



VERTROUWELIJK  
Minister

# nota

Korting AOW-gerechtigden Israël

Akkoord SG/DG

Directie Uitvoeringsbeleid  
en Naleving  
Afdeling Sturing ZBO's

Contactpersoon

Datum  
20 februari 2014

Onze referentie

- Groot voordeel bij optie 1 is ook dat de maatregelen (met name de coulantperiode van zes maanden) ook positief uitwerken op de groep betrokkenen zonder oorlogsgetroffenenrecht. Het onderscheid tussen deze vier en de zeven oorlogsgetroffenen blijft inhoudelijk lastig te beargumenteren.
- Het is mogelijk dat Min BuZa nog een wetgevingsoptie suggereert die wellicht in de richting gaat van optie "werking wet BEU" uit bijlage 1. Gesproken werd over een mogelijke "discretionaire bevoegdheid" waarmee (de) beschikkingen kunnen worden teruggedraaid. Zonder verdere duiding en juridische check is het lastig dit te beoordelen, maar evident is dat het risico op uitstraling groot is. Op een discretionaire bevoegdheid kan iedereen aanspraak maken. Het is aannemelijk dat ook de overige risico's die bij de BEU-optie benoemd van kracht blijven. Overigens heeft AZ ambtelijk steeds aangegeven wetgeving te willen vermijden.

Directie Uitvoeringsbeleid  
en Naleving  
Afdeling Sturing ZBO's

Datum  
20 februari 2014

Onze referentie

## 1 Status nota

Ter beslissing

## 2 Aanleiding

Morgen (vrijdag 21 februari 09.45-10.00 uur) heeft u voorafgaand aan de MR een ingelast BPO met uw collega's van AZ, BuZa en VWS. Doel is om overeenstemming te bereiken over de wijze waarop wordt omgegaan met de korting op AOW-gerechtigden in de door Israël bezette gebieden. De bijgaande notitie schets de opties die na (hoog)ambtelijke bespreking nu voorliggen. De notitie is met de overige departementen afgestemd en wordt gelijkelijk aan betrokken bewindspersonen (AZ, BuZa, VWS en SZW) wordt voorgelegd.

## 3 Besispunten/advies/beslistermijn

- U wordt geadviseerd te kiezen voor optie 1. Wij schatten de beleidsmatige, financiële en politieke risico's van optie 2 fors groter in. Gezien de mogelijke ophef als gevolg van de eerste verminderde uitbetaling van AOW verzoek ik u, indien mogelijk, tot een besluit tijdens het hiervoor ingelaste BPO te komen.
- Na ommekomst van besluitvorming in het BPO zal een (passieve) woordvoeringslijn worden opgesteld.

## 4 Kernpunten

- U heeft eerder ingestemd met niet repareren van de kwestie, onder voorbehoud van instemming MP en Min Buza, en een zorgvuldig communicatietraject. Bij de ambtelijk afstemming hierover zijn op input van de beide departementen nog nieuwe opties onderzocht. Optie 2 in de beslisnotitie is daarvan het resultaat.
- Mede gezien het donderdagochtend gevoerde hoogambtelijk overleg mag verwacht worden dat Min BuZa het meest voorstander is van repareren.
- Ambtelijke signalen vanuit AZ en VWS geven aan dat zij optie 1 zullen adviseren. AZ heeft vooral zorg geuit over het "in de vlek wrijven" en de communicatie; de verzachtende maatregelen zullen positief bijdragen aan hun oordeel. VWS ziet, hoewel zij geen nee zeggen tegen optie 2, toch forse risico's bij de uitvoering, zowel financieel als beleidsmatig.

## Beslisnotitie korting AOW-gerechtigden Israël door SVB

### Aanleiding

De SVB heeft, in het kader van een periodieke risicoanalyse, in januari voor een aantal gerechtigden die woonachtig zijn in de door Israël bezette gebieden de AOW verlaagd naar een gehuwdenuitkering. Hoewel rechtmatig, deed de wijze waarop de SVB de beslissingen met betrokkenen heeft gecommuniceerd geen recht aan aanleiding, gevoeligheid van de materie en bijzondere doelgroep. Naast de persoonlijke gevolgen voor betrokkenen zijn negatieve publicitaire en diplomatieke gevolgen zeer wel denkbaar. Mede op verzoek van MP en Min BuZa is met maximale creativiteit gezocht naar oplossingen, in het bijzonder voor de groep oorlogsgetroffenen. Na interdepartementaal overleg blijven ons inziens twee reële wegen voorwaarts over, die hiermee gelijktijdig aan betrokken bewindspersonen (AZ, BuZa, VWS en SZW) worden voorgelegd.

### Politieke context

- Het bovenliggende (internationale) probleem van de status van de bezette gebieden maakt dit tot een unieke casus. Voor betrokkenen geldt dat er geen Verdrag op hen ziet, maar dat een dergelijk verdrag ook niet kan worden gesloten.
- De nu genomen beschikkingen vloeien voort uit staand Nederlands beleid t.a.v. de export van uitkeringen. Handhaving op onrechtmatig verstrekte uitkeringen is een speerpunt van de regering. Vraag is of het wenselijk om voor één groep of land waarop een uitzondering te maken.
- Vanuit humanitaire overwegingen is hier sprake van een zeer kwetsbare en (in het geval van oorlogsgetroffenen) vaak goed georganiseerde doelgroep.
- Een stapeling van recente incidenten leidt reeds tot spanning op de relatie met Israël, de onderhavige kwestie kan daar in negatieve zin aan bijdragen. Dit schrijnt met het voornemen van de regering om de relatie te versterken.
- Hoewel tot nu toe er nog geen publiciteit over de kwestie is geweest, is dit risico niet te onderschatten. Het "in de vlek wrijven" kan echter ook ongewenste aandacht genereren. In dit verband kan nog gemeld dat voor rechthebbenden met een buitenlandse rekening de lagere AOW reeds is uitbetaald. Voor de personen met een NL bankrekening zal dat maandag 23-2 geschieden.
- Vanuit deze complexe context is de uitdaging om te bepalen of er meer risico's verbonden zijn aan niets doen en de eventuele publiciteit onder ogen te zien, of te pogen voor deze kleine groep getroffen een (beleidsmatig inconsistente) maatregel te treffen. Verder in deze notitie zijn beide opties van een voorlopige uitwerking voorzien, voor het goede begrip voorafgegaan door de impact op betrokkenen.
- In het proces van zoeken naar oplossingen is nog een drietal varianten gepasseerd, die vanwege de politieke en beleidsmatige risico's niet als een reëel alternatief worden beoordeeld. Omwille van de volledigheid vindt u deze opties in de bijlage.

### Gevolgen betrokkenen

- In totaal elf personen hebben te maken met een financiële teruggang als gevolg van de beslissingen.
- Vier van deze elf zijn AOW-gerechtigden *zonder erkend oorlogsgetroffenenrecht*; hun nadeel bedraagt tussen €1 en €272 per maand. Voor de overige zeven geldt dat er in principe recht bestaat op een oorlogsgetroffenenuitkering, die compensatie kan bieden voor het inkomensverlies.
- In drie van deze zeven gevallen is zeker dat dit niet het geval is, omdat zij een hoger inkomen hebben dan de garantie die de oorlogsgetroffenenuitkering biedt (nihilisten). Bij de nihilisten komt het recht (ze zijn 'erkend') niet tot uitkering. Voor hen bedraagt het nadeel tussen de €8 en €61 per maand.

### Optie 1: Niet individueel repareren en inzetten op communicatie en mitigerende maatregelen

- In deze optie blijven de uiteindelijke kortingen voor alle gevallen bestaan. Wel zal de SVB aanvullende beschikkingen sturen waarmee het financiële effect van de korting met 6 maanden wordt uitgesteld. Betrokkenen krijgen zo de kans om zich op het inkomensverlies voor te bereiden. De beleidsregels van de SVB bieden daartoe de mogelijkheid als de betrokkene niet te

verwijten valt dat te hoog is vastgesteld. Dit geldt óók voor de vier personen zonder oorlogsgetroffenenrecht.

- Met het uitstellen van het materiële effect ontstaat ook tijd om het verhaal achter de beslissingen aan betrokkene en Israëlische autoriteiten goed uit te leggen. Een goede communicatiestrategie is in dit scenario van groot belang. SVB heeft hierin de lead, in afstemming met de ambassade en directie(s) Communicatie van de departementen. Elementen die in de boodschap een rol kunnen spelen zijn:
  - Begrip voor de bijzondere situatie en gevolgen.
  - Het gaat hier om een nieuwe controle, onderdeel van reguliere handhaving. De SVB doet jaarlijks in diverse landen onderzoek.
  - Voor alle rechthebbenden in niet-Verdragslanden geldt dat slechts gehuwden-AOW wordt uitgekeerd.
- Een verzachting van de beschikkingen zou mede gezocht kunnen worden in een intensivering van de collectieve voorzieningen voor de Nederlandse oorlogsgetroffenen in Israël. Grosso modo zijn hierin twee wegen te bewandelen (of een combi van beiden):
  - Tbv de intramurale voorzieningen (bv Beth Juliana of Beth Joles). Er bestaan op dit moment vanuit de Nederlandse overheid geen financiële relaties met deze instellingen.
  - Tbv de extramurale voorziening ELAH. Elah is een centrum voor psycho-sociale begeleiding van uit Nederland afkomstigen en hun families. Elah bestaat circa 30 jaar en is in Israël een uniek concept dat de Israëlische autoriteiten de afgelopen jaren aan het ontdekken zijn, tbv andere doelgroepen. In 2013 betrof de verdeling van klantcontacten van Elah tweedee eerste generatie vs een derde tweede generatie. Elah heeft in Nederland de Stichting Elah Nederland (STEN), weer leven ingeblazen omdat de MAROR-gelden uitgeput raken. In de Raad van Advies van STEN is het joodse krachtenveld in Nederland breed vertegenwoordigd (zie bijlage 2).
  - De VWS-bijdrage aan ELAH (via de SVB) bedraagt 80.000 euro/jaar tot en met 2017. Een verlenging van die periode zou de doorontwikkeling / continuïteit van zorg zonder meer ten goede komen.

### Optie 2: Reparatie door toekennen van een tegemoetkoming binnen de WUV/WUBO

- Naast de inkomensafhankelijke uitkering kent de WUV vergoedingen en tegemoetkomingen voor kosten (uit ziekten of gebreken). Met een maandelijkse vergoeding zou het *technisch gesproken* mogelijk zijn om een compensatie te betalen. De aanleiding voor de compensatie ligt echter niet in ziekten of gebreken die op de vervolging zijn terug te voeren. De huidige beleidsregels voorzien hierin niet. Er zou een nieuwe beleidsregel moeten worden opgesteld.
- Met deze maatregel worden de 4 getroffen personen zonder oorlogsgetroffenenrecht *niet* bereikt. In die denkbare zou voorzien worden in compensatie voor de 3 "nihilisten", wiens oorlogsgetroffenenrecht niet tot uitbetaling komt.
- Nihilisten zijn erkende oorlogsgetroffenen met een 'overig' inkomen (dus buiten pensioen of uitkering volgens de oorlogswetten) dat hoger ligt dan het door de SVB berekende garantie-inkomen volgens de systematiek van de oorlogswetten. De oorlogswetten fungeren voor deze personen als een soort vangnet voor het geval het 'overig' inkomen in de toekomst daalt onder het garantie-inkomen. Het 'garantie-inkomen' is afhankelijk van het verdiende inkomen voor de oorlogscalamiteit en van de huishoudsamenstelling (uitkeringspercentages).
- Deze optie vereist nog veel nadere uitwerking met een uiterst onzekere uitkomst (rechtmatigheid). Zo is nog niet duidelijk om hoeveel gevallen in niet-Verdragslanden het gaat waarin (in het verleden) financieel nadeel is opgetreden (wellicht enkele tientallen). Dit heeft de SVB nog in onderzoek. Ook zal een keuze moeten worden gemaakt over de mate van terugwerking.

### Belangrijke aspecten:

- Een mogelijke grond kan zijn om te compenseren om humanitaire redenen. Een goede afbakening van dit begrip en de doelgroep is belangrijk om een bredere uitstraling op aanspraken (*compensatie voor inkomensverlies*) te voorkomen. Publicitair kwetsbaar hierin is het feit dat het recht niet tot uitkering komt omdat betrokkenen een te hoog inkomen hebben.
- Beleidsregels zijn openbaar, het risico op publiciteit is daarmee aanwezig. Een goed antwoord op de vraag "Waarom nu?" is noodzakelijk. Hoewel hier een uitvoeringstechnische oplossing

wordt gekozen zal politieke verantwoordelijkheid ingeval van ruchtbaarheid niet te vermijden zijn.

- Compensatie door een beleidsregel in de oorlogswetten van een lagere AOW voor nihilisten in niet-verdragslanden kan niet beperkt blijven tot bewoners van de door Israël bezette gebieden. Al eerdere doorgevoerde kortingen van de AOW in verband met de Wet BEU in andere landen dan door Israël bezette gebieden zullen gerepareerd moeten worden. Budgettaire consequenties nog nader te bepalen.
- Compensatie door een beleidsregel in de oorlogswetten van een lagere AOW voor nihilisten in niet-verdragslanden zal ook betekenen dat op grond van het gelijkheidsbeginsel de nihilisten (enkele duizenden is de schatting) in Nederland een heroverweging zullen vragen. Immers, de grondslag voor het niet tot uitkering komen van de wettelijke erkenning van oorlogsgetroffene, verandert. Dit heeft majeure financiële consequenties.
- Compensatie van een AOW korting via een **periodieke uitkering** op grond van de oorlogswetten, zelfs als het gaat om nihilisten, brengt een wezensvreemd element in de oorlogswetten. Je compenseert **binnen** de oorlogswetten een inkomenseffect als gevolg van wijzigingen in een ander domein **buiten** de gedegen systematiek van de oorlogswetten om: al sinds 1947 is die systematiek een heel stevig en consistent bouwwerk.

#### **Biilage 1: Overige onderzochte opties (in het kort)**

- **Werking Wet BEU wijzigen en SVB verzoeken te anticiperen op een wetswijziging:**  
Hierbij wordt in de AOW een uitzondering op de werking van de Wet BEU gemaakt voor oorlogsgetroffenen. In afwachting van de wetswijziging trekt SVB de beslissingen in. De meest beperkte optie om deze grondslag voor uitzondering te creëren ligt in het opnemen van een uitzondering bij de AOW voor niet-verdragslanden, ingeperkt tot rechtshabenden WUV/WUBO, met in ieder geval *mogelijkheid* tot handhaving (marginale toets).  
**Belangrijkste aspecten:**
  - Vergt wetgevingstraject inclusief melden anticiperen met bijbehorende zichtbaarheid.
  - Zal daarom voor alle niet-verdragslanden moeten gelden. Beperking tot de nu getroffen groep is politiek en juridisch niet realistisch.
  - Adequate handhaving wereldwijd is nauwelijks uitvoerbaar.
  - Hogere uitkerings- en uitvoeringslasten.
  - Risico van uitstraling op andere groepen en wetten; verruiming van de export.

**Conclusie** Negatief advies: optie kent hoge politieke (zichtbaarheid, waarom nu, waarom hiervoor) en financiële risico's. Doet niets voor niet-oorlogsgetroffenen. Risico van meer export zonder adequate handhaving staat haaks op huidig beleid.

- **Mogelijkheden binnen de WUV/WUBO om een (coulancehalve) uitkering toe te kennen:**  
Afwijken voor de betreffende gevallen (waarin het recht niet tot uitbetaling komt vanwege te hoge overige inkomsten) doet afbreuk aan het principe van een inkomensaanvullende uitkering (korting bestaande inkomsten). De wet zelf bevat geen discretionaire bevoegdheden.

**Conclusie** Negatief advies: biedt geen mogelijkheden zonder wetgeving of risico op ondermijnen grondslag van de wetten.

- **Oprekken van de beleidsregel SVB ten tijde van de inwerkingtreding BEU (2003) voor onderhandelde, maar nog niet ondertekende verdragen:**  
Nederland zou op enig moment een verdrag kunnen sluiten dat ziet op het gebied waar de betreffende personen wonen (na erkenning van de Palestijnse staat). In afwachting van een dergelijk verdrag bestaat er toch recht op uitkering.  
**Belangrijkste aspecten:**
  - Er is geen uitonderhandelde verdragtekst waarop geanticipeerd kan worden.
  - In een dergelijk verdrag zou een exportbepaling opgenomen moeten worden die terugwerkt t/m **1 januari 2003** (ter dekking contra-legen uitvoering).
  - De houding van de Kamer t.o.v. een verdrag met exportbepalingen is onzeker.
  - Praktische uitvoerbaarheid van het verdrag (daadwerkelijke controle) is dubieus.
  - Territoriumgebonden oplossing die kan worden uitgelegd als medewerking aan het in stand houden van de nederzettingen.

**Conclusie** Negatief advies: de bedoelde beleidsregel ziet niet op situaties waarin in het geheel nog geen verdragstekst bestaat. Ook betekent deze optie dat Nederland het standpunt inneemt dat het op termijn de Palestijnse staat zal erkennen. Praktisch is handhaven in de nederzettingen niet mogelijk, die staan immers onder controle van Israël.

- **Bezette gebieden rekenen tot verdrag met Israël:** Dit vergt uitbreiding van de definitie van 'grondgebied' in het bilaterale sociale zekerheidsverdrag met Israël.  
**Belangrijkste aspecten:**
  - Territoriumgebonden oplossing die in strijd is met het internationaal recht. Grote politieke en juridische risico's door de impliciete erkenning van Israël als rechtmatige bezetter.
  - Risico op soortgelijke afspraken met andere betwiste gebieden in de wereld.

**Conclusie** Negatief advies: Israël erkennen als rechtmatige bezetter handelt in strijd met het huidige buitenlandse beleid en een aantal resoluties van de VN. Vergt ook uitleg aan het parlement waarom nu een andere invulling van het grondgebiedbegrip wordt gekozen.