben gehad, kan bijdragen aan het bereiken van het behouden of herstellen van het levenspeil. De CGB gaf bovendien aan dat een voor de hand liggend alternatief beschikbaar was in de mogelijkheid om aan de hand van het niveau van het levenspeil van

het land van vestiging op het moment van de ontvangst van de uitkering (een algemeen woonlandbeginsel), de grondslag voor de uitkering te bepalen. Hiermee was de rupiah-grondslag volgens de CGB niet noodzakelijk om het legitieme doel te bereiken. De CGB komt dan ook tot het oordeel dat sprake is van een verboden indirect onderscheid op grond van ras en de rupiah-grondslag daarmee strijdig is met artikel 7a van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). De CGB beval in het oordeel aan om de rupiah-grondslag met terugwerkende kracht buiten toepassing te laten.

Op 27 februari 2008 is door de toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan de Tweede Kamer gemeld dat de Wuv zodanig zal worden aangepast dat het verboden onderscheid komt te vervallen (kenmerk OHW-CB-U-2830702). Wel werd door de Staatssecretaris al gewezen op de grote complexiteit van het onderwerp en de mogelijk negatieve inkomenseffecten van de aanpassing voor sommige groepen. Aan de CGB werd gevraagd actief mee te denken over de wijze waarop het verboden onderscheid kan worden weggenomen, zonder negatieve inkomensgevolgen voor bestaande cliënten. Een gesprek daarover tussen de Staatssecretaris en het CGB-bestuur leidde niet tot een hanteerbare oplossing.

Om een weloverwogen besluit te kunnen nemen is vervolgens adviesbureau PricewaterhouseCoopers ingeschakeld om onderzoek te doen naar de budgettaire en inkomensgevolgen van alternatieve routes om het verboden onderscheid op te heffen. De berekende (financiële) gevolgen, w.o. de kosten van de door de CGB voorgestelde terugwerkende kracht (arbitrair vastgesteld op 1 april 2004 omdat dit de datum is waarop de CGB de bevoegdheid kreeg om zijn niet bindende oordeel te geven in kwesties zoals de onderhavige), de door de PUR toen getaxeerde grote uitvoeringsconsequenties bij invoering van het woonlandbeginsel en de uitkomsten van een door de Staatssecretaris gevraagde review van de CGB-uitspraak door de Landsadvocaat, waren dusdanig dat is besloten de Wuv niet aan te passen. Dat besluit is op

25 januari 2010 naar de Tweede Kamer gecommuniceerd (Kamerstukken II 2009/10, 20 454, nr. 98, blz. 10 en 11).

In de uitspraak van 20 december 2012 heeft de CRvB bepaald dat de PUR bij de berekening van de uitkering van betrokkene artikel 8, derde lid, aanhef en onder b, van de Wuv buiten toepassing had moeten laten en de uitkering had moeten berekenen op grond van de hoofdregel (euro-grondslag) neergelegd in onderdeel a van dat artikellid. De argumentatie in de uitspraak is vrijwel identiek aan de redenering van de CGB uit 2007. Hoewel het doel van de rupiah-grondslag legitiem is, is het middel niet geschikt om dat doel te bereiken. Ook de CRvB ziet niet in hoe het criterium dat de vervolging in het toenmalige Nederlands-Indië heeft plaatsgevonden rechtstreeks aan het behoud of herstel van het oorspronkelijke levenspeil kan bijdragen. Ook het vereiste dat de aanvrager ten tijde van de aanvraag in Indonesië gevestigd moet zijn, acht de CRvB niet geschikt. Niet in Indonesië gevestigde uitkeringsgerechtigden ontvangen immers, ongeacht het land van vestiging en het levenspeil in dat land, een uitkering naar de op de Nederlandse situatie afgestemde euro-grondslag. Bovendien mist het middel haar doel indien de uitkering vervolgens niet in het land van de aanvraag wordt genoten. De CRvB wijst in zijn uitspraak bovendien expliciet op het oordeel van de CGB dat artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv niet noodzakelijk is, omdat er een voor de hand liggend alternatief is, te weten het woonlandbeginsel. Het gemaakte onderscheid levert volgens de CRvB discriminatie op in de zin van artikel 26 van het IVBPR.

Afweging van alternatieven

Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB is door de Staatssecretaris van VWS aan de PUR/Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB. Sinds 1 januari 2011 is de SVB op grond van de Wet uitvoering wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen belast met de uitvoering van bedoelde wetten) opnieuw om een uitvoeringstoets gevraagd. Gelet op de eerder naar aanleiding van het advies van de CGB door de PUR ingeschatte grote uitvoeringsconsequenties bij de invoering van het woonlandbeginsel is ten aanzien van de nieuwe uitvoeringstoets aangegeven dat deze toets vooral zou moeten gaan om de uitvoerbaarheid van (een vorm van) het woonlandbeginsel.

De PUR/SVB heeft de volgende criteria gehanteerd bij de weging van de verschillende opties:

- optie is uitvoerbaar zonder ingrijpende kosten voor de uitvoering;
- politiek draagvlak is plausibel (geen verslechtering van de positie van bestaande cliënten);
- optie is in overeenstemming met de uitgangspunten van de wet;
- optie is niet direct/indirect discriminatoir;
- de additionele programma-uitgaven zijn zo beperkt mogelijk;
- de variant is in de lijn van de al jaren geleden ingezette trend van de vereenvoudiging van de uitvoering.

De PUR/SVB komt tot de conclusie dat geen van de opties aan alle criteria voldoet. Invoering van het woonlandbeginsel in de Wuv wordt zowel juridisch en uitvoeringstechnisch gekwalificeerd als zeer problematisch. De daarvoor aangevoerde belangrijkste argumenten zijn: de forse inkomensdaling voor groepen bestaande cliënten, rechtsongelijkheid als bestaande cliënten worden ontzien (en daarmee discriminatie van nieuwe cliënten), de woonlandfactoren kunnen jaarlijks flink fluctueren en daarmee ook het inkomen van de (ruim 6.000) buitenlandse gerechtigden wat indruist tegen de vereenvoudiging van de wetsuitvoering, om (oneigenlijke) afwegingsmogelijkheden tussen de verschillende wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen te voorkomen zal het woonlandbeginsel ook in de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 en de wetten buitengewoon pensioen moeten worden ingevoerd, het woonlandbeginsel verdraagt zich niet met de wijze van indexeren van de pensioenen en uitkeringen aan de hand van het Nederlandse minimumloon nu de pensioenen en uitkeringen niet meer volledig op de Nederlandse situatie zijn afgestemd.

Tot slot wijst de PUR/SVB erop dat de consequenties voor de uitvoering van de invoering van het woonlandbeginsel in de wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen enorm zullen zijn. Vele beleidsregels, instructies en procedures alsmede het automatiseringssysteem zullen ingrijpend moeten worden aangepast.

Op basis van de uitgevoerde analyse concludeert de PUR/SVB dat een (brede) invoering van het woonlandbeginsel in de wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen geen begaanbare weg is. Het schrappen van het uitzonderingsartikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv is de enige oplossing waarbij er geen sprake is van discriminatie en waarbij de voornoemde problemen niet spelen.

Gelet op het vorenstaande komen artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv waarin de rupiah-grondslag is geformaliseerd en artikel 8, achtste lid, van die wet waarin de minimum en maximum grondslagbedragen in rupiah staan vermeld, te vervallen. Dit heeft als consequentie dat de verwijzingen naar deze artikelliden in verschillende andere artikelen van de Wuv komen te vervallen. Het gaat hierbij om artikel 8, vijfde en zevende lid, artikel 10, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder a en b, artikel 14, eerste

lid, onder c, artikel 16, derde lid, en artikel 17, tweede lid, onder a. Aangezien de berekening van de Wuv-uitkeringen voor de in Indonesië wonende gerechtigden aan de hand van Nederlandse maatstaven zal plaatsvinden is het logisch dat de indexering van deze uitkeringen ook aan de hand van een Nederlandse maatstaf zal geschieden. De in artikel 18, derde en vierde lid, specifiek voor de voornoemde gerechtigden in de Wuv opgenomen indexeringsbepalingen komen dan ook te vervallen.

Inwerkingtreding

Het onderhavige wetsvoorstel is een direct gevolg van de uitspraak van de CRvB van 20 december 2012. Gelet op de formele rechtskracht van deze rechterlijke uitspraak treedt het voorstel met terugwerkende kracht in werking op dezelfde datum als de datum waarop de CRvB zijn uitspraak heeft gedaan.

Eerst vanaf de datum van deze uitspraak is formeel juridisch dwingend bepaald dat het artikel in de Wuv waarin toepassing wordt gegeven aan de rupiah-grondslag in strijd is met artikel 26 IVBPR en buiten toepassing moet worden gelaten.

Vóór de datum van deze uitspraak was het geldend recht dat de grondslagen voor de vervolgingsslachtoffers die in het voormalige Nederlands-Indië zijn vervolgd en in Indonesië wonen in rupiah's werden vastgesteld. De voor 20 december 2012 door de PUR/SVB genomen beschikkingen met een grondslag naar Indonesische maatstaf zijn dan ook in overeenstemming met de geldende wettekst genomen. Uit de in het Nederlandse recht geldende «leer van de formele rechtskracht» van beschikkingen volgt dat er geen sprake is van terugwerkende kracht voor de datum van de uitspraak van de CRvB als de eerdere (naar geldend recht juiste) beschikkingen «in kracht van gewijsde» zijn gegaan.

Er is niet voor gekozen het wetsvoorstel terugwerkende kracht te geven tot de datum waarop de CGB ten aanzien van artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv heeft geoordeeld dat er sprake is van een verboden indirect onderscheid op grond van ras en dat de rupiah-grondslag daarmee strijdig is met artikel 7a van de Awgb. Dit hangt daarmee samen dat het oordeel van de CGB waarin deze conclusie is getrokken (16 augustus 2007), anders dan de uitspraak van de CRvB van 20 december 2012, juridisch niet bindend is.

Aan een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht kleven geen bezwaren omdat het voorstel geen negatieve financiële consequenties heeft voor de belanghebbenden. Over de gevolgen van de wetwijziging voor de uitvoering is overleg gevoerd met de SVB.

Aangezien de met de wetwijziging samenhangende uitvoeringswerkzaamheden binnen het bestaande (ICT-)uitvoeringssysteem kunnen worden verricht levert dit geen problemen op voor de SVB.

In beginsel wordt pas gestart met de uitvoering van wetsvoorstellen wanneer de parlementaire behandeling is afgerond en het wetsvoorstel dus door beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard. Het kabinet meent dat de uitspraak van de CRvB het noodzakelijk maakt dat de uitvoering van dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na de datum van die uitspraak moet plaatsvinden.

Met de brief van 6 juni 2013 van de Staatssecretaris van VWS aan de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2012/13, 20 454, nr. 108) is dit naar hen gecommuniceerd. De vaste commissie voor VWS heeft in haar procedurevergadering van 13 juni 2013 deze brief voor kennisgeving aangenomen. Ook het feit dat het gaat om een bijzondere doelgroep die bovendien snel vergrijst, maakt het wenselijk dat de uitvoering van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na de uitspraak van de CRvB plaatsvindt. De SVB is daarom medio augustus 2013 begonnen met het ambtshalve wijzigen van de beschikkingen, zodat

er niet langer dan nodig uitkeringen worden verstrekt op grond van de rupiah-grondslag.

Financiële gevolgen

Op de peildatum van 1 januari 2013 waren er 521 in Indonesië wonende cliënten waarbij als gevolg van dit wetsvoorstel de naar rupiah-grondslag berekende uitkering moet worden herberekend naar de euro-grondslag. De PUR/SVB heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat, uitgaande van een gemiddelde grondslag, de structurele extra programma-uitgaven voor de Wuv € 7,6 mln. zullen bedragen.

Ten aanzien van de programma-uitgaven wordt door de PUR/SVB aangegeven dat deze voor de komende jaren een sterk dalende trend te zien zullen geven. De afname van het bestand in Indonesië wonende cliënten is de afgelopen jaren minimaal 10% per jaar geweest. Tevens is er sprake van een sterke wijziging in de vorm van de aanspraken op de Wuv: van uitkeringen voor de vervolgd zelf naar de (lagere) nabestaandenuitkeringen.

Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de in Indonesië wonende uitkeringsgerechtigden. De enige gegevens die door de gerechtigden dienen te worden geleverd zijn de inkomensgegevens over de maand van de nieuwe vaststelling, zijnde december 2012. Teneinde ervoor te zorgen dat dit geen administratieve lasten voor de cliënten met zich meebrengt heeft de SVB de rapporteurs in Indonesië gevraagd deze gegevens bij de cliënten op te vragen als zij deze medio 2013 bezoeken voor het invullen van het bewijs van in leven zijn. Voor het overige kan de SVB aan de hand van de reeds ten aanzien van de betreffende uitkeringsgerechtigden bestaande dossiers vaststellen wat de grondslag zou moeten zijn naar Nederlandse maatstaven. Het betreft hier een eenmalige uitvoeringsinspanning van de SVB. De feitelijke (eveneens eenmalige) herberekening en uitbetaling van de uitkeringen vinden plaats binnen het bestaande geautomatiseerde systeem. De SVB zal voorts eenmalig de beleidsregels, richtlijnen en instructies aan de nieuwe situatie moeten aanpassen. De SVB raamt het totaal van deze incidentele aan de uitvoering verbonden administratieve lasten op € 180.000. Voorliggend wetsvoorstel heeft geen regeldruk gevolgen voor bedrijven en instellingen.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A, onder 1

Met dit onderdeel, onder 1, wordt het derde lid van artikel 8 van de Wuv opnieuw vastgesteld. Hiermee vervalt onderdeel b van dat lid en dus ook de rupiah-grondslag voor de Wuv-uitkering.

Onderdelen A, onder 2 en 3, B tot en met F

De wijzigingen in deze onderdelen zijn van wetstechnische aard en hangen samen met het vervallen van artikel 8, derde lid, onder b, van de Wuv.

Door het vervallen van artikel 18, vierde lid, van die wet vervalt de grondslag voor de regelingen waarmee in de afgelopen jaren de Wuv-grondslagen en bedragen met betrekking tot Indonesië zijn

aangepast. De op dat artikel gebaseerde aanpassingsregelingen vervallen derhalve van rechtswege.

Artikel II

Dit overgangsartikel geeft in het eerste lid een bevoegdheid aan de SVB om, in afwijking van artikel 61, tweede lid, van de Wuv beschikkingen ambtshalve te wijzigen in het voordeel van de uitkeringsgerechtigde wegens het vervallen van de rupiah-grondslag.

Het tweede lid bepaalt dat, in afwijking van artikel 61, derde lid, van de Wuv de artikelen 30 tot en met 32b van die wet niet van overeenkomstige toepassing zijn op deze ambtshalve wijziging. Dit betekent dat de uitkeringsgerechtigde die het aangaat geen aanvraag hoeft te doen om de beschikking te laten wijzigen. Ook hoeft geen adviesrapport te worden opgemaakt met betrekking tot de te treffen voorzieningen in de zin van artikel 31 van de Wuv.

Ter bevordering van de kenbaarheid van het overgangsrecht en de vermindering van regeldruk is het in het algemeen wenselijk om het overgangsrecht op te nemen in de te wijzigen wet. Omdat het in dit artikel geformuleerde overgangsrecht betrekking heeft op een zodanig beperkte doelgroep en toepassingsduur (zie ook het algemene deel van deze toelichting onder «Inwerkingtreding») is er voor gekozen om de inhoud van deze bepaling niet in de Wuv zelf op te nemen.

Artikel III

Artikel III bepaalt dat dit wetsvoorstel, indien verheven tot wet, in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en terugwerkt tot en met 20 december 2012. In het algemene deel van deze toelichting is reeds aangegeven dat voor een dergelijke terugwerkende kracht bijzondere redenen bestaan.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn