

## 12

### Einde export kinderbijslag

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele socialezekerheids-wetten 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 (33162).**

(Zie vergadering van 18 december 2012.)

De **voorzitter**:

Ik breng de Kamer in herinnering dat de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op 18 december 2012 op verzoek van de Kamer in afwachting van een advies van de Raad van State is aangehouden. Wij krijgen nu de derde termijn van de Kamer.

De beraadslaging wordt heropend.



De heer **Hoekstra** (CDA):

Voorzitter. Laat ik mij beperken tot een aantal korte opmerkingen en een groot aantal vragen.

Het verloop van dit wetsvoorstel, zo mag ik met enige voorzichtigheid zeggen, was merkwaardig. De beraadslaging is gestart, opgeschort, weer gestart en leek op enig moment in niemandsland beland. Nu, op de dag waarop wij het wetsvoorstel weer oppakken, ligt het woonlandbeginsel onder vuur in de rechtszaal en zet de Tweede Kamer de minister in spreekwoordelijke zin het mes op de keel met een motie over het verdrag. Wij kregen zojuist een e-mail van de griffie dat die motie inmiddels is aangenomen. Het woonlandbeginsel is natuurlijk niet hetzelfde als de exportbeperking, maar het betreft wel hetzelfde dossier. De exportbeperking gaat alleen nog wat verder. Dan is het de vraag wat de minister precies van de senaat wil. Op basis waarvan trekt hij de conclusie dat de Staat nu opnieuw juridisch onderuit gaat, in ieder geval in een deel van de aangespannen procedures? Misschien kan de minister eens ingaan op de methodologie en de garanties die hij kan bieden. Voor ons is dat van groot belang. Wij zijn van begin af aan geneigd geweest om mee te denken over deze wet, maar hechten wel aan een juridisch verstandig optredende overheid.

Dat brengt mij bij mijn tweede punt. Wij hebben ons afgevraagd welke volgorde de minister zou willen aannemen als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen. Wil hij het wetsvoorstel aannemen, vervolgens de verdragen aanpassen dan wel opzeggen en daarna tot uitvoering overgaan? Als dat de volgorde zou moeten zijn — en daar lijkt wel iets voor te zeggen — is het de vraag waarom de minister of het kabinet die volgorde niet ook heeft gehanteerd bij het woonlandbeginsel. Dat had immers veel ellende geschied, zo menen wij. Misschien kan de minister precedenten noemen van eerdere wetgeving, die op eenzelfde manier is aangenomen en vervolgens in de ijskast is blijven liggen in afwachting van een verdragsaanpassing, eigenlijk de volgorde die de minister naar wij vermoeden

voorstaat. Vervolgens is het de vraag wat zich verzet tegen die omgekeerde volgorde, namelijk het verdrag opzeggen dan wel wijzigen en pas daarna het wetsvoorstel aannemen. Dat zou weliswaar opnieuw vertraging met zich meebrengen, maar wij zouden graag de mening van de minister daarover horen.

Los van de motie van de Tweede Kamer zouden wij graag van de minister horen onder welke voorwaarden hij zelf tot opzegging zou willen overgaan. Stel dat de minister uiteindelijk tot opzegging overgaat, in hoeverre ontslaat hem dat dan van de verplichting om in bestaande gevallen verdragen na te komen? Wat is bijvoorbeeld de schaduwzijde van het opzeggen van het verdrag met — laten wij een niet helemaal willekeurig land noemen — Marokko? Wat zijn de rechten en onderzoeksmogelijkheden die op dat moment voor Nederland verloren gaan en wat is zijn inschatting van de financiële schade? Als je verder kijkt dan de eventuele vervolg schade op het dossier van de minister, hoe moet je dan het bredere belang van de Nederlandse staat wegen als je tot opzegging zou overgaan? Wat zijn in bredere zin de consequenties voor de Staat, dus buiten het onmiddellijke bereik van de portefeuille van deze minister?

Dit waren een heleboel vragen. Nu kom ik op mijn derde punt. De minister heeft ooit gezegd dat het voor de integratie van met name Marokkaans-Nederlandse kinderen — ik meen dat hij specifiek die groep noemde — beter zou zijn om hun jeugd geheel in Nederland door te brengen. Hij verwees daarbij vermoedelijk niet helemaal zonder trots naar zijn eigen ervaring als wethouder in Amsterdam. Eerlijk gezegd, waren wij wel gevoelig voor dat integratieargument, ook omdat het tot dat moment in het debat niet naar voren was gebracht. Tot die tijd ging het eigenlijk vooral om geld. Wij nodigen de minister uit om in deze derde en misschien ook wel laatste termijn daar nog eens op in te gaan en om te onderbouwen wat precies de aantallen zijn die hij daarbij in zijn hoofd heeft. Hoeveel kinderen verwacht hij dat er na het ingaan van de regeling in haar huidige vorm niet meer buiten Nederland zullen opgroeien, met precies de problematiek die hij hier de vorige keer schetste als gevolg? En wat is daarvan eigenlijk de maatschappelijke winst, dus de winst voor de samenleving, maar ook voor de kinderen zelf?

Laat ik na al deze vragen afsluiten met de opmerking dat wij, zoals gebruikelijk, met misschien nog wel meer belangstelling dan gewoonlijk uitkijken naar de beantwoording van de minister.



De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Ik heet de minister welkom. Vandaag, anderhalf jaar na ons vorige plenaire debat, hervatten we de behandeling van het wetsvoorstel. In de tussentijd heeft de regering op haar verzoek in juni 2013 voorlichting van de Raad van State ontvangen. Over deze voorlichting en de reactie van de regering daarop heeft onze Kamer nog twee keer uitvoerig schriftelijk overleg met de regering kunnen voeren. Zelfs na vier schriftelijke rondes kunnen we aan het begin van deze derde plenaire termijn helaas niet stellen dat we gezamenlijk op alle punten duidelijkheid hebben weten te krijgen. Dat blijkt reeds uit zowel de genuanceerde voorlichting van de Raad van State als uit enkele rechterlijke uitspraken, gedaan in 2013 en 2014, over het aanverwante onderwerp van toepassing van het woonlandbeginsel.

Namens de PvdA-fractie stel ik in mijn bijdrage in deze nieuwe termijn drie onderwerpen aan de orde: in de eerste plaats de voorlichting door de Raad van State, in de tweede plaats het gebruik van wetgeving als internationaal onderhandelingspolitiek instrument en in de derde plaats de aard en omvang van de export van kinderbijslag met daarbij een vergelijking in Europees verband.

In onze vorige plenaire behandeling was een hoofdvraag hoe nu precies artikel 33 van het bilaterale verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Turkije uit te leggen. De Raad van State kan hierover geen uitsluitel geven. Het kan vriezen, maar ook dooien. De keuze is aan de wetgever. De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van de opvatting van de Raad van State dat de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije zowel beperkt als ruim uitgelegd kan worden. Bij een ruime uitleg is het een verplichting, bij een beperkte uitleg is het louter een mogelijkheid.

Bij hernieuwde bestudering van het dossier, hopelijk met enige frisheid, blijft mijn fractie de verdragsbepaling van 1966, indien geïnterpreteerd naar de gewone betekenis, nauwelijks voor tweeërlei uitleg vatbaar vinden. De tekst van artikel 33 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 regering leest dit als Nederlandse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en van wie de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed. Naar onze opvatting staat dat er niet, maar goed, ook de Raad van State is daar niet uitgekomen. In een dergelijk geval is bestudering van de verdragspraktijk een gebruikelijk hulpmiddel bij verdragsinterpretatie. Dat zijn de artikelen 31 en 32 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. De PvdA-fractie memoreert ter zake dat er in de praktijk van het Nederlandse beleid ten aanzien van Turkse werknemers tussen 1968 en 2011 steeds is uitgegaan van export van kinderbijslag. Naar haar inschatting zal deze constante en consistente verdragspraktijk in eventuele procedures op basis van het verdrag zwaar meetellen, dit mede in het licht van het beginsel van goede trouw, dat verdragspartners bij uitleg en toepassing van een verdrag bindt. Mijn fractie acht het tamelijk voorspelbaar dat de rechter vanuit het oogpunt van rechtsbescherming genegen zal zijn, te kiezen voor de ruime uitleg.

Daar komt bij dat mijn fractie aan rechtszekerheid en een behoorlijke behandeling van buitenlandse werknemers hecht. Velen zijn afkomstig uit landen waarmee Nederland een verdragsrelatie heeft. Velen van hen hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan de groei en bloei van Nederland. Koesteren zij niet net zoals iedere andere werknemer en verzekerde een gerechtvaardigde verwachting ten aanzien van een bijdrage aan het onderhoud van hun kinderen, ook indien deze in hun thuisland verblijven? Ik vind de toepassing van het woonlandbeginsel daarbij ook nog eens heel redelijk.

Wij waarderen net zoals collega Hoekstra dat de minister zegt dat kinderen eigenlijk bij hun ouders moeten opgroeien. Ik citeer hierbij uit zijn brief van 17 april 2014. Daarin schrijft hij ook dat een rol speelt dat het langdurig wonen of langdurig volgen van onderwijs in het buitenland niet bijdraagt aan de integratie en uiteindelijk participatie in het land waar de ouders wonen. Voor de kansen op de arbeidsmarkt en op andere gebieden van de Nederlandse

samenleving is het ook beter dat kinderen hier opgroeien, hier naar school gaan en zo vertrouwd raken met de Nederlandse maatschappij, schrijft de minister.

Mijn fractie deelt deze mening. Het is voor kinderen het allerbest als zij samen met hun beide ouders kunnen opgroeien. Wij zien dat dit bij de moderne buitenlandse werknemer ook in toenemende mate het geval is. Toch kunnen er voor een buitenlandse werknemer gegronde redenen bestaan om zijn of haar kinderen niet naar Nederland te laten emigreren, bijvoorbeeld vanwege onzekerheid van de duur van het arbeidsverband, om maar één reden te noemen. Daarnaast kunnen wij onze ogen er niet voor sluiten dat voor buitenlandse werknemers gezinshereniging in veel situaties een pad vol vreemdelingenrechtelijke en andere hobbels is. Erkent de minister dit of ziet hij hier eigenlijk geen problemen?

De vraag of het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan de verzekerden die in Turkije wonen in strijd is met het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Turkije kan de Raad van State op grond van het huidige recht ook niet met zekerheid beantwoorden. De leden van mijn fractie hebben kennis genomen van diverse rechterlijke uitspraken, onder andere van de rechtbank Amsterdam, inzake het niet toepassen van het woonlandbeginsel op sociale uitkeringen, in dit geval op de nabestaandenuitkering aan Marokkaanse en Turkse weduwen wegens strijd met het geldende recht en in het bijzonder met internationale regelgeving. In hoger beroep heeft de Centrale Raad van Beroep dit jaar deze door de Sociale Verzekeringsbank aangevochten uitspraken bevestigd.

Ook al gun ik de minister graag zijn wat meer rooskleurige juridische interpretatie van die uitspraken in vergelijking met de onze, de rechterlijke oordelen moeten hem en ook ons toch te denken geven over de rechtmatigheid van het stoppen van kinderbijslag aan verzekerden voor kinderen die respectievelijk in Turkije, Marokko of andere verdragslanden wonen? Zien wij dat verkeerd? In feite zegt de minister in zijn antwoorden van 17 april jongstleden zelf al dat de betaling van kinderbijslag voor Marokkaanse kinderen ook na het aannemen van deze wet zal moeten voortgaan, omdat artikel 5 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Marokko hiertoe verplicht.

Dat brengt mij op mijn tweede punt: het mogelijke gevaar van het gebruik van wetgeving als internationaal onderhandelingspolitiek instrument. In de onderhandelingen met Marokko, en wellicht ook met andere verdragspartners, wil de minister het aannemen van deze wet namelijk gebruiken om te laten zien dat het de Nederlandse regering menens is. Hij vraagt ons om een wet aan te nemen die in een groot deel van de gevallen waar deze op ziet vooralsnog niet uitvoerbaar is. Het gaat om Marokko en nog achttien andere landen. Naar onze juridische inschatting kan hij daar Turkije gevoeglijk bijtellen.

De minister zegt hier in feite dat de rechter het anders kan zien. Hoewel de wet in vele gevallen nog niet uitvoerbaar is, vraagt hij ons die wet toch maar aan te nemen. We hebben dan een extra instrument in handen om onze verdragspartners door de knieën te laten gaan.

Wij voelen ons als medewetgevers toch wat ongemakkelijk bij een dergelijk politiek gebruik van wetgeving; in dit geval een internationaal onderhandelingspolitiek gebruik. Mijn

vraag aan de regering is of zij zich dit gevoel van ongemak kan voorstellen. En zo ja, kan zij het ook wegnemen? Is dit wel een eigenlijk gebruik van het instrument wetgeving?

Ik roep hierbij ook nog in herinnering dat ons staatsrecht niet voorziet in toetsing door de rechter van een wet aan de Grondwet. Dat is in ons staatsbestel nadrukkelijk de taak van de wetgever zelf. Een van onze verantwoordelijkheden in dit verband is om te kijken of de voorgestelde regeling in overeenstemming is met een hogere regeling, zeker nu onze Grondwet rechtstreeks werking verleent aan bepalingen in verdragen die naar aard en inhoud eenieder kunnen verbinden. In dit verband is artikel 94 van onze Grondwet van belang. Ik citeer: "Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties." Mijn vraag aan de minister is hoe hij aankijkt tegen deze medeverantwoordelijkheid die wij als wetgever onder de Grondwet hebben.

In de derde plaats wil mijn fractie kort stilstaan bij de aard en omvang van de export van kinderbijslag, met daarbij enigszins een vergelijking in Europees verband. In antwoord op onze vragen heeft de minister ons bericht dat het aantal kinderen om wie het gaat opnieuw is gedaald. De stand in 2011 was 18.154 en deze daalde naar 15.916 aan het eind van het kwartaal in 2013.

De toepassing van het woonlandbeginsel in acht nemende, schat de regering dat de totale potentiële bezuiniging die met dit wetsvoorstel gemoeid is ongeveer 6 miljoen euro op jaarbasis kan bedragen. Dat is nog best een behoorlijk bedrag, al lijken de uitvoeringskosten en de op zijn best gefaseerde invoering ten aanzien van landen waarmee het verdrag nog moet worden aangepast hier nog niet in verdisconteerd. Daarentegen bestaat de verwachting dat de trend van een behoorlijk dalend aantal kinderen waarvoor de regeling geldt zich zal voortzetten.

Om een volledig einde aan de export van kinderbijslag te bewerkstelligen moet, naar de telling van de minister zelf, met ten minste negentien verdragspartners een verdragswijziging dan wel beëindiging van de relatie tot stand komen. Hier herhaal ik dan ook mijn vraag van december 2012: is dit sop de kool wel waard? Om deze bezuiniging te bereiken, moeten alle betrokken verdragsrelaties nog op de helling gezet worden, met het niet geringe gevaar van verzuring van diplomatieke relaties tussen de landen en gevoelens dat onrecht wordt aangedaan in de kringen van buitenlandse werknemers in ons eigen land.

In dat verband kom ik ook terug op onze schriftelijke vraag of dit nu niet een onderwerp is dat beter in gezamenlijk Europees verband opgepakt kan worden. Over de voorgenomen wijziging van Besluit 3/80 door de Europese Unie inzake het associatierecht met Turkije meldde de Raad van State al dat nog overleg gevoerd wordt.

In december 2012 brachten wij voorts al naar voren dat 13 van de 27 EU-lidstaten geen kinderbijslag buiten de EU exporteren. Dat betekent dat 14 of 15 lidstaten dat wel doen. Op basis van de schriftelijke stukken die aan ons geleverd zijn, constateerden wij dat vrijwel alle lidstaten die grote aantallen buitenlandse werknemers van buiten de EU ontvangen voornamelijk wel kinderbijslag exporteren, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. In de top

tien van EU-lidstaten met buitenlandse werknemers kennen eigenlijk alleen Griekenland en Zweden een dergelijk verbod. Ik herhaal dat het intussen een feit is dat het aantal kinderen buiten de EU voor wie kinderbijslag wordt uitgekeerd in vrijwel alle landen drastisch terugloopt. Alles wijst erop dat deze trend zich in Nederland en elders voortzet. Wij zouden daarover graag nog eens een update en een reactie van de minister ontvangen.

Op de drie punten uit deze termijn wachten wij de beantwoording van de regering en het verdere debat graag af.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Anderhalf jaar geleden debatteerden wij hier over het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft het stopzetten van de export van kinderbijslag naar landen buiten de EU. Daaraan vooraf ging een uitgebreide uitwisseling, die zich grotendeels richtte op de vraag of het wetsvoorstel wel in overeenstemming is met het internationaal en Europees recht.

We kwamen er niet uit. De minister meende dat er geen problemen waren, maar hij wist de Kamer daar onvoldoende van te overtuigen. De Kamer heeft gelukkig een geheugen: het is al iets te vaak gebeurd dat een minister van Sociale Zaken beweerd dat een bepaald wetsvoorstel de internationale en Europeesrechtelijke toets kon doorstaan, terwijl deze opvatting daarna toch gelogenstraft werd door de nationale rechters. Ik denk aan de Toeslagenwet, het woonlandbeginsel bij de Anw-uitkering en de WGA-uitkering, en aan de Mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen.

Om ons nu te overtuigen vroeg de minister advies aan de Raad van State voordat we het debat hier zouden voortzetten. Helaas bleek dit ons niet te verlossen van de verschillende standpunten die de diverse partijen hebben ingenomen. Iedereen leest in het advies zijn eigen gelijk. Het advies bevat waardevolle informatie en argumenten, maar de Kamer zal hier toch zijn eigen verantwoordelijkheid in moeten nemen.

De minister sloot het debat anderhalf jaar geleden af met de wens dat deze Kamer op een zakelijke, niet-emotionele en rationele manier zou willen oordelen over dit wetsvoorstel. Dat is mij uit het hart gegrepen. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de emoties aan de overkant geregeld hoog oplopen bij dit onderwerp, dat men geneigd is stoere taal te bezigen en zwartepieten uit te delen en dat er veel oneigenlijke argumenten door de discussie heen lopen. Hopelijk gaan we vandaag dus rustig de feiten, de juridische realiteit en de consequenties van de verschillende scenario's bespreken, om aan het eind te concluderen of en in hoeverre er ruimte is voor een politieke afweging, en zo ja, welke dat zou moeten zijn.

Ik zal allereerst kort de context schetsen van het probleem waarvoor dit voorstel een oplossing zou moeten bieden. Dan zal ik ingaan op het advies van de Raad van State en de appreciatie van de regering. Vervolgens kom ik op de resterende juridische vragen en ten slotte spreek ik over wat ons te doen staat.

Als we kijken naar nut en noodzaak van dit wetsvoorstel, dan valt op dat het gaat om een heel kleine, nog verder

slinkende groep kinderen die buiten de EU wonen, waarvan de in Nederland wonende ouders een financiële tegemoetkoming krijgen voor hun levensonderhoud. De ouders moeten minimaal voor €416 per kwartaal aan onderhoudskosten maken, en krijgen daarvoor €191,65 terug van de regering. Het is dus inderdaad echt een tegemoetkoming in de kosten die de hier wonende ouders daadwerkelijk maken. Als we dan kijken naar de omvang van de doelgroep, zien we dat deze is geslonken van rond de 56.000 in 1995 naar ruim 15.000 nu. Tussen 2011 en 2013 bedroeg de daling nog 14%, dus is er alle reden om aan te nemen dat deze daling nog verder zal doorzetten. Het gaat dus om een handjevol kinderen dat elders woont, waarvoor misschien goede redenen zijn. We kennen de achtergrond niet, het is alleen duidelijk dat het geen structurele praktijk is.

Ook de opbrengsten van de stopzetting van de export zijn bijzonder bescheiden: enkele miljoenen per jaar. En dat hangt nog af van de vraag of het woonlandbeginsel mag worden toegepast op de kinderbijslag; daar is de rechterlijke macht nog niet helemaal uit. Kortom, de omvang van het fenomeen is bijzonder klein, wat mijn collega Schrijver de vorige keer de vraag ontlokte "of de kool het sop wel waard was". Mijn fractie heeft geen probleem ontdekt dat met dit voorstel zou worden opgelost. Toch is dat uiterst cruciaal, want de juridische adviezen zijn in elk geval eensgezind in de conclusie dat er wel een bijzonder goede reden moet zijn voor de stopzetting, en dat louter budgettaire argumenten niet volstaan.

Wat hebben wij geleerd van het advies van de Raad van State? In elk geval dat de regering eerder de neiging heeft om naar zich toe te redeneren, dan om de nodige voorzichtigheid te betrachten ter voorkoming van schending van het Unierecht. Allereerst over de uitleg die dient te worden gegeven aan artikel 33 van het bilateraal verdrag tussen Nederland en Turkije. Volgens de Raad van State is het aan de wetgever om te kiezen tussen een beperkte of ruime uitleg van deze bepaling. Dat lijkt mijn fractie geen advies om niet langer na te denken: de wetgever zelf zal de keuze voor de uitleg die hij kiest goed moeten kunnen onderbouwen. In de briefwisseling met de regering heb ik een viertal argumenten gegeven waarom het zoveel logischer zou zijn dat in 1966 is afgesproken dat Turkse werknemers hetzelfde recht op kinderbijslag zouden moeten hebben voor hun in Turkije wonende kinderen als Nederlandse werknemers voor hun in Nederland wonende kinderen. De uitleg die de regering kiest, namelijk dat Turkse en Nederlandse werknemers eenzelfde recht op kinderbijslag hebben voor hun in Turkije wonende kinderen, houdt in dat er in 1966 al expliciet rekening is gehouden met al die in Nederland wonende Nederlanders van wie de kinderen in Turkije woonden. Op mijn vraag hoeveel dat er dan waren, heeft mijn fractie jammer genoeg nog geen antwoord gehad. Ook de motivering voor de keuze van de beperkte uitleg van artikel 33 was voor mijn fractie niet bepaald overtuigend. De minister zei letterlijk: als we de ruime uitleg hadden gekozen, hadden we Nederlandse werknemers in Nederland met een kind in Turkije ongelijk behandeld ten opzichte van Turkse ouders in Nederland met een kind in Turkije. Tja, dat is ongelijke behandeling en daarom kiezen we voor de beperkte uitleg. Ik neem aan dat bij de werving van rijksambtenaren creativiteit een van de selectiecriteria is geworden. De ambtenaren van de minister slagen met vlag en wimpel. Maar als ik daar dan toch op inga en ervan uitga dat de beperkte uitleg klopt: als de export voor Nederlanders wordt verboden, mag ze toch wel ook voor Turkse ouders worden stopgezet?

De afdeling ziet ook in de wens van de Raad van Ministers van de EU een argument voor de beperkte uitleg van artikel 33 van het bilaterale verdrag. Maar deze wens om het verdrag te wijzigen, betekent toch pas iets zodra beide partijen overeen zijn gekomen om het verdrag te wijzigen? Turkije is daarin net zo onmisbaar als de EU. Mijn fractie begrijpt uit de informatie van de minister dat de onderhandelingen over een mogelijke wijziging van Besluit 3/80 volledig stilstaan. Dus wat hebben we aan de onderhandelingspositie van een partij als we het huidige verdrag moeten uitleggen? Denkt de minister nu echt dat de rechter hieraan waarde zal hechten? Andersom lijkt het mijn fractie belangrijker dat artikel 33 sinds 1966 kennelijk anders is uitgelegd. De heer Schrijver gaf het al aan. Dan moet je toch van goeden huize komen om er na vijftig jaar plots een andere draai aan te willen geven?

Ik loop niet al mijn argumenten langs; dit is een greep uit de antwoorden van de regering die in elk geval mijn fractie niet erg overtuigend vindt. Onze conclusie is dat er vooral gekozen is voor de meest wenselijke uitleg, zonder zich rekenschap te geven van de consequenties als die uitleg niet de juiste blijkt. Een meer voorzichtige conclusie zou zijn, te kiezen voor de ruime uitleg, tenzij duidelijk is dat beide verdragsluitende partijen een beperkte uitleg aanvaarden. Want partijen zullen toch dezelfde uitleg aan een bepaling dienen te geven. Heeft de minister dit onderzocht, heeft hij zijn uitleg aan zijn Turkse collega voorgelegd? Uit de antwoorden van de minister begrijp ik van niet. Ik ga er daarom vooralsnog vanuit dat de Turkse regering de interpretatie van Nederland niet heeft oarmd.

Daarom heeft mijn fractie gesuggereerd deze uitleg voor te leggen aan een scheidsrechterlijke commissie, op grond van de geschillenregeling van artikel 41. Dan kan een gezaghebbend orgaan, ingericht voor dit verdrag, beide partijen binden aan een eenduidige uitleg. De minister heeft evenwel geantwoord daartoe "geen aanleiding" te zien. Dat is een kort en vrij onbevredigend antwoord. Graag toch een toelichting waarom de minister kiest voor een eenzijdige uitleg en koers, met als risico een geschil in de toekomst. De minister heeft op bijna alle vragen hetzelfde antwoord: neem nu maar eerst de wet aan, dan gaan wij wel met de verdragspartijen praten. Dat blijft toch een vreemde volgorde. Is het niet juist aan ons als Eerste Kamer om voorafgaand aan de stemming te toetsen of een wetsvoorstel aan de internationale verplichtingen voldoet? Wat als wij dit wetsvoorstel aannemen, waarmee strijd zou ontstaan met de internationale verplichtingen die voortaan?

Wat de afdeling in elk geval wel duidelijk maakt, is dat de regering met een nadere onderbouwing dient te komen om de exportstopzetting niet in strijd te laten zijn met het Unierechtelijke verbod op indirecte discriminatie. Budgettaire motieven zijn hiervoor onvoldoende. We weten dat het Hof van Justitie hoge eisen stelt aan de motivering en slechts in twee uitzonderingssituaties akkoord is gegaan met een verschil in behandeling. De minister heeft echter zijn onderbouwing nauwelijks verder uitgewerkt dan in het wetsvoorstel zelf. Hij noemt als primair doel het ondersteunen van ouders voor de kosten van hun kinderen en het verminderen van bestedingsverschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen. Welnu: dat pleit er alleen maar voor om in Nederland wonende ouders gelijk te behandelen, los van waar hun kinderen wonen. Dan noemt de minister een ander argument, namelijk dat het opgroeien van kinderen in het buitenland niet bijdraagt aan hun participatie en

integratie in Nederland. Echter, is dit niet een beleidsdoel waarvoor je allerlei beleidsinstrumenten kunt inzetten, maar niet de aanspraken die mensen hebben op grond van aloude instrumenten? Dat is een oneigenlijk instrument voor een integratiedoelstelling. En bovendien: wie zegt dat deze kinderen ooit in Nederland komen wonen en participeren? De heer Schrijver gaf al aan dat er belemmeringen kunnen zijn in het toelatingsbeleid van Nederland om de kinderen zich te laten herenigen met hun ouders. Of misschien gaan de ouders op termijn wel terug naar het herkomstland. Wordt het anders als duidelijk is dat ze in hun herkomstland blijven wonen? Dan vervalt feitelijk het integratieargument. Wat is de reden voor de verschillen in behandeling?

Deze onderbouwing kan de plotselinge wending van Nederland niet rechtvaardigen. Want het is plotseling; we hebben decennialang een ander uitgangspunt gehad, en nog maar in 2004 hebben we het sociaal zekerheidsverdrag met Marokko zo aangepast dat de export van de kinderbijslag werd zeker gesteld. Nog in 2009 heeft het kabinet expliciet gesteld waarom het van belang vond de export van kinderbijslag niet stop te zetten. Als je dat nu even verandert, zul je met indringender en urgenter argumenten moeten komen. Dit klemmt des te meer, nu we zien dat we het nog maar over een handjevol kinderen hebben. Er is geen dringende maatschappelijke reden aan te wijzen. Goed, mijn fractie is niet overtuigd, we zijn benieuwd naar de rest van de Kamer.

Blijft over de strategische vraag, ook als een meerderheid zich schikt in de wens van dit kabinet. De minister heeft steeds gezegd: als het niet goedschiks kan, dan maar kwaadschiks; we deinzen niet terug voor het opzeggen van verdragen. In het debat met de Tweede Kamer neemt hij nu gas terug, en legt hij uitvoerig uit waarom het niet in het Nederlands belang is om bijvoorbeeld het verdrag met Marokko eenzijdig op te zeggen. Wij steunen hem wel in dat inzicht en hebben die argumenten ook de vorige keer naar voren gebracht. Het is wel erg kortzichtig gedacht dat alleen Marokko iets te halen zou hebben bij Nederland. Misschien is het zelfs andersom: onze controlemogelijkheden in Marokko, onze gevangenen in Marokko, onze terug- en overnameovereenkomsten, de samenwerking met politie en justitie en onze handel. Dat betekent feitelijk dat Marokko sterk staat in de onderhandelingen. Het lijkt me dan ook logisch dat, als het land zou willen bewegen, er in elk geval een overgangsregeling van achttien jaar uit zou komen, wat feitelijk neerkomt op behoud van aanspraken van bestaande gevallen. Maar geldt het niet evenzeer voor andere landen dat we onze diplomatieke en handelsrelatie niet op het spel willen zetten? Waarom beslissen we dan niet nu al dat we een dergelijke overgangsregeling in de wet opnemen, zodat we in elk geval niet per land andere afspraken hebben? Dat is wel zo handig voor de uitvoeringsinstanties, en beter voor de rechtszekerheid.

Dan nog een punt ten aanzien van de lopende zaken met betrekking tot het woonlandbeginsel. De regering heeft hierbij het lid op de neus gekregen. In de brief van 3 juni aan de Tweede Kamer schrijft de minister dat doorvoering van het woonlandbeginsel in nieuwe gevallen wel zou mogen. Wij betwijfelen dat, maar laten die strijd nu aan de rechters over. Wat ons wel tegen de borst stuit, is dat de minister de uitkeringen van degenen die geen bezwaar of beroep hebben aangetekend tegen verlaging van de Anw per 1 maart 2014 repareert en voor degene die wél bezwaar en beroep hebben aangetekend per 1 januari 2013. Dit is

onrechtvaardig en leidt tot ongelijke behandeling en onnodige bureaucratie. Je wordt in feite gedwongen om bezwaar of beroep aan te tekenen. De regering kan op deze manier met wetgeving komen die op voorhand geen schijn van kans heeft stand te houden — daar waren alle deskundigen het indertijd al over eens — en dan pas te repareren na datum uitspraak van de hoogste rechter. Mijn fractie vindt dat de minister zijn verlies moet nemen en iedereen vanaf 1 januari 2013 het volle bedrag moet uitkeren.

We zijn benieuwd naar de antwoorden.



Mevrouw **Scholten** (D66):

Voorzitter. Op 18 december 2012 hebben we in deze Kamer over dit wetsvoorstel gedebatteerd. Om alle voors en tegens nog eens helder te krijgen zou de Raad van State worden benaderd voor een advies. Dit advies ligt er inmiddels als ook de nadere schriftelijke gedachtewisseling tussen de Kamer en de minister.

Waar staan we nu? Ik vat het wetsvoorstel nog maar even kort samen. Volgens de minister blijft het in 2000 aangenomen territorialiteitsbeginsel overeind. Er vindt geen export van kinderbijslag naar derde landen plaats behoudens drie uitzonderingen. Ten eerste. Het kind woont binnen de Europese Unie. Ten tweede. Nederland heeft een bilateraal verdrag dat tot export verplicht. Ten derde. In het Besluit afwijkende regels beperking exportuitkeringen worden de uitzonderingen bepaald, bijvoorbeeld ten behoeve van mensen die werkzaam zijn voor het algemeen belang en niet in Nederland wonen. Dat is helder.

Met dit wetsvoorstel wordt de tweede uitzondering weggestreept. Het hebben van een bilateraal verdrag dat export van kinderbijslag toestaat, telt niet langer. Om die export te beëindigen moeten nog wel ten minste negentien verdragen worden gewijzigd of opgezegd. Aanvaarding van het wetsvoorstel betekent afschaffing van export van kinderbijslag met inachtneming van een overgangstermijn van zes maanden naar in ieder geval veertien landen, omdat het verdrag met die landen daaraan niet in de weg staat. Met ten minste negentien landen moeten onderhandelingen worden gevoerd of moet het verdrag worden opgezegd. Voor die onderhandelingen heeft de minister deze wet nodig, zegt hij. Hij wil zijn onderhandelingspositie met die landen versterken. Mijn fractie begrijpt dat de minister zich gesteund wil weten door het parlement. Ik heb eerder betoogd dat het onderhandelen over het wijzigen van de verdragen op dit wetsvoorstel niet hoeft te wachten, maar de minister wil daar niet aan. In de afgelopen anderhalf jaar zijn er op dat punt nog vrijwel geen vorderingen gemaakt, zoals uit de stukken valt af te leiden. Ondanks alle goede bedoelingen zal er dus veel werk moeten worden verzet, wil de export van kinderbijslag effectief worden afgeschaft.

In deze derde termijn wil ik nog drie punten aan de orde stellen: doel van het wetsvoorstel, het advies van de Raad van State over artikel 33 en de uitleg van het gemeenschapsrecht. Allereerst het doel. Tot 2010 was het doel van de kinderbijslag dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. Het verschil in welvaart tussen mensen met en mensen zonder kinderen wordt daardoor verkleind. Zij kunnen immers goede redenen hebben hun kinderen tijdelijk elders te laten wonen, bijvoorbeeld in verband met studie of familieaan-

gelegenheden. Sinds kabinet-Rutte I is dat veranderd. De regering wil de kinderbijslag uitsluitend ten goede laten komen aan kinderen die op Nederlands grondgebied wonen. In Nederland hebben zij betere kansen, aldus de regering. Bovendien wordt daarmee een besparing van 10 miljoen op jaarbasis bereikt.

Mijn fractie heeft gearzeld over deze omslag van denken. De consistentie van wetgeving is ver te zoeken en de goede gronden om kinderen tijdelijk elders te laten wonen, hoeven in de internationale wereld waarin wij leven niet zonder meer opzij te worden gezet voor de betere kansen die een kind hier zou hebben. Want wat zijn betere kansen? Er kunnen goede andere gronden zijn waarom verzekerden een andere keuze maken. Dragen we als medewetgever niet ook medeverantwoordelijkheid voor consistente wetgeving? Ik ben benieuwd of de minister dit standpunt onderschrijft.

Mijn praktische vraag in december 2012 was welk effect het woonlandbeginsel heeft op de export van kinderbijslag. Die wet was toen nog maar amper in werking getreden, zodat de minister het toen nog niet kon beoordelen. Zou de Wet woonlandbeginsel effect hebben op de keuzes van belanghebbenden om hun kinderen niet of in mindere getalen elders te laten wonen? Die wet heeft, zoals wij allemaal weten, nogal wat rechterlijk stof doen opwaaien, stof dat nog niet geheel is neergedaald. Maar voor zover ik heb kunnen nagaan, hebben de uitspraken voornamelijk betrekking op de Algemene nabestaandenwet en geen betrekking op de verlaging van kinderbijslag. De geëxporteerde kinderbijslag zal dus in een aantal landen effectief zijn verlaagd. Afgezien van het feit dat er een groot aantal minder kinderen is, is het ook van belang of er minder geld mee gemoeid is. Kan de minister iets zeggen over het concrete effect van het woonlandbeginsel op de export van kinderbijslag sinds december 2012? Waarom toch wil de minister deze wet als stok achter de deur voor de onderhandelingen met derde landen? Derde landen hoeven zich daar niets van aan te trekken. Een wijziging of opzegging kan ook zonder deze wet, zoals ik ook in 2012 heb betoogd.

In het advies van de Raad van State is veel te doen over artikel 33 van het bilateraal verdrag met Turkije. Ik citeer nog maar eens voor alle duidelijkheid: "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 vraag is: is bedoeld evenveel recht op kinderbijslag als Nederlandse werknemers in Turkije of evenveel recht op kinderbijslag als Nederlandse werknemers, punt? De Raad van State maakte geen keuze. Ik vat het advies van de Raad van State maar even heel kort samen op deze manier, want dat is volgens mij de enige juiste, duidelijke en heldere manier. Desgevraagd zou mijn fractie kiezen voor de ruime uitleg. Artikel 33 is in het verdrag opgenomen in 1966. In die tijd ging het erom, Turkse werknemers naar Nederland te halen. Er was weinig dan wel in het geheel geen sprake van Nederlandse werknemers die naar Turkije gingen. Waarom zou dan nu opeens aan eerstgenoemde interpretatie meer gewicht toekomen? Bij ruime uitleg dient volgens de Raad van State het verdrag met Turkije te worden opgezegd. Doet Nederland dat niet en wordt de export zonder meer afgeschaft, dan krijgt de regering het voor haar kiezen. Onderhandelen ligt dus voor de hand, want bij opzegging zullen, net als ten aanzien van Marokko, ook andere belangen een rol spelen. Die belangen,

zoals handelsbetrekkingen, controle op uitkeringen en het belang van strafrechtelijke samenwerking, heeft de minister goed op het netvlies. Ik verwijs naar zijn brief van 3 juni, in antwoord op een motie van de Tweede Kamer. Mijn fractie zou de minister willen meegeven dat het opzeggen van verdragen lastig is als andere, grotere belangen een rol spelen. De minister zou er ook voor kunnen kiezen een langere overgangstermijn dan zes maanden in acht te nemen. Een dergelijke aanpak geeft uiting aan het vertrouwensbeginsel dat in dit kader kan worden uitgelegd als het waarborgen van verkregen rechten. Graag zou ik daar een reactie van de minister op horen.

Over het advies van de Raad van State over de uitleg van het gemeenschapsrecht zal ik kort zijn. Er is al veel over gezegd. Gemeenschapstrouw is een belangrijk uitgangspunt en we moeten voorkomen dat wetten in strijd zijn met het Unierecht. Ook mijn fractie heeft het oor te luisteren gelegd over dit dilemma. Misschien zijn de Europeesrechtelijke valkuilen minder groot dan aanvankelijk gevreesd werd, want het verlagen van uitkeringen op grond van het woonlandbeginsel is iets anders dan het afschaffen van export van kinderbijslag. In artikel 39 van het aanvullend Protocol, waarop Besluit 3/80 is gebaseerd, zijn voor kinderbijslag geen specifieke bepalingen ten aanzien van de export opgenomen. De minister heeft er waarschijnlijk gelijk in dat artikel 6 van het Besluit 3/80 niet van toepassing is op kinderbijslag, want dat artikel ziet uitsluitend op arbeidsongeschiktheid, pensioen en nabestaandenuitkeringen. En hoe de rechter gaat oordelen over artikel 41 van het aanvullend Protocol is inderdaad onzeker, maar de minister kreeg wel het advies van de Raad van State de motivering van het wetsvoorstel deugdelijker te onderbouwen. De vraag of hij daarin is geslaagd, zal door de rechter moeten worden beantwoord. Mogelijk wordt de uitkering gezien als een bepaalde uitdrukking van solidariteit, zodat het gerechtvaardigd is deze te beperken tot het woonland, stelt professor Pennings in een artikel in het NJB van eind vorig jaar. Dan zou het echter om een bijzondere uitkering moeten gaan, die — anders dan de kinderbijslag — niet betaald wordt aan iedereen, zoals bijvoorbeeld het kindgebonden budget. Daar gaat dit wetsvoorstel echter niet over.

Mijn fractie was aarzelend over het wetsvoorstel. We zouden de minister heel graag het voordeel van de twijfel gunnen, maar onze aarzelingen zijn voorlopig nog niet weggenomen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Mevrouw Scholten gaf aan dat zij vindt dat de minister dit beter moet onderbouwen, zoals de Raad van State ook had meegegeven. Zij zegt dat het aan de rechter is om dit te beoordelen. Is het echter ook niet aan ons om te beoordelen of die onderbouwing nu meer is uitgewerkt en voldoende dragend is?

Mevrouw **Scholten** (D66):

Ik heb mezelf die vraag ook gesteld. Ik vind het best lastig om zo'n vraag concreet positief of negatief te beantwoorden. Wij zijn medewetgever en moeten de kansen duiden die er misschien op zouden toezien dat de rechter er inderdaad anders over denkt. De rechter heeft echter uiteindelijk het laatste oordeel. Ik vind het daarom heel lastig om daar nu een oordeel over te geven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Wij moeten toetsen of de wetgeving die we hier aannemen, in overeenstemming is met het Unierecht en internationale verplichtingen. Als het echt afhangt van die onderbouwing of er voldoende objectieve redenen zijn om dit onderscheid te maken, moeten wij toch ook zelf die afweging maken en die onderbouwing toetsen? Anders zegt u: we nemen het aan en zien wel of de rechter daarmee akkoord gaat.

Mevrouw **Scholten** (D66):

Ik hoop dat mevrouw Strik goed begrijpt dat ik niet zeg: we zien wel of de rechter ermee akkoord gaat. Ik vind het alleen lastig om vanuit deze positie te beoordelen hoe de rechter deze afweging gaat maken. Ik heb in mijn betoog onderbouwd dat het misschien een uitzonderlijke bepaling zou moeten zijn. Verder dan dat kan ik vanuit deze positie niet gaan.



De heer **Beckers** (VVD):

Om de draad weer op te pakken, gaan we even terug naar de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel van 18 december 2012. Toen werd besloten de behandeling aan te houden, zodat de minister de gelegenheid kon nemen om aan de Raad van State voorlichting te vragen over de internationaalrechtelijke aspecten van de stopzetting van de export van kinderbijslag naar Turkije. Die gestelde vragen zijn door de Raad van State uitvoerig beantwoord en vervolgens voorzien van een reactie van de minister. Wij danken de minister voor deze aanpak en de verdere schriftelijke behandeling, waaruit het standpunt van de regering over de export naar Turkije duidelijk is geworden. Die mening, alsmede de uitkomsten van de voorlichting door de Raad van State hebben we met tevredenheid ontvangen, maar we wachten nu nog op een voortvarende aanpak door de minister.

Ten aanzien van de vraag of het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan ouders in Nederland voor kinderen die in Turkije verblijven, strijdig is met het bilaterale socialezekerheidsverdrag tussen Nederland en Turkije, concludeert de Afdeling van de Raad van State dat het betreffende artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije zowel ruim als beperkt uitgelegd kan worden. De tekst van het genoemde artikel 33 geeft geen uitsluitel en dus is de wetgever aan zet om een keuze te maken. Bij die keuze past dan nog de afweging dat in recente bilaterale verdragen tussen Turkije en andere landen geen export van kinderbijslag is opgenomen. Als we dan ook nog het voorstellen van de EU meenemen om Besluit 3/80 van de Associatieraad te vervangen door een nieuwe regeling, waarin geen recht bestaat op gezinsbijslagen voor Turkse werknemers in de EU met kinderen die buiten de EU verblijven, dan is het voor de leden van mijn fractie wel duidelijk geworden dat we hier kiezen voor de beperkte uitleg.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of het stopzetten van betaling van kinderbijslag voor kinderen die in Turkije wonen in strijd is met het associatierecht tussen de EU en Turkije. Omdat op dit vraagstuk artikel 3 van Besluit 3/80 van toepassing kan zijn, is een objectieve rechtvaardiging van belang, los van de nationaliteit of budgettaire overwegingen, zo zegt de Afdeling van de Raad van State. De motivering van de stopzetting is dan van groot belang.

Daarbij ondersteunen wij de opvatting van de regering dat een van de uitgangspunten is dat uitkeringen die door de belasting gefinancierd zijn, in principe niet exporteerbaar zijn naar landen buiten de EU, de EER en Zwitserland. Mijn fractie is van mening dat kinderbijslag in het algemeen als doel heeft het ondersteunen van ouders ten aanzien van de opvoedings- en scholingskosten van kinderen om zodoende de ontplooiingskansen van kinderen te vergroten, zodat zij in latere levensfasen een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het maatschappelijke proces en het arbeidsproces in onze samenleving. Als we willen bewerkstelligen dat kinderen goed voorbereid worden op een succesvolle deelname aan die processen in ons land, is de slagingskans daartoe groter als zij opgroeien in datzelfde land dan wanneer dat gebeurt in het buitenland en in — gerespecteerde — andere culturen. Voorts zal integratie in dezelfde samenleving waarin de ouders ook vertoeven, beter verlopen en effectiever zijn als het wonen, het leven en het volgen van onderwijs in diezelfde samenleving plaatsvinden.

Kortom, het is naar onze opvatting voor de arbeidskansen en in het algemeen voor de toekomst van kinderen beter als zij opgroeien in de omgeving waarin hun ouders wonen en werken en waarin zij straks zelf ook willen deelnemen aan de samenleving. Vanuit die visie en argumentatie is er naar onze opvatting geen sprake van discriminatie indien de kinderbijslag wordt toegekend met als doel een bepaald bestaansminimum te introduceren voor alle in Nederland wonende kinderen.

Vervolgens zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de laatste stand van zaken omtrent de vorderingen die de minister heeft gemaakt bij de besprekingen tot beëindiging van de export van kinderbijslag met de landen buiten de EU, de EER en Zwitserland.

Wat is het standpunt van de regering met betrekking tot het toepassen van het woonlandbeginsel op kinderbijslag uitkeringen die zijn ingegaan vóór 1 juli 2012?

Tot slot wil ik nog even stilstaan bij het verdrag met Marokko. Dat verdrag vereist aanpassing om te kunnen bewerkstelligen dat de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget kunnen worden beëindigd. Uit de brief van de minister van 3 juni jl. aan de Tweede Kamer begrijpen we dat hij geen voorstander is van het eenzijdig opzeggen van het verdrag met Marokko. Redenen daarvoor zijn volgens de minister de samenwerking op het gebied van justitie en politie om criminaliteit tegen te gaan en handelsbetrekkingen in stand te houden. Ook controle op de rechtmatigheid van socialeverzekeringsuitkeringen en vermogenstoetsen in relatie tot bijstandsuitkeringen kunnen door opzegging in het geding komen, maar is die terughoudendheid wel op haar plaats en moet hier niet het belang van uitvoering van aangenomen wetgeving de prioriteit krijgen?

Het verdrag vereist aanpassing om te kunnen bewerkstelligen dat de export van kinderbijslag en kindgebonden budget beëindigd wordt. In aanmerking genomen de hiervoor vermelde belangen kun je concluderen dat er sprake is van gemeenschappelijkheid. Ook Marokko zal toch criminaliteit willen tegengaan, frauduleus handelen met betrekking tot uitkeringen willen opsporen en goede handelsbetrekkingen met ons land willen onderhouden? Het past toch bij bevriende naties dat de gesprekken plaatsvinden in een

gelijkwaardige en respectvolle sfeer en dat men tot een resultaat komt na twee jaar besprekingen voeren?

De Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid is twee jaar geleden met ruime meerderheid aangenomen in de Staten-Generaal en behoeft een gerechtvaardigde uitvoering. Daarnaast zegt de minister een extra signaal, een extra krachtig instrument te behoeven in de vorm van aanvaarding van deze wet. Wat mijn fractie betreft kan hij daarop rekenen. Sterker nog, wij zien graag dat hij vervolgens uitvoering geeft aan de motie van mevrouw Schut-Welkzijn uit de Tweede Kamer, waarin de minister wordt opgeroepen om een wetsvoorstel tot opzegging van het verdrag met Marokko voor te bereiden als artikel 5 uit dat verdrag in de besprekingen met Marokko in september niet verwijderd wordt. Wij vernemen graag de antwoorden van de minister.



De heer **Kok** (PVV):

Voorzitter. Op 18 december 2012 kon ik in mijn maiden-speech melden dat het mijn fractie genoeg deed dat de nieuwe regering voortvarend te werk ging op dit dossier. Afronding werd nog dat jaar voorzien en de minister zat er, zoals wij dat zagen, geharnast in en had onze volle steun. Wij waren op dat moment overigens de enigen die hem steunden. Inmiddels zijn we anderhalf jaar verder en beland in een loopgravenoorlog tussen wetgever en rechter. Na diverse rechterlijke uitspraken is de minister blijven zitten met dit hoofdpijndossier. Hopelijk is de kater niet blijvend.

Zetten we alle turbulentie even op een rij, dan zien we het volgende beeld. In januari 2013 bepaalde de rechter dat de kinderbijslag niet mocht worden bekort voor kinderen die in het buitenland — in dit geval Marokko — wonen. Het onderliggende woonlandbeginsel — nog in november 2011 en voorjaar 2012 aangenomen door beide Kamers — werd door de Amsterdamse rechtbank verworpen. Het hoger beroep loopt nog.

Voor de goede orde: een dergelijke clause staat niet in het verdrag met Turkije of Egypte, maar in die gevallen geldt weer een ander bezwaar van de rechter. Ingeval ouders een eigen onderhoudsbijdrage overmaken, behoudt men recht op volledige kinderbijslag. Hoger beroep wordt overwogen. Une mer à boire zo langzamerhand.

Al eerder werd bepaald dat in het buitenland wonende AOW'ers recht hadden op toeslag. Ook werd al een streep gehaald door de korting op de nabestaandenuitkeringen naar Turkije, want die is in strijd met het EU-associatieverdrag. Recent constateerde de rechter dat nabestaandenuitkeringen naar Turkije en Marokko niet konden worden verlaagd; het woonlandbeginsel bleek in strijd met een verdrag met die landen.

De eerste vraag die zich opdringt, is of al niet eerder te voorzien was hoe een voorstel zich verhoudt tot het Europees recht en de diverse verdragen? Is hier door de Raad van State niet al eerder op gewezen? Kan de minister wellicht een update geven van de actuele stand van zaken, aanvullend op zijn brief van 3 juni en in relatie tot de motie in de Tweede Kamer?

Net als de minister ziet mijn fractie — conform haar eerdere lijn — geen enkele reden om dit wetsvoorstel nog langer aan te houden. Deze affaire heeft lang genoeg geduurd. De

ratio achter het woonlandbeginsel en de beperking van export van kinderbijslag is volstrekt ondergesneeuwd door alle nodeloos opgeworpen juridische obstakels. Zoals terecht gesteld, is de afwachting van het eindoordeel van de rechter in de woonlandzaken zowel juridisch als beleidsmatig gezien niet opportuun. Dit heeft immers geen implicaties voor de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van deze wet. En dat staat een aanpassing van het verdrag niet in de weg. Ook volgens het nader advies van de Raad van State zijn er geen internationaal rechtelijke belemmeringen voor het wetsvoorstel.

Wat mijn fractie betreft impliceert dit dat de export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar de dertien betreffende verdragslanden direct automatisch wordt stopgezet. Een verdragsaanpassing is daarvoor niet nodig. Het schrappen van de uitzonderingsbepaling is voldoende. Voor de negentien landen waarvoor een verdragsaanpassing wel nodig is, kunnen de onderhandelingen verdergaan. Gewoon opzeggen lijkt de beste optie. De tijd voor een brede en zorgvuldige afweging hebben we inmiddels lang achter ons gelaten. Dat dit makkelijk gaat, hebben we al gemerkt. Marokko reageert nergens op en Turkije is negatief en dat zal ongetwijfeld zo blijven. Maar mijn fractie gaat ervan uit dat de minister, die hier te lande wel diverse majeure verslechtingen op de sociale zekerheid doorvoert, deze harde noten ook wel weet te kraken. Ik citeer hem. Hij zegt dat de uitkeringen niet zijn bedoeld om er rijk van te worden, maar om te voorzien in levensonderhoud, en dat afgestemd op de lokale situatie. Dit is simpelweg de bottleneck van dit wetsvoorstel: opzeggen of aanpassen.

In dit kader verbaast mijn fractie zich erover dat de minister nu opeens — terwijl waar de zaken allang zo duidelijk liggen — in tegenstelling tot zijn eerdere uitspraken stelt dat het "niet verstandig" zou zijn om in casu het verdrag met Marokko op te zeggen. Zelfs een motie van de Tweede Kamer zal hij getuige zijn recente brief van 3 juni slechts gebruiken als "signaal richting Marokko". Ooit verkondigde hij zelfs te overwegen om het verdrag met Marokko gewoon op te zeggen in plaats van de onderhandelingen voort te zetten en dit najaar pas te komen met een conclusie in de dialoog.

Vanwaar dus deze plotselinge tournure? Het is een onbegrijpelijke draai in deze slepende discussie die nu dreigt te vervallen in vaagheden van de minister. Om met dit kabinet te spreken: pakken we door of schuiven we de boel naar achteren? Mij schiet nog een zijdelingse opmerking te binnen. Hoe leg je zoiets uit aan een bijstandsmoeder die binnenkort wordt gekort in het kader van de Wet hervorming kindregelingen?

Ik rond af. Mijn fractie roept de minister op, hom of kuit te geven en haast te maken met het opzeggen en aanpassen van alle verdragen. Het wordt tijd dat deze naar eigen zeggen sierlijke buitenspeler — wij hebben hem dat vorige week mogen horen zeggen — eens uit de dug-out komt om actie te ondernemen op het veld en mogelijk te scoren, althans dat hopen wij dan. Het feit dat er een daling is van het aantal kinderen — komt er misschien een deel terug naar ons land? — en dat de opbrengsten in de ogen van sommigen verwaarloosbaar zouden zijn, doet op zichzelf niets af aan het principe.





De heer **Elzinga** (SP):

Voorzitter. De behandeling van onderhavig wetsvoorstel in eerste en tweede termijn vond in dit huis al geruime tijd geleden plaats, namelijk in december 2012. Daar werd al eerder aan gerefereerd. De SP-fractie had enkele meer principiële bezwaren, maar was toen ook van mening — samen met andere fracties — dat het wetsvoorstel te vlug volgde op het nog niet eens in werking getreden woonlandbeginsel en dat het voorstel juridisch te onzeker was, vooral in de internationale context. Onverwacht, overhaast en ondoordacht, was mijn korte conclusie in 2012.

Ik wil deze termijn beginnen met een compliment voor de woordvoerders van andere fracties die enkele zeer doorwrochte bijdragen hebben geleverd. Ik heb daar met veel plezier naar geluisterd. Ik wil verder de minister dankzeggen voor zijn blijvende inspanningen om met Marokko tot een vergelijk te komen over de aanpassing van het bilaterale verdrag over de sociale zekerheid. Mijn fractie deelt de bezwaren van de minister tegen het opzeggen van het verdrag, zoals in zijn brief van 3 juni jongstleden aan de Tweede Kamer verwoord in reactie op de motie van mevrouw Schut-Welkzijn en de heer Dijkgraaf. Bij deze gelegenheid vraag ik een reactie van de minister op de vandaag in de Tweede Kamer aangenomen gewijzigde motie in dit verband.

Ook wil ik de Raad van State danken voor het door de minister gevraagde en door hem en deze Kamer gewenste advies. De SP-fractie constateert dat het advies nog geen duidelijkheid schept omtrent mogelijke strijdigheid met de associatieovereenkomst met Turkije. Mogelijke strijdigheid is namelijk afhankelijk van de motivatie. In een reactie op het advies gaf de minister op 28 juni vorig jaar een nadere schriftelijke motivering, die volgens dat advies objectieverbaar moet en niet discriminerend mag zijn. Deze motivering komt neer op de algemene onwenselijkheid van het langdurig wonen of onderwijs volgen in het buitenland in verband met de kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Andere woordvoerders hebben daar al dan niet instemmend over gesproken. Hoe plausibel is dat argument echter wanneer Nederland ondertussen, via bijvoorbeeld het kanaal van de Europese Unie, studeren in het buitenland via uitwisselingsprogramma's juist toelicht? Kennelijk is onderwijs volgen in het buitenland soms wel en soms niet goed. Graag een toelichting op de vraag wanneer onderwijs in het buitenland wel of niet wenselijk is.

Ten slotte wil ik de minister ook bedanken voor zijn reactie in de genoemde brief van 3 juni op de verschillende recente rechterlijke uitspraken inzake het woonlandbeginsel. Het woonlandbeginsel heeft reeds tot verschillende rechtszaken geleid, zowel in de Algemene nabestaandenwet als in de Algemene Kinderbijslagwet. In het geval van de Anw is de Sociale Verzekeringsbank, namens de Staat, ook in hoger beroep in het ongelijk gesteld. Bij de Algemene Kinderbijslagwet loopt nog hoger beroep in ten minste twee gevallen. Indien het hoger beroep de Sociale Verzekeringsbank ook hier in het ongelijk stelt, heeft dat dan mogelijk consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel, vraag ik de minister.

Mijn fractie houdt twijfels over de juridische houdbaarheid, gezien de genoemde uitspraken. Alleen al daarom moet ik terughoudend zijn aangaande het verzoek van de minister.

Ik begrijp dat hij voorliggend voorstel graag als wet op zak heeft, om sterker de onderhandelingen met Marokko voort te zetten. Maar als daar vervolgens door de nationale of Europese rechter gaten in worden geschoten, dan zal dit hem van de regen in de drup helpen.

Er zijn geen veranderingen opgetreden als het gaat om de meer inhoudelijke en principiële bezwaren die mijn fractie in 2012 had. De SP blijft het onwenselijk vinden om de financiële verantwoordelijkheid over te hevelen van de staat waar de gerechtigde werkt, naar de staat waar het kind woont. Ook na een derde termijn, anderhalf jaar na de tweede, heeft mijn partij niet de neiging het voorstel te steunen, maar we zullen vanzelfsprekend eerst nog goed naar de derde termijn van de minister luisteren.



De heer **De Lange** (OSF):

Mevrouw de voorzitter. Het is curieus en ongetwijfeld ook toevallig dat het wetsvoorstel Einde export kinderbijslag op dezelfde dag plenair behandeld wordt als het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen, dat significant snoeit in de kinderbijslag in Nederland. Toch wordt hierdoor nadrukkelijk de aandacht gevestigd op een ernstig probleem, en dat is op zichzelf genomen een goede zaak. De kinderbijslag is in essentie een toeslagregeling die een koopkrachtondersteuning betekent van ouders met kinderen. Bij die ondersteuning is niet zozeer relevant wat het precieze bedrag is als wel wat deze toeslag betekent in termen van koopkracht. De hoogte van de kinderbijslag kan dus niet los gezien worden van de economische omgeving waarin ouders en kinderen zich bevinden.

Mijn fractie ondersteunt dan ook van harte het woonlandbeginsel, dat de hoogte van de toeslag aanpast aan het reële kostenniveau van het land waar het kind opgroeit. De wet die dat beoogt, verdient in de ogen van mijn fractie dan ook alle steun. Het zou ongerijmd zijn om in Nederland te snoeien in de kinderbijslag en tegelijkertijd door het niet toepassen van het woonlandbeginsel elders kindertoelagen te verstrekken die qua koopkracht veel hoger zijn dan in eigen land en die excessief zijn, gezien de dagelijkse economische omstandigheden waarin het kind opgroeit.

Het ligt dus voor de hand hoe we met deze situatie om zullen gaan. We stemmen voor het wetsvoorstel en beschouwen de zaak als afgehandeld. Was het maar zo simpel ...

Helaas is de situatie heel wat gecompliceerder dan zij op het eerste gezicht lijkt. De zaak zit niet voor niets al vele maanden in het slop. Men kan tegenwerpen dat het slechts om een klein aantal gevallen gaat, en dat de kosten slechts enkele miljoenen euro's bedragen. Waar praten we eigenlijk over? Schieten we niet met hoogwaardig luchtafweergeschut op een klein aantal muggen? Die nogal luchtige benadering vindt mijn fractie weinig overtuigend, omdat er een totaal verkeerd signaal naar de eigen bevolking van uitgaat. Mocht die aanpak toch gekozen worden, dan zal dat terecht tot grote weerstand leiden.

Een heel ander probleem, dat veel zwaarder weegt, is dat met een land als Marokko helaas een verdrag gesloten is dat alleen gewijzigd kan worden met instemming van Marokko zelf. Daar wringt de schoen, al vele maanden. De eerlijkheid gebiedt te vermelden dat het niet deze minister

is die voor het sluiten van dat verdrag verantwoordelijk is. Niettemin is de minister hiermee in een moeilijk parket beland. Als de wet aangenomen zou worden, geeft dat geen enkele garantie dat het woonlandbeginsel ten aanzien van Marokkaanse gevallen ook daadwerkelijk geëffectueerd gaat worden. Is het dan nog wel zinvol voor een wetsvoorstel te stemmen dat qua uitvoerbaarheid al de nodige beren op de weg heeft ontmoet, en nog heel wat meer beren kan verwachten? Zou het niet essentieel zijn om voordat we dit wetsvoorstel steunen, eerst absoluut zeker te stellen dat het ook uitgevoerd kan en gaat worden?

Gelukkig is het wel degelijk mogelijk om zeker te stellen dat het woonlandbeginsel in Marokko ook toegepast gaat worden. Nederland dient daartoe het bestaande verdrag eenzijdig op te zeggen. Daar is niets onredelijks aan, het is inhoudelijk zeer goed verdedigbaar, en als het voeren van onderhandelingen langdurig tot niets leidt, blijft er weinig anders over. Of Marokko dat leuk vindt of niet, is van minder belang. Natuurlijk valt daar van alles tegenin te brengen en dat doet de minister ook. Echter, besluitvaardigheid verdient altijd de voorkeur boven aan het lijntje gehouden worden. Bovendien is het voortzetten van deze situatie in ons eigen land niet langer te verkopen.

Wat betekent dat nu heel praktisch voor de opstelling van mijn fractie? Het is eigenlijk erg eenvoudig. Als de minister toezegt dat het verdrag met Marokko op korte termijn eenzijdig opgezegd zal worden, indien de onderhandelingen binnen drie maanden geen resultaat opleveren, zal mijn fractie voor deze wet stemmen. Mocht de minister dit niet toezeggen, dan is de kans groot dat deze wet een spreekwoordelijk voorbeeld van een lege letter zal worden. En dat soort wetten steunt mijn fractie uit principe nooit.

Ik wacht met belangstelling het antwoord van de minister af, alvorens te kunnen beslissen hoe we met dit voorstel verder gaan.

**De voorzitter:**

Ik schors de vergadering voor een kort moment, in afwachting van de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschap.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.