

Vergaderjaar 2012–2013

33 162

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 december 2012

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel 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.

De leden van de PvdA-fractie hebben met aanhoudende zorg kennis genomen van de memorie van antwoord van de regering aan de Eerste Kamer. Zij hebben nog enkele aanvullende vragen.

De leden van fractie van de PVV hebben gelet op het voorlopig verslag van de vaste commissie van 25 september 2012 en de memorie van antwoord daarop van 19 oktober enige nadere vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enige vragen, mede namens de leden van de SP-fractie.

De leden van de fractie van D66 hebben zich aangesloten bij enkele vragen van de fractie van de PvdA en een enkele vraag van de fractie van GroenLinks.

In deze nadere memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het nader voorlopig verslag.

Onderbouwing exportbeëindiging kinderbijslag / kindgebonden budget

De leden van de PvdA-fractie vragen, mede namens de fractie van D66, of er binnen het kader van de Algemene Kinderbijslagwet met dit

wetsvoorstel al dan niet sprake is van een principiële koerswijziging met discriminatoire effecten naar verzekerden met kinderen in niet-Unie landen, te weten van het personaliteitsbeginsel (verblijfsstaat verzekerde) naar het nationaliteitsbeginsel (verblijfsstaat kind). Deze leden zijn nog niet door het antwoord van de regering overtuigd dat dit in het kader van het kinderbijslagbeleid niet het geval zou zijn. Hoe kunnen zij het anders zien dan dat het wetsvoorstel in het bijzonder gericht is op ouders waarvan de kinderen buiten de Europese Unie wonen?

Het personaliteitsbeginsel heeft een andere betekenis dan deze leden veronderstellen. Het personaliteitsbeginsel houdt in dat de rechthebbende in beginsel elke Nederlandse socialezekerheidsuitkering over de hele wereld uitbetaald krijgt als ware hij in Nederland woonachtig. Het territorialiteitsbeginsel, dat thans in de Algemene Kinderbijslagwet wordt gehanteerd, houdt in dat de uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald worden voor zover de tot uitkering leidende feiten zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied. Dat de regering van oordeel is dat het wetsvoorstel geen principiële koerswijziging betreft ziet op het feit dat de overgang van het personaliteitsbeginsel naar het territorialiteitsbeginsel al door de regering is vorm gegeven in wetgeving eind jaren 90. Met de in 2000 in werking getreden Wet BEU¹ kwam een einde aan de situatie dat een rechthebbende in beginsel elke Nederlandse socialezekerheidsuitkering over de hele wereld kreeg uitbetaald als ware hij in Nederland woonachtig. Het is de regering niet gebleken dat deze koerswijziging als zijnde discriminatoir is beoordeeld, er is geen enkele uitspraak in die richting bekend. Het is overigens niet zo dat thans de verblijfsstaat van de verzekerde alleen relevant is. Op dit moment is zowel de verblijfsstaat van de verzekerde als die van het kind relevant. Als een van beide niet in de EU/EER/Zwitserland woont en ook niet in een verdragsland, bestaat geen recht op kinderbijslag. Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt is alleen de verblijfsstaat van het kind nog relevant.

De regering meldde dat 13 van de 27 lidstaten geen kinderbijslag (meer) exporteren buiten de EU. De leden van de PvdA-fractie ontvangen in aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag en bijlage 1 daarbij (33 162, nr. 6) graag meer gedetailleerde gegevens omtrent de landen die daar wel en die daar niet toe behoren, zo mogelijk met vermelding van de aantallen buitenlandse werknemers uit niet-Unielanden.

Uit onderzoek van 2009² blijkt dat 14 van de 27 EU-lidstaten kinderbijslag buiten de EU exporteren. In vrijwel alle gevallen is voor export het bestaan van een bilateraal verdrag een voorwaarde. De overige 13 landen doen dit niet (zie voor welke landen het betreft bijlage 1).

Van de landen die wel kinderbijslag exporteren betalen, voor zover bekend, vier landen aangepaste bedragen, rekening houdend met de levensstandaard in het land waarnaar de gezinsbijslag geëxporteerd of betaald wordt (België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg). De tabel in bijlage 1 is aangevuld met OESO-cijfers over het aantal werknemers per land dat buiten Europa is geboren.

¹ De Wet beperking export uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb. 250) en de Wijzigingswet beperking export uitkeringen (Wet van 22 december 1999, Stb. 594) inwerkingtreding 1 januari 2000 (Wet BEU).

² Bijlage bij de nota Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid van 18 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1). Op bladzijde 15 van deze nota staat dat naar aanleiding van de motie Bouchibti (Kamerstukken II 2008/09, 17 050, nr. 377) in kaart is gebracht hoe de export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar landen buiten de Europese Unie (EU) in andere EU-lidstaten is geregeld.

De PvdA-fractie vraagt of de regering zich kan voorstellen dat zich soms gegronde redenen voordoen waarom ouders hun kinderen, al dan niet tijdelijk, elders laten wonen. Voorts vragen de leden van deze fractie of er naar het oordeel van de regering bij aannahme van dit wetsvoorstel een zekere prikkel voor ouders kan ontstaan om de kinderen in Nederland woonachtig te laten zijn. Zo ja, acht de regering deze prikkel tot gezinshereniging in Nederland wenselijk?

Uitgangspunt van het beleid ten aanzien van de kinderbijslag en het kindgebonden budget is dat deze uit de belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen in de eerste plaats bedoeld zijn voor een ondersteuning in het

onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Ouders beslissen zelf waar het kind woont en zij maken daarbij hun eigen afwegingen. Financiële overwegingen kunnen daarbij een rol spelen. De regering accepteert de keuzes van de ouders.

De regering meldt in de memorie van antwoord dat het kabinet-Rutte I het standpunt van het kabinet-Balkenende IV heeft verlaten. In 2009 liet minister Donner de Kamer nog weten dat er goede gronden zijn om voor kinderen die buiten de EU wonen, maar van wie de ouders hier verzekerd zijn, kinderbijslag uit te keren, omdat het doel van de kinderbijslag is dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. Voor het kabinet-Balkenende IV gold die doelstelling ongeacht de plaats waar de ouders hun kinderen opvoeden. Onderschrijft kabinet-Rutte II deze visie, of volgt het de visie van het kabinet-Rutte I, willen de leden van de fracties van GroenLinks, SP en D66 weten.

De visie die is verwoord in de memorie van toelichting, en die nog steeds door de regering gedeeld wordt, is dat uit belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen zoals de kinderbijslag en het kindgebonden budget in de eerste plaats bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Met de Wet BEU werd reeds een belangrijke stap gezet naar een visie die meer uitging van het territorialiteitsbeginsel. In deze visie, die in 2009 nog steeds gold, werden ook al beperkingen aangebracht in de exporteerbaarheid van uitkeringen. Het huidige wetsvoorstel betekent een verdere stap binnen de toepassing van het territorialiteitsbeginsel omdat nu de woonplaats van het kind centraal wordt gesteld en niet langer mede de woonplaats van de rechthebbende.

Volgens de regering is het wetsvoorstel niet in strijd met artikel 59 van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid (EVSZ) omdat voor de toepassing van dit artikel een verdrag nodig is en een dergelijk verdrag niet is gesloten.

De leden van de fractie van GroenLinks betogen dat het Explanatory Memorandum bij het EVSZ duidelijk maakt dat met de inwerkingtreding van het EVSZ het discriminatieverbod, inclusief het verbod van indirecte discriminatie, van toepassing is geworden. Gelet op de overwegingen van het Hof van Justitie in het arrest Pinna is daarom te concluderen dat niet exporteren indirect discriminatoir is, aangezien de maatregel kinderbijslaggerechtigden van Turkse afkomst (of uit een ander Verdragsland afkomstig) veel zwaarder treft dan andere kinderbijslaggerechtigden, omdat zij vanwege hun situatie vaker met de beëindiging te maken zullen krijgen, zo stellen deze leden. Erkent de regering dit en zo ja, wat is dan de objectieve rechtvaardiging voor deze indirecte discriminatie, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Het EVSZ is een verdrag in het kader van de Raad van Europa. In artikel 8 van het EVSZ is bepaald dat tenzij in dit verdrag anders wordt bepaald, personen die op het grondgebied van een Verdragsluitende Partij wonen en op wie het Verdrag van toepassing is, de rechten en verplichtingen hebben voortvloeiende uit de wetgeving van iedere Verdragsluitende Partij onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van laatstbedoelde Partij. Artikel 59 van het EVSZ is een bijzondere uitwerking van het non-discriminatiebeginsel wat betreft de export van kinderbijslagen. Dat betekent naar het oordeel van de regering dat indien artikel 59 van het EVSZ niet in de weg staat aan het niet exporteren van kinderbijslag, artikel 8 van dat verdrag daaraan eveneens niet in de weg kan staan. Daarbij merkt de regering nog op dat het gemeenschapsrecht inzake (indirecte) discriminatie, zoals het arrest Pinna, niet kan worden toegepast. De toetsing van het Hof in het Pinna-arrest aan het beginsel van gelijke behandeling geschiedt in het kader van een hogere norm, nl. het vrij verkeer van werknemers zoals dat is neergelegd in het EG-verdrag.

Daarvan is in het EVSZ geen sprake. Naar het oordeel van de regering dient daarom bij de beoordeling van de vraag of een in de nationale wetgeving gemaakt onderscheid al dan niet een door artikel 8 EVSZ verboden discriminatie oplevert te worden aangesloten bij de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gemaakte differentiatie in toetsingsintensiteit. Zoals reeds aangegeven in de memorie van antwoord is verboden discriminatie naar nationaliteit blijkens de jurisprudentie van het EHRM alleen direct onderscheid naar nationaliteit. Onderscheid naar woonplaats wordt echter niet als een indirecte vorm van discriminatie maar gewoon als onderscheid naar woonplaats gezien en hiervoor geldt een ruime «margin of appreciation».

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering van oordeel is dat in deze fase op voorhand al rekening moet worden gehouden met conceptbesluiten van de zijde van de Europese Commissie met betrekking tot coördinatie-afspraken omtrent sociale zekerheid. Zo ja, wat kunnen – procedureel en inhoudelijk – de consequenties zijn? In het onderhavige wetsvoorstel hoeft met de inwerkingtreding van deze Associatiebesluiten geen rekening te worden gehouden omdat de voorgenomen Associatiebesluiten niet voorzien in een exportverplichting voor kinderbijslag en kindgebondenbudget.

Aanpassing en opzegging verdragen

De leden van de PvdA-fractie hebben, mede namens de fractie van D66, nog enkele vragen over de aanpassingen die in de verdragen met maar liefst 20 landen nagestreefd worden. Zij constateren dat dit blijkens de verstrekte gegevens tot op heden slechts met twee landen gerealiseerd is, te weten met de Filippijnen en Zuid-Korea en dat het daarbij niet om grote aantallen kinderen gaat voor wie thans kinderbijslag geëxporteerd wordt. Graag ontvangen zij van de regering een inschatting hoe de verdragsonderhandelingen met de overige 18 landen zullen verlopen, mede op basis van een rapportage over de daarbij tot nu toe opgedane ervaringen. Nieuw Zeeland, Australië, Canada en de VS hebben inmiddels inhoudelijk gereageerd op de Nederlandse verdragsvoorstellen waarbij de houding van deze landen niet onwelwillend is. Ook het merendeel van de overige landen die een voorstel tot wijziging van het verdrag hebben ontvangen heeft op voorhand niet afwijzend gereageerd. In de onderhandelingen zijn naast de verdragswijziging in verband met het beëindigen van de export van kinderbijslag ook andere wijzigingen aan de orde. In het bijzonder is bij een aantal verdragslanden ook verdragswijziging nodig in verband met het beëindigen van de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf. Het kabinet zal begin volgend jaar een tussenrapportage naar het parlement sturen, waarin het in zal gaan op het geheel van alle onderwerpen die in de onderhandelingen een rol spelen.

De leden van de PvdA-fractie willen weten met hoeveel landen de regering verwacht in de komende tijd overeenstemming te kunnen bereiken en met hoeveel landen naar inschatting van de regering grote problemen zijn te verwachten? De leden van de PvdA-fractie stelden in het voorlopig verslag (33 162, B) ook een vraag over de onderhandelingen met Marokko. Zij zouden daar nog graag een antwoord op willen ontvangen.

De regering acht het in dit stadium niet wenselijk een inschatting te geven of er tot overeenstemming kan worden gekomen aangezien een dergelijke inschatting, zolang er geen overeenstemming is bereikt, deze besprekingen zal beïnvloeden.

Marokko is herhaaldelijk verzocht om besprekingen te beginnen over aanpassing van het verdrag. Tot op heden is Marokko niet ingegaan op

deze herhaalde verzoeken. Dit is voor het kabinet aanleiding geweest om zich te beraden op de opstelling van Marokko en op de vraag welke consequenties het daaraan zal verbinden. Het kabinet is daarbij tot de conclusie gekomen dat, wanneer het parlement het onderhavige wetsvoorstel aanvaardt en er intussen geen reactie komt van Marokko, zij een wetsvoorstel houdende de goedkeuring van de opzegging van het socialezekerheidsverdrag met Marokko zal indienen bij het parlement. Het kabinet zal alvorens het voorstel aan de Kamer toe te zenden nog een keer bilateraal aandringen op afspraken over dit punt.

Uit een nadere analyse volgt dat voor 20 landen aanpassing van het verdrag noodzakelijk is om de export van kinderbijslag stop te zetten. Indien geen of geen tijdige instemming van de verdragspartner wordt verkregen, dient de regering de betreffende verdragen op te zeggen. Nu het kennelijk de verwachting van de regering is dat er verdragspartijen zullen instemmen en dit tot nu toe beperkt is tot twee landen, vragen de leden van de PVV-fractie de regering aan te geven op welke termijn tot opzegging zal worden overgegaan.

Inzet van de regering is om door middel van een akkoord met verdragslanden te komen tot een verdragwijziging. Hierboven is de regering ingegaan op de situatie met Marokko. Het verloop van de contacten met andere verdragslanden geeft de regering vooralsnog geen aanleiding om zich hierover te beraden. De regering heeft er daarbij begrip voor dat besluitvorming in de verdragslanden enige tijd in beslag kan nemen. De regering acht het thans dan ook niet aan de orde om aan te geven op welke termijn zij tot opzegging zal overgaan.

De leden van de PVV-fractie willen weten of de regering – tegen de achtergrond van het feit dat Nederland op grond van internationaal recht geen verplichting heeft tot instandhouding van de kinderbijslag en deze in beginsel kan intrekken en het wetsvoorstel bovendien in overgangsrecht voorziet – kan aangeven wat wordt bedoeld met de opmerking dat in geval van opzegging «een brede en zorgvuldige afweging vereist is». Met «een brede en zorgvuldige afweging» bedoelt de regering aan te geven dat bij opzegging niet alleen gekeken wordt naar de gevolgen voor de socialezekerheidsrelatie met het verdragsland maar dat daarbij ook in aanmerking worden genomen de gevolgen voor de bilaterale relatie en de Nederlandse belangen die in het geding kunnen komen.

De leden van de PVV-fractie vragen in welke mate een dergelijke afweging kan leiden tot vertraging of zelfs tot het niet opzeggen van verdragen. In hoeverre een afweging leidt tot het niet opzeggen van een verdrag valt op voorhand niet aan te geven. Opzegging is immers onderwerp van een afweging die nog moet plaatsvinden. Een afweging hoeft niet tot vertraging te leiden, de regering bepaalt zelf wanneer het tot een afweging overgaat. Wel realiseert de regering zich dat gelet op de tijd die noodzakelijk is om een verdragwijziging tot stand te brengen, niet alle verdragwijzigingen voor 2014 zullen zijn gerealiseerd.

De leden van de PVV-fractie willen weten of de regering in dit opzicht overigens niet van oordeel is dat opzegging al direct voortvloeit uit onderhavig voorstel van wet casu quo het niet instemmen door een verdragspartner met opzegging en dat daarmee de bedoelde afweging achterwege kan blijven.

De regering is niet van mening dat opzegging direct voortvloeit uit onderhavig wetsvoorstel. Zoals de regering heeft aangegeven wil zij met de verdragslanden waarvan het verdrag verplicht tot export van kinderbijslag, eerst door middel van onderhandelingen komen tot verdragsaanpassing en zal zij bij het uitblijven van een onderhandelingsakkoord per geval een afweging maken.

De leden van de PVV-fractie ontvangen graag een overzicht van de regering van alle gepleegde en voorgenomen inspanningen, lopende en aan te vangen besprekingen en onderhandelingen in het kader van de verdragsopzeggingen.

Aan veertien landen is door de ambassades in het betreffende land voorstel voor verdragswijziging overhandigd. De Filippijnen en Zuid-Korea hebben laten weten akkoord te gaan met verdragswijziging. Nieuw Zeeland, Australië, Canada en de VS hebben inmiddels inhoudelijk gereageerd op de Nederlandse verdragsvoorstellen. De overige zes landen ontvangen binnenkort een voorstel voor aanpassing van het verdrag waarbij behalve aanpassing in verband met export van kinderbijslag ook een aanpassing in verband met de beëindiging van de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf, zal worden voorgesteld. Het kabinet zal zoals hiervoor gezegd begin volgend jaar een tussenrapportage naar het parlement sturen, waarin het in zal gaan op het geheel van alle onderwerpen die in de onderhandelingen een rol spelen.

Positie Turkije

Ten aanzien van de verdragsaanpassing met Turkije hebben de leden van de PvdA-fractie en die van de D66-fractie nog enkele aanvullende vragen. De regering constateert in de memorie van antwoord ten aanzien van artikel 33 van het sociale zekerheidsverdrag met Turkije het volgende: «De uitleg dat dit artikel een verplichting zou bevatten tot export van kinderbijslag voor Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Nederland verblijven ook als een dergelijke verplichting niet zou bestaan voor Nederlanders die in Nederland verblijven en waarvan de kinderen in Turkije verblijven, is in strijd met het eerste beginsel.» Voor de volledigheid vermelden de leden van de PvdA-fractie opnieuw dat de tekst van artikel 33, lid 1 als volgt luidt: «Turkse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, hebben recht op kinderbijslag op dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers.» De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het standpunt van deze leden deelt dat een interpretatie op basis van de gewone betekenis van de tekst van artikel 33, lid 1 «Turkse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, hebben recht op kinderbijslag op dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers.» naar normaal spraakgebruik (zie de hoofdinterpretatieregel in artikel 31 van het Weens Verdragenverdrag) niet zonder meer leidt tot de uitleg van de regering dat deze bepaling gelezen moet worden als uitsluitend te handelen over Turkse en Nederlandse werknemers met kinderen die in Turkije woonachtig zijn en niet over Nederlandse werknemers in het algemeen.

Deze tekst handelt inderdaad over Turkse werknemers met kinderen die in Turkije wonen en Nederlandse werknemers in het algemeen en stelt dat deze op dezelfde voorwaarden recht hebben op kinderbijslag. Aangezien Nederlandse werknemers, nadat onderhavig wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, niet voldoen aan de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag indien het kind buiten Nederland/de EU/EER/Zwitserland woont, betekent artikel 33, zo meent de regering, naar normaal spraakgebruik dat Turkse werknemers met betrekking tot hun in Turkije wonende kinderen geen recht hebben op kinderbijslag omdat zij evenmin voldoen aan de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag.

Teneinde de betekenis en relevantie van deze opvatting van de regering goed te kunnen waarderen, vragen de leden van de PvdA-fractie hoe een beoordeling in het licht van het genoemde tweede en derde beginsel uitpakt.

Het door deze leden bedoelde tweede en derde beginsel van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Turkije inzake sociale zekerheid zijn:

de samentelling van de in elk der beide landen vervulde tijdvakken van verzekering of van arbeid ter beoordeling van de aanspraken op uitkering, indien deze aanspraken van de duur der verzekering afhankelijk zijn; en de mogelijkheid de prestaties der sociale zekerheid ook buiten het land waar het bevoegde uitvoeringsorgaan gevestigd is, te verlenen. Zoals al aangegeven in de memorie van antwoord verenigt de uitleg van de Nederlandse regering van artikel 33 van het verdrag het eerste en derde beginsel. Immers er is sprake van de gelijkstelling van elkaars onderdanen ten aanzien van de Algemene Kinderbijslagwet (het eerste beginsel) en het bevat de mogelijkheid de prestaties der sociale zekerheid ook buiten het land waar het bevoegde uitvoeringsorgaan gevestigd is, te verlenen (het derde beginsel). Dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat Nederland thans besluit geen gebruik meer te maken van die mogelijkheid doet daar niet aan af. Het tweede beginsel is in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet niet relevant nu het recht op kinderbijslag niet afhankelijk is van de duur van de verzekering.

De leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast hoeveel Nederlandse onderdanen in Turkije werkzaam zijn waarvan de kinderen in Turkije verblijven.

Navraag bij de Sociale Verzekeringsbank leert dat er 40 Nederlandse onderdanen zijn die kinderbijslag ontvangen, werkzaam zijn in Turkije en waarvan de kinderen verblijven in Turkije.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering ten aanzien van Turkije, waarbij in het betreffende verdrag niet in een exportverplichting is voorzien, aan te geven op welke termijn tot stopzetting wordt overgegaan, mede gelet op de interpretatie van artikel 33 van het verdrag met Turkije. Zodra het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt eindigt de verplichting tot export van kinderbijslag. Op grond van het overgangsrecht in dit wetsvoorstel ontvangen gerechtigden die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds kinderbijslag genieten, deze uitkering nog gedurende een periode van 6 maanden.

Volgens de leden van de fractie van GroenLinks, hierin gesteun door de leden van de SP-fractie, leidt het wetsvoorstel tot strijd met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zoals neergelegd in artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 3 van Besluit nr. 3/80. De regering is blijkens de memorie van antwoord van mening dat Besluit 3/80 niet in de weg staat aan beëindiging van de export van de kinderbijslag naar Turkije, omdat artikel 6 van dit besluit een bijzondere bepaling zou zijn, waardoor beëindiging niet in strijd zou zijn met artikel 3. De leden van deze fracties willen graag van de regering weten waar zij dit op baseert. Artikel 6 valt immers net als artikel 3 onder Titel I van het Besluit, getiteld «bijzondere bepalingen, en niet onder Titel III, getiteld bijzondere bepalingen. Ook hier vragen deze leden daarom naar de objectieve rechtvaardiging die aan de indirecte discriminatie ten grondslag zou liggen.

Hoewel artikel 6 van Besluit 3/80, zoals de leden van de fracties van GroenLinks en de SP terecht opmerken, niet is opgenomen in Hoofdstuk III van Besluit 3/80, is dat artikel wel een bijzondere uitwerking van het non-discriminatiebeginsel wat betreft de export van uitkeringen. Daarmee is naar het oordeel van de regering sprake van een bijzondere bepaling van het besluit als bedoeld in artikel 3. Maar zelfs als dat laatste niet het geval zou zijn dan nog kan, gelet op het feit dat artikel 6 een bijzondere uitwerking is van het non-discriminatiebeginsel voor wat betreft de export van uitkeringen, artikel 3 niet in de weg staan aan het niet exporteren van

de kinderbijslag en kindgebonden budget indien artikel 6 daaraan niet in de weg staat.

Daarbij wijst de regering er voorts nog op dat met betrekking tot artikel 3 van Besluit 3/80 het gemeenschapsrecht inzake (indirecte) discriminatie niet zonder meer kan worden toegepast. Artikel 3 van Besluit 3/80 beoogt de vrije migratie van Turken binnen de EU te faciliteren. Dit gelet op het feit dat dat artikel ziet op personen die op het grondgebied van een der Lidstaten van de EU wonen. Bovendien vindt het Besluit in het bijzonder zijn grondslag in artikel 39 van het aanvullend protocol, waar in het eerste lid bepaald is dat de Associatieraad bepalingen vaststelt ter zake van de sociale zekerheid ten behoeve van de werknemers van Turkse nationaliteit die zich binnen de gemeenschap verplaatsen en ten behoeve van hun binnen de Gemeenschap woonachtige gezinnen. Nu het niet ziet op vrij verkeer tussen de EU en Turkije (en dat er ook niet is) ziet de regering ook niet dat er sprake zou zijn van (indirecte) discriminatie die het vrij verkeer zou hinderen. Immers, welke belemmering zou er in het wetsvoorstel gelegen zijn voor een Turkse werknemer om binnen de EU te migreren? Daarbij wijst de regering er voor de volledigheid nogmaals op dat in Verordening 1408/71 een specifieke bepaling is opgenomen inzake de export van gezinsbijslagen (artikel 73; thans artikel 67 van Verordening 883/2004). Indien het in Besluit 3/80 de bedoeling was geweest om een exportverplichting op te nemen ten aanzien van gezinsbijslagen ten behoeve van in Turkije wonende gezinsleden, dan zou een bepaling overeenkomstig artikel 73 van Verordening 1408/71 in dat besluit zijn opgenomen. Dat dit niet gebeurd is, is niet onlogisch gelet op artikel 39, derde lid, van het aanvullend protocol waarin bepaald is dat de bepalingen van het besluit het mogelijk dienen te maken de uitbetaling van gezinstoelagen te waarborgen wanneer het gezin van de werknemer woonachtig is binnen de gemeenschap.

In hoeverre is de wetswijziging in overeenstemming met de stand-still bepalingen van het Associatierecht, artikel 13 Besluit nr. 1/80 en artikel 41 van het Aanvullend Protocol, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, hierin gesteund door de leden van de SP-fractie. Artikel 13 van Besluit 1/80 bepaalt dat Lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geen nieuwe beperkingen mogen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn. Artikel 41 van het Aanvullend Protocol luidt: «De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.» Naar het oordeel van de regering vormen deze bepalingen geen belemmering voor het onderhavige wetsvoorstel. Niet valt in te zien dat het niet ontvangen van een voordeel (kinderbijslag en kindgebonden budget) bij het in Turkije blijven wonen van kinderen een beperking vormt met betrekking tot de toegang voor Turkse werknemers en hun gezinsleden tot de werkgelegenheid in Nederland respectievelijk de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

Overig

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om meer specifieke gegevens omtrent de omvang van de te behalen bezuiniging, met inachtneming van de effecten van de toepassing van het woonlandbeginsel.

De samenloop van de wetsvoorstellen woonlandbeginsel en stopzetten export kinderbijslag en kindgebonden budget betekent dat de besparing door het stopzetten van de export lager is dan wanneer het wetsvoorstel woonlandbeginsel niet geïntroduceerd zou zijn. Immers, de uitkeringen die stopgezet worden, zijn middels de woonlandfactor verlaagd. In de

tabel hieronder zijn de budgettaire gevolgen van beide wetsvoorstellen getoond. NB: de besparing voor het totale wetsvoorstel woonlandbeginsel ligt hoger, omdat deze wet geldt voor meer uitkeringen dan kinderbijslag en kindgebonden budget alleen.

Totale besparing op uitkeringslaten door invoering woonlandbeginsel en stopzetten export kinderbijslag en WKB.

€ in mln	2012	2013	2014	2015	2016
Woonlandbeginsel					
w.v. AKW		- 3	- 4	- 3	- 3
w.v. WKB		- 1	- 1	- 1	- 1
Stopzetten export					
w.v. AKW			- 3	- 5	- 5
w.v. WKB			0	- 1	- 1
Totaal		- 4	- 7	- 10	- 10

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, in antwoord op de door de leden van de PvdA-fractie gesteunde vragen van de fractie van GroenLinks, voor de eerste maal tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Staten-Generaal concrete informatie bevat over de aantallen kinderen om wie het gaat. Zij vragen de regering deze drastische teruggang te beoordelen, ook in combinatie met de toepassing van het woonlandbeginsel, waarvan de PvdA-fractie in de Eerste Kamer zich bij de behandeling van het daartoe strekkende wetsvoorstel geen principieel tegenstander heeft betoond. De regering ontkent dat niet eerder gegevens zouden zijn verstrekt aan het parlement over het aantal kinderen dat door het wetsvoorstel wordt geraakt. Zo is op vragen van de VVD-fractie in de Tweede Kamer gemeld dat het wetsvoorstel en het opzeggen of wijzigen van verdragen voor ongeveer 8 100 kinderen die buiten de EU wonen het recht op AKW wordt beëindigd en voor naar schatting 4 700 kinderen het recht op WKB. Ook is – op vragen van de SP – gemeld dat de kinderbijslag voor ongeveer 4 000 kinderen behouden blijft en het kindgebondenbudget voor ongeveer 2 300 kinderen.

Wel nieuw in de memorie van antwoord is de tabel die de teruggang laat zien in het aantal kinderen waarvoor buiten de Europese Unie kinderbijslag of kindgebonden budget wordt verstrekt sinds 1995. De voornaamste redenen van deze daling zijn het niet meer uitbetalen van kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder vanaf 1996, het invoeren van de wet BEU in 2000 en de uitbreiding van de Europese Unie. Het doel van dit wetsvoorstel is om meer aan te sluiten bij het territorialiteitsbeginsel in de sociale zekerheid. Het gaat daarin om het principe dat uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald worden voor zover de tot uitkering leidende feiten (bijvoorbeeld woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied.

De leden van fractie van de PvdA vragen de regering, in het licht van de verstrekte informatie over de te verwachten bezuinigingen (voorlopig geschat op 1 à 1,5 miljoen Euro per jaar), toe te lichten in hoeverre alle inspanningen tot verdragsaanpassing, inclusief mogelijkerwijs verstoorde verhoudingen met bepaalde verdragspartners, in verhouding staan tot de te realiseren besparing.

De leden van de fractie van GroenLinks, hierin gesteund door de leden van de SP-fractie, achten de kans aanzienlijk dat de wetswijziging de Nederlandse staatskas meer kost dan oplevert, aangezien bij de berekening nog geen rekening is gehouden met de kosten die gemoeid zijn met het maken van het wetsvoorstel, het onderhandelen over de

aanpassingen van verdragen en de kosten van mogelijke procedures. Acht de regering het wetsvoorstel ook wenselijk indien dit zou leiden tot een negatief saldo?

Naar de mening van de regering zullen de kosten van dit wetsvoorstel en het aanpassen van de verdragen de opbrengsten niet overstijgen. De verwachte opbrengsten van dit wetsvoorstel en de verdragsaanpassingen bedragen structureel per jaar € 6 mln. op de uitkeringslasten en € 1,5 mln. op de uitvoeringskosten. De kosten voor het wetsvoorstel en verdragsaanpassingen met inbegrip van de onderhandelingen daarover zijn eenmalig. Tot nu toe heeft het voornemen om de export van kinderbijslag te beëindigen alleen bij Turkije geleid tot een duidelijk negatieve reactie en heeft Marokko niet willen ingaan op het verzoek om verdragsbesprekingen te beginnen.

De leden van de PvdA-fractie hebben tot slot met enige bevreemding kennisgenomen van de informatie dat ten aanzien van kinderen woonachtig in Bolivia, Costa Rica, Gambia, Mali en Mexico het wetsvoorstel reeds anticiperend is toegepast. Zij vragen, mede namens de fractie van D66, wat ingeval van niet-aanname van dit wetsvoorstel de situatie ten aanzien van kinderbijslag aan kinderen uit deze landen is. Per 1 januari 2012 is de voorlopige toepassing beëindigd van de verdragen met de landen Bolivia, Botswana, Brazilië, Costa Rica, Gambia, Mali en Mexico. Aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is gevraagd voor die personen die als gevolg van de beëindiging hun recht op uitkering beëindigd of verlaagd (AOW) (zouden) zien, het in dit wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht anticiperend toe te passen. Met de terugwerkende kracht wordt de toepassing van dat overgangsrecht gelegaliseerd. Wanneer dit wetsvoorstel niet wordt aanvaard, dan zal dit overgangsrecht via een andere wetsvoorstel moeten worden geregeld.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om bij aanname van het wetsvoorstel een overgangstermijn van een jaar in plaats van zes maanden in acht te nemen, teneinde de ouders een langere periode te gunnen zich op de stopzetting van de kinderbijslaguitkering voor te bereiden.

De regering acht langer overgangsrecht niet nodig, zoals in de memorie van antwoord uiteengezet is. Voor de verzekerde die recht heeft op kinderbijslag en kindgebonden budget wordt een overgangstermijn van zes maanden in acht genomen. De verzekerde krijgt zo voldoende gelegenheid om zich voor te bereiden op de stopzetting van de uitkering. De regering acht deze compensatie proportioneel omdat de kinderbijslag en het kindgebonden budget alleen beogen een tegemoetkoming te zijn in de kosten van kinderen. De CRvB heeft een termijn van zes maanden in het licht van artikel 1 EP EVRM redelijk bevonden (LJN: AP4680). De leden van de fractie van de PVV vernemen graag of de instellingen die belast zijn met de uitvoering, ook daadwerkelijk in staat zijn om de vereiste stopzetting met ingang van de beoogde datum van inwerking-treding van de wet (of zoveel eerder) uit te voeren en hierin geen vertragende factor is gelegen.

De SVB is in staat om de vereiste stopzetting met ingang van de beoogde datum uit te voeren. In geval van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer vóór het einde van 2012 zal de SVB vanaf 1 januari 2013 de wet toepassen op nieuwe uitkeringen AKW/WKB in geval het export betreft naar één van de landen waarvoor geen verdragwijziging nodig is. De rechthebbenden van bestaande uitkeringen AKW/WKB in deze landen

ontvangen na aanvaarding van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in de eerste week van januari 2013 een beschikking dat de export wordt beëindigd met ingang van 1 juli 2013.

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

Vergelijkende tabel beleid AKW-export EU-landen

	Financiering	Export kinder- bijslag buiten EU/EER	Hoogte bedrag export kinder- bijslag	Aantal werknemers uit niet-Europese landen ¹
België	Premies	– Verdrag – Op individuele basis*).	Vaste bedragen, rekening houdend met niveau woonland met gelimiteerd aantal kinderen	129 625
Denemarken	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	63 638
Duitsland	Belastingen	Verdrag	Aangepaste bedragen	1 241 741
Frankrijk	Premies werkgevers, zelfstandigen en deel algemene sociale premie	Verdrag	Aangepaste bedragen	1 490 092
Luxemburg	Premies werkgevers en belastingen	Verdrag	Aangepaste bedragen	7 300
Oostenrijk	Premies werkgevers en belastingen	Nee (alleen verdrag met Israël)	N.v.t.	61 420
Verenigd Koninkrijk	Belastingen	– Verdrag – bij tijdelijke afwezigheid: betaling in buitenland gedurende maximaal 8 weken.	Nationaal niveau	1 566 608
Zweden	Belastingen	Nee	N.v.t.	155 390
Bulgarije	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	–
Cyprus	Belastingen	Nee	N.v.t.	–
Estland	Belastingen	Nee	N.v.t.	–
Hongarije	Belastingen	Nee	N.v.t.	8 917
Letland	Belastingen	Nee	N.v.t.	–
Litouwen	Belastingen	Nee	N.v.t.	–
Malta	Premies en belastingen	Nee	N.v.t.	–
Polen	Belastingen	Nee	N.v.t.	11 073
Roemenië	Algemene middelen	Nee	N.v.t.	–
Slovenië	Belastingen	Nee	N.v.t.	–
Slowakije	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	1 256
Tsjechië	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	20 809
Finland	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	10 875
Griekenland	Belastingen	Nee	N.v.t.	110 721
Ierland	Belastingen	Nee	N.v.t.	38 988
IJsland	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	–
Italië	Premies werkgevers	Verdrag	Overwegend nationaal niveau, uitzonderingen mogelijk	513 219
Liechtenstein	Premies	Nee	N.v.t.	–
Nederland	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	467 305
Noorwegen	Belastingen	Nee	N.v.t.	69 936
Portugal	Premies en belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	294 759
Spanje	Belastingen	Verdrag	Nationaal niveau	671 400
Zwitserland	Premies	Nee	N.v.t.	205 801

¹ Bron: Berekening SZW op basis van OESO-statistiek arbeidsmarktstatus immigranten. NB: niet alle EU-landen zijn OESO-lid. Vanwege beschikbaarheid data is gerekend met werknemers die geboren zijn buiten Europa in plaats van de Europese Unie.

*) Minister heeft discretionaire bevoegdheid uitkering toe te kennen en niveau te bepalen