

## Engels

commissie met een zekere spijt hebt opgegeven voor het lidmaatschap van deze Kamer. Ik weet zeker dat deze gevoelens van spijt, en ik reken er als voorzitter op dat dit vandaag al zal zijn, plaats zullen maken voor gevoelens van diepe dankbaarheid en grote trots dat u met 74 collegae hier de werkzaamheden van de senaat mag verrichten.

Ik wens u van harte veel succes daarbij.

De heer **Engels** (D66): Dank u zeer.

De **voorzitter**: Ik geef de collegae nu de gelegenheid om de heer Engels te feliciteren.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot 16.00 uur.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 28 juni 1962 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid (Verdrag Nr. 118 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenvoertigste zitting; Trb. 1962, 122, en Trb. 1964, 23) (29382).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie staat hier met een bezwaard gemoed. Ik wil dit illustreren aan de hand van enige citaten uit de brief van de minister van SZW uit 1995 over de zogeheten normatieve ILO-verdragen op sociaal terrein. Het eerste citaat luidt: "Bij de beoordeling van de wenselijkheid van het opzeggen van verdragen in relatie tot de herijking van beleidsdoelstellingen op sociaal gebied dient mede in de beschouwing betrokken te worden dat opzegging van verdragen wel het meest vérgaande, maar niet het enige

middel is om nationale beleidsruimte te creëren. Doorgaans blijken adequate mogelijkheden te bestaan bij de interpretatie van een verdrag."

Het tweede citaat staat onder de kop Heroverweging van verdragsverplichtingen. "Overigens ligt het niet voor de hand ILO-verdragen vanuit een zuiver nationaal belang te bezien. De betekenis van de ILO en haar verdragen is er met name voor die landen die nog volop in ontwikkeling zijn. Internationale arbeidsnormen hebben nadrukkelijk een functie als exponent van een streven naar mondiale sociale gerechtigheid en rechtvaardige concurrentieverhoudingen. (...) Voor zover een herijking van op een bepaald moment bestaande nationale beleidsdoelstellingen in het geding is, lijkt de vraag gerechtvaardigd of het opzeggen van verdragen in juiste verhouding staat tot het grotere belang dat met deze verdragen wordt gediend. Dit te meer omdat in vele gevallen een aangepaste interpretatie van bestaande verdragsteksten op dit punt al voldoende ruimte kan scheppen."

Mijn fractie neemt aan ± zij kan het zich haast niet anders voorstellen ± dat dit betoog in hoofdlijnen door deze minister wordt onderschreven. Een ILO-verdrag dient kortom niet te worden opgezegd zolang niet glashelder is dat dit ook nodig is. Dat is in dit geval niet aan de orde, ook niet voor partijen zoals de PvdA die de doelstelling en de uitgangspunten van de Wet BEU onderschrijven. Dat uitgangspunt luidt kort gezegd: geen export van uitkeringen wanneer er geen sluitende afspraken tot handhaving te maken zijn. Echter, ook wanneer men hier ten volle achter staat, bestaat er ernstige twijfel over de noodzaak om dit verdrag op te zeggen.

Ik heb gezocht naar een goed beeld om dit te illustreren om te voorkomen dat dit betoog alleen maar droge juristerij wordt, wat het naar ik vrees toch een beetje wordt. Stel dat het ILO-verdrag een fraai gebeeldhouwde houten deur is, die hermetisch is gesloten. Wij zijn ervan overtuigd dat het vanwege voorgenomen beleid essentieel is om door deze deur heen te gaan. Dus met pijn in het hart gaat de koevoet erin. Als de deur vervolgens volledig aan flarden is, blijkt hier een zware stalen brandwerende deur achter te zitten die met geen mogelijkheid open kan.

Wat nu? Op dat moment valt het oog op een wat verscholen zittend poortje naast die deur dat met enig beleid wel te openen valt.

Wat is de parallel? De minister meent dat, als dit verdrag is opgezegd, de uitgangspunten van de Wet BEU probleemloos en naar de letter kunnen worden doorgevoerd. Die uitgangspunten zijn het beëindigen van de toeslagen krachtens de Toeslagenwet over de landsgrenzen heen en het beëindigen van AOW-, ANW-, WAO- en WAZ-uitkeringen naar landen waarmee geen handhavingsovereenkomst te sluiten valt. Hebben wij dit goed begrepen? Overweegt u inderdaad om, zodra opzegging van dit verdrag een feit is, de toeslagen krachtens de Toeslagenwet te beëindigen buiten en ook binnen de Europese Unie, zodat bijvoorbeeld een arbeidsongeschikte werknemer met een WAO-uitkering die naar Frankrijk verhuist wel die WAO mag meenemen, maar niet de toeslag op de uitkering? Hetzelfde geldt voor de uitkeringen. Betekent opzegging van het ILO-verdrag dat de AOW- en de WAO-uitkering van geremigreerde ex-werknemers in landen waarmee geen verdrag is gesloten per direct wordt beëindigd? Zo ja, kunt u aangeven om welke landen en hoeveel mensen met bijvoorbeeld een AOW-uitkering het gaat? Afhankelijk van de stellingname van de minister kom ik in tweede termijn op deze kwestie terug. Ik ga even door met de parallel.

Mijn fractie heeft, evenals ongetwijfeld de minister, kennisgenomen van de uitspraak van de Centrale raad van beroep, de hoogste rechter in het sociale-zekerheidsrecht, waarin deze uitsprekt dat de toeslagen op grond van de Toeslagenwet niet zomaar niet-premiegerelateerde bijlagen zijn om mensen boven een zeker sociaal minimum te houden. De raad oordeelt dat deze toeslagen vanwege het karakter van de wet een intrinsiek onderdeel zijn van de uitkeringen waaraan zij zijn opgehangen: de WAO, de Ziektewet of de WW. Wie enigszins op de hoogte is van de systematiek van de Toeslagenwet, bijvoorbeeld de beklagenswaardige mensen die dit onderwerp moeten doceren aan studenten, begrijpt dit standpunt van de rechter zeer wel. Het komt regelmatig voor ± ik geef mijn studenten er ook voorbeelden van ± dat een werknemer een

## Westerveld

WW-uitkering en een toeslag op grond van de Toeslagenwet krijgt en vervolgens naar de gemeente gaat omdat hij nog altijd onder het sociaal minimum zit. Ik geef een klein voorbeeld om aan te geven waarom dit een wat problematische wet is.

Door deze uitspraak ontstaat een probleem, niet voor de Wet BEU als zodanig, niet voor het uitgangspunt van de non-exporteerbaarheid van socialemimumuitkeringen of sowieso naar landen waar het controleperspectief slecht is. Het probleem bestaat daar niet voor, maar wel voor dat ene onderdeel van de Wet BEU dat bij de Centrale raad van beroep is gesneuveld, namelijk artikel 4a van de Toeslagenwet, dat die toeslag tot een non-exporteerbare uitkering verklaart. Dat probleem zit niet alleen in verdrag 118, maar ook ± nu komen wij bij deze stalen deur ± in het EVRM, waarin socialeverzekeringsaanspraken al geruime tijd geleden tot beschermingswaardige eigendomsrechten zijn verklaard. In gewoon Nederlands: als de Sociale Verzekeringsbank en het UWV straks na opzegging van dit verdrag met beleidslijn 1 doorgaan, komen wij de rechter opnieuw tegen. De minister weet uiteraard dat dit gevaar bestaat. De rechtbank Amsterdam heeft immers na de aankondiging dat de koevoet erin zou gaan de regering geheel onverplicht en ten overvloede gewezen op het problematische van de wet in het licht van het discriminatieverbod in het EVRM en het IVBP. Op vragen vanuit deze Kamer hoe de minister deze uitspraak leest en hoe hij zijn kansen inschat om die in hoger beroep teruggedraaid te krijgen, krijgen wij het antwoord dat hij zich niet wil uitlaten over zaken die nog onder de rechter zijn.

Als algemene beleidslijn kunnen wij dit antwoord volstrekt billijken. Ook mijn fractie is van oordeel dat de politiek zich niet te snel moet uitlaten over zaken die nog onder de rechter zijn. Echter, nu de minister van ons vraagt een verdrag op te zeggen terwijl dit volstrekt zinloos en dus overbodig is als de regering haar stellingname ook bij de hoogste rechter ziet sneuvelen, komen de kaarten toch wat anders te liggen. Dit brengt mij bij het derde onderdeel van de parallel, het deurtje waar wij nog doorheen kunnen.

Het probleem van de uitspraak van de rechter is niet zozeer dat deze

oordeelt dat het ILO-verdrag de Wet BEU ten gronde verbiedt. Het verdrag schrijft de exporteerbaarheid van uitkeringen als uitgangspunt voor, maar daarmee is nog niet gezegd dat staten die dit verdrag hebben aanvaard dit ook werkelijk onder alle omstandigheden verplicht zijn. Ook de ILO zal naar wij aannemen kunnen billijken dat uitkeringen niet worden geëxporteerd, als de controle op de rechtmatigheid niet kan plaatshebben. Het is zelfs de vraag of je de Wet BEU daarvoor nodig hebt. In veel gevallen kan een aangepaste interpretatie van bestaande verdragsteksten op dit punt voldoende ruimte scheppen. Ik verwijs nog even naar het citaat waarmee ik dit betoog heb aangevangen.

Is er na de uitspraak van de Centrale raad van beroep contact geweest met de ILO? Heeft u daar bijvoorbeeld navraag laten doen of een beleidslijn, ook van een land dat deze conventie ten volle heeft onderschreven, om de export van uitkeringen te staken naar landen waar geen controle op rechtmatigheid mogelijk is in hun visie toelaatbaar is? De nationale rechter heeft zich daarover immers nooit uitgelaten. De uitspraken van zowel de Centrale raad van beroep als de rechtbank zien alleen op dat ene aspect van de Wet BEU: het algeheel non-exporteerbaar verklaren van toeslagen. De Wet BEU draait naar wij menen in de kern toch ergens anders om.

Nu begrijpt mijn fractie best waarom de minister niet zomaar op de overtuiging van een aantal leden in deze Kamer wil afgaan. Wij snappen ook wel waarom andere fracties liever het zekere voor het onzekere nemen, dus een verdrag opzeggen onder de noemer "je weet maar nooit". Maar het is nu nog geen vijf voor twaalf; het is met dit dossier kwart voor twaalf. Zou de regering de paar maanden die wij nog hebben niet kunnen gebruiken om op dit punt ter zake kundig advies in te winnen? Kan zij zich bijvoorbeeld laten informeren of opzegging van een internationaal non-discriminatieverdrag zoals verdrag 118 iets oplost voor een land zoals het onze, waarvan het rechtssysteem al zo stevig is verankerd in verschillende non-discriminatie-normen? Dat advies zou

dan eigenlijk moeten gaan over twee kwesties.

De eerste vraag is of de volledige non-exporteerbaarverklaring van toeslagen geen verboden discriminatie naar nationaliteit oplevert, ook in de zin van het EVRM of het IVBP. Ik verwijs naar het oordeel van de hoogste rechter in dit land over de aard van de toeslagen en naar de recente uitspraak van het Europese Hof die is gevallen na deze uitspraak van de Centrale raad van beroep waarnaar de rechtbank Amsterdam verwijst. Ik citeer uit het arrest van de rechtbank. Voorzover na het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-G., waarover uitgebreid is gesproken bij de behandeling van de Wet BEU, nog enige onduidelijkheid bestond over de vraag of het voor het als eigendomsrecht aanmerken van socialezekerheidsuitkeringen noodzakelijk was dat die uitkeringen op enigerlei wijze waren gebaseerd op premiebetaling, is door het Europese Hof aan deze onduidelijkheid een einde gemaakt met het arrest in de zaak-P. In dat arrest heeft het Hof aangegeven dat uit het arrest in de zaak-G. niet a contrario mag worden afgeleid dat een sociale prestatie die niet op bijdragen berust geen eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP kan constitueren.

De tweede vraag waarover de ILO zou kunnen worden geconsulteerd, is of een verbod op discriminatie naar nationaliteit zich verzet tegen ofwel een volledige beperking van de export van uitkeringen naar landen waarmee geen verdrag kan worden gesloten ofwel een meer gevalsgesloten beperking, bijvoorbeeld dat geen export plaatsheeft zolang een controle op rechtmatigheid niet mogelijk is. Ik noem in dit verband de AOW'er die wonend in een niet-verdragsland de Sociale Verzekeringsbank aanbiedt om iedere drie maanden vanuit een buurland een zogenaamd levensteken te sturen en die zich er vervolgens over beklagt dat er in het licht van het EVRM geen redelijke reden is om hem dit te weigeren.

Mijn fractie is van oordeel dat de regering zich ook in de toekomst een hoop narigheid kan besparen door zich op deze vragen te oriënteren in plaats van een verdrag op te zeggen dat in de kern weinig toevoegt aan datgene waaraan ons land zich al heeft gecommitteerd. Daarmee ben ik uiteraard terug bij het punt

## Westerveld

waarmee ik mijn betoog begon over de internationale uitstraling van het ratificeren van en het vervolgens deelnemer blijven in ILO-verdragen.

Ik sluit mijn betoog voor de duidelijkheid af met het recapituleren van de vragen waarop wij straks graag antwoord van de minister hebben.

Moeten wij uit de eerdere brief aan de Tweede Kamer afleiden ± ik leidde dat af uit een noot in een brief die u aan de Tweede Kamer heeft geschreven ± dat de opzegging van het ILO-verdrag voor de regering het startschot betekent om alle toeslagen op exportuitkeringen te beëindigen, ook binnen de Europese Unie? Of zijn die toeslagen wellicht al beëindigd?

Bent u eveneens voornemens vanaf datzelfde moment de WAO-, de AOW-, de ANW- en de WAZ-uitkeringen aan ingezetenen in non-coöperatieve landen te beëindigen? Om hoeveel landen gaat het? Ik heb lijstjes gezien van landen waarmee wel verdragen zijn gesloten, maar ik heb wat problemen om mij de mensen voor te stellen, omdat ik niet weet waarover wij het precies hebben. Om hoeveel rechthebbenden per land gaat het? Kunt u bijvoorbeeld aangeven hoeveel mensen het betreft met een AOW-uitkering? Dat zijn uitkeringen die door ingezetenschap in Nederland per partje zijn opgebouwd.

Deelt u onze visie dat een eventuele bevestiging van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam door de Centrale raad van beroep betekent dat wij dit verdrag niet hoeven op te zeggen, gesteld althans dat wij dit vandaag doen?

Is er contact gezocht met de ILO over de toelaatbaarheid van persoonsgerichte exportbeperkingen, gericht op mensen die in landen wonen waarmee geen afspraken omtrent controle te maken vallen? Als dat contact er is geweest, wat is er uitgekomen?

Voorzitter. Mijn fractie is uitermate benieuwd naar het antwoord van de minister op onze vragen. Wij schorten ons oordeel over dit wetsvoorstel op.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Als wat van waarde is ook weerloos is, om maar eens een cliché te gebruiken, dan geldt dat in

ieder geval voor de rechtsbescherming. Je gaat naar de Centrale raad van beroep omdat je geen uitkering meer krijgt, je beroept je op ILO-verdrag 118, je krijgt gelijk en wat gebeurt er: het verdrag wordt opgezegd. Aju rechtsbescherming! Zaken zoals deze eindigen dan ook vaak in een Pyrrusoverwinning. De vraag is of wij vandaag die Pyrrusoverwinning gaan bekronen in een definitieve nederlaag voor alle migrerende werknemers die dachten recht te hebben op export van socialezekerheidsrechten.

In een brief van 8 mei 1995 heeft de minister van Sociale Zaken aangegeven dat slechts onder bijzondere omstandigheden zou moeten worden overgegaan tot opzegging van normverdragen van de ILO. Gevraagd naar de bijzondere omstandigheden in dit geval geeft de minister aan: als ik dat verdrag niet opzeg, heb ik geen stok achter de deur als landen waarmee ik nu bilaterale handhavingsverdragen heb gesloten die verdragen aan hun laars lappen of misschien zelf opzeggen. Aanvankelijk was ik niet zo onder de indruk van dit argument, maar bij nader inzien begrijp ik de redenering wel, als wij die toepassen op een land waarmee in het verleden wel eens handhavingsproblemen zijn geweest en waar niettemin grote bedragen aan uitkeringsgeld naartoe worden verscheept. Ik begrijp wel een beetje het belang van die stok achter de deur.

De hamvraag in dit debat is voor mij alleen of met de uitspraken van 14 mei 2003 van de Centrale raad van beroep alles is gezegd over de relatie tussen de Wet BEU en ILO-verdrag 118. Het is wat arrogant om te zeggen dat wij nog lang niet uitgesproken zijn, nadat de hoogste rechter in sociale zekerheidszaken in Nederland heeft gesproken. Ik denk evenwel dat dat nu het geval is. Het is namelijk niet in uiterste instantie aan de Centrale Raad van Beroep om te bepalen of Nederland op basis van ILO-verdrag 118 er wetgeving op na mag houden als de Wet BEU en voorwaarden mag stellen, zoals die zijn vastgelegd in de Wet BEU. Ik heb in de schriftelijke voorbereiding gevraagd of bij het Internationale arbeidsbureau of bij het Comité van deskundigen van de ILO is nagevraagd of Nederland gewoon partij zou kunnen blijven bij ILO-verdrag 118, terwijl tegelijkertijd aan de export van uitkeringen voorwaarden

worden gesteld, zoals die zijn neergelegd in de Wet BEU. Uit de memorie van antwoord is gebleken dat dit niet is gebeurd. Toch denk ik dat het antwoord op die vraag cruciaal is voor de vraag waar wij ons vandaag als Kamer voor geplaatst zien, namelijk of wij kunnen instemmen met de opzegging van ILO-verdrag 118 of niet.

Mevrouw Westerveld heeft gezegd dat het kwart voor twaalf is. Dat zou betekenen dat wij nog tijd hebben om die vraag aan Genève te stellen. Ik zeg dit zo vaak, omdat ik niet zo goed weet of je die vraag moet voorleggen aan het Internationaal arbeidsbureau of aan het Comité van deskundigen. Ik heb overigens begrepen dat je zelfs in Den Haag zou kunnen blijven en aan het Internationaal gerechtshof advies zou kunnen vragen over de kwestie die vandaag aan de orde is. Ik zou het buitengewoon op prijs stellen als de minister in dit debat wil toezeggen dat hij bereid is om de korte tijd die hem rest voordat de opzegging eventueel dient plaats te vinden of effect dient te hebben, te gebruiken om dit advies te vragen. Vervolgens zou de Centrale Raad van Beroep daarmee in een eventuele volgende procedure ervan overtuigd kunnen worden dat Nederland met de handhavingseisen die gesteld worden, wel degelijk voldoet aan de normen van ILO-verdrag 118. Ik wil de reactie hierop afwachten, voordat ik aangeef wat mijn fractie verder van het wetsvoorstel vindt. Het antwoord op die vraag is namelijk heel bepalend voor de wijze waarop wij verder met het wetsvoorstel zullen omgaan.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Het lijkt wel of het thema van deze dag is hoe Nederland omgaat met internationale verdragen. Kunnen die ons wel schelen en vinden wij het wel belangrijk dat wij deel uitmaken van een grotere wereld?

De fractie van de SP is niet erg gelukkig met het voorliggende voorstel om het door Nederland in 1962 ondertekende verdrag 118 van de Internationale Arbeidsorganisatie op te zeggen. Zij heeft daar twee redenen voor. De eerste betreft de directe aanleiding tot de opzegging. De regering en een meerderheid van de Tweede Kamer willen van het

## Meulenbelt

verdrag af, omdat het uitvoering van de Wet beperking export uitkeringen in de weg staat. Volgens een bepaling in het onderhavige verdrag mag een land de export van sociale uitkeringen niet beperken, maar volgens de Wet BEU moet dat wel gebeuren. Wetten mogen echter niet strijdig zijn met verdragen; rechthebbers kunnen daarvoor naar de rechter stappen. De enige oplossing die resteert als men botsende wetten overeind wil houden, is het verdrag opzeggen.

De SP-fractie was het in de Tweede noch de Eerste Kamer eens met de voorgestelde wet die bepaalt dat export van sociale uitkeringen alleen mogelijk is, indien er een verdrag inzake controle gesloten is tussen Nederland en het land buiten Europa waarnaar men verhuist dan wel terugkeert. Met veel landen zijn inmiddels controleverdragen gesloten, zoals met Turkije en Marokko. Een aantal landen is tot nu toe niet bereid of in staat geweest om een dergelijk verdrag te sluiten, zoals Irak. De uitkeringsgerechtigden van die landen worden dus gedupeerd. Wij vinden dat geen goede zaak. Regeringen en parlementen sluiten verdragen; daar hebben individuele burgers geen invloed op. Zij zouden daar dus ook niet onder moeten lijden. Het is in strijd met de rechtszekerheid en de rechtvaardigheid om rechten van individuele burgers afhankelijk te maken van de bereidheid van regeringen om tot overeenstemming te komen. Inmiddels is ook vast komen te staan dat de rechter grote problemen met de beperking van deze rechten heeft. Mevrouw Westerveld heeft het daar al over gehad en ook mevrouw De Wolff heeft daarover gesproken. Het is dus de vraag of wij op het ogenblik aan het discussiëren zijn over het opzeggen van een verdrag, terwijl dit misschien niet eens het effect zal hebben dat ermee wordt beoogd.

De Permanente commissie van deskundigen inzake internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht heeft ons inmiddels per brief gevraagd om niet in te stemmen met het voorliggende voorstel. Wij nemen die brief erg serieus. De commissie vertelt ons dat het voorstel om het ILO-verdrag op te zeggen, het beoogde doel mist omdat de rechter zelfs na opzegging van het verdrag niet zal instemmen met datgene wat de regering ermee

wil bereiken. Verder worden Nederlandse burgers in het buitenland benadeeld door het opzeggen van het verdrag. Tot slot is het opzeggen van het verdrag volgens de commissie een fout signaal naar migranten. Wij willen toch laten zien dat wij hechten aan gelijke behandeling en dat ook de regering dat als principe wil handhaven? Bij elkaar vinden wij dit ruim voldoende redenen om grote twijfels te hebben bij dit voorstel.

De tweede reden waarom de SP-fractie niet gelukkig is met het voorliggende voorstel, is meer van principiële aard. Die is erin gelegen dat wij vinden dat door de regering te gemakkelijk wordt omgesprongen met internationale verdragen. Die verdragen zijn er niet voor niets. Zij zijn ervoor bedoeld om zo mogelijk wereldwijd minimumstandaarden vast te leggen voor arbeid en sociale rechten. Wij hebben het over minimumstandaarden, dus niet over luxe maatregelen die wij gewoon weer weg kunnen doen als zij ons niet bevallen. Het onderhavige verdrag dateert uit 1962 en is gaandeweg door steeds meer landen ondertekend. Het lijkt ons een absoluut fout signaal om ons nu uit het verdrag terug te trekken, alleen omdat wij met enkele bepalingen daarin problemen zouden hebben. Ik heb vernomen dat de minister heeft gezegd ± misschien kan hij beamen of hij dat inderdaad heeft gedaan ± dat wij dat verdrag niet meer behoeven te handhaven omdat dit al door zo veel landen geratificeerd is. Onze symbolische aanwezigheid zou er niet meer zo veel toe doen. Ik moet er echter niet aan denken wat er zou kunnen gebeuren wanneer meer regeringen van grote landen gaan denken dat zij zich van het verdrag kunnen ontdoen, omdat zo veel andere landen het inmiddels ondertekend hebben. Dat zou, ook naar buiten toe, niet getuigen van veel respect voor datgene wat met een internationaal verdrag wordt beoogd.

Zoals bekend, is de regering ook voornemens om ILO-verdrag 137 op te zeggen. Dat is het verdrag waarin onder andere de bescherming van havenwerkers wordt geregeld. Daar krijgen wij dus ook moeilijkheden over. In de afgelopen jaren hebben Nederlandse havenwerkers samen met hun collega's in andere landen stevig actie gevoerd tegen liberalisering van het havenwerk, omdat dit

hun rechtspositie bedreigt en de werkrisico's in de haven vergroot. Mijn fractie wil niet meegaan in het wegdoen van internationale afspraken als die Nederland, althans de regerende coalitie in Nederland, even niet uitkomen. Wij zijn het ermee eens dat Nederland het recht heeft om uit een verdrag te treden, maar dan alleen als daar zwaarwegende redenen voor zijn. Volgens ons is daar op dit moment echter geen sprake van. Handhaving van het verdrag zal ook betrekkelijk geringe gevolgen hebben, omdat met verreweg de meeste landen waar de kwestie van export van uitkeringen kan spelen, al controleverdragen zijn gesloten. Het is dus überhaupt de vraag of opzegging van het verdrag wel effect zal hebben.

De regering heeft in verschillende rondes in Tweede en Eerste Kamer geprobeerd om de twijfels rond het voorstel weg te werken. Zoals inmiddels duidelijk mag zijn, zijn wij nog niet overtuigd. Integendeel, de argumenten om eerst maar eens zorgvuldig te bekijken wat het effect zou zijn van het opzeggen van het verdrag, gaan steeds zwaarder wegen. Wij vinden net als mevrouw Westerveld dat er pas overgegaan zou moeten worden tot zo'n paardenmiddel als het opzeggen van een internationaal verdrag, als eerst onderzocht is wat het effect daarvan zal zijn en of dat effect niet ook op een andere wijze bereikt kan worden. Wij nodigen de minister hierbij van harte uit om te proberen, ons nog op andere gedachten te brengen. Ik denk dat dat in dit geval niet zo simpel zal zijn.

De vergadering wordt van 12.22 uur tot 12.30 uur geschorst.

□

Minister **De Geus**: Voorzitter. Wij spreken hier over Verdrag nr. 118, een ILO-verdrag. Op het moment dat de regering met een voorstel komt om een verdrag op te zeggen, is er heel wat aan de hand. Want het lag niet in de lijn van onze voorgangers en ligt niet in onze lijn en hopelijk ook niet in de lijn van onze opvolgers om verdragen af te sluiten en te ondertekenen met de intentie om die op een druilerige novemberdag maar eens op te zeggen. Wij hechten als regering veel waarde aan de verdragen. In de Nederlandse traditie

## De Geus

is het een goed gebruik om actief te zijn inzake internationale verdragen, omdat de internationale rechtsorde ons ook op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid aan het hart gaat. Dat is de reden waarom wij actief participeren in de totstandkoming, het handhaven en het eventueel wijzigen van verdragen. Wij hebben een intensief en goed contact met de betreffende instanties in Genève.

Waarom dan toch een voorstel tot opzegging van het verdrag? Wij hebben te maken met een verdrag dat niet de mogelijkheid biedt om de export van uitkeringen afhankelijk te stellen van de vraag of de naleving van bepaalde verdragen kan worden gehandhaafd en of er gedragscontroles kunnen worden uitgevoerd, zoals mevrouw Westerveld vroeg. Dat staat niet in het verdrag. Wij hebben, zoals ik in de stukken heb aangegeven, moeten buigen voor het oordeel van de daarvoor hoogste rechter in ons land, in dit geval de Centrale Raad van Beroep. Dat is een forse tegenvaller, maar wij hebben daar wel mee te maken. Het is een feit dat de Centrale Raad van Beroep heeft gesproken zoals hij heeft gedaan. In september jl. is het getoetst. Dat betekent dat wij nu zitten met de moeilijkheid dat de Wet BEU, die de Tweede en de Eerste Kamer is gepasseerd, niet uitvoerbaar is zolang wij aan dit verdrag zijn gebonden. De regering wil de export van uitkeringen echt verbinden aan handhavingverdragen en daarmee aan effectieve controle. De vragen die mevrouw Westerveld erover heeft gesteld langslopend en daarbij tegelijkertijd ingaande op de vragen die zijn gesteld door de fracties van GroenLinks en SP, kan ik de Kamer mogelijk een begaanbare weg voorhouden.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of de opzegging van het verdrag betekent dat bijvoorbeeld export van een toeslag krachtens de Toeslagenwet naar Frankrijk zal worden beëindigd. Het antwoord is dat dit niet afhankelijk is van opzegging van dit verdrag. Het is afhankelijk van de behandeling in het Europees Parlement van onze melding dat wij de export van toeslagen in het kader van de Toeslagenwet genotificeerd willen zien. Dat is ook in de stukken beschreven. Afhankelijk van de voortgang van die behandeling zullen wij binnen Europa in deze zin

uitvoering kunnen geven aan de Wet BEU.

Mevrouw Westerveld heeft ook gevraagd of opzegging van het verdrag betekent dat de lopende uitkeringen per direct worden stopgezet. Dat is niet het geval. Er moet rekening worden gehouden met een opzegtermijn van een jaar. Als de opzegging in december plaatsvindt, zal met ingang van 1 januari 2006 een einde komen aan de export van uitkeringen naar die landen waarmee geen handhavingverdrag is gesloten. Is er voor die datum een handhavingverdrag met die landen, dan gebeurt het natuurlijk niet. Bovendien betreft het stopzetten niet het AOW-basisdeel, zoals ook in de stukken staat. Een reden waarom de regering graag het besluit tot opzegging nog de komende maand ten uitvoer wil leggen, is dat 1 januari 2006 een goede ingangsdatum is voor de stopzetting.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of het oordeel van de regering wel op het goede moment komt nu de zaak van de EVRM nog onder de rechter is. Het antwoord luidt bevestigend. De zaak van de EVRM is nog wel onder de rechter, maar de Centrale Raad van Beroep heeft in de eerste uitspraak waarop wij ons nu baseren een algemeen oordeel geveld over de mogelijkheid om de export van uitkeringen getoetst aan Verdrag nr. 118 aan voorwaarden te verbinden. Dat het oordeel van de raad negatief was, betekent dat de uitspraak in de toeslagzaak die nog onder de rechter is, waarbij het gaat om de export van een toeslag naar Turkije, in dit kader niet meer terzake doet. In de beeldspraak van mevrouw Westerveld is de uitspraak die er al ligt de stalen deur. Die deur zullen wij moeten zien te omzeilen. Erachter zit mogelijk een houten deur. Wij zullen de poort moeten vinden om verder te komen en die moet bestaan in het opzeggen van Verdrag nr. 118.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of niet na raadpleging van experts op dat gebied van de ILO of gezaghebbende andere organisaties is vast te stellen of het mogelijk is, het verdrag na te leven, met de kanttekening dat dit is gebonden aan het bestaan van effectieve handhavingverdragen en effectieve handhavingmogelijkheden. Mevrouw Wolff noemde in dat verband Genève als verzamelplaats van

autoriteiten en noemde zelfs het Internationale Hof. Wij hebben het al eerder getoetst. De ILO bleek het ten principale met onze opvattingen eens te zijn. Echter, de Centrale Raad van Beroep is het niet met onze opvattingen eens. Op dit punt is er geen hogere rechter dan de Centrale Raad van Beroep. Er loopt nu onderzoek naar de mogelijkheid om Verdrag nr. 118 na de opzegging voor bepaalde delen waarvoor de Wet BEU niet geldt, te herbekrachtigen als daarbij invulling kan worden gegeven aan de voorwaarde van handhaving- en gedragscontroles.

Ik voel ook wel dat mevrouw Westerveld het doodzonde zou vinden om een eventuele mogelijkheid om de zaak te omzeilen te missen. Ik zeg toe dat wij bij het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van herbekrachtiging voor bepaalde onderdelen expliciet het oordeel zullen betrekken van de Internationale Arbeidsorganisatie die over die verdragen gaat. Van dit onderzoek is ook in de stukken gerept. Ik spreek nu mede namens de minister van VWS, want het gaat niet alleen om socialeverzekeringszaken, maar ook om zaken op het gebied van de gezondheidszorg. Het biedt de mogelijkheid om bij het onderzoek ten principale de verlegenheid voor te leggen met het bestaan van een verdrag én een uitspraak van een nationale rechter. Het biedt ook de mogelijkheid om te bekijken waar en onder welke condities eventueel tot herbekrachtiging kan worden overgegaan. Het biedt zelfs de mogelijkheid van een vorm van bewustwording, want wat voor ons speelt, kan op een gegeven moment ook in een ander land spelen. Er hoeft volgens de ILO ook niets tegen te zijn dat export van uitkeringen aan handhavingcondities is gebonden. Dat zou dan natuurlijk wel in het verdrag moeten worden opgenomen. Het biedt de mogelijkheid om die set thema's nog eens met de ILO te bespreken. Daartoe ben ik graag bereid. Ik denk dat het goed mogelijk is om dat te doen voordat de eventuele opzegging van het verdrag is geëffectueerd. Ik heb net in antwoord op de vraag van mevrouw Westerveld aangegeven, dat het beoogde effectueringmoment is 1 januari 2006. Mevrouw Wolff vroeg om de raadpleging te doen voorafgaand aan de effectuering van

## De Geus

de opzegging. Ik zie dus een mogelijkheid om uw Kamer daarover te informeren vóór het moment van de effectuering van de opzegging.

Samenvattend, wij achten de verdragen van grote waarde, wij zien nu geen mogelijkheid om een instantie te raadplegen die het oordeel van de Centrale Raad van Beroep kan overrulen of kan doen wijzigen, maar ik kan wel toezeggen dat wij bij het in de stukken genoemde onderzoek naar de herbekrachtiging het oordeel van de ILO zullen betrekken. Wij zullen de ILO om advies vragen en die de verlegenheid voorleggen waarmee wij zitten. Wij zullen navraag doen naar eventuele alternatieve mogelijkheden, al zien wij die op dit moment niet.

Voorzitter. Ik krijg van mijn ambtenaren een correctie voorgelegd over het punt van de toetsing aan EVRM en BUPO. De Centrale Raad van Beroep heeft onlangs gezegd dat de Wet BEU in overeenstemming is met EVRM en BUPO. Deze uitspraak wordt ook genoemd in de memorie van antwoord en is niet gedaan in een Toeslagenwetzaak, maar in een AKW-zaak. De uitspraak over de Toeslagenwet is er dus nog niet. Dat is de zaak die, zoals ik al zei, nog onder de rechter is. Er is dus wel een principiële uitspraak in relatie tot EVRM en BUPO.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voordat wij ons nogmaals over het voorstel buigen en eventueel een reactie in tweede termijn geven, wil ik twee vragen in herinnering roepen waarop ik nog geen antwoord heb gekregen.

Het heeft mij gerustgesteld dat er een opzegtermijn is, maar mijn vraag was eigenlijk een andere. Het gaat om mensen met een lopende WAO-, AOW-, ANW- of WAZ-uitkering. Mijn vraag was of u voorbeelden kunt geven van landen waar zulke uitkeringen dan zullen worden beëindigd. Ik heb gevraagd om bijvoorbeeld te zeggen om hoeveel mensen met een AOW-uitkering het gaat, zodat wij een klein beetje weten waarover wij het hebben. Mij valt op in de discussie dat wij steeds teruggaan naar de Toeslagenwet, terwijl het voorgestelde natuurlijk vele malen verder gaat.

In mijn betoog bevond de houten deur zich voor de stalen deur en niet erachter. Ik heb gevraagd: stel dat de uitspraak van de rechtbank door de

Centrale Raad van Beroep wordt bevestigd, betekent dit dan niet dat wij het verdrag in feite niet hadden behoeven op te zeggen? Of zijn uw ambtenaren van mening dat ik dat te optimistisch zie?

Minister **De Geus**: Excuses, ik herinner mij in ieder geval dat u de eerste vraag in uw eerste termijn hebt gesteld. In ons enthousiasme om ons te schikken naar het tijdschema van de voorzitter zijn wij wel toegekomen aan een sluitend antwoord op de vragen die u aan het eind van uw betoog hebt gerecapituleerd, maar niet aan de impressie van de aantallen. Ik weet zeker dat op het moment dat u mij aan uw vraag herinnerde bij de ambtenaren een lampje is gaan branden. Ik ga ervan uit dat ik het antwoord zo direct krijg aangereikt. Ik had gehoopt dat uw interruptie iets langer zou duren. Nu moet ik zelf de tijd tot dat moment volpraten. Ik zie dat de buizenpost er al aankomt.

Wat uw andere vraag betreft, kan ik zeggen dat volgens terzake kundige juristen de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over de betekenis van 118 inzake de exporteerbaarheid van uitkeringen zover gaat dat die geen ruimte laat voor de verwachting dat die uitspraak in andere zaken anders zal kunnen luiden.

Voorzitter. Ik krijg net de stand van zaken van de handhavingsverdragen. Met enkele landen worden op dit moment besprekingen gevoerd, enkele landen hebben inmiddels de bereidheid uitgesproken om een dergelijk verdrag te sluiten. Besprekingen met die landen staan als het ware op de rol. Er zijn ook enkele landen waarmee naar wij verwachten geen verdrag tot stand zal komen. Ik denk dat mevrouw Westerveld met name in die laatste categorie is geïnteresseerd. Dat zijn onder meer China, de Dominicaanse Republiek, Ghana, Libanon, Mauritius, Peru, Saoedi-Arabië, Singapore, Sri Lanka, Swaziland en Venezuela. Naar die landen zal dus geen export plaatsvinden van de AOW, met uitzondering van het basisdeel, en ook niet van de WAO, de WHZ en de ANW. Het gaat hier om enkele tientallen uitkeringen. Het zijn geen grote aantallen, maar voor de handhaving is het wel van belang om ook met hen tot overeenstemming te komen. Bij de landen waarmee wij op dit moment

overleggen en wij goede hoop hebben dat wij tot een handhavingsverdrag kunnen komen, zitten onder andere de Oekraïne en de Russische Federatie. Bij de landen die positief hebben gereageerd op het verzoek om een handhavingsverdrag te sluiten, zitten onder andere Albanië, Barbados, Benin, Eritrea, Ethiopië, Malawi, Maleisië, Nepal, Saint Vincent and the Grenadines, Togo en Vietnam. Dit is de stand van zaken per 17 november jl. Ik zeg u toe om u de stand van vandaag schriftelijk te doen toekomen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het ging mij inderdaad om een indicatie, maar ik dank de minister voor zijn toezegging.

Tot mijn schande moet ik nu iets vragen wat ik wellicht had moeten weten, maar kan de minister uitleggen wat hij precies bedoelt met de zinsnede "met uitzondering van het basisdeel van de AOW"? Dat betekent kennelijk dat er toch een deel van de AOW geëxporteerd kan worden, ook als er geen handhavingsverdrag is gesloten.

Ik heb het idee dat ik nog steeds geen antwoord heb gekregen op de vraag die ik net nogmaals heb gesteld. Ik zal het nu anders formuleren. Er ligt een uitspraak van de rechtbank Amsterdam waarin wordt verwezen naar de stalen deur die bestaat uit zowel het EVRM als het BUPO-verdrag. Is de minister het met ons eens dat als de Centrale Raad van Beroep dat volgt, opzegging overbodig was geweest? In zijn antwoord verwees de minister ook naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, maar die ging over de kinderbijslag en dat lijkt mij van een iets andere orde te zijn. Het gaat om het uitgangspunt van exportbeleid en om uitkeringen die helemaal niet geëxporteerd worden. Dat zou kunnen botsen met het EVRM!

Minister **De Geus**: De eerste vraag is net als voor u ook voor mij een opzoekvraag en wacht ik maar even het antwoord van mijn medewerkers af.

Uw tweede vraag raakt inderdaad de kern van de zaak. De Centrale Raad van Beroep heeft een AKW-zaak beoordeeld. Bij dat oordeel heeft de raad een centrale afweging gemaakt en heeft hij met zoveel woorden gesteld dat de BEU in overeenstemming is met EVRM en

## De Geus

BUPO. Die uitspraak waarin die algemene toets is gemaakt, geeft ons het vertrouwen dat er nu één deur is en er derhalve geen tweede deur achter zit. Daar heeft de raad dus al over geoordeeld. Ook al zouden er anderen zijn die daar anders over denken, dan is dat niet van belang, omdat de Centrale Raad van Beroep op dit punt immers de hoogste rechter is. In die weliswaar AKW-zaak heeft de raad zijn oordeel niet beperkt tot de AKW, maar een algemeen oordeel gegeven over de mate waarin de BEU wel of niet in overeenstemming is met EVRM en BUPO en is hij tot de conclusie gekomen dat de BEU wel degelijk in overeenstemming is met EVRM en BUPO. Wij hebben dan ook geen zorgen over die tweede deur.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Als er toch nog enige studie naar wordt gedaan, wil ik graag meegeven dat de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep inderdaad ging over de AKW en dat de raad zich in zo'n geschil niet kan uitlaten over andere geschillen, bijvoorbeeld op het gebied van de Toeslagenwet. Dat gaat dan niet over de BEU ten principale, maar over een zekere toepassing van de BEU.

Minister **De Geus**: Merkwaardig genoeg zijn beide stellingen juist. De raad kan zich inderdaad niet uitlaten over een mogelijk ander geschil, want een uitspraak heeft altijd betrekking op een enkel geval. Echter, de overwegingen die aan de uitspraak in de AKW-zaak ten grondslag lagen, geven wel een heel heldere lijn aan. De raad is daar als het ware even voor gaan zitten. Mijns inziens mag daaruit worden afgeleid dat het de bewuste bedoeling van de raad is geweest om voor de jurisprudentie de uitspraak te doen dat BEU ten principale in overeenstemming is met EVRM en BUPO.

Voorzitter. Het basisdeel van de AOW is het gehuwdenpensioen. De hoogte daarvan is afhankelijk van de opbouw, maar maximaal 50% van het netto minimumloon, maar daarvoor moeten wel de 50 jaar vol zijn gemaakt. Veelal zal het om een lager bedrag gaan, omdat het hier gaat om mensen die ook nog migreren. Dat maximale van 50% van het netto minimumloon is dus wel exporteerbaar. Als de door de regering voorgestelde lijn wordt

gevolgd, zijn niet meer exporteerbaar de hogere bedragen die kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën. Voor de ongehuwden is dat het ongehuwdenpensioen. Daarbij is de toets aan de orde of men nog steeds ongehuwd is of daaraan gelijk moet worden gesteld. Ook niet exporteerbaar is de partnertoeslag AOW. Ik denk dat ik hiermee de zorg zal hebben weggenomen dat de Nederlandse AOW in zijn basis, namelijk gehuwdenpensioen AOW, buiten de export zal vallen, want dat basisdeel valt wel degelijk binnen de export.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn en geef het woord aan mevrouw Westerveld.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik hoop dat men het mij niet kwalijk neemt als ik u vraag om een korte schorsing om even met mijn collega's te overleggen over de toezegging die de minister heeft gedaan.

De vergadering wordt van 12.55 uur tot 13.05 uur geschorst.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord op onze vragen. Ik dank hem ook voor de bereidwilligheid om met ons mee te denken over de vraag hoe wij nu uit deze ± ik zou haast zeggen ± knoeiboel kunnen komen. Ik wil een paar inhoudelijke opmerkingen maken voordat ik op het voorstel van de minister in ga.

De eerste heb ik ook al in eerste termijn naar voren gebracht. Ik denk echt dat de minister zich rijk rekent aan de uitspraak van de Centrale Raad over de kinderbijslag. Ik heb die uitspraak ook gelezen. Ik heb gezien dat daarin enige indicatie wordt gegeven van de mogelijke houdbaarheid van de Wet BEU binnen het EVRM. Ik denk ook dat dit de inzet van deze Kamer enige jaren geleden was. Dit neemt niet weg dat voor sommige onderdelen van deze wet geldt dat de regering op eieren zal moeten lopen als zij haar wil uitvoeren. Wij mogen niet vergeten dat de Wet BEU is gericht op landen en op handhavingafspraken, terwijl de verdragen die nu ter discussie staan, betrekking hebben op

individuele, op de burger gerichte mensenrechten. Dit betekent dat ik grote problemen verwacht met algemene beleidslijnen zoals ik die tot mijn schrik steeds zie passeren als dit onderwerp ter sprake komt. Dit zegt ook iets over de uitspraak van de Centrale Raad over ILO-verdrag nr. 118 in de context van de Toeslagenwet. Wij spreken nu wel steeds over de Wet BEU, over een uitspraak over de Toeslagenwet en dan, om te bewijzen dat het allemaal wel meevalt, over een uitspraak over de Kinderbijslagwet, maar je kunt de Wet BEU niet als één wet behandelen. Dit is een wet die ertoe heeft bijgedragen dat er in allerlei socialeverzekeringswetten materiebepalingen zijn opgenomen. In sommige gevallen zijn die conform, maar in andere gevallen weer niet. Daar moet dus iedere keer goed naar worden gekeken.

Ik ben het uiteraard met de minister eens dat de Centrale Raad van Beroep de hoogste rechter in Nederland is. Hij zegt dat de ILO een andere mening kan zijn toegedaan dan de Centrale Raad van Beroep, maar ook dat hij daar niet zo veel koopt, omdat de Centrale Raad nu eenmaal de hoogste rechter is. Ik denk dat het veel subtieler is. De Centrale Raad heeft een uitspraak gedaan over de Toeslagenwet op een moment dat Nederland vrij achteloos omging met het mandaat dat beide Kamers hebben gegeven met de Wet BEU. De minister weet ongetwijfeld ook dat er allerlei zaken aangemeld hadden moeten worden, maar dit is niet gebeurd. In deze juridische modderpoel heeft de Centrale Raad een helder signaal afgegeven dat niet mis is te verstaan. Dit is opgepakt en ook Europees aangekaart. Dit wil niet zeggen dat nu alle kou uit de lucht, zeker niet. Voor mij is het echter nog steeds de vraag of die houten deur er aan moet geloven. Maken wij ons geen illusies en zit die houten deur ons niet in de weg? De kans is groot dat zaken die op grond van ILO-verdrag nr. 118 niet zijn toegestaan, ook niet worden toegestaan op grond van het EVRM.

Ik verwacht niet dat de minister zich duidelijker dan hij nu heeft gedaan, zal uitspreken over de betekenis van een bevestiging van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam. Misschien heeft hij daar een goede reden voor.

Ik ben niet zo gelukkig met de formulering van de toezegging van

## Westerveld

de minister. In de Tweede Kamer is ook meermalen gesproken over ratificatie op onderdelen. Om de Kamer gerust te stellen, zal de minister bij de ILO navragen op welke onderdelen er wellicht kan worden geratificeerd. Ik vind dit een wat mager commentaar op het betoog dat ik in eerste termijn heb gehouden. Ik heb hem namens mijn fractie voorgehouden dat de normstelling van het ILO-verdrag nr. 118, de doelstelling van de Wet BEU in principe niet hoeft te bijten. Ik doel dan op de beperking van de export van uitkeringsrechten naar landen waarmee geen handhavingafspraken kunnen worden gemaakt. De vraag is dan niet of je misschien op onderdelen moet ratificeren. Als je goed kijkt naar de belofte van de onderdelen van het verdrag die wel zijn geratificeerd en de voornemens van de regering met de Wet BEU, dan hoeven die elkaar niet te bijten. Als het antwoord van de ILO zo zal zijn als ik verwacht, ga ik ervan uit dat Nederland met een gerust hart het hele verdrag opnieuw kan ratificeren.

Als wij die beleidslijn kiezen, is er natuurlijk nog wel het probleem dat wij intussen het verdrag hebben opgezegd. Anders dan de minister suggereert in zijn antwoord, denk ik dat er wel degelijk schade wordt aangericht aan de internationale rechtsorde als je zo maar een verdrag opzegt, ook als je dat een jaar later weer ratificeert. Het is betreurenswaardig dat er zo'n onduidelijk signaal wordt afgegeven.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw Westerveld ontpopt zich als een ware Cassandra nu de vraag aan de orde is of de Wet BEU in het licht van het EVRM houdbaar zal zijn. Ik ben eerlijk gezegd geneigd om de minister in zijn wat optimistischer inschatting te volgen. De toekomst zal het leren en bovendien is dit onderwerp vandaag niet echt aan de orde. Ik zal me beperken tot de relatie tussen de Wet BEU en het ILO-verdrag nr. 118.

De minister en ik verschillen van mening over de vraag of de Centrale Raad van Beroep in 2003 verinnerlijkt had dat de ILO bij de totstandkoming van de Wet BEU gezegd schijnt te hebben dat zij geen beren op de weg zag. Ik weet niet of dit in een openbaar advies is gepubliceerd en

ook niet of dit in de procedure een rol heeft gespeeld. Ik weet niet of het UWV zich op een visie van de ILO heeft beroepen in die zaak. Ik ken alleen de uitspraak en daarin wordt geen gewag gemaakt van een visie van de ILO. Ik ben er nog niet van overtuigd dat je zo eenvoudig kunt zeggen dat de ILO nooit een probleem heeft gemaakt van de Wet BEU en dat wij ons daarom nu alleen moeten richten op de Centrale Raad van Beroep die zo dwars ligt. Sterker nog, ik denk dat de Centrale Raad van Beroep in een nieuwe procedure op andere gedachten zal worden gebracht als de ILO zal antwoorden zoals ik hoop, op de vraag van de minister of wij er een Wet BEU op mogen nahouden als voorwaarde voor de exporteerbaarheid van alle verstrekkingen waar het ILO-verdrag nr. 118 op ziet. De Sociale Verzekeringsbank heeft dan toch een nieuw "ambtsbericht" van de organisatie die primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ILO-verdragen.

Ondanks dit meningsverschil vind ik de toezegging van de minister van belang en ik dank hem daarvoor. Ik zal graag horen hoeveel wijzer hij is geworden als hij "naar Genève is geweest". Ik heb er geen bezwaar tegen als hij dit onderzoek koppelt aan een al lopend onderzoek naar de mogelijkheid tot herratificatie van onderdelen van ILO-verdrag nr. 118.

Ik meen dat er sprake is van zeven soorten verstrekkingen in dit verdrag. Waarom zou de ene soort anders zijn dan de andere? Ik ga ervan uit dat je óf alles kunt exporteren met inachtneming van de voorwaarden die in de Wet BEU zijn vervat óf niets. Ik denk niet dat wij moeten uitkomen op een herratificatie van mineure onderdelen als de inkomensbescherming bij ziekte en bij werkloosheid in verhouding tot de majeure prestaties waar dit verdrag op ziet als de AOW, de AKW, AnW en de WAO.

Herratificatie moet mijns inziens zo breed mogelijk zijn. Dit is ook in overeenstemming met de inleiding van de minister in eerste termijn. Hij onderstreepte daarin nog eens het belang van adhesie in dit soort verdragen.

Ik wijs er nog op dat wij met de opzegging van dit verdrag de weg plaveien voor allerlei maatregelen die wij tot nu toe niet wilden of die op zijn minst controversieel waren zoals de invoering van een woonlandbeginsel in de Kinderbijslagwet

of de WAO. Wij moeten ons realiseren dat wij, voor zover wij instemmen met het opzeggen van dit verdrag, dit alleen doen onder de conditie dat de discussie nog lang niet is afgerond. Verder verwachten wij van de minister dat hij zich zal inzetten voor verbreding van het onderzoek bij de ILO en voor een zo breed mogelijke herratificatie binnen de kaders van de Wet BEU.

□

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ik begrijp dat de minister bereid is om van alles te laten onderzoeken nadat het verdrag is opgezegd. Wij worden hier niet erg gelukkig van. Uit dit debat blijkt met welke landen er waarschijnlijk geen verdrag kan worden gesloten. Dit zijn geen landen waar grote groepen mensen wonen of gaan wonen die gebruik maken van onze uitkering. Het gaat dus in feite om heel weinig mensen. Bovendien gaat het nog niet eens om alle uitkeringen. Dit wist ik niet. Ik vind dit probleem zo klein dat ik niet begrijp waarom dit met zo'n paardenmiddel moet worden bestreden als het opzeggen van een internationaal verdrag, ondanks de mooie figuur dat het later misschien opnieuw kan worden geratificeerd. Ik vind dit weinig elegant. Ik denk ook dat wij het nauwelijks kunnen uitleggen aan de landen waarmee wij straks een verdrag zullen sluiten. Wij zullen hier niet in mee gaan.

□

Minister **De Geus**: Mevrouw de voorzitter. Mevrouw Westerveld gaf in haar tweede termijn een nieuw mis te verstane waarschuwing, namelijk dat de regering zich niet rijk moet rekenen met de uitspraak van de Centrale Raad over de houdbaarheid van de Wet BEU ten opzichte van het EVRM en BUPO. Deze waarschuwing neem ik wel ter harte, maar hij is niet doorslaggevend voor de beslissing die wij vandaag moeten nemen. Ik stel daarom voor dat wij de strekking van die beschouwing meenemen en in overweging nemen bij de verdere uitwerking van het beleid.

Mevrouw Westerveld heeft aangegeven dat een eventuele opzegging gevolgd door een herbekrachtiging geen fraaie figuur is. Dat ben ik met haar eens. Het is natuurlijk niet mooi, maar wij zitten



## De Geus

met een ander juridisch gegeven, namelijk dat het niet mogelijk is om op onderdelen afstand te nemen van het verdrag dat wij hebben bekrachtigd. De herbekrachtiging betreft die zaken die krachtens onze Wet BEU wel exporteerbaar moeten zijn. Dat kan alleen langs de weg van opzegging en herbekrachtiging, niet via een figuur waarin je gebonden blijft aan het verdrag en er op deelaspecten afstand van neemt. De wat minder fraaie figuur zal moeten worden gehanteerd voor de wel exporteerbare onderdelen.

Mevrouw De Wolff heeft gevraagd of de ILO bij de totstandkoming van het verdrag iets heeft gezegd over handhaving en conditionering wat zou kunnen helpen bij het verkrijgen van een ander oordeel in een toekomstige zaak, zodat komt vast te staan dat de onverdraaglijkheid die de Centrale raad van beroep eerder heeft vastgesteld eigenlijk berust op een eenzijdige uitleg van de geschiedenis van de totstandkoming van het ILO-verdrag. Er is natuurlijk naar gezocht, maar het is niet gevonden. Het ILO-verdrag is 42 jaar oud. Destijds was de focus van de internationale gemeenschap nog niet zo op handhaving en controle gericht. Er is dan ook niets gevonden in de wetsgeschiedenis wat zou kunnen helpen om die zaak bij de Centrale raad van beroep te winnen. Dat neemt niet weg dat het een zeer actueel punt is.

Mevrouw De Wolff vraagt of het onderzoek kan worden verbreed tot het vragen van een oordeel aan de ILO. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de ILO de redelijkheid inziet van het verbinden van handhavingsclausules en dat er een poging wordt gedaan om daarover een formeel bericht af te geven. Als daarover een formeel bericht komt, zijn wij natuurlijk een aantal stappen verder. Het is echter een illusie dat zo'n formeel bericht er binnen een jaar of binnen een paar jaar zal zijn. Er is dan een herziening van het verdrag aan de orde, waarbij een uitspraak over het verdrag zelf zal moeten worden gedaan. Het is niet de verwachting dat dit verdrag, dat al heel oud is, op deze wijze zal worden herzien. Wel is het heel goed om dit aspect voor te leggen aan de ILO. Ik zeg dan ook graag toe dat wij het onderzoek verbreden naar de ILO. Wij willen ook zo breed mogelijk kijken naar de herbekrachtiging, maar wel in overeenstemming met de Wet BEU. Die twee toezeggingen

wil ik haar graag doen. In het contact met de ILO zal de vraag naar de exporteerbaarheid en de binding aan de grenzen aan de orde zijn. Wij kijken dan met het oog op de toekomst of dat kan worden vormgegeven in een proces dat uiteindelijk zijn vruchten kan afwerpen bij dit verdrag of bij andere verdragen.

Mevrouw Meulenbelt vraagt of zo'n paardenmiddel als de opzegging moet worden gehanteerd voor enkele tientallen gevallen. Dat debat is ook in de Tweede Kamer gevoerd. Het belang van de zaak is toch wat groter dan de enkele tientallen. Ik heb ook niet zozeer een financieel argument of een bezuinigungsargument gebruikt. Het gaat om de handhaafbaarheid. De Wet BEU kan alleen worden gerealiseerd als wij deze weg volgen. De regering is gehouden aan het uitvoeren van de wet en dat kan alleen op deze manier. Verder ± dat weegt voor mij nog iets zwaarder ± beperken wij door op deze manier te werken het risico dat landen die nu een verdrag met ons hebben, maar dat verdrag van hun kant opzeggen, ook nog eens een gigantisch comfortabele onderhandelingspositie hebben, doordat zij kunnen zeggen dat wij volgens onze eigen rechter wel gebonden zijn aan de export. Verder kunnen ook de landen waarmee wij nog een verdrag moeten sluiten ± dat aantal is nu misschien klein, maar dat kan in de toekomst veel groter zijn ± nu ook zeggen dat wij gebonden zijn aan de exporteerbaarheid van de uitkeringen. Wij moeten de noodzaak voor de betreffende landen om de export van uitkeringen naar mensen die daar wonen, veilig te stellen door middel van medewerking aan handhaving, dus niet veronachtzamen. Het is al een aantal malen gebleken dat die dynamiek van belang is. Onder die druk zijn wij er namelijk in geslaagd om met verschillende landen goede handhavingsverdragen te sluiten. Hiermee meen ik het bredere belang van een en ander nogmaals geschetst te hebben.

Voorzitter. Ik geloof dat ik hiermee de meeste vragen beantwoord heb.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA):  
Mevrouw De Wolff heeft een vraag gesteld over het type verstrekkingen. Misschien heb ik het antwoord daarop gemist, maar dat lijkt mij wel van belang. Heeft het probleem met

de harrificatie vooral met bepaalde soorten verstrekkingen te maken en, zo ja, hoe komt dat dan?

Minister **De Geus**: Op het gevaar af dat ik incompleet ben, kan ik nu zeggen dat juist in de Wet BEU is bepaald welke uitkeringen wel of niet voor verstrekking in aanmerking komen. Wat wel of niet voor herbekrachtiging in aanmerking komt, wordt dus bepaald door datgene wat door regering en parlement gezamenlijk is bepaald rond de Wet BEU.

Mevrouw De Wolff heeft in dit verband nog gevraagd of ik het aantal verstrekkingen wil maximaliseren. Daarvoor moet de indeling van uitkeringen in de Nederlandse wetgeving gelegd worden naast de indeling in categorieën in het verdrag. Dat gaat niet altijd één op één. Het gaat erom wat in de context van het Nederlandse stelsel exporteerbaar wordt geacht, zoals het AOW-basisdeel. Op het moment dat er in de ILO-indeling maar één categorie ouderdomspensioenen voorkomt in plaats van de bij ons geldende categorieën 6 (basis-ouderdomspensioen) en 7 (eventuele toeslagen), kunnen wij de ouderdomspensioenen niet herbekrachten omdat een deel daarvan in onze ogen niet exporteerbaar is. De volgens het Nederlandse recht exporteerbare uitkeringen moeten dus gelegd worden naast de categorie-indelingen in het ILO-verdrag. Wij willen daar inderdaad in maximeren, maar wij kunnen nog niet aangeven hoe dat precies gedaan zal worden. Daarover zal namelijk ook van gedachten gewisseld moeten worden met de ILO.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, volgende week over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 13.27 uur tot 14.00 uur geschorst.

**Voorzitter: Jurgens**