

Vergaderjaar 2012–2013

**33 162**

## **Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 september 2012

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel tot beperking van de export van uitkeringen; zij willen de regering hierover nog een enkele vraag stellen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van wetsvoorstel 33 162, dat een einde probeert te bewerkstelligen aan de export van kinderbijslag en kindgebonden budget voor kinderen die buiten de Europese Unie/EER woonachtig zijn. Zij hebben nog diverse vragen over dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van **D66** en **GroenLinks** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de Raad van State onderschrijven zij de strekking van het voorstel. Zij hebben nog een tweetal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van de intentie om enkele tientallen verdragen te wijzigen teneinde de export van de kinderbijslag te kunnen stopzetten. Indien de verdragspartijen niet meewerken, dan is de regering van zins over te gaan tot opzegging van deze verdragen. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel hebben deze leden nog enige vragen, waarbij de leden van de fracties van de **PvdA** en **D66** zich aansluiten.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijner (VVD), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV) (*vice-voorzitter*), Van Dijk (PVV), Reynaers (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Van Rey (VVD), Beckers (VVD)

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering allereerst uitgebreider te verklaren waarom zij meent dat het exclusief de verantwoordelijkheid van de overheid van het land waar de kinderen wonen is om eventuele financiële ondersteuning te bieden en niet (mede) van het land waar de ouder loonbelasting en sociale premies betaalt/heeft betaald voor in dat land in dienstbetrekking verrichte arbeid. Deze leden menen dat een dergelijke principiële koerswijziging in de sociale zekerheidswetgeving, namelijk van het personaliteitsbeginsel (de ouder als uitgangspunt) naar het nationaliteitsbeginsel (de verblijfsstaat van het kind als uitgangspunt), een gedegen inhoudelijke onderbouwing behoeft die zij thans in de voorliggende stukken nog onvoldoende aantreft. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het per 1 juli 2012 in werking getreden woonlandbeginsel, met als uitgangspunt het afwijkende kostenniveau, zich verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen of dit in combinatie niet een stapeling van maatregelen veroorzaakt die werknemers van buitenlandse komaf onevenredig treffen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de hoofdregel wordt dat het kind in Nederland moet wonen, maar dat niet langer de voorwaarde zal gelden dat ook de verzekerde in Nederland moet wonen. Zij verzoeken een nadere motivering voor het vervallen van deze laatste voorwaarde, waardoor in het buitenland wonende verzekerde ouders met een kind in Nederland voor kinderbijslag in aanmerking komen. In dit verband stellen zij de vraag waarom en op grond van welk beginsel en met welk doel de regering meent de eis te kunnen stellen dat onverzekerde ouders die buiten de EU wonen en een kind in Nederland hebben, van de voorgestelde nieuwe regeling uitgesloten worden. Voor hoeveel in Nederland woonachtige kinderen zal naar schatting om die reden geen kinderbijslag en/of kindgebonden budget uitgekeerd worden?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering aan te geven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het voor de zomer door de Kamer behandelde woonlandbeginsel.

De leden van de fractie van **GroenLinks** refereren aan de nota «Internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid» van september 2009, waarin de toenmalige minister van Sociale Zaken het standpunt innam stopzetting van de export van de kinderbijslag onwenselijk te achten. Volgens de minister zijn er goede gronden om voor kinderen die buiten de EU wonen, maar van wie de ouders in Nederland verzekerd zijn, kinderbijslag uit te keren.<sup>1</sup> Kan de regering toelichten met welke aanleiding en met welke argumenten dit standpunt nu is verlaten? Deelt de regering de mening van deze leden dat er een voldoende objectieve rechtvaardiging moet kunnen worden aangetoond voor de stopzetting, om te voorkomen dat Nederland in strijd handelt met non-discriminatie bepalingen zoals artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), artikel 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) of artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan zij deze rechtvaardiging formuleren? Is de regering van mening dat de voorgestelde wet in overeenstemming is met artikel 59 van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid? Graag krijgen deze leden hierop een nadere toelichting.

In de memorie van toelichting verwijst de regering weliswaar naar het regeerakkoord van september 2010, maar schetst ze geen probleemstelling waarvoor voorliggend wetsvoorstel een oplossing biedt. Vormt de aanleiding alleen een gewijzigd kabinetsstandpunt of is er ook een cijfermatige of inhoudelijke analyse van de huidige praktijk die een

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1, p. 17

wijziging rechtvaardigt? Kan de regering aangeven op welke wijze er een kosten/baten-analyse is gemaakt ter voorbereiding van dit wetsvoorstel? De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat als gevolg van deze wet, indien aangenomen, de kinderbijslag wordt beëindigd voor ruim 8 000 kinderen die buiten de EU wonen. Zij hebben de indruk dat deze doelgroep in de afgelopen jaren drastisch is teruggelopen. Kan de regering een overzicht geven van de ontwikkeling van de aantallen in de afgelopen twintig jaar?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of de regering nog eens helder kan uitleggen hoe de relatie is tussen dit wetsvoorstel en de Wet woonlandbeginsel.

Kan de regering cijfermatig inzicht verschaffen in de aantallen betrokken kinderen naar leeftijd, uitgesplitst naar verdragsland?

Mede gezien het gevoelige karakter krijgen de leden van de ChristenUnie-fractie graag nader uiteengezet hoe de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet zich verhoudt tot het staand beleid voor Aruba, Curaçao en St. Maarten en de BES-eilanden.

#### *Aanpassing en opzegging verdragen*

Zoals de regering heeft aangegeven zal met een aantal landen onderhandeld moeten worden over de aanpassing van het met het betrokken land gesloten bilaterale sociale zekerheidsverdrag, indien een dergelijk verdrag voorziet in export van kinderbijslag. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering informatie te verstrekken over de laatste stand van zaken over deze verdragsonderhandelingen en verdragsaanpassingen. Is het juist dat dit maar liefst 21 bilaterale verdragen betreft? Welke eventuele knelpunten heeft de regering hierbij ontmoet? Is de regering voornemens om in bepaalde gevallen ook tot opzegging van een verdrag over te gaan ingeval de andere partij niet instemt met de voorgestelde verdragswijziging? Geldt dit bijvoorbeeld voor het verdrag met Marokko?

Deelt de regering de mening van de leden van de **GroenLinks**-fractie dat afschaffing van de export van de kinderbijslag in strijd is met de bedoeling van de verdragspartijen? Als de verdragspartijen niet de intentie hadden gehad om kinderbijslag te exporteren, hadden ze hier immers geen bepalingen over opgenomen? Verwacht de regering dat de andere verdragspartijen zullen instemmen met een verdragswijziging en zo ja, waarop baseert zij deze verwachting. De regering geeft aan opzegging van de verdragen te overwegen als de verdragspartijen niet (tijdig) akkoord gaan met verdragswijziging. Kan de regering het criterium «tijdig» nader toelichten? Deze leden wijzen er in dit verband op dat de regering in 2003 te kennen heeft gegeven twaalf bilaterale verdragen aan te willen passen in verband met de Toeslagenwet. Kan de regering de Kamer informeren over de vorderingen in de onderhandelingen met de betreffende partijen? Hoeveel landen zijn inmiddels bereid gevonden om aan een aanpassing mee te werken? Welke belangen zal de regering tegen elkaar afwegen bij de overweging om verdragen op te zeggen, en hoe zwaar wegen deze verschillende belangen? Met het opzeggen zullen immers ook andere uitkeringen niet langer geëxporteerd kunnen worden, met uitzondering van de AOW. Kan de regering aangeven hoeveel mensen geraakt zullen worden door deze consequenties, en op welke wijze?

Het opzeggen van verdragen zal Nederland niet door ieder land in dank worden afgenomen, zo menen de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Heeft de regering hiervan een inschatting gemaakt en hoe beoordeelt zij de gevolgen voor de diplomatieke betrekkingen? Worden er langs

diplomatieke weg acties ondernomen om het nieuwe beleid aan de betrokken landen toe te lichten? Het gaat dan gezien de aantallen de facto vooral om Marokko, Turkije, Egypte, de Verenigde Staten en Suriname.

Heeft de regering nagedacht over opties indien landen niet meewerken aan het aanpassen van bestaande verdragen? Het parlement moet het opzeggen van verdragen goedkeuren. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of dit per gewone of per gekwalificeerde meerderheid gaat.

#### *Positie Turkije*

Het verdrag met Turkije bevat geen exportverplichting van uitkeringen, maar een gelijke behandelingsverplichting, hetgeen betekent dat de Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven, recht hebben op kinderbijslag (c.q. kindgebonden budget) onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers. De regering legt dit gelijkheidsbeginsel uit als kinderen van Nederlandse ouders die in Nederland werken en kinderen in Turkije woonachtig hebben. De leden van de **VVD**-fractie vragen of bij deze uitleg niet nadrukkelijk gekeken moet worden naar de bedoeling van partijen bij het formuleren van de verdragsteksten en of die bedoeling overeenkomt met de vermelde uitleg van de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben enkele specifieke vragen over de bijzondere positie van Turkije, wiens burgers op grond van EU-regelingen in economisch opzicht een met Unieburgers vergelijkbare positie genieten. De Raad van State heeft gewezen op artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije inzake de sociale zekerheid, dat mogelijk een verplichting voor de export van kinderbijslag behelst. Blijkens het nader rapport meent de regering dat het hier geen exportverplichting maar een gelijke behandelingsverplichting betreft. De tekst van artikel 33, lid 1 luidt: «Turkse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, hebben recht op kinderbijslag op dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers.» De regering meent dat deze bepaling gelezen moet worden als te handelen over zowel Turkse werknemers als Nederlandse werknemers met kinderen die in Turkije woonachtig zijn. De leden van de PvdA-fractie zijn er, kennelijk evenals de Raad van State, niet van overtuigd dat dit een juiste lezing en interpretatie van dit verdragsartikel is. Om die reden vragen zij de regering om een nadere en uitgebreide motivering om haar interpretatie in deze te staven. Heeft de Nederlandse regering zich ervan vergewist dat de Turkse regering deze interpretatie deelt?

Op grond van artikel 3 van Besluit nr. 3/80 hebben Turkse burgers die op het grondgebied wonen van één van de lidstaten, voor zover ze vallen onder de personele werkingssfeer van dit Besluit, rechten en plichten onder dezelfde voorwaarden als de burgers van deze lidstaat. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot dit artikel, zoals dit wordt uitgelegd door het Hof van Justitie in de zaak Sürül?

Is er afzonderlijk diplomatiek contact gezocht en geweest met Turkije, gezien de bijzondere positie van dit land? De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen dit mede in het licht van de analyse terzake van de Raad van State.

### *Overgangsrecht*

Wat betreft het voorziene overgangsrecht komt het de leden van de **PvdA**-fractie voor dat de voorziene overgangstermijn van zes maanden een erg korte is en op gespannen voet staat met het rechtszekerheidsbeginsel en mogelijkserwijs met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Is de regering bereid een langere termijn te overwegen teneinde de ouders een langere periode te geven zich op de stopzetting van de uitkering voor te bereiden ingeval dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven?

De regering geeft aan dat terugwerkende kracht alleen bestaat voor het overgangsrecht, en materieel geen effect heeft op uitkeringen. De leden van de **CDA**-fractie vragen waarom de regering er dan toch aan hecht om hier voor terugwerkende kracht te kiezen. Welk probleem wordt er opgelost dat terugwerkende kracht zou moeten rechtvaardigen?

### *Handhaving en uitvoering*

De leden van de **VVD**-fractie hebben geconstateerd dat de registratie van afwezigheid (eventuele vrijstellingen) in het kader van de Leerplichtwet, gebruikt kan worden ten behoeve van de handhaving van het woonbegrip in het wetsvoorstel. Zij vernemen graag in welke mate deze gegevens beschikbaar zijn, hoe betrouwbaar deze gegevens zijn en of het gebruik van deze gegevens ten behoeve van de doelstellingen van deze wet en de daarmee gepaard gaande handhaving toelaatbaar is.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de regering de Kamer inzicht kan geven in de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van deze wet indien deze wordt aangenomen.

Is de regering van mening is dat er een sluitende beoordeling kan plaatsvinden van het antwoord op de vraag of een kind in Nederland woont, zo vragen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Hoe zal de controle plaatsvinden? Hoe beoordeelt de regering de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel in dit opzicht? Wat is de mening hierover van de uitvoeringsinstanties? Is er een communicatie- en voorlichtings-traject voorzien voor de betrokken ouders? Zo ja, op welke wijze gaat de regering hieraan vormgeven en tegen welke kosten?

De leden van de commissie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren