

14

Einde export kinderbijslag

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele socialezekerheids-wetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie (33162).**

Voorzitter: Broekers-Knol

De beraadslaging wordt hervat.



Minister Asscher:

Voorzitter. Ik maakte anderhalf jaar geleden mijn debuut bij u met dit onderwerp. We kunnen veilig vaststellen dat we niet over één nacht ijs gaan bij deze wet. Dat compenseert dan weer een beetje voor de andere wetsvoorstellen die ik hier verdedig. Het gaat om een van de maatregelen uit het vorige regeerakkoord: de herziening van de kinderbijslag en het kindgebonden budget voor kinderen die wonen buiten de Europese Unie, de EER en/of Zwitserland. Het uitgangspunt is dat kinderbijslag en kindgebonden budget, gefinancierd vanuit de belastingen en niet door premies, bedoeld zijn voor ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Verschillende partijen, waaronder de Partij van de Arbeid via de heer Schrijver, hebben gemeld dat het wetsvoorstel geen grote financiële besparingen oplevert, en vragen zich af of het sop de kool wel waard is. Ik erken dat de besparing beperkt is. Dat is ook niet de enige reden dat het wetsvoorstel voorligt. Er is wel degelijk een opbrengst. De kosten zijn grotendeels eenmalig, zodat de besparingen structureel zijn. Dat is dus echter niet de enige reden.

In reactie op onder meer de opmerking van mevrouw Scholten, ten aanzien van de consistentie van het beleid, zal ik kort de geschiedenis schetsen. Het zou jammer zijn als ik het in deze derde termijn opeens zou afracellen. Dit wetsvoorstel betekent niet meer en niet minder dan een verdere stap in de toepassing van het territorialiteitsbeginsel, omdat nu de woonplaats van het kind centraal wordt gesteld en niet langer mede de woonplaats van de recht-hebbende. Voor 2000 gold het volledige personaliteitsbe-ginsel. Iedereen die verzekerd was in Nederland, moest alles kunnen krijgen wat er aan sociale verzekeringen was, ongeacht zijn woonplaats in de wereld. Rechthebbenden kregen in beginsel elke Nederlandse socialeverzekeringsuit-kering over de hele wereld uitbetaald, dus ook het kindge-bonden budget en de kinderbijslag, als ware hij in Neder-land woonachtig. Dat was een unieke situatie in de wereld; geen enkel land in Europa of de wereld deed dat. Met de invoering van de Wet beperking export uitkering, de Wet BEU, in 1999, is geconcludeerd dat dat toch niet goed was en anders moest gaan. Toen is besloten het territorialiteits-beginsel te introduceren. Dat houdt in dat uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald worden voor zover de tot uitkering leidende feiten zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied. Op het niet exporteren van kinderbij-slag zijn drie uitzonderingen: indien het kind dan wel de verzekerde in de EU woont, als Nederland met het andere

land een verdrag heeft op grond waarvan de kinderbijslag en het kindgebonden budget kunnen worden geëxporteerd en voor een beperkte groep verzekerden op grond van het Besluit regels beperking export uitkeringen. Dit wetsvoorstel regelt dat de uitzondering voor de verdragsgevallen komt te vervallen. Het wetsvoorstel ziet derhalve op een verdere uitbreiding van het territorialiteitsbeginsel en is dus juist een toonbeeld van consistent beleid; dat is mijn antwoord op een vraag van mevrouw Scholten.

Kort samengevat komt het erop neer dat er volgens de Raad van State geen internationaalrechtelijke belemmeringen zijn voor het wetsvoorstel indien daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat die losstaat van nationaliteit en niet uitsluitend door budgettaire overwegingen wordt ingege-ven. In mijn brief heb ik die objectieve rechtvaardiging geschetst. Zoals gezegd is het primaire doel van kinderbij-slag en kindgebonden budget het ondersteunen van ouders in de kosten van kinderen, het bijdragen aan ontplooiings-kansen van kinderen en het verminderen van de bestedings-verschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen. De regering ondersteunt gezinnen met kinderen, omdat daarin de basis wordt gelegd voor nieuwe generaties; daar zullen we later op de avond ook nog over spreken. Kinderen die wonen en opgroeien buiten Nederland, hebben in de regel een minder sterke band met Nederland. Daarbij speelt een rol dat het wonen of het langdurig volgen van onderwijs in het buitenland niet altijd bijdraagt aan integratie en uitein-delijk participatie in het land waar de ouders wonen. Voor de kansen op de arbeidsmarkt en op andere gebieden van de Nederlandse samenleving is het beter als kinderen hier opgroeien, hier naar school gaan en hier vertrouwd raken met de Nederlandse samenleving.

Verschillende partijen hebben opgemerkt dat er mogelijk belemmeringen zijn in het toelatingsbeleid voor kinderen in het kader van de gezinshereniging. Dit is voor partners weliswaar ingewikkeld, maar dat geldt niet voor kinderen. Die regels zijn wel degelijk soepel. Het kind moet minderja-rig zijn, de ouder moet het gezag hebben en de ouder moet beschikken over een inkomen van minstens 100% van het wettelijk minimumloon om in het onderhoud van het kind te kunnen voorzien. Verder worden onder de 18 geen eisen gesteld ten aanzien van de inburgering in het buitenland. Dit kan dus nauwelijks een beletsel vormen om kinderen naar Nederland te halen. Of het kind terugkeert naar Nederland, is aan de ouders. Op het moment dat het kind in Nederland woont, kan het deelnemen aan het Neder-landse onderwijs en kan het volledig participeren in onze maatschappij. Als het kind niet in Nederland woont, zijn er weinig andere mogelijkheden om integratie en participatie in Nederland te stimuleren. Andere methoden kunnen immers alleen worden aangewend indien het kind in Nederland woont.

De heer Elzinga vroeg mij wanneer studeren in het buiten-land wel of juist niet bevorderingswaardig wordt geacht. Bij studeren in het buitenland gaat het meestal om een onderdeel van het hoger onderwijs in Nederland. Tijdelijk studeren in het buitenland verrijkt de in Nederland opge-dane kennis met andere ervaringen en invalshoeken. Dat is nastrevenswaardig. De regering bevordert ook de deel-name aan uitwisselingsprogramma's; de heer Elzinga noemde zelf al de bekende programma's van de Europese Unie. Deelname daaraan is overigens meestal van korte duur. Er worden eisen gesteld aan de vooropleiding. Daarom zijn de deelnemers meestal ouder dan 18 jaar. De

deelnemer gaat ook niet in een ander land wonen. Daartegenover staat het van jongs af aan langdurig deelnemen aan een buitenlands onderwijsstelsel. De regering is daarvan geen voorstander, omdat dat niet bijdraagt aan integratie in de Nederlandse arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving.

De heer Hoekstra heeft samen met de heer Schrijver de cruciale vraag gesteld of wij met dit wetsvoorstel juridisch verstandig handelen. Wordt artikel 94 wel geëerbiedigd als dit wetsvoorstel wordt aangenomen? Dat is het artikel dat ziet op de directe werking van internationale verdragen.

De heer Hoekstra vraagt mij verder welke garantie ik de senaat kan bieden dat er geen juridische risico's zijn. Zou onze medeverantwoordelijkheid voor de eerbiediging van artikel 94 van de Grondwet de aanneming van dit wetsvoorstel niet in de weg staan? De heer Schrijver merkte op dat dit artikel behelst dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien die toepassing niet verenigbaar is met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Zoals uit alle gewisselde stukken blijkt, zullen wij ons daaraan houden. Indien een verdrag een bepaling bevat die verplicht tot export, zullen wij kinderbijslag blijven exporteren.

Verder ben ik van oordeel dat wij voldoende objectieve rechtvaardiging hebben om te concluderen dat er geen sprake is van ongeoorloofde indirecte discriminatie. De enige situatie waarin dienaangaande geen 100% helderheid is, is die met betrekking tot Turkije. De Raad van State heeft immers geoordeeld dat artikel 33 beperkt dan wel ruim kan worden uitgelegd. Daarmee is niet uit te sluiten dat de rechter oordeelt dat toch tot export moet worden overgegaan. Helaas kan ik die garantie op dat punt dus niet bieden. Wel merk ik op dat juist de kinderbijslagzaken inzake het woonlandbeginsel voor Turkije zijn gewonnen bij de rechtbank, anders dan sommige andere rechtszaken.

De heer Hoekstra en mevrouw Scholten vragen tevens welke volgtijdelijkheid ik zou willen aanhouden. Moet eerst de wet worden aangenomen en moeten daarna de verdragen worden aangepast? Wat verzet zich eigenlijk tegen de omgekeerde volgorde? De heer Schrijver vraagt zich bovendien af of het gebruik van wetgeving als internationaal diplomatiek instrument in de onderhandelingen eigenlijk geen oneigenlijk instrument is.

De aanneming van het wetsvoorstel tot de herziening van de exportbeperking van de kinderbijslag is noodzakelijk om in onderhandelingen overeenstemming te bereiken over verdragsaanpassingen. Door het aannemen van deze wet kan de export van kinderbijslag in dertien verdragslanden op basis van het bilaterale verdrag waarin de wet als het ware direct doorwerkt, worden stopgezet. Zolang de Wvbk geen wet is, moet de kinderbijslag naar al die landen worden geëxporteerd. De lopende onderhandelingen met de landen waarvoor een aanpassing noodzakelijk is, zijn veelal in een fase gekomen waarbij het ontbreken van evidente parlementaire steun in Nederland het moeilijk maakt om voortgang te boeken in de besprekingen. Zonder een door het parlement aangenomen wet, is het voor mij niet mogelijk om de onderhandelingen met onze verdragspartners succesvol af te ronden. Onze partners hebben er ook geen belang bij om het voorstel tot stopzetten van de export van kinderbijslag nu, zonder aangenomen wet, te implementeren.

Onze partners zullen ook niet instemmen indien er in het Nederlandse parlement geen meerderheid is voor het stopzetten van de export van kinderbijslag. Dat is dus niet zozeer een opvatting over deze wet als onderhandelingsinstrument, maar meer de feitelijke beschrijving van de realiteit zoals ik die ervaar in het onderhandelingsproces.

Voorts vroeg de heer Hoekstra onder welke voorwaarden ik zou overgaan tot opzegging van met name sociaalezekerheidsverdragen die niet worden aangepast. De regering is van mening dat de sociaalezekerheidsverdragen de ontwikkeling in het nationale beleid moeten kunnen volgen. Indien een verdragspartner dat niet onderkent en niet bereid is om het gesprek daarover aan te gaan, kan deultieme consequentie zijn dat een verdrag wordt opgezegd.

De heer Hoekstra (CDA):

Ik stel een paar vragen die terugslaan op een aantal dingen die de minister heeft gezegd. Misschien kan de minister ten eerste nog even ingaan op mijn vraag wat de kwantitatieve winst is van het aantal kinderen van wie wij met elkaar hopen dat zij niet meer buiten de Nederlandse landsgrenzen zullen opgroeien, maar in Nederland? De minister behandelde dit onderwerp in het eerste deel van zijn betoog. Kan de minister deze expliciete vraag betrekken bij het eerste deel van zijn betoog? Mijn tweede vraag gaat over het tweede gedeelte van het betoog, namelijk de vraag aangaande de zogenaamde "ijskastformulering" die ik zo-even heb gebruikt. Kan de minister hier nog iets explicieter over zijn? Mijn vraag was: is de minister het met ons eens dat je weer in dezelfde juridische problematiek belandt, als je de wet nu aanneemt en ook uitvoert voordat je het verdrag hebt opgezegd? Dat lijkt ons onverstandig. Daar zou ik graag nog de mening van de minister over horen. Ik heb nog een derde vraag, maar de minister hoeft niet alles in één keer te beantwoorden. De minister zegt dat het ontbreken van parlementaire steun voor de onderhandelingen ingewikkeld is. Het parlement is echter wel degelijk expliciet geweest over de steun voor het woonlandbeginsel. Daar zou je ook de conclusie uit kunnen trekken dat de regering wel degelijk voortgang zou kunnen maken met die gesprekken. Kan de minister daar misschien ook nog op reflecteren?

Minister Asscher:

Dat zijn drie vragen die ik op zichzelf alledrie in mijn betoog heb vervlochten. Die kwantitatieve vraag kan ik niet goed beantwoorden. Dat zal ik iets later in mijn betoog eerlijk aan u opbiechten. Wat betreft de tweede vraag zeg ik dat wij geen wetten gaan uitvoeren die in strijd zijn met een verdrag dat ons bindt. Dat zou ook in strijd zijn met artikel 94. Dat betekent inderdaad dat het in de ijskast ligt, als het gaat om Marokko, totdat het verdrag is aangepast dan wel opgezegd. Daarover zal ik heel helder zijn. Op de derde vraag kom ik straks nog terug in mijn betoog.

De heer Hoekstra (CDA):

Op het gevaar af dat ik nog iets vraag waar de minister nog aan toe komt, mijn fractie is bij die zogenaamde ijskastformule ook zeer geïnteresseerd in hoeverre daar precedënten voor zijn.

Minister Asscher:

Ik schetste net kort de geschiedenis van de consistentie van dit wetsvoorstel, speciaal voor mevrouw Scholten, maar ook voor de hele Kamer. Bij de Wet BEU speelde een vergelijkbare situatie. Toen moest eerst het wetsvoorstel worden aangenomen en vervolgens leidde dat tot verdragsonderhandelingen, die ook toen tot een goed einde zijn gebracht.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik weet niet waar u nog nader op in zult gaan, maar u zei even tussendoor dat er discussie is over artikel 33, maar dat de zaak met betrekking tot het woonlandbeginsel en Turkije ook is gewonnen. Die had betrekking op artikel 6 en besluit 3.80. Die had eigenlijk niets te maken met de uitleg van artikel 33 van dat bilaterale verdrag. Ik weet niet waarom u daar de hoop uit put dat wij hier met een beperkte uitleg wel vooruit zouden kunnen.

Minister Asscher:

In all fairness, ik denk dat ook in deze ruimte niemand weet of een beperkte of een ruime uitleg van toepassing zal zijn. In het advies van de Raad van State lees ik dat we dat niet weten. Ik ben hier alleen op ingegaan, omdat anderhalf jaar geleden is besproken waarom je aan deze volgende stap zou beginnen op het moment dat je niet eens het woonlandbeginsel overeind kunt houden. In dat verband leek het mij relevant om op te merken dat we de zaak tegen Turkije over het woonlandbeginsel hebben gewonnen.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Het gaat om een ander verdrag.

De voorzitter:

Mevrouw Strik, via de voorzitter.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Dat was op grond van een ander instrument.

Minister Asscher:

Ik zeg ook niet dat dit doorslaggevend is, want wij weten niet hoe de rechter hierover zal oordelen. Daarom kon ik die garantie ook niet geven aan de heer Hoekstra, maar het leek mij relevant om dit te vermelden. Als de geachte afgevaardigde mevrouw Strik dit niet relevant vindt, verzoek ik haar om onmiddellijk te vergeten dat ik dit heb gezegd. Het leek mij wel relevant om dit te vermelden.

De heer Schrijver (PvdA):

Ik vond het in ieder geval erg relevant dat de minister ruiterlijk toegaf dat de situatie ten aanzien van Turkije enigszins onduidelijk is en dat het misschien toch niet helemaal juist is dat Turkije op nummer 13 staat in het rijtje als bijlage bij de brief van april. Dat betekent dat het bij de helft van de daar genoemde kinderen op z'n minst onduidelijk is of het de rechterlijke toets zal kunnen doorstaan. Dat in reactie op wat mevrouw Strik zei.

Ik wil nog even terugkomen op de consistentie. Het is altijd fijn om de wetsgeschiedenis nog een keer uitgelegd te

krijgen. In een uitspraak van de rechtbank Amsterdam hebben wij een terugverwijzing kunnen zien naar de aanpassing van het verdrag met Marokko in 2004, wellicht onder CDA-minister De Geus, als ik het terugreken. Toen is helemaal niet afgeweken van het personaliteitsbeginsel. Integendeel. Dat artikel 5 is toen nogal nadrukkelijk neergezet. Dat is nu ook weer niet zo heel erg lang geleden. Ik weet dat de tijd heel snel vervliegt in onze nationale politiek, maar het is toch wel opmerkelijk dat het personaliteitsbeginsel in 2004 heel expliciet is erkend in het nieuw en veel strakker geformuleerde artikel 5. Nogmaals, ik vind het van groot belang dat Marokko ook gaat meewerken, in een meer hedendaagse formulering ervan. Het zou naar onze opvatting in ieder geval met het woonlandbeginsel behoren in te stemmen.

Minister Asscher:

Daarover verschillen we niet van mening. Ik probeerde het bredere verband te schetsen en aan te geven hoe we van een heel ver doorgevoerd personaliteitsbeginsel stapsgewijs naar een territorialiteitsbeginsel wandelen. Ik moet toegeven dat die bepaling in het verdrag uit 2004, dus van tien jaar geleden, daar weinig tekenen van vertoont. Dat is waar. Dat is een van de verdragen waar het hier over gaat. Maar als je kijkt naar de afgelopen twintig jaar, kun je in algemene zin concluderen dat er een grote beweging is van een sterk doorgevoerd personaliteitsbeginsel naar een territorialiteitsbeginsel. Hier en daar zitten er echter exotische uitstapjes in. Misschien moeten we die afspraak uit 2004 zo beschouwen. Aan de ene kant is het lang geleden. Ik was toen 29 jaar. Aan de andere kant is het in de nationale politiek en zeker in deze zaal heel kort geleden.

De heer Hoekstra vroeg: wanneer zeg je dat verdrag nou op? Ik heb aangegeven dat het een ultieme consequentie kan zijn. Het vereist wel een brede en zorgvuldige afweging, waarbij je rekening moet houden met allerlei mogelijke effecten voor de betrekking met dat land. Ook de niet zuiver in het socialezekerheidsverdrag geregelde effecten moet je daarbij in ogenschouw nemen. Ik noem de gevolgen voor de bilaterale relatie en de samenwerking op andere beleidsterreinen, zoals politie en justitie. Welke effecten er zijn, kan verschillen per land. Het kan bijvoorbeeld gaan om samenwerking specifiek op het terrein van politie en justitie, maar het kan ook gaan om controle en handhaving. De economische aspecten van opzegging dienen te worden meegewogen, evenals de kansen voor Nederlandse bedrijven et cetera. Dat is op zichzelf heel normaal bij de afweging of je een verdrag sluit en bij de afweging of je een verdrag opzegt. Dit heb ik ook in mijn brief aan de Tweede Kamer willen betogen. Die brief is ook aan de Eerste Kamer ter hand gesteld. Als je verdragspartner zich niet redelijk opstelt, kan de ultieme consequentie daarvan zijn dat je het verdrag opzegt. Maar het zal altijd een belangenafweging vergen om dat besluit te nemen. Overigens is hier ook wetgeving voor nodig, die ik uiteindelijk ook in de Eerste Kamer zou moeten verdedigen.

In die brief ben ik ook ingegaan op de vraag die de heer Hoekstra zojuist stelde over de eventuele gevolgen van opzeggen voor de controlemogelijkheden ten aanzien van uitkeringen en de financiële schade. In het verdrag is voorzien in controlemogelijkheden ten aanzien van de rechtmatigheid van in Nederland verstrekte bijstandsuitkeringen. Die mogelijkheden vervallen als het verdrag wordt opgezegd. Vorig jaar zijn in Marokko 240 vermogenscontroles

uitgevoerd in het kader van onze WWB. In meer dan de helft van de gevallen is vermogen getraceerd met een totale waarde van rond de 10 miljoen euro. Uitgaande van de cijfers over 2012 en 2013 wordt geschat dat er, als gevolg van vermogenscontroles in Marokko, ongeveer een miljoen per jaar wordt bespaard op uitkeringslasten in de bijstand. Het is belangrijk om daarbij de netto uitgespaarde uitkering te vermelden, maar er gaat natuurlijk ook een preventief effect van uit als men weet dat er vermogenscontrole kan plaatsvinden. Dat zou mensen kunnen weerhouden van het aanvragen van een uitkering waar zij helemaal geen recht op hebben.

Met het verdrag wordt ook voorzien in controles op de rechtmatigheid van geëxporteerde socialeverzekeringssuitgaven. Bij opzegging blijven de controlemogelijkheden op dat punt in stand, maar de verwachting is dat de samenwerking in de praktijk schade kan ondervinden van opzegging. In 2013 zijn 171 onderzoeken verricht naar de rechtmatigheid van geëxporteerde uitkeringen. Als gevolg van die controles wordt ongeveer €200.000 per jaar bespaard op de verschillende uitkeringen. Daarnaast geldt dat er op dit moment intensieve samenwerking met Marokko plaatsvindt op het gebied van politie en justitie. Daaraan wordt grote waarde gehecht.

De heer Hoekstra vroeg ook in hoeverre opzeggen van het verdrag Nederland zou ontslaan van het nakomen van thans bestaande verplichtingen in het kader van de export van uitkeringen. Personen die op het moment dat het verdrag buiten werking treedt, al kinderbijslag ontvangen, behouden die uitkering nog gedurende zes maanden. Ten aanzien van de overige uitkeringen waarmee wordt beoogd een inkomensvoorziening te treffen — het betreft de WIA, de WAO, de Anw, de WAZ, de ZW en de AOW — geldt op grond van het overgangsrecht in dit wetsvoorstel dat de uitkeringsgerechtigden hun uitkering behouden wanneer zij op het moment van het buiten werking treden van het verdrag die uitkering reeds ontvangen. Met andere woorden, voor kinderbijslag geldt de verplichting nog gedurende zes maanden daarna en voor al die andere inkomensvoorzieningen blijft voor bestaande gevallen de verplichting gelden.

De heer Beckers vroeg namens de VVD naar de laatste stand van zaken rond de vorderingen bij besprekingen tot beëindiging van de export. De lopende onderhandelingsprocessen zijn veelal in een fase waarbij het ontbreken van parlementaire steun in Nederland het lastig maakt verdere voortgang te boeken. Zoals ik eerder heb aangegeven, is het krachtige instrument van een aangenomen wet in beide Kamers nodig om onze onderhandelingspositie te versterken. Ook daarom is het van belang dat de wet nu wordt aangenomen, zodat de verdragsonderhandelingen die zien op het beperken van de export van kinderbijslag kunnen worden gecontinueerd.

Tot slot vroegen de leden Beckers namens de VVD, Elzinga namens de SP, De Lange namens OSF en Kok namens de PVV mij om een reactie op de motie zoals die intussen in de Tweede Kamer is aangenomen. Ik heb goed kennisgenomen van die motie. Ik zal de onderhandelingen met Marokko over de aanpassing van het verdrag de komende maanden voortzetten en de motie daarbij gebruiken als een duidelijk signaal van het standpunt van het Nederlandse parlement. Op basis van de onderhandelingen zal ik de Kamer informeren en zal ik in oktober hopelijk kunnen melden dat het

verdrag is aangepast. Anders zal ik de Kamer gemotiveerd laten weten of het al of niet komt tot een opzeggingwet.

De heer Hoekstra (CDA):

Ik heb nog een vraag over de voor- en nadelen. De minister gaf een procesantwoord, want zo mag je dat wel classificeren. Hij beschreef de eventuele voor- en nadelen op zijn eigen terrein en de eventuele voor- en nadelen op het terrein van de Staat in volle breedte. Dat is begrijpelijk. Een interessante vraag voor dit huis is wat de inhoudelijke appreciatie van de minister is. Je zou kunnen zeggen dat er drie smaken zijn. Of je gelooft, alles afwegend, dat het een verstandig idee is. Of je gelooft dat de nadelen voor andere delen van je portefeuille, die van de minister dus, of voor andere delen, gelet op het belang van de Staat, zodanig zijn dat je dit niet moet willen. Een derde smaak is ook heel eenvoudig. Die houdt namelijk in dat de minister nu nog niets wil zeggen vanwege de onderhandelingen. Dat zou ik ook begrijpen, maar het is voor dit huis wel nuttig om, behalve dat procesantwoord, het begin van een inhoudelijke appreciatie van de minister te krijgen.

Minister Asscher:

Als de heer Hoekstra mij diep in mijn hart kijkt en dat kan hij van waar hij staat, dan zou hij kunnen zien dat ik het zeer met de heer Schrijver eens ben dat het woonlandbeginsel uiteindelijk een redelijk beginsel is. In beide Kamers is dat met grote meerderheid gesteund, door allerlei vleugels en politieke gezindten. Als een beginsel zo redelijk is, vind ik het ook redelijk dat je het als bevriende landen eens kunt worden over een aanpassing van de verdragen daartoe. Dat brengt met zich dat, als ik betoog dat de positie van Nederland redelijk is, het onredelijk zou zijn om ons dat duurzaam te onthouden. Dat betekent dat ik, kijkend naar mijn portefeuille, inderdaad geneigd zou zijn om het verdrag uiteindelijk op te zeggen, dus als ik niet het gevoel zou hebben dat een en ander ooit in beweging zou komen. Maar ik heb de bredere afweging geschetst. Die afweging moet het kabinet als geheel ook maken. Daarbij moeten wij al die dingen wegen. Hoe die afweging uitpakt, durf ik nu nog niet te zeggen, maar ik heb de situatie vanuit mijn portefeuille geschetst. Controle en handhaving zijn allemaal belangrijk, maar de redelijkheid van het beginsel, ook vanuit de Nederlandse context bezien, zou dan prevaleren.

Mevrouw Strik vroeg of ik mijn uitleg van het bilaterale verdrag heb voorgelegd aan mijn Turkse collega, in het licht van de discussie over artikel 33. Immers, zo stelt zij, waarom zou ik een eenzijdige uitleg en koers kiezen met als risico een geschil in de toekomst in plaats van deze uitleg voor te leggen, bijvoorbeeld aan een scheidsrechterlijke commissie? In besprekingen uit september 2011 is de interpretatie van het verdrag voorgelegd aan de Turkse autoriteiten. Dat is al enige tijd terug. Die hebben toen in algemene zin aangegeven dat zij van mening zijn dat het stoppen van de export onder andere in strijd is met internationaalrechtelijke kaders. We zijn toen niet gekomen tot een nadere uitwisseling van opvattingen en de daarbij behorende argumenten over artikel 33. Zodra de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen, zal ik in overleg treden met de Turkse regering. Daarbij zal ik toelichten wat de maatregel inhoudt en wat onze opvatting is over de betekenis van het verdrag tussen Turkije en Nederland en de interpretatie die ik voorsta, ook in dit debat. Om die reden

zie ik nu geen aanleiding tot het voorleggen van de vraag naar de interpretatie aan een scheidsrechterlijke commissie, na het contact dat er in 2011 is geweest en nu de wet hopelijk volgende week in stemming kan komen. Dan kan ik daarna mijn interpretatie aan de Turkse autoriteiten voorleggen.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Mijn vraag is dan toch: wat maakt het voor zo'n scheidsrechterlijke commissie, zo'n geschillencommissie, uit of de wet in Nederland is aangenomen of niet? Het gaat er toch om dat u duidelijkheid wilt hebben over de vraag of uw interpretatie een redelijke interpretatie is?

Minister Asscher:

De regering is van mening dat deze interpretatie een redelijke interpretatie is. Dus ligt het in de rede om eerst die interpretatie aan de Turkse autoriteiten voor te leggen. Dat heeft niet zo veel zin zolang deze wet nog geen parlementaire steun heeft verkregen. Pas dan komt die discussie aan de orde. Daarna kunnen wij altijd nog bezien of het leidt tot een geschil waarover een scheidsrechterlijke commissie zich zou moeten uitspreken.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Toch blijf ik het vreemd vinden dat u er telkens aan blijft vasthouden dat u op internationaal niveau niets kunt doen zolang het wetsvoorstel niet is aangenomen. U kunt toch proberen om partijen ertoe te bewegen om uw interpretatie aan te hangen? Dat geldt zeker als het gaat om een scheidsrechterlijke commissie die helemaal los staat van nationale ontwikkelingen. Waarom zouden Marokko of Turkije niet willen bewegen, omdat dit wetsvoorstel nog niet is aangenomen?

Minister Asscher:

Ik beland met mevrouw Strik nu in een kip-en-eidiscussie. Dat ligt ook een beetje in de aard van het debat dat wij hier voeren. Ik heb de afgelopen anderhalf jaar zonder parlementaire steun voor het wetsvoorstel weinig voortgang kunnen boeken. Om vervolgstappen te kunnen zetten is het nodig dat het parlement het wetsvoorstel aanneemt. Biedt dat dan de garantie dat het onmiddellijk leidt tot juichende aanpassing van de verdragen? Nee, dat realisme moeten wij met elkaar delen. Maar het maakt wel duidelijk dat het het Nederlandse parlement menens is en dat het Nederlandse parlement bereid is om het wetsvoorstel te aanvaarden. Ik heb die stap nodig, want ik loop nu vast in de onderhandelingen. Het brengt mij niet verder om dan nog eens anderhalf jaar te zeggen: of die wet het haalt, moeten wij afwachten, maar mag ik u toch vast vragen om een verdrag aan te passen, of zullen wij eens naar een scheidsrechterlijke commissie gaan? Zonder garanties te kunnen bieden voor de uitkomst, heb ik het nodig om nu deze stap te zetten. Ik wacht natuurlijk af of de Kamer dat na het einde van mijn betoeg in meerderheid zal vinden.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Voorzitter ...

De voorzitter:

Mevrouw Strik, ik denk dat het punt nu voldoende is toegevoegd.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Even een conclusie ...

De voorzitter:

Nee, doet u dat maar in de tweede termijn ... er wordt nu gezegd dat wij al in de derde termijn zitten. Neemt u mij niet kwalijk. U mag heel kort nog iets zeggen, maar dan moet u wel heel kort zijn. Dit was mijn fout, want ik dacht dat er nog een termijn zou komen. U ziet er vanaf? Prima.

Minister Asscher:

Ik dacht even dat de voorzitter mij een toetje beloofde in de vorm van een vierde termijn. Het zou passen bij de aard van de besprekingen om er nog een paar termijnen aan vast te knopen.

De voorzitter:

Dat gaan wij niet doen.

Minister Asscher:

Voordat het zover is, nog een paar punten. De heer Schrijver heeft gevraagd of dit nu niet een onderwerp is dat beter gezamenlijk in Europees verband aangepakt zou kunnen worden. Ingewikkeld daarbij is dat de Unie in beginsel geen bevoegdheid heeft op dit terrein. Sociale zekerheid is primair een nationale bevoegdheid. Dat hangt samen met de complexiteit en de diversiteit van de verschillende socialezekerheidssystemen binnen de Unie, ook in relatie met derde landen. Het zou bovendien kunnen resulteren in een compromis waarmee Nederland niet gelukkig is. Daar het in dit geval bilaterale verhoudingen regardeert, geeft de regering er de voorkeur aan om een en ander niet op EU-niveau te regelen.

Mevrouw Strik heeft gevraagd naar de verlenging van het overgangsrecht dan wel de eerbiedigende werking van lopende gevallen. Ik noemde juist al de lopende gevallen die door allerlei andere bepalingen worden geraakt. Waar het gaat om de kinderbijslag en het kindgebonden budget voorziet het voorstel in een overgangstermijn van zes maanden. Daarbij is het mijn bedoeling geweest dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking zou treden nadat het zou zijn aanvaard en gepubliceerd. Het voorstel is op 19 juni 2012 aangenomen in de Tweede Kamer. Een kleine twee jaar later ligt het hier voor. Indien het wordt aanvaard, zou het mijn bedoeling zijn om het per 1 januari 2015 in werking te laten treden. Uitkeringsgerechtigden zijn voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid op 1 juli 2012 al geïnformeerd over de komende Whak en de gevolgen daarvan voor hun kinderbijslag. Daar zit dus een vrij ruime periode tussen.

Voor het regelen van een langer overgangsrecht, dan wel een latere ingangsdatum, zijn in mijn ogen geen inhoudelijke redenen of argumenten meer te bedenken. Een latere ingangsdatum van het wetsvoorstel vergt geen wijziging

van het wetsvoorstel. Een langer overgangsrecht zou wel aanpassing vereisen. Voor verdragen die nog moeten worden aangepast, geldt dat het mogelijk is dat bij de noodzakelijke verdragsonderhandelingen een langer overgangsrecht tot stand komt. Dit geldt zeker nu Nederland bij de onderhandelingen een eenzijdig belang heeft, zoals het stopzetten van de export. Sommige verdragspartners vragen in ruil voor instemming om overgangsmaatregelen voor degenen, die reeds een uitkering kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen. Een dergelijke verdragsafpraak zet, zoals gedoceerd werd door de heer Schrijver in derde termijn, wettelijk vastgelegde overgangstermijnen opzij. Er kan dus ook per land een verschillende situatie ontstaan. Dat is op zichzelf ook nu al het geval, dus het hoeft ook niet problematisch te zijn. Met andere woorden, eventuele nadere overgangsbepalingen zouden het resultaat kunnen zijn van verdragsonderhandelingen. Dat zou dan ruimte bieden, ook ten opzichte van de thans voorziene bepalingen. Ik denk dat wij op dit moment geen reden hebben om een uitgebreide of langere termijn op te nemen.

Ook is gevraagd of het wetsvoorstel niet alleen zou kunnen zien op nieuwe gevallen. Ik wijs er wel op dat daardoor het doel van het wetsvoorstel pas op zeer lange termijn wordt bereikt. Dan hebben we het intussen wel over aanzienlijke budgettaire effecten. Ik ben daar dus geen voorstander van.

De heer De Lange vraagt of het eigenlijk wel zinvol is, een wetsvoorstel aan te nemen dat qua uitvoerbaarheid de nodige beren op de weg heeft ontmoet en nog zal ontmoeten. Indien het wordt aangenomen en in werking treedt, zal dat met betrekking tot dertien landen betekenen dat de export met, zoals gezegd, een overgangstermijn van zes maanden kan worden stopgezet. Dat is de moeite waard en draagt bij aan de uitvoerbaarheid. Indien we eerst met de overige negentien landen overeenstemming zouden moeten bereiken, zou dat kunnen leiden tot uitstel en zo mogelijk zelfs tot afstel. Het feit dat we vooralsnog naar die negentien landen moeten exporteren, is op zichzelf geen probleem in de uitvoerbaarheid voor de Sociale Verzekeringsbank.

Mevrouw Scholten vroeg of effecten van het woonlandbeginsel reeds zichtbaar zijn op de kinderbijslag, ook op het aantal kinderen in het buitenland. De eerste vraag zat ook in de vraag van de heer Hoekstra naar de kwantitatieve inschatting van de hoeveelheid kinderen die in Nederland dan wel daarbuiten worden opgevoed. Ik kan daar niets over zeggen. Of het aantal kinderen dat AKW ontvangt in het buitenland wijzigt door het woonlandbeginsel valt niet af te leiden uit de ons ter beschikking staande gegevens.

Door de heer Beckers is gevraagd wat het standpunt is van de regering over de toepassing van het woonlandbeginsel op AKW-uitkeringen die zijn ingegaan voor 1 juli 2012. Voor zover de SVB tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 januari in beroep is gegaan, is er geen standpunt, want daar is de zaak nog onder de rechter, daar waar het gaat over Marokko en Egypte. Voor zover we in het gelijk zijn gesteld met betrekking tot Turkije, heb ik met instemming kennis genomen van het besluit van de rechter. Voor het overige wacht ik de zaken in hoger beroep af.

De heer Elzinga heeft gevraagd in hoeverre de uitspraken over het woonlandbeginsel consequenties hebben voor dit wetsvoorstel. Dat hebben ze niet. De rechtbank heeft uitge-

sproken dat de exportbepaling in het verdrag met Marokko een belemmering vormt voor de toepassing van het woonlandbeginsel op de kinderbijslag. In dit geval hebben we al gedurende het wetstraject onderkend dat die bepaling moet worden aangepast om de export van kinderbijslag a fortiori stop te zetten. Daar brengt de uitspraak ook geen verandering in. Dat is de zogenaamde de ijskastgarantie voor de heer Hoekstra, hoewel die meestal ziet op de kwaliteit van de ijskast en niet op wat je erin legt. Zolang dat niet gebeurd is, zal de kinderbijslag geëxporteerd blijven worden naar Marokko, zoals ik reeds eerder aangaf.

Mevrouw Strik vroeg waarom mensen, die bezwaar en beroep hebben ingesteld eigenlijk een volledige correctie van de uitkering krijgen naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en mensen die geen bezwaar hebben, die niet krijgen. De Sociale Verzekeringsbank zal uitkeringen van de weduwen die bezwaar hebben aangetekend met volledig terugwerkende kracht corrigeren. Voor de weduwen die geen bezwaar hebben aangetekend, zal de uitkering worden aangepast ingaande de eerste van de maand waarin de uitspraak is gedaan, in dit geval 1 maart 2014. Dat is op zichzelf conform het gewone SVB-beleid. De correctie met terugwerkende kracht in die gevallen waarin geen bezwaar is aangetekend, is daarbij niet aan de orde, omdat de betreffende beslissingen in kracht van gewijsde zijn gegaan. Ik zie ook geen aanleiding om af te wijken van dit heel normale uitgangspunt.

De PVV vroeg nog of dit allemaal niet was te voorzien en of de Raad van State niet had gewaarschuwd voor eventuele strijd met internationale verdragen. Dat deed hij, nadat hij zijn niet aflatende steun heeft uitgesproken gedurende die anderhalf jaar. De regering heeft zich die anderhalf jaar ook zeer gesteund gevoeld, alleen was dat tot nu toe niet voldoende. De Raad van State heeft de strekking van het wetsvoorstel woonlandbeginsel onderschreven, maar wel geadviseerd om te wachten op de einduitspraak van de Centrale Raad van Beroep — de procedure Akda — alvorens het wetsvoorstel in te dienen. Naar de mening van de Raad van State was het bepaald niet uit te sluiten dat het Akda arrest met betrekking tot Turkije consequenties zou hebben voor een of meer regelingen die in het wetsvoorstel inzake het woonlandbeginsel zouden worden geregeld. Naar het oordeel van de regering was er destijds geen noodzaak om te wachten op de uitspraak in de zaak Akda. De argumentatie die de regering toen hanteerde met betrekking tot het woonlandbeginsel was in het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Akda — namelijk niet aan de orde gekomen. Het was dus ook niet iets om op te wachten. Tot zover mijn antwoorden in derde termijn.

De voorzitter:
Mevrouw Strik wil nog iets zeggen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Ik mis nog antwoord op twee vragen. In reactie op de uitleg van de minister zou ik willen zeggen dat ik het toch beschouw als een wet die wordt aangenomen als onderhandelingsinstrument, want dan hoopt de minister weer beweging te krijgen. Ik had ook een vraag over het argument inzake het verschil maken. De minister heeft gezegd dat wij willen dat de kinderen hier komen wonen, omdat dat beter is voor hun integratie. Het andere argument is het

verkleinen van bestedingsverschillen. Mijn andere vraag betrof kinderen van wie de ouders helemaal niet de intentie hebben om hen hierheen te halen, bijvoorbeeld omdat die ouders daar op enig moment zelf weer heen gaan of om wat voor reden dan ook. Wat doet dat met het argument van integratie?

Minister Asscher:

Als eerste heb ik aangegeven dat ik geen kwantitatieve inschatting van de getallen kan maken die de wet inzake het woonlandbeginsel of deze wet tot gevolg hebben. Het gaat om de principiële benadering van het vraagstuk. Als ouders een andere keuze zouden maken, ben ik van mening dat je dan geen individueel vastgesteld recht op exportkinderbijslag zou moeten toekennen. Dat kan. Ouders maken hun eigen keuze, dat staat hun vrij. Mijn pleidooi is dat deze inkomensvoorziening, die bedoeld is om ouders te ondersteunen bij het opvoeden van hun kind in Nederland, ertoe zou moeten strekken dat dit ook in Nederland gebeurt. Als ouders een andere keuze maken, kan dat slecht zijn voor de integratie of goed zijn voor de integratie. Het betekent dat zij een andere keuze in hun leven hebben gemaakt. Daar kunnen wij als wetgever weinig van vinden. Ik ben echter van mening dat het voor een grote groep kinderen beter is als zij in Nederland naar school gaan en opgroeien en als zij in Nederland, waar hun toekomst ligt, kansen pakken op de arbeidsmarkt. Daar hoort ook bij dat de ouders in Nederland worden ondersteund in het levensonderhoud.

Mevrouw Strik (GroenLinks):
Ik had nog een andere vraag.

De voorzitter:

Heel kort, mevrouw Strik.

Mevrouw Strik (GroenLinks):

Er is nog een andere vraag die ik niet beantwoord heb gekregen, ook niet schriftelijk. Het betreft artikel 33, waarin de afdeling een aantal argumenten geeft waarom die beperkte uitleg ook mogelijk zou zijn. Daarbij zou men ervan uitgaan dat er in 1966 al rekening gehouden werd met het feit dat er Nederlandse werknemers waren die kinderen hadden wonen in Turkije. Waren die er toen al? Op welke manier heeft de minister informatie of gegevens dat het überhaupt denkbaar is dat met die situatie rekening werd gehouden?

Minister Asscher:

Ik kan het zeker niet uitsluiten. Ik was niet betrokken bij die onderhandelingen omdat ik er nog niet was. Als ik er wel was geweest, was ik nog betrekkelijk jong geweest. Ik was er niet bij betrokken en ik weet het niet. De Raad van State zegt echter dat er twee interpretaties mogelijk zijn. Dan ga ik voor de interpretatie die past bij dit wetsvoorstel, dat zal mevrouw Strik begrijpen.

De heer Hoekstra (CDA):

Voorzitter. Ik heb twee laatste vragen aan de minister.

De voorzitter:

Kort, mijnheer Hoekstra.

De heer Hoekstra (CDA):

De eerste vraag gaat over het precedent. De minister noemde één precedent, namelijk de zogeheten Wet BEU. Dat was ook ver voordat ik in dit huis plaatsnam. Het zou aardig zijn om van de minister te horen of dat een uitzondering is geweest of dat het eigenlijk betrekkelijk gebruikelijk is bij dit type problematiek, waarbij je aan de ene kant gebonden bent door de wet en aan de andere kant door het verdrag. Hoe gaat dat in de regel?

Ik heb zelf het begrip van de ijskastbepaling geïntroduceerd. Om verwarring te voorkomen, is het misschien goed dat de minister nog eens expliciet omschrijft wat de stappen zijn, vooral de stappen die in zijn optiek vooraf moeten gaan aan de inwerkingtreding van de wet.

Minister Asscher:

Ik heb nu geen andere voorbeelden van gevallen paraat waarin het op deze manier is gegaan. Ik heb alleen geprobeerd om in alle eerlijkheid te schetsen dat we niet zoeken naar een wet als onderhandelingsmiddel, maar dat de situatie zoals zij is ooit is ontstaan. Ook heb ik geschetst dat de verdragsonderhandelingen vastlopen bij het uitblijven van parlementaire steun voor deze wet en dat ik op zichzelf geen principiële bezwaren zie tegen het feit dat de eventuele aanneming van deze wet meteen effect heeft op een aantal landen, terwijl het verdrag met een aantal andere landen zal moeten worden aangepast.

Het tweede punt is dat de spelregels zijn dat verdragen boven wetten gaan. Een ijskasttoezegging, gedaan of niet, zou de facto hebben bestaan, omdat het verdrag op dit punt glashelder is, helderder nog dan ten aanzien van het woonlandbeginsel. Het beperken van de export is niet aan de orde zolang het verdrag ongewijzigd geldt. Al was de wet dus anderhalf jaar geleden aangenomen, de export van kinderbijslag naar Marokko zou zijn doorgegaan. We kunnen het verdrag zonder wet proberen aan te passen, maar voor de Marokkaanse overheid is het dan wel extra eenvoudig om te vragen: waarom zouden wij het verdrag aanpassen nu we geen meerderheid voor die wet zien of überhaupt geen wet zien? De volgorde zal dus moeten zijn dat eerst de wet wordt aangenomen en daarna de verdragsonderhandelingen beginnen die al dan niet tot aanpassing van het verdrag leiden. Als zij niet tot aanpassing leiden, sta ik voor de afweging die de Kamer mij heeft opgedragen om in oktober te maken: opzeggen of niet. Dit zou de volgorde zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stemmen wij volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.