

## 2

### Socialezekerheidswetten

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 ( 33162 ).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hoekstra** (CDA):

Voorzitter. Wie leest hoeveel dit wetsvoorstel moet opbrengen, kan een licht gevoel van teleurstelling toch niet onderdrukken. De minister heeft een begroting van vele tientallen miljarden euro's en wij praten hier vandaag over een paar miljoen; als het meezit uiteindelijk. Daarvoor moet er immers nog het een en ander gebeuren. Zo moet er een aantal verdragen worden opgezegd. Een aantal verdragen moet ook kunnen worden opgezegd. Het is dan misschien ook wel aardig om te memoreren dat dit bepaald niet een voorstel is dat in de volle breedte van het politieke spectrum op steun kon rekenen.

Ik geloof dat het de oud-fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid van de overkant is geweest die zo'n negen maanden geleden heeft gezegd dat dit wetsvoorstel een principiële wijziging betrof en dat de Partij van de Arbeid daar onmogelijk mee kon instemmen. Volgens mij is dat ook de lijn geweest van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer. Zoals men in het verslag kan lezen, heeft zij steeds gesproken over "een voorstel waar zij met bezorgdheid kennis van heeft genomen". Ik ben nog nooit een fractie tegengekomen die in de schriftelijke behandeling ergens met grote zorg kennis van neemt om vervolgens met het wetsvoorstel in te stemmen. Ik heb altijd geleerd dat "met bezorgdheid kennisnemen" codetaal is voor "weg er mee!".

Waarom memoreer ik beide dingen? Ik doe dat omdat wij het hebben over een voorstel dat kennelijk niet zo veel oplevert en waarover ook enige verdeeldheid bestond. Wij hadden ons dan ook kunnen voorstellen dat het kabinet dit voorstel had ingetrokken. Het kabinet doet dat niet, en dat is interessant. Het moet dus wel een voorstel zijn waar het kabinet, en in het bijzonder de minister, uitermate enthousiast over is. Mijn eerste vraag is: waarom? Waarom vindt de heer Asscher het van groot belang dat een voorziening die er in principe voor iedereen is, niet meer geldt voor ouders in Nederland wier kinderen toevallig in Amerika, Marokko of Turkije verkeren? Waarom is hij daar zo enthousiast over?

Dat brengt mij bij mijn tweede, meer principiële vraag. Het is nog maar zo'n negen maanden geleden dat wij hier gesproken hebben over het woonlandbeginsel. Mijn fractie vond, alles afwegende, dat er voor het woonlandbeginsel wel het een en ander te zeggen was. Wij dachten: dat is een redelijk idee van het vorige kabinet en boven-

dien sluit Nederland hiermee aan bij Duitsland en een aantal andere West-Europese landen. Het gaat mij nu echter niet zozeer om de inhoud van het woonlandbeginsel maar om de termijn. Immers, het voorstel dateert van nog maar negen maanden geleden. Het is ingegaan op 1 juli. Er is dus nog nauwelijks een halfjaar verstreken. Je zou kunnen zeggen: de brief van de SVB is nog nauwelijks opengemaakt of opnieuw wordt gevraagd, ook aan de Eerste Kamer, om de koers te verleggen. Een aantal maanden geleden is de heer Kamp langs geweest met de mededeling: het spijt me erg, maar u krijgt minder. Nu komt de heer Asscher met de mededeling: het spijt mij ook, u krijgt namelijk helemaal niets meer.

Nu ben ik mij e van bewust dat politici nog wel eens van mening veranderen. Dat is op zichzelf ook niet zo erg. Laat ik het voorzichtig zeggen: de leden van het huidige kabinet zijn daar nog geen uitzondering op. En toch moet de burger kunnen rekenen op een betrouwbare, en dus ook consistente overheid. Er moet sprake zijn van rechtszekerheid. Mijn fractie vindt dat problematisch in het geval van dit wetsvoorstel. Wij horen dan ook graag van de minister of en, zo ja, hoe hij dit voorstel denkt aan te passen, dan wel uit te stellen.

Dat brengt mij bij mijn derde en laatste vraag. Deze Kamer toetst wetgeving behalve op legitimiteit en handhaafbaarheid ook op uitvoerbaarheid. De minister geeft aan dat hij, om deze wet in werking te kunnen laten treden, twintig bilaterale verdragen moet opzeggen. Dat is een fors aantal. De vraag ligt dan ook voor de hand of dat lukt. Als dat bij een groot aantal of bij in ieder geval de belangrijkste niet lukt, dan is het voorstel daarmee niet of in ieder niet goed uitvoerbaar. Precies die vraag is ook door een aantal collega's gesteld. En nu komt het. De minister schrijft in de memorie van antwoord: "De regering verwacht inderdaad dat er verdragspartijen zijn die instemmen met de door Nederland voorgestelde aanpassing." Hij weet het dus niet zeker maar hij verwacht het. Die verwachting geldt overduidelijk niet voor alle twintig, ook niet voor een meerderheid en zelfs niet voor een grote minderheid. Waarschijnlijk verwacht hij: meer dan één, een paar. Hoeveel precies is niet duidelijk. Dat is bescheiden dan bescheiden. Helaas wordt het er met de nadere memorie van antwoord niet beter op, mogelijk wel verwarrender. De minister geeft hierin aan dat vier landen hebben gereageerd. Die waren, zo schrijft de minister, "niet onwelwillend". Daarna schrijft hij: "Ook het merendeel van de overige landen die een voorstel tot wijziging van het verdrag hebben ontvangen, heeft op voorhand niet afwijzend gereageerd." Laat ik die zin herhalen, want taal is belangrijk hier: "Ook het merendeel van de overige landen die een voorstel tot wijziging van het verdrag hebben ontvangen, heeft op voorhand niet afwijzend gereageerd." Wie snel leest denkt: de meerderheid is dus akkoord. Maar wie goed leest concludeert: het is maar de vraag of de meerderheid van de landen überhaupt heeft gereageerd, en een aantal landen is expliciet tegen. Om verwarring te voorkomen hoort mijn fractie graag heel specifiek en precies van de heer Asscher: a. van hoeveel landen Nederland een inhoudelijke reactie heeft gekregen; b. met hoeveel landen Nederland op ambtelijk of diplomatiek niveau tot een akkoord is gekomen; c. met hoeveel landen Nederland dat verwacht te doen voor het einde van 2013; d. hoeveel landen nu al afwijzend gereageerd hebben, en e. wat de positie is van de top drie van landen waarnaar de meeste kinderbijslag wordt geëxporteerd.

## Hoekstra

Wij kijken zeer uit naar de antwoorden van de minister. Afhankelijk van de kwaliteit van die antwoorden zullen wij besluiten of wij voor of tegen dit wetsvoorstel zullen stemmen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Ik begrijp dat ik misschien inderdaad geen antwoord krijg, maar het is heel interessant dat de heer Hoekstra verwijst naar de schriftelijke ronde en de standpunten van de PvdA. Ik kan mij herinneren dat de CDA-fractie in de schriftelijke ronde aangaf, de strekking van het voorstel te kunnen onderschrijven. Dit voorstel komt natuurlijk ook uit de pen van het kabinet waarvan zijn partij deel uitmaakte. Gelukkig sloot hij niet uit dat politici van mening kunnen veranderen. Zijn verhaal klonk mij als muziek in de oren. Is de CDA-fractie nu ook van plan om, als de antwoorden onbevredigend zijn, inderdaad van mening te veranderen en dit wetsvoorstel te verwerpen?

De heer **Hoekstra** (CDA):  
In dat geval zou er geen sprake zijn van verandering van mening, want ook in dit opzicht is taal belangrijk. In de schriftelijke ronde heeft mijn fractie twee dingen aangegeven. Het eerste is dat de strekking van het wetsvoorstel op zichzelf genomen wordt gesteund. Ik heb echter ook precies de vragen gesteld die hierover gaan, bijvoorbeeld over het woonlandbeginsel. Ik vind het legitiem dat de regering zegt: wij willen een andere maatregel. Onze problemen zitten echter precies op de assen die ik zo-even heb beschreven, namelijk de uitvoerbaarheid en de voorspelbaarheid van de overheid. Mevrouw Strik heeft waarschijnlijk ook wel het laatste gehoord wat ik heb gezegd toen zij naar de interruptiemicrofoon liep, namelijk dat wij een conclusie zullen trekken afhankelijk van de antwoorden van de minister.

De heer **Elzinga** (SP):  
Ook mijn fractie is verheugd om te horen dat het CDA althans tot nu toe in deze plenaire bijdrage kritischer lijkt te zijn dan in de schriftelijke bijdrage, hoewel er een aantal kritische vragen tussen zat. De heer Hoekstra zegt dat hij de strekking van het voorstel in principe steunt, maar in het begin van zijn betoog gaf hij ook met veel woorden aan dat hij de strekking van het woonlandbeginsel had omarmd en dat hij vond dat dit eerst zijn uitwerking moest hebben. Nu is de strekking van dit wetsvoorstel toch echt een beetje anders dan de strekking van het woonlandbeginsel.

De heer **Hoekstra** (CDA):  
Daarin heeft de heer Elzinga natuurlijk helemaal gelijk. Ik denk dat de regering idealiter voor het een of het ander kiest. In maart van dit jaar hebben wij hierover gesproken. Toen heeft de CDA-fractie gezegd: alles afwegende vinden wij het woonlandbeginsel verdedigbaar. Als je daarop je kaarten hebt ingezet en je het krijgt aangenomen, is het merkwaardig om zo snel van mening te veranderen. Daar moeten dan goede redenen voor zijn, en die horen wij dan ook graag van de minister.

De heer **Elzinga** (SP):  
De strekking van dit voorstel vindt u dus verdedigbaar, maar de timing vindt u ongelukkig. Begrijp ik het zo goed?

De heer **Hoekstra** (CDA):  
Ik vind het op zichzelf genomen verdedigbaar dat een regering kiest voor het woonlandbeginsel. Ik vind het ook verdedigbaar om te kiezen voor de methodiek die nu wordt gekozen, zoals dat ook gold voor de methodiek die wij hadden voor het woonlandbeginsel. Het is voor ons echter wat kort door de bocht om daarover zo snel van mening te veranderen, met grote gevolgen voor de mensen op wie een en ander betrekking heeft. Daarom zijn wij zeer benieuwd naar de reactie van de minister hierop.

□

De heer **Schrijver** (PvdA):  
Voorzitter. Wij hebben als leden van de Eerste Kamer al heel wat stukken over dit wetsontwerp met de regering gewisseld en het is niet mijn bedoeling de daarin gebezigde argumenten allemaal nog eens de revue te laten passeren. Ik prijs mijzelf gelukkig met de aandacht van het CDA voor de opvattingen van de Partij van de Arbeid, maar met het CDA behoren wij tot de school van degenen die de dag niet prijzen alvorens de avond is gevallen. Wij zullen dus zien wat ons beider stemgedrag zal blijken te zijn.

In mijn bijdrage namens de PvdA-fractie in eerste termijn wil ik graag drie onderwerpen aan de orde stellen. Het eerste is: mogen in Nederland werkzame en verzekerde werknemers van buitenlandse afkomst met kinderen buiten het gebied van de Europese Unie al dan niet een gerechtvaardigde verwachting hebben dat aan hen via de kinderbijslag een bijdrage voor het onderhoud van deze kinderen wordt verstrekt? In de tweede plaats wil ik ingaan op de pogingen van de Nederlandse regering om de bilaterale sociale zekerheidsverdragen met een twintigtal landen te herzien. Ten derde wil ik speciale aandacht wijden aan de positie van Turkije.

Wij hebben goed begrepen dat de Nederlandse regering via de Wet Beperking Export Uitkeringen, de zogenaamde Wet BEU, het personaliteitsbeginsel, waarbij de verblijfsstaat van de verzekerde als uitgangspunt geldt, heeft verruild voor het territorialiteitsbeginsel, waarbij de verblijfsstaat van het kind als uitgangspunt wordt genomen. Wij spreken in dit debat echter niet over de Wet BEU en ook niet over sociale uitkeringen in het algemeen, maar specifiek over kinderbijslag en kindgebonden budget. Op het moment van invoering van de Wet BEU in 1999 waren er nog belangrijke redenen om de export van kinderbijslag niet te beperken of te beëindigen. Zoals GroenLinks in het schriftelijk verslag naar voren heeft gebracht, is het ook nog maar kort geleden dat minister Donner als de verantwoordelijke bewindspersoon in het kabinet-Rutte I stelde het stoppen van de export van kinderbijslag onwenselijk te achten.

Wat is er eigenlijk mis mee om kinderbijslag te koppelen aan de persoon van de werknemer en verzekerde en zijn gezin, kortom om het personaliteitsbeginsel specifiek bij de kinderbijslag te blijven toepassen? Evenals collega Hoekstra wil mijn fractie bovendien in herinnering brengen dat het nog maar enkele maanden geleden is dat het woonlandbeginsel is ingevoerd voor het berekenen van de hoogte van de kinderbijslag, namelijk juli 2012. De Partij van de Arbeid heeft zich niet principieel tegen de invoering van dit woonlandbeginsel uitgesproken.

Ik vraag de regering, welke argumenten zij heeft om plotseling op dit dossier een zo andere koers te gaan varen door te streven naar een volledig einde aan de export

## Schrijver

van de kinderbijslag buiten de Europese Unie. Wij lezen in de stukken herhaaldelijk de mededeling dat 13 van de 27 EU-lidstaten geen kinderbijslag buiten de EU exporteren. Dat heeft de PvdA-fractie ertoe gebracht het telraam erbij te pakken. En ja, als 13 EU-lidstaten het niet of niet meer doen, dan doen dus 14 van de 27 – een meerderheid – dat wel. Ik hoef de minister niet te vragen de uitkomst van deze rekensom te bevestigen. Interessanter vind ik de samenstelling van deze groep van 14. Ik ben de regering dankbaar dat zij gehoor heeft willen geven aan het verzoek van de Partij van de Arbeid om nadere gegevens over de samenstelling van deze groep EU-landen te verstrekken en daarbij ook de geschatte aantallen buitenlandse werknemers uit niet-EU-landen te vermelden. Voor Nederland blijken dat er naar schatting van de OESO 467.000 te zijn.

Ik kreeg de smaak van het tellen aan mijn telraam te pakken en ben verder gaan tellen. Als ik als maatstaf neem die landen die, zeg 100.000 of meer buitenlandse werknemers uit niet-EU-landen ontvangen, dan tel ik tien landen. Met als koplopers het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland en met Nederland in grootte als het vijfde ontvangende land van buitenlandse werknemers van buiten de EU.

Ik kijk dan op mijn telraam en vraag: hoeveel van die tien landen kennen geen verbod op export van kinderbijslag? De uitkomst is: acht van de tien, waaronder vooralsnog Nederland. In deze top tien kennen alleen Griekenland en Zweden een dergelijk verbod. De minister mag best zeggen dat dit hem allemaal niet zoveel boeit, maar – zeg ik dan op mijn beurt – dat geldt dan toch ook voor het omgekeerde, dat wil zeggen die vaak herhaalde mededeling dat 13 EU-lidstaten – de kleinere dus – wel een dergelijk verbod kennen. Intussen is het een feit dat het aantal kinderen buiten de EU waarvoor kinderbijslag wordt uitgekeerd drastisch is teruggelopen en alles wijst erop dat deze trend zich doorzet.

Ik vraag de regering bovendien of het niet juist past bij de open economie en de open rechtsorde van Nederland dat buitenlandse werknemers van buiten de Europese Unie, die een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan de groei en bloei van Nederland en afkomstig zijn uit landen waarmee Nederland een speciale verdragsrelatie onderhoudt, recht hebben, net zoals iedere andere werknemer en verzekerde, op een bijdrage aan het onderhoud van hun kinderen, ook indien deze in bijvoorbeeld hun thuisland verblijven? Daar kunnen gegronde redenen voor zijn. Zoals vaak in dit huis besproken, moeten wij erkennen dat gezinshereniging in Nederland geen sinecure is.

Ik kom toe aan mijn tweede punt, de herziening of zelfs opzegging van een twintigtal sociale zekerheidsverdragen. Juist vanwege onze open economie heeft Nederland, meer dan het gemiddelde EU-land, veel bilaterale verdragen gesloten, onder meer inzake de bevordering en bescherming van buitenlandse investeringen, de sociale zekerheid en het voorkomen van dubbele belasting. Daarnaast zijn er verdragen gesloten op het terrein van de culturele betrekkingen. Ik kan mij geen ander voorbeeld voor de geest halen van een situatie waarin in een of twee jaren tijd zoveel bilaterale verdragen overhoop gehaald worden en waarin Nederland zelfs moet dreigen met beëindiging van de verdragsrelatie als niet aan de Nederlandse eisen tegemoet wordt gekomen, zoals naar verluidt bij Marokko is gebeurd.

Ik vraag de regering dringend of dit sop de kool wel waard is. Wat betekent dit voor de algemene diplomatieke

betrekkingen met de betrokken landen? Heeft de minister met de nieuwe ambtsgeenoot van Buitenlandse Zaken contact over de wijze waarop de diplomatieke schade die kan ontstaan, zo veel mogelijk kan worden beperkt? In welke mate is voor de regering het wijze adagium van toepassing dat in het wederzijdse belang de verplichtingen onder een verdrag te goeder trouw moeten worden nagekomen?

Ten slotte, nauw op het vorige punt aansluitend, maak ik een opmerking over de speciale positie van Turkije. De Nederlandse regering heeft zich op het standpunt gesteld dat Turkije niet ingedeeld behoeft te worden bij de landen waarmee Nederland het socialezekerheidsverdrag wil wijzigen of desnoods beëindigen, omdat naar de opvatting van de regering het bilaterale verdrag en ook het Europese en internationale recht de beëindiging van de export van kinderbijslag niet in de weg staan. Naar het oordeel van mijn fractie schaatst de regering hier op heel dun ijs. Volgens de regering is Nederland slechts gehouden Turkse werknemers in Nederland van wie kinderen in hun thuisland verblijven op voet van gelijkheid te behandelen met Nederlandse werknemers van wie de kinderen ook in Turkije verblijven. Het gaat in dit geval, als ik goed heb geteld – men merkt dat ik de smaak van het werken met het telraam weer te pakken heb gekregen – om ongeveer 3000 Turkse en 40 Nederlandse werknemers.

De interpretatie die de regering geeft aan artikel 33 van het desbetreffende, in 1966 gesloten socialezekerheidsverdrag, is wel een heel bijzondere. Ik lees de tekst van lid 1 van het artikel voor: "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 er iets bij wat er niet staat, namelijk Nederlandse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en van wie de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed. Dat staat er niet. Het internationale recht verplicht partijen verdragsbepalingen op basis van de gewone betekenis van deze woorden naar normaal spraakgebruik uit te leggen en toe te passen. Daarmee strookt de interpretatie van de regering niet. Als dat wel bedoeld is, dan zou dat misschien nog uit andere documenten, bijvoorbeeld de memories van toelichting, kunnen blijken. Onderzoek leert ons echter dat daar niets over gezegd is: niet in de toelichtende nota van minister Luns uit 1966, toen het verdrag werd gesloten, en ook niet bij latere verdragwijzigingen in 1980, toen minister Van der Klaauw een toelichtende nota schreef, en in 2000, toen minister Van Aartsen een toelichtende nota schreef. De door de regering gekozen interpretatie mag dan wel ingenieus zijn; zij is ook hoogst curieus. Het roept bij onze fractie de vraag op of de interpretatie van de regering niet in strijd is met het beginsel van de goede trouw en of deze interpretatie wel in rechte houdbaar zal zijn. Dit is altijd een punt van speciale zorg in deze Kamer. Graag ontvangen wij een reactie van de regering hierop.

Het wekt geen verbazing dat Turkije zich verzet tegen dit door Nederland beoogde einde van de export van kinderbijslag. Ook vanuit Europeesrechtelijk perspectief zijn daar grote vraagtekens bij te zetten. In het economische verkeer hebben Turkse werknemers grosso modo dezelfde status als EU-werknemers gekregen en gelden de beginselen van vrij verkeer en non-discriminatie. Deelt de minister de opvatting dat het wetsvoorstel het risico in zich draagt van strijd met het Europese recht, nu er, in weerwil van de standstill-verplichting, nieuwe discrimina-

## Schrijver

toire regels worden geïntroduceerd ten opzichte van buitenlandse werknemers, afkomstig uit Turkije, met wie wij een speciale verdragsrelatie hebben? Ik ben ervan overtuigd dat mijn collega's van D66 en GroenLinks op dit punt nog nader zullen ingaan.

De voorgaande drie punten leggen wij in onze bijdrage in eerste termijn aan de regering voor. Wij wachten de beantwoording van de vragen en het debat met veel belangstelling af.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Als ik mijn eigen bijdrage als gematigd kritisch omschrijf, dan zijn de woorden van de heer Schrijver misschien het best te classificeren als een frontale aanval op het wetsvoorstel. Hij is zo kritisch en het lijken mij ook zulke principiële punten, dat die bijna niet goed meer kunnen worden weerlegd. Ik vraag mij af of de heer Schrijver kan aangeven hoe hij verwacht te gaan stemmen.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik vind het buitengewoon verheugend dat wij zo veel belangstelling van de CDA-fractie bij onze standpunten mogen ondervinden. Eigenlijk heb ik niet veel anders gezegd dan hetgeen wij ook in de diverse schriftelijke rondes naar voren gebracht hebben, dus dat kan toch geen verrassing zijn voor de heer Hoekstra. Ik beschouw mijn bijdrage helemaal niet als een frontale aanval; ik meen dat ik mij heel mild, maar kritisch heb uitgedrukt. Ik heb, hopelijk onderbouwd, een aantal indringende vragen aan de regering gesteld. Wij zijn hier om te luisteren en om het debat te voeren. Zeker staan wij open voor de argumenten van de regering, dus met een frontale aanval ben ik totaal niet bezig. Overigens is dat zelden het geval, zoals de heer Hoekstra weet.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Dat is natuurlijk helemaal juist. De woordvoerder van de PvdA-fractie heeft zich inderdaad uitermate mild uitgedrukt, maar "uiterst curieus" en "op zeer dun ijs schaatzen" zijn twee dingen die bij mij zijn blijven hangen.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Dat had betrekking op Turkije.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Dat had betrekking op Turkije. Ik onderschrijf dat wat de heer Schrijver zegt, geheel in lijn is met zijn schriftelijke inbreng. Daarin sprak hij zijn aanhoudende zorg uit.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Binnen een zeer korte periode debatteren wij opnieuw over een aanpassing van de systematiek van de export van diverse uitkeringen, waaronder de kinderbijslag. Volgens dit kabinet kunnen we niet volstaan met de toepassing van het woonlandbeginsel, maar dienen wij ouders die hier verzekerd zijn, helemaal niet meer tegemoet te komen bij de financiering van hun kosten voor al dan niet tijdelijk in het buitenland wonende kinderen. De regering wil hierbij zover gaan, dat zij zo nodig enkele tientallen verdragen wil opzeggen als Nederland geen overeenstemming weet te bereiken met de verdragspartners over een aanpassing. Dit voorstel impliceert een vergaand besluit; vergaand inzake de inhoud, namelijk het stopzetten van een uitkering, en vergaand omdat het op-

zeggen van verdragen kan ingrijpen in de rechtsbescherming en diensten van onze burgers in het buitenland, maar ook in de diplomatieke verhoudingen met de betreffende landen.

In de schriftelijke rondes heeft mijn fractie gerefereerd aan de nota "Internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid" van september 2009, waarin de toenmalige minister van Sociale Zaken het standpunt innam dat hij stopzetting van de export van de kinderbijslag onwenselijk achtte. Volgens de toenmalige minister zijn er goede gronden om kinderbijslag uit te keren voor kinderen die buiten de EU wonen maar van wie de ouders in Nederland verzekerd zijn. Deze regering geeft een weinig bevredigende reden voor haar radicale positiewijziging, namelijk dat 13 van de 27 EU-lidstaten ook geen kinderbijslag naar buiten de EU exporteren. Wij woonden aan de Maas en mijn moeder hield me altijd voor: als iedereen in de Maas springt, is dat nog geen reden om datzelfde te doen.

Nederland bevindt zich nu bij de meerderheid van de lidstaten, dus getalsmatig acht mijn fractie het argument niet overtuigend. Veel belangrijker is echter dat wij inhoudelijke argumenten missen voor de wijziging. Als mensen hier verzekerd zijn, waarom zou de regering hen niet tegemoetkomen in de uitgaven die zij maken voor de verzorging van hun kind? De uitgaven zijn voor hen en zij wonen in Nederland. Ze kunnen goede redenen hebben om hun kind tijdelijk in het buitenland te laten wonen. Denk bijvoorbeeld aan de ouders van wie het kind een of enkele jaren naar een school in het buitenland gaat; aan kinderen die op die manier een andere taal of cultuur willen leren kennen, of een opleiding in het buitenland willen volgen die daar goed bekend staat. De toenemende globalisering maakt dergelijke praktijken alleen maar logischer. Met een uitwonend kind zijn de uitgaven van deze ouders eerder hoger dan lager. Of denk aan onze uitgezonden militairen en aan Nederlanders die voor hun werk gestationeerd zijn in het buitenland. Zij behoren wel tot de kring van verzekerden, maar hebben vanwege hun werkzaamheden in het buitenland geen recht op kinderbijslag als zij hun gezin meegenomen hebben. Hoe kan de minister deze keuze tegenover hen verantwoorden? Welke probleemstelling ligt ten grondslag aan de voorliggende wijziging? Ik heb deze niet kunnen ontdekken.

Ook de keuze om eerst over te gaan op het woonlandbeginsel en vervolgens de stappen te zetten naar afschaffing, getuigt niet van een consistente visie. Voor het woonlandbeginsel werden écht andere argumenten aangevoerd dan nu voor de afschaffing. Het ging immers louter om de andere levensstandaard in het buitenland, waardoor de kosten voor het financiële onderhoud van het kind lager zouden uitvallen. Of wil de minister het puur betitelen als een eerste stap op weg naar afschaffing en nu met terugwerkende kracht? Waarom is dat destijds bij de behandeling niet gewoon gezegd?

Verwacht de regering dat de andere verdragspartijen zullen instemmen met een verdragswijziging? Wat stelt de regering tegenover haar wens tot wijziging van het verdrag? Met andere woorden: wat is het de regering eigenlijk waard? Als een wijziging alleen nadelen heeft, ligt een weigering voor de hand, zo lijkt mijn fractie. De regering schuwt niet een twintigtal verdragen op te zeggen om deze wet te kunnen uitvoeren. Mijn fractie is er niet van overtuigd dat zij alle onwenselijke effecten daarvan voldoende in kaart heeft gebracht. Nederlanders zullen bijvoorbeeld ook problemen ondervinden bij de export van andere uitkeringen, of door het wegvallen van ander-

soortige bilaterale samenwerking. Waarom is de regering bereid zoveel bilaterale samenwerking op te zeggen, terwijl onze burgers alleen maar meer grensoverschrijdend werken en leven? Onze landsgrenzen zijn in toenemende mate niet meer bepalend voor keuzes die we maken, dus hebben we steeds meer belang bij samenwerkende overheden. Is dit wetsvoorstel verslechtering van diplomatieke verhoudingen met een aantal landen echt waard?

Opzegging met Marokko lijkt nu al de intentie, toch hebben wij bij onze relatie met Marokko heel wat meer belangen, simpelweg omdat veel van onze burgers zowel de Nederlandse als de Marokkaanse nationaliteit bezitten. Hoe zijn of worden deze belangen tegen elkaar afgewogen? En wanneer is de regering van plan de eerste stappen tot opzegging te zetten? Mag ik de minister eraan herinneren dat ruim tien jaar geleden ook al een poging is ondernomen om het socialezekerheidsverdrag met Marokko op te zeggen? Destijds was de Raad van State uitermate kritisch over dat voorstel. Ik wil graag een reactie van de minister op de argumenten die destijds zo indringend naar voren zijn gebracht.

Kortom, de regering is dus bereid tot ramkoers als landen niet ingaan op haar wens om de bilaterale verdragen aan te passen. Mijn fractie ontgaat nog steeds het waarom daarvan. Een financiële reden is er in elk geval niet. Als het aantal uitkeringen dat de komende jaren alleen maar verder zal dalen door natuurlijk verloop, wordt afgezet tegen het budget dat gemoeid is met dit wetsvoorstel, de jarenlange onderhandelingen met de landen en straks de vele gerechtelijke procedures, moeten we per saldo voor deze wetswijziging misschien zelfs in de buidel tasten. Erkent de regering dit? Ook in verband met de verlaging van de uitkeringen door het woonlandbeginsel is de bezuiniging te verwaarlozen. Wat is nu het ultieme doel van dit wetsvoorstel?

Stopzetting van de export van kinderbijslag en de andere uitkeringen stond hoog in het vaandel van de PVV en maakte daarom ook deel uit van het gedoogakkoord van het kabinet-Rutte I. We weten inmiddels dat de VVD op asiel- en migratiegebied zo min mogelijk wil onderdoen voor de PVV, maar de PvdA ken ik als een partij die zowel het internationale recht als het solidariteitsbeginsel hoog acht. Daarom wil ik ook graag een inhoudelijke onderbouwing van deze minister, wiens partij in de Tweede Kamer dit wetsvoorstel om principiële redenen heeft afgewezen.

Er zijn al veel juridische argumenten gewisseld en ook daarover blijken wij geen overeenstemming te kunnen vinden. Ik ga kort in op enkele argumenten die de regering in de tweede ronde naar voren gebracht heeft. Volgens de regering zijn besluit 3/80 en het associatierecht niet van toepassing op deze situaties, omdat de gezinsleden niet binnen de Unie wonen. Ik sluit aan bij de woorden van de heer Schrijver dat het gaat om de verzekerden. Zij wonen in de Europese Unie. De kinderen mogen wel degelijk buiten de Unie wonen om in aanmerking te kunnen komen voor toepassing van het associatierecht. Ik heb hierop graag een reactie van de minister.

Het is wel zo dat als de gezinsleden buiten de EU wonen, artikel 3 van besluit 3/80 – de discriminatiebepaling – niet van toepassing is. Maar dan staat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 9 van de Associatieovereenkomst nog altijd de beëindiging van de export in de weg. Artikel 9 treedt immers in werking als een andere bepaling zoals artikel 3, niet van toepassing is. Zoals mijn fractie in de schriftelijke inbreng heeft beargumenteerd, is er sprake van ongelijke behandeling. Im-

mers, een Turkse werknemer of zelfstandige in Nederland met kinderen in het thuisland, wordt ongunstiger behandeld dan een EU-werknemer of -zelfstandige in Nederland met kinderen in de thuislidstaat. Voor zover de beëindiging van de export onder de reikwijdte van het Unierecht valt, wat het geval is bij het associatierecht, dient de regering ook te toetsen aan het verbod op discriminatie naar nationaliteit, zoals vastgelegd in artikel 21, lid 2 van het Handvest voor de Grondrechten. Ik heb graag een reactie van de minister op deze stellingen.

Volgens de regering zijn de standstillbepalingen hier niet van toepassing, omdat de afschaffing van de export niet kan worden beschouwd als een beperking van de toegang voor Turkse werknemers en hun gezinsleden tot de arbeidsmarkt of van de vrijheid van vestiging. Dat lijkt onze fractie wel heel lichtvaardig geconcludeerd. Waarom zou het ontzeggen van kinderbijslag aan deze groep het vrij verkeer van Turkse werknemers c.q. zelfstandigen niet kunnen ontmoedigen? Het is niet aan de regering om aan de hand van een inschatting te bepalen of een maatregel als een beperking moet worden beschouwd. Feit is dat de afschaffing van de export tot gevolg heeft dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers, strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit 1/80 voor de betrokken lidstaat. Het betreft dus wel degelijk een verslechtering die een Turkse werknemer ervan zou kunnen weerhouden om gebruik te maken van het vrij verkeer.

Ook de juridische argumenten die buiten het Unierecht vallen, meent de minister te kunnen weerleggen. Volgens hem is artikel 14 EVRM evenmin van toepassing, omdat dit artikel niet de indirecte discriminatie omvat. Mijn fractie meent dat dit nog niet zo'n duidelijk uitgemaakte zaak is, maar wil in elk geval ook wijzen op het twaalfde protocol bij het EVRM. Op welke wijze meent de minister dat het exportverbod, dat burgers met een bepaalde nationaliteit harder treft, daarmee in overeenstemming is? Wat is de objectieve rechtvaardiging die hiervoor nodig is? Ik verwijs dan ook naar artikel 26 van het IVBPR dat eenzelfde strekking hanteert. Het valt mijn fractie op dat de regering bij onze vragen naar een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid stil blijft, wellicht om zo veel mogelijk afstand te houden van de toetsingsvragen aan de discriminatiebepalingen. Mijn fractie acht dat kortzichtig. Mocht de senaat deze rechtvaardiging niet hier eisen, dan zal de regering er in de rechtszaal in elk geval niet aan ontkomen. Mijn fractie gaat ervan uit dat deze regering het niet wil laten aankomen op rechtszaken, maar zelf oprecht een inhoudelijke en volledige toets wil maken aan onze internationale verplichtingen. Wat dat betreft ga ik vooralsnog uit van de gemeenschapstrouw. Ik heb net al gerefereerd aan een wijze les van mijn eigen moeder, wellicht moet deze minister met betrekking tot dit wetsvoorstel ook eens goed naar zijn eigen moeder luisteren. Wellicht valt de toetsing dan toch anders uit.

Dan ga ik nu in op het punt overgangsrecht. De regering heeft een uiterst korte overgangstermijn in het wetsvoorstel verwerkt, namelijk een halfjaar. Dat vindt de regering voldoende omdat ze al veel langer mensen erop wijst dat dit wetsvoorstel mogelijk wordt aangenomen. Onze fractie acht dat een onhoudbaar uitgangspunt. Mensen kunnen natuurlijk pas worden voorgelicht als een wetsvoorstel hier daadwerkelijk is aangenomen en de wet van kracht is geworden. Pas dan kunnen ze zich instellen op een veranderende situatie. De redenering van de re-

## Strik

gering doet me sterk denken aan de afschaffing van de kunstenaarsregeling, de WIKK. Ook toen beriep de minister zich op de website die mensen bewust maakte van een lopend wetsvoorstel. Toch achtte de rechter dit onvoldoende om een krappe of gebrek aan overgangstermijn te rechtvaardigen. Ook het met terugwerkende kracht legaliseren van de toepassing van het overgangsrecht is mijn fractie enkele bruggen te ver. Het beëindigen van uitkeringen als anticipatie op het aannemen van een wetsvoorstel die daarvoor de rechtsgrondslag biedt, tart niet alleen de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel, maar ook nog eens het gezag van de Nederlandse medewetgever, waaronder deze Kamer.

Kortom, mijn fractie blijft onverminderd kritisch, maar ziet uit naar de antwoorden van de minister.



**Mevrouw Scholten (D66):**

Voorzitter. Ik heb met belangstelling geluisterd naar de inbreng van de vorige sprekers. Als vierde spreker loop je natuurlijk altijd het risico dat je enigszins in herhalingen gaat vervallen, maar dan sluit ik me maar aan bij het adagium *frappez, frappez toujours*. Misschien is de herhaling zelfs ook van grote betekenis.

Het lijkt allemaal heel simpel. Voor het jaar 2000 kreeg de rechthebbende op een uitkering in beginsel elke Nederlandse sociale verzekeringsuitkering waar ook ter wereld uitbetaald. Met de introductie van het territorialiteitsbeginsel worden uitkeringen slechts toegekend binnen de Nederlandse rechtssfeer. Daarmee is de export van sociale uitkeringen ruim aan banden gelegd. Voor de uitkering van kinderbijslag aan verzekerden die daarop op grond van een verdrag aanspraak hebben, is destijds een uitzondering gemaakt. Overigens versta ik onder kinderbijslag ook meteen het kindgebonden budget, maar omdat mijn inbreng anders te lang wordt, neem ik het hierbij mee. Ook de rechten van verzekerden en kinderen woonachtig in een EU-land zijn bij Europese verordening gehandhaafd.

Op 1 juli 2012 is de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid in werking getreden. Met die wet wordt de uitkering verlaagd naar het kostenniveau van het woonland van het kind. Het huidige wetsvoorstel behandelen we nu en daarin wordt de export van kinderbijslag verder ingeperkt. Dit wetsvoorstel komt uit de koker van de voorbije regering/gedoogcoalitie-Rutte I. De achterliggende gedachte daarvan is om de Nederlandse uitkeringen binnen de Nederlandse rechtssfeer te houden, om het maar even kort samen te vatten.

De export van sociale uitkeringen lijkt op een grote taart waar telkens een punt door de wetgever van wordt afgesnoept. Het opeten van een taart lijkt simpel, maar het gaat hier niet over een taart. Het gaat om sociale cohesie. Het gaat om wetgeving waaraan mensen op grond van verdragsbepalingen rechten ontnemen. Een betrouwbare overheid wil en zal dit zorgvuldig doen, met eerbiediging van verkregen rechten. Het uitvoeringstraject moet met voldoende waarborgen omgeven zijn. Over die zorgvuldigheid en waarborgen wil ik vanavond graag het debat met de minister aangaan. Want is het zo simpel als het lijkt?

De eerste vraag is waarom het kabinet deze wet wil. Ik heb geredeneerd dat je de verdragen die de regering kennelijk *coûte que coûte* wil opzeggen, ook kunt opzeggen zonder dat je de wet wijzigt. Ook dan geldt artikel 7 van

de Algemene Kinderbijslagwet onverkort en zal er geen export meer zijn van kinderbijslag, want er is dan geen verdragsland meer. Daar is geen wetswijziging voor nodig. De export naar landen waarmee nog geen verdrag was gesloten, is moeiteloos stopgezet, zo lees ik in de nadere memorie van antwoord. Stopzetting van export naar die verdragslanden die met een wijziging zullen instemmen, is ook waarschijnlijk, zo lees ik dat tenminste in de nadere memorie van antwoord. De minister verwacht met een aantal landen geen onoverkomelijke problemen. Deze pragmatische benadering levert dus al besparingen op, als het het kabinet ook daarom te doen is geweest. Ik heb deze inbreng in de nadere memorie van antwoord duidelijk positiever gelezen dan mijn collega Hoekstra, maar ik ben erg benieuwd naar de antwoorden van de minister op zijn specifieke vragen over dit onderwerp. De minister is zo eerlijk om in de nadere memorie van antwoord te zeggen dat hij wel problemen verwacht met Turkije en Marokko. Kan de minister daarover in dit debat ook iets zeggen?

Als de minister dan toch voor opzegging van de verdragen kiest, dan lijkt dat mijn fractie, gezien de goede en lange banden van 400 jaar met beide landen, een ultimatum remedium, met de nadruk op *ultimum*, en ik bedoel het dan ook eufemistisch. Want welke afwegingen maakt de minister en hoe kijkt de minister aan tegen het risico van reputatieschade? En hoe kijkt de minister aan tegen het schaden van de andere belangen?

De volgende vraag is waarom het kabinet deze wet nu wil. We hebben vanavond al meerdere malen gehoord dat de export van de kinderbijslag al beperkt is op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Uit de nadere memorie van antwoord weten we dat in die wet de bezuiniging op de kinderbijslag en het kindgebonden budget is begroot op ongeveer 4 miljoen op jaarbasis. De SVB is druk bezig om de communicatie hierover in goede banen te leiden. Ik zou niet graag in de schoenen van de SVB staan als ik denk aan de brieven die men moet schrijven aan de burger die het aangaat om dit duidelijk te maken.

Mijn vraag is dan ook waarom het kabinet zo'n haast heeft. Waarom wacht de minister niet met dit wetsvoorstel tot de effecten van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid zijn uitgevoerd en doorgerekend? Want het is toch te verwachten dat de export van kinderbijslag naar de verdragslanden naventant lager zal worden? En met de wijziging van de verdragen op vrijwillige basis wordt ook al een bezuiniging gerealiseerd. De vraag is dan wat er nog te besparen overblijft. Welk bedrag aan kinderbijslag wordt nog geëxporteerd naar landen als Turkije en Marokko, als ze niet meewerken? Het is even een rekensom, maar die kan op basis van de aantallen in de bijlage bij de memorie van antwoord worden gemaakt. Ik mis helaas het telraam van mijn collega Schrijver, dus ik laat het graag aan de minister over om die rekensom te maken.

Want dan gaat het ten eerste om de besparing op basis van het woonlandbeginsel en ten tweede om de besparing op grond van de landen die al vrijwillig instemmen met stopzetting van de export. Dat schijnen er in de ogen van de minister toch een aantal te worden. Wat resteert is de export van uitkeringen naar landen die nog steeds verdragslanden blijven, met Turkije en Marokko als grootste afnemers. Die aantallen staan in de bijlage bij de memorie van antwoord. Ik kan de rekensom zelf niet maken omdat ik niet weet wat het kostenniveau van het land is op

## Scholten

grond van het woonlandbeginsel. Ik hoop dat ik het goed heb uitgelegd, volgens mij is het simpel.

Dan wil ik nog met de minister spreken over de rechtmatigheid. Vergeef mij, voorzitter, dat ik iets te lang spreek. Het is toch een veel belangrijker onderwerp dan ik vorige week dacht.

### De voorzitter:

Hoeveel tijd denkt u nog nodig te hebben, want u bent inderdaad door uw tijd heen.

### Mevrouw Scholten (D66):

Twee minuten, voorzitter, twee minuten, twee minuten.

In Nederland wonende burgers met kinderen wonende in de EU blijven onaangeraakt. Maar moet dat niet ook gelden voor in Nederland wonende Turkse werknemers of zelfstandigen? Ook de Marokkaanse gemeenschap wees ons op discriminatiebepalingen in het verdrag met Marokko. In de schriftelijke voorbereiding zijn over deze verdragsrechtelijke aspecten diverse vragen gesteld. De minister houdt voet bij stuk, maar na het lezen van de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord werd bij mijn fractie de verwarring over de rechtmatigheid alleen maar groter.

Mijn fractie vindt het lastig mee te werken aan wetgeving waarvan de kans bestaat dat de rechter de wet onverbindend zal verklaren. In dat geval hebben wij het met zijn allen hier fout gedaan. En het is onze taak daarvoor te waken. Mijn fractie ziet een oplossing om daarvoor mogelijkheden te bieden. Mijn fractie zou het liefst een toezegging van de minister tegemoet zien op het punt van de rechtmatigheid van de stopzetting van die uitkeringen.

Met de fractie van GroenLinks discussieerde de minister over de aspecten van internationaal sociaal verzekeringsrecht op grond van diverse verdragen en over de desbetreffende Europese jurisprudentie.

Met de fractie van de PvdA discussieerde de minister uitvoerig over een mogelijke uitleg, in drieën gekleed, van artikel 33 in het verdrag tussen Nederland en Turkije, waarover ook collega Schrijver heeft uitgelegd dat alleen de tekst geldt en niet de uitleg. Ik ben het hiermee eens. Ook moet worden gekeken naar Europese jurisprudentie, die is gebaseerd op het EU-associatieverdrag met Turkije. Mijn vraag is of de minister in de discussie daarmee voldoende rekening heeft gehouden en wil houden.

Het associatieverdrag geeft Turken dezelfde rechten als EU-burgers. Het daarin opgenomen discriminatieverbod zou daarom van toepassing kunnen zijn in situaties waarin de gezinsleden niet binnen de EU wonen, maar bijvoorbeeld wel de betrokken werknemers. Een Turkse werknemer in Nederland met kinderen in zijn thuisland kan dan ongunstiger worden behandeld dan een EU werknemer in Nederland met kinderen in zijn thuislandstaat.

En dan de standstillbepaling in Besluit 1/80 en het aanvullend protocol van dat associatieverdrag. Nogal technisch maar wel van belang. Volgens vaste rechtspraak verbieden deze bepalingen de invoering van nationale maatregelen die aan de uitoefening van de vrije verkeersrechten van Turkse werknemers strengere voorwaarden stelt dan golden bij inwerkingtreding van deze bepalingen. Vrij vertaald komt het erop neer dat je de spelregels niet mag veranderen tijdens de wedstrijd.

Het zijn nogal grote rechtsvragen en mijn fractie constateert dat een aantal fracties waaronder die van mij, het lastig vindt om de mening van de minister te volgen, dat het internationale sociale verzekeringsrecht aan dit wets-

voorstel niet in de weg staat. Om uit deze impasse te geraken, vraag ik de minister om een toezegging. Het gaat over de vraag of dit wetsvoorstel op grond van het internationale sociale verzekeringsrecht indirecte discriminatie oplevert en over de vraag of de standstillbepaling dit wetsvoorstel in de weg staat. Kan de minister toezeggen dat over deze vragen een deskundige opinie wordt gevraagd en dat in afwachting daarvan stemming over het wetsvoorstel wordt aangehouden?

Mijn fractie zou een dergelijke oplossing zeer toejuichen. Welke deskundige wordt geraadpleegd en hoe de vraagstelling zal luiden, kan in de vaste Kamercommissie voor SZW in overleg met de minister worden besproken. Mijn fractie wil weten of dit wetsvoorstel nodig is, zeker met het oog op de aanzienlijke besparing die met het wetsvoorstel woonlandbeginsel wordt behaald, en – last but not least – of dit wetsvoorstel de rechtmatigheidstoets kan doorstaan. Ik heb daarvoor de minister een oplossing aangereikt. Mijn fractie ziet de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.



### De heer Beckers (VVD):

Voorzitter. Het beleid dat ons land voert inzake de export van uitkeringen naar landen buiten de Europese Unie is thans ruimer dan men in andere landen kent. Dit wetsvoorstel heeft als doel om die export te beperken en dan met name door de betaling van kinderbijslag en kindgebonden budget stop te zetten voor kinderen die buiten de Europese Unie, de EER en Zwitserland woonachtig zijn.

Met betrekking tot uitkeringen uit de sociale zekerheidswetgeving kenden we tot de jaren negentig van de vorige eeuw het personaliteitsbeginsel. Daarbij kreeg de rechthebbende in beginsel de uitkering op grond van de sociale verzekering uitgekeerd, alsof hij in Nederland zijn woonplaats had, ongeacht waar hij in de wereld woonde. Dat beginsel is vanwege toegenomen internationale arbeidsmobiliteit aan het einde van de vorige eeuw verlaten. Ook Nederland heeft toen aansluiting gezocht bij het in Europa steeds meer gangbare territorialiteitsbeginsel. Dat beginsel geldt in de huidige AKW met als aanvulling daarop de afwijking die geldt voor landen waarmee Nederland een verdrag over het wél exporteren van kinderbijslag heeft gesloten.

Tot zover zijn de regelingen duidelijk en eenduidig. Een half jaar geleden is met de invoering van het woonlandbeginsel een vervolgstap gezet in de beperking van de export van kinderbijslag naar landen buiten de EU, de EER en Zwitserland. Daarbij wordt de hoogte van de uitkering gerelateerd aan het kostenniveau van het land waarin de gerechtigde op de uitkering woont. Die regeling is niet overal in dank en met het vereiste begrip aanvaard. Het voorliggende wetsvoorstel gaat nog een stap verder en stelt de woonplaats van het kind binnen het territorialiteitsbeginsel centraal. Dit komt erop neer dat – na aanpassing van de verdragen – export van kinderbijslag en kindgebonden budget wordt beëindigd.

De leden van mijn fractie willen weten of deze volgorde van stappen – het territorialiteitsbeginsel, de wet BEU, de uitzonderingen op grond van verdragen, het woonlandbeginsel en nu de algehele afschaffing van export van uitkeringen – niet hier en daar tot verwarring en onbegrip leidt en of met deze stappen in een relatief kort tijdsbestek wel de vereiste zorgvuldigheid betracht wordt, zeker als wij ons realiseren dat het woonlandbeginsel pas

een half jaar geleden werd ingevoerd. Die onduidelijkheid en dat onbegrip kunnen zich voordoen bij de huidige uitkeringsgerechtigden, maar ook bij de staten waarmee deze verdragen gesloten zijn. Hij verzoekt de minister hierop te reageren.

Zijn fractie vraagt de minister aan te geven wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de verdragsbesprekingen die met de twintig verdragstaten plaatsvinden. Uit eerdere rapportage weten we dat met een zestal landen op begripvolle wijze gesproken wordt. Wij zijn inmiddels weer een paar maanden verder en vernemen graag de laatste stand van zaken omtrent de voortgang en de inhoudelijke problemen die bij de mogelijke verdragswijzigingen aan de orde zijn.

Turkije neemt een speciale positie in bij de verdragen. Dit verdrag met Turkije bevat geen exportverplichting, maar wel een gelijke behandelingsverplichting.

Bij de eerdere schriftelijke vragenronde heeft mijn fractie de vraag gesteld of bij de uitleg van de verdragsteksten – nu die niet eenduidig begrepen worden – niet nadrukkelijk gekeken moet worden naar de bedoeling van partijen zoals die gold bij het opmaken van het verdrag.

Artikel 33, lid 1 luidt als volgt: "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." Wat is daar nou de bedoeling van? Meer specifiek vragen wij de minister of bij deze gelijkstelling niet bedoeld is dat kinderen van Turkse ouders die in Nederland werken en die zelf in Turkije verblijven gelijkgesteld moeten worden met kinderen van Nederlandse ouders die in Nederland werken en die zelf ook in Nederland verblijven.

Deze gedachte komt temeer op omdat in de toelichting op het verdrag tussen Turkije en Nederland staat dat aan dat verdrag onder andere het gelijkstellingsbeginsel ten grondslag ligt. Dit houdt een gelijkstelling van elkaars onderdanen in ten aanzien van elk – met nadruk op het woordje elk – der betrokken nationale wetgevingen. Hierop hoor ik graag het antwoord van de minister.

**De voorzitter:**

Het woord is nu aan de heer Kok, die zijn maidenspeech houdt. De mores in deze Kamer leert dat hij in zijn eerste termijn geen interrupties krijgt. Dit zijn dus uw tien minuten.



De heer **Kok** (PVV):

Voorzitter. Het doet ons genoeg dat ook de nieuwe regering voortvarend te werk gaat en dat ze het voorliggende wetsvoorstel nog dit jaar wil afronden. Hopelijk gebeurt dat ook. Dan kan volgend jaar al begonnen worden met de feitelijke stopzetting van export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar niet-EU-landen. Het is een vorm van export die wat ons betreft al te lang heeft geduurd. Van een minister die getypeerd wordt als een man met een sociaal hart en een rechts verstand verwachten wij op dit dossier een daadkrachtige aanpak, al moet later nog blijken of hij deze spagaat op het complexe beleids-terrein van de sociale zekerheid weet te overbruggen. De regering heeft zich immers een aantal forse uitdagingen gesteld. De komende hoogtepunten zijn de herziening van het ontslagrecht, de inperking van de WW en het oplossen van de pensioenproblematiek.

Dat de minister zich realiseert dat het niet gemakkelijk zal gaan, blijkt uit zijn opmerkingen bij de kennismaking met deze Kamer. Daarin stelde hij dat er over alle voorstellen te praten valt. De plannen uit het regeerakkoord zullen dan ook eerst met de sociale partners worden "voorgepolderd". Kennelijk is er ruimte voor bijstelling. Althans, die suggestie wordt door hem gewekt. De minister geeft daarbij desgevraagd echter aan dat de budgettaire taakstelling een harde randvoorwaarde is. Dat is ook af te leiden uit de recente discussie over de WW-plannen. De boodschap daarbij is dat je de WW op het huidige niveau mag houden, als je als werknemer zelf maar betaalt. Over koopkracht gesproken! Dit is nog minder dan een sigaar uit eigen doos.

Het gepretendeerde adagium dat dit regeerakkoord niet in beton gegoten is, doet vreemd aan als de rekening bij één partij wordt neergelegd. Is dit een loze handreiking? De komende periode wordt voor de minister en voor deze regering een tour de force.

Het aangeboden wetsvoorstel tot beperking van de export van kinderbijslag naar niet-EU-landen is niet alleen een belangrijk punt voor de PVV, maar ook een mooie proeve om te zien of deze minister de bekende kloof tussen voornemen en daadwerkelijke uitvoering kan overbruggen. Of blijft het bij de bekende stippen op de horizon? Per slot van rekening is er nog een hele weg af te leggen naar volledige stopzetting.

Mijn fractie hecht aan een snelle afbouw van export van dit soort uitkeringen. Die moet in principe mogelijk zijn, mits de wil er is. Het mag duidelijk zijn dat onze fractie dit wetsvoorstel van harte ondersteunt. Daarover bestaat geen misverstand. Wel hebben we een aantal fundamentele vragen, waarover later meer.

In onze optiek is er alle reden tot snelle beëindiging van export van dit soort uitkeringen. Al in 2010 werd in de nota Internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid met een zeker eufemisme opgemerkt dat het Nederlandse beleid al ruimer en genereuzer was dan in menig ander land. Sinterklaas bestaat dus nog steeds. Hij deelt niet alleen in de EU uit, maar ook nog daarbuiten.

Dit beeld van ruimhartigheid werd verder versterkt door de opmerking van de regering over de Wet beperking export uitkeringen van 1999, de wet BEU. Daarbij merkte ze op dat de bevoegdheden en feitelijke mogelijkheden van de Nederlandse uitvoeringsorganen tot controle en verificatie bij export beperkter zijn dan in Nederland. Dit is een manier om te zeggen dat het voor de Sociale Verzekeringsbank moeilijk zo niet onmogelijk was om in het buitenland te controleren op rechtmatigheid, en dat fraude op grote schaal zeker niet uit te sluiten viel.

Het vermoeden van fraude met kinderbijslag was voor de Tweede Kamer dermate evident dat een meerderheid uitkeringen naar Marokko en Turkije wilde stopzetten. Dat bleek uit het debat op 17 maart 2009 met, inderdaad, staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken. Ruim 41.000 kinderen bleken helemaal niet in Nederland te wonen. Bovendien was onduidelijk of het om eigen kinderen ging en of ze überhaupt wel bestonden. Saillant detail is dat een latere vermindering van de aantallen mede te danken was aan uitbreiding van de Europese Unie met als gevolg een verlaging van de te bereiken besparing. Waar uitbreiding van de EU allemaal niet goed voor is!

De toenmalige regering zag in ieder geval aanleiding om de Wet beperking export uitkeringen met al zijn exportverdragen eens goed tegen het licht te houden. De stelling dat verdragen nog geen garantie bieden voor ade-



quate handhaving is daarbij een understatement. In dit verband is het goed om te wijzen op het beleidsuitgangspunt in de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2013, waarin letterlijk wordt gesteld dat "misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid hard moeten worden bestreden als we het draagvlak voor het stelsel willen behouden". Ook staat daarin: "Fraude is diefstal van gemeenschapsgeld en vraagt om een scherpe aanpak". Mag ik de minister hieraan houden, niet alleen voor binnenlands gebruik, maar ook in dit kader?

De regering is duidelijk in haar stelling dat tegemoetkomingen in kosten voor kinderen die worden gefinancierd uit collectieve middelen primair bestemd zijn voor kinderen die in Nederland wonen. Wij onderschrijven die stelling volledig. Het zijn tenslotte de ouders die zelf beslissen waar het kind woont. De consequenties van die keuze zijn dan ook voor eigen rekening. Tot zover de leer en het voortschrijdend inzicht in de loop der jaren. Nu kom ik op de praktijk, die wat weerbarstiger lijkt.

Laat ik vooropstellen dat stopzetting van export bij aanvaarding van dit wetsvoorstel direct al te realiseren is. Dat geldt althans voor nieuwe gevallen en voor de dertien landen waarbij aanpassing van het verdrag niet nodig is, waaronder Turkije. Het simpelweg schrappen van de uitzonderingsbepaling in de Algemene Kinderbijslagwet is daarvoor voldoende. Mijn fractie gaat ervan uit dat de export in deze gevallen wordt beëindigd op de dag van inwerkingtreding van deze wet. Voor zeven andere landen is eerder besloten, de verdragen niet te ratificeren en de voorlopige toepassing al per 2012 te beëindigen. Ik mag ervan uitgaan dat dit ook daadwerkelijk gebeurd is. Kan de minister dit bevestigen?

Er blijven twintig landen over waarvoor verdragsaanpassing noodzakelijk is. Wat dat betreft biedt de nadere memorie van antwoord een zorgelijk beeld over een snelle effectuering.

Ons land is in gesprek en naast enkele positieve reacties is wel duidelijk dat er nog een aantal harde noten te kraken valt. Zo blijkt Marokko niet eens te reageren op herhaalde verzoeken, en Turkije is negatief. Mijn fractie vraagt zich af hoever de minister nog zal gaan alvorens de regering een wetsvoorstel tot goedkeuring van opzegging mag ontvangen. Kan de minister op voorhand aangeven of dit een stilzwijgende dan wel uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure impliceert?

Ik heb begrepen dat deze minister onlangs zou hebben gezegd dat hij overweegt om het verdrag met Marokko "gewoon maar op te zeggen". Op welke termijn kan het parlement het voorstel ontvangen?

Daarnaast bevreemdt het mijn fractie dat de regering aangeeft dat ingeval opzegging "een brede en zorgvuldige afweging vereist is". Blijkens nadere reactie moeten ook "de gevolgen voor de bilaterale relatie en de Nederlandse belangen in aanmerking worden genomen". Als of opzegging al niet direct voor de hand ligt, zonder dat andere niet-direct relevante overwegingen daarbij worden betrokken c.q. nodig zijn. De regering geeft aan zelf te bepalen wanneer ze tot een afweging overgaat en realiseert zich dat niet alle verdragswijzigingen voor 2014 zullen zijn gerealiseerd. Het simpele feit dat de structurele opbrengsten circa 10 miljoen per jaar zijn, is op zich nog geen reden om het rustig aan te doen. Ik ga er bovendien van uit dat een principiële stellingname niet wordt opgeofferd aan een relatief lage structurele besparing. Mijn fractie is van oordeel dat een al te vrijblijvende opstelling zich niet goed verdraagt met de urgentie van een snelle

uitvoering. Is de regering nog niet overtuigd van de noodzaak of zoekt ze onnodig de ruimte? En waarom per geval een afweging maken als een akkoord uitblijft? Enige consistentie in beleid mag wel worden verwacht. Graag verneem ik de visie van de minister. Wat zijn de specifieke bijkomende overwegingen die opzegging zouden kunnen vertragen? En hoe gaat de minister om met landen die totaal niet ingaan op welk verzoek dan ook? En hoeveel tijd mag de eigen besluitvorming in de verdragslanden duren voordat hij gewoon zelf opzegt? Gelukkig zijn er geen andere factoren die een prompte invoering in de weg kunnen staan. Er is immers geen strijdigheid met het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid (EVSZ) en evenmin met de Associatieovereenkomst. Ook hoeft op voorhand geen rekening te worden gehouden met de voorgenomen EU-associatiebesluiten inzake coördinatieafspraken sociale zekerheid.

Verder is het goed te vernemen dat in ieder geval de Sociale Verzekeringsbank al direct per 1 januari aanstaande in staat is de wet toe te passen op nieuwe uitkeringen ingeval verdragswijziging niet nodig is.

Wat betreft de overgangstermijn van zes maanden merk ik het volgende op. In algemene zin is het zo dat in een aantal gevallen bilaterale verdragen een opzegtermijn kennen van een half tot een heel jaar en soms bevatten de verdragen overgangsbepalingen. Het wetsvoorstel kent echter in alle gevallen een overgangstermijn van zes maanden. Mijn fractie is van mening dat een overgangsregeling beperkt zou moeten worden tot verdragen waarin deze zijn opgenomen. Indien op grond van algemene rechtsbeginselen een overgangsregeling onvermijdelijk is, dient deze in te gaan op het moment van opzegging en niet na ommekomst van de opzegtermijn. Deelt de minister deze opvatting?

Voorzitter. Ik rond af. Alhoewel mijn fractie in beginsel positief staat tegenover dit wetsvoorstel, zijn wij niettemin benieuwd naar de antwoorden van de minister.

#### **De voorzitter:**

Dank u wel. Allereerst mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech in deze laatste vergadering die nog vrij lang, tot morgen, zal duren.

Op 2 oktober jongstleden bent u samen met uw fractiegenoot de heer Van Beek beëdigd als lid van deze Kamer. U bent lid van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, de commissie voor Financiën en de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De keuze van deze commissies is bepaald niet willekeurig; de drie commissies sluiten nauw aan op ervaringen uit uw loopbaan tot nu toe. Daar wil ik toch een paar dingen over memoreren. Overigens is het altijd toch wel knap hoe onze Griffie, de Griffier en met hem zijn medewerkers al die gegevens weten te achterhalen.

Na afronding van de studies privaatrecht en notarieel recht in Utrecht was u een aantal jaren werkzaam als kandidaat-notaris te Andel, Noord-Brabant. In 1982 maakte u de oversteek naar Den Haag alwaar u Inspecteur Rijksfinanciën was voor het ministerie van Financiën. Hierna werkte u enige jaren als beleidsadviseur Bestuur bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en later als projectleider bij de Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid Onderwijs. Sedert 1996 bent u adviseur bij de Algemene Pensioen Groep, waar u zich richt op de terreinen pensioenuitvoeringsorganisatie, vermogensbeheer en vast-

## Kok

goed. Daarnaast bent u sinds 24 maart 2011 lid van Provinciale Staten van Flevoland.

Uw verscheidenheid aan maatschappelijke en politieke ervaringen voorspelt een stevige inhoudelijke bijdrage aan het werk van deze Kamer en dat bleek ook vanavond in uw inbreng al. Wij wensen u daarmee veel succes.

Ik feliciteer u van harte en ik schors de vergadering voor enkele minuten om ook onze collega's de gelegenheid te geven om u geluk te wensen met uw maiden-speech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Elzinga** (SP):

Voorzitter. Allereerst ook namens de SP-fractie hartelijke gelukwensen voor de heer Kok met zijn maidenspeech. Wij zullen waarschijnlijk nog vaak over sociale zaken en arbeidsmarktbeleid debatteren.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een einde te maken aan de export van de kinderbijslag, althans naar landen buiten het EU-verdragsgebied. Materieel gaat het dan vooral om het staken van de kinderbijslag aan kinderen in Turkije en Marokko. Mijn partijgenoot die bij de behandeling in de Tweede Kamer het voorstel besprak, noemde dit een voorbeeld van schieten met een kanon op een mug. Het maatschappelijk probleem, voor zover je daarvan kunt spreken, belooft immers maar een paar miljoen euro per jaar. Op individueel niveau is het echter wel een grote schadepost aangezien de doelgroep waarop deze bezuiniging neerslaat, tamelijk beperkt is.

Ik plaats het voorstel eerst kort in een historische en politieke context. Daarna loop ik het langs op enkele, vooral juridische bezwaren. In 1999 werd de Wet beperking export uitkeringen aangenomen. Het doel van die wet was vooral de handhaafbaarheid te vergroten en de export van onder andere de kinderbijslag naar landen buiten de EU en de Europese Economische Ruimte alleen nog toe te staan indien er een handhavingverdrag met deze landen was gesloten. Tijdens de behandeling van die wet in deze Kamer moest de regering toezeggen het recht te doen herleven indien er alsnog een handhavingverdrag werd gesloten. Mede door dit wetsvoorstel heeft Nederland veel handhavingverdragen met derde landen over sociale zekerheid. Wij waren destijds geen voorstander van het voorstel omdat de goeden onder de kwaden moesten lijden, maar de handhaafbaarheid was er zeker mee gediend.

Afgelopen voorjaar bespraken wij in deze Kamer ook de introductie van een woonlandbeginsel in onder meer de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Dat voorstel was niet bedoeld om de export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar landen buiten de EU te beëindigen, maar alleen om het niveau aan te passen aan de kosten in het woonland. Dat voorstel was afkomstig van de minister van Sociale Zaken van het vorige kabinet. Dat was een VVD/CDA-kabinet dat met gedoogsteun van de PVV, en in deze Kamer van de SGP, zijn werk deed. Dit voorstel kon in deze Kamer niet op de steun van de Partij van de Arbeid rekenen.

Nu verdedigt een PvdA-minister een nog veel verdergaand voorstel dat overigens ook nog uit het oude regeer- en gedoogakkoord stamt. Ik moet constateren dat de politieke context kennelijk flink is gewijzigd. Alle genoemde wijzigingen waren niet nodig geweest indien de export

direct conform het huidige voorstel was gestaakt, maar daarvoor was toentertijd geen enkel draagvlak en zeker niet bij de coalitiepartij Partij van de Arbeid. Is de minister het eens met de constatering dat de politieke context zeer is gewijzigd sinds de late jaren negentig? Is dat de reden dat hij dit voorstel, dat verdergaat dan de eerdere voorstellen die zijn partij hier niet wenste te steunen, voor zijn rekening neemt en hier wil verdedigen? Is die context ook veranderd sinds eerder dit jaar de fractie van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer voorliggend wetsvoorstel eveneens niet wenste te steunen? Wat is er materieel nu precies veranderd?

De eerste spreker, namens het CDA, wees er ook al op dat er kennelijk een principe is waarom deze regering het voorstel van de vorige regering heeft omarmd en blijft steunen aangezien het budgettaire effect van dit voorstel zeer klein is. Ook ik hoor graag de principiële beweegredenen van deze minister om dit voorstel door te zetten.

Ook mijn fractie heeft bezwaar tegen de snelle opvolging van de veranderingen. Ik wijs erop dat de introductie van een woonlandbeginsel in de Wet op het kindgebonden budget zelfs nog moet worden ingevoerd. Dit gaat pas op 1 januari aanstaande in. Dit wetsvoorstel doet de consistentie van wetgeving geen goed.

Behalve inconsistentie ziet mijn fractie nog enkele problemen. Zij deelt de meer principiële bezwaren van de fractie van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer, namelijk dat het onwenselijk is om de financiële verantwoordelijkheid door de Staat waar de werknemer is verzekerd over te hevelen naar de woonstaat van de kinderen. Mijn fractie vreest bovendien dat handhavingverdragen zullen worden opgezegd. Deelt de minister de opvatting dat daarmee het paard achter de wagen wordt gespannen? Deelt hij de vrees dat er mogelijk tientallen, er werd gesproken over twintig, verdragsrelaties zullen worden beëindigd? Of deelt hij die vrees niet? Hoe beoordeelt hij dan de waarde van dergelijke handhavingverdragen?

De SP-fractie deelt ook de zorgen die de woordvoerder van de Partij van de Arbeid in deze zaal heeft geuit over de speciale positie van Turkije. Ziet de minister dit wetsvoorstel als een mooie bekroning van 400 jaar betrekkingen met Turkije? Ook voor andere landen zijn er mogelijk spanningen met betrekking tot het internationale recht. De woordvoerder van de fractie van GroenLinks verwees al naar het EVRM en het Twaalfde Protocol.

Wij kunnen opnieuw mogelijk rechtszaken verwachten over het overgangsrecht. Gezien de brede bezwaren die al in eerste termijn zijn geuit over dit voorstel, geef ik de minister in overweging het maar terug te trekken. Beter ten halve gekeerd ... Dit voorstel komt onverwacht, overhaast en ondoordacht.

De beraadslaging wordt geschorst.

**De voorzitter:**

Ik schors de vergadering voor een enkel moment in afwachting van de staatssecretaris van Financiën en de minister voor Wonen en Rijksdienst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.