

Vergaderjaar 2013–2014

**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**

**H**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 7 januari 2013

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft kennisgenomen van de op 7 juni 2013 uitgebrachte voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel over de exportbeperking van de kinderbijslag<sup>2</sup>, aangeboden bij brief van 28 juni 2013.<sup>3</sup> Naar aanleiding hiervan heeft de commissie op 24 september 2013 een brief gestuurd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Minister heeft op 19 december 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnerd (VVD), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), 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), Van Dijk (PVV) (*vice-voorzitter*), Sörensen (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD), Kok (PVV), Koning (PvdA)

<sup>2</sup> Wetsvoorstel Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie (33 162)

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2012–13, 33 162, G en bijlage

## **BRIEF AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Den Haag, 24 september 2013

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met belangstelling kennisgenomen van de op 7 juni 2013 uitgebrachte voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel over de exportbeperking van de kinderbijslag<sup>4</sup>, aangeboden bij brief van 28 juni 2013.<sup>5</sup> Naar aanleiding van de voorlichting en de aanbiedingsbrief met uw reactie hierop heeft de commissie nog enige vragen en opmerkingen.

De leden van de **PvdA**-fractie maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele nadere vragen te stellen over de voorlichting van de Raad van State inzake de internationaalrechtelijke aspecten die bij de schriftelijke en plenaire behandeling van het wetsvoorstel aan de orde zijn geweest, alsmede over de aanbiedingsbrief. De leden van de **CDA**-fractie hebben naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State nog enige vragen; zij sluiten zich tevens aan bij een tweetal vragen van de fractie van de PvdA. De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn van mening dat dat de voorlichting van de Raad van State redenen geeft voor twijfel over het voornemen tot stopzetting van de export van kinderbijslag. Zij verbazen zich dan ook over de conclusie dat er geen internationaalrechtelijke belemmeringen zijn voor het wetsvoorstel. De leden van de **D66**-fractie sluiten zich aan bij een tweetal vragen van de PvdA-fractie.

### **Associatierecht EU-Turkije**

De Afdeling constateert dat het Hof van Justitie in de zaak Sürül heeft duidelijk gemaakt dat artikel 3 lid 1 van Besluit 3/80 rechtstreekse werking heeft. Volgens de Afdeling is niet uit te sluiten dat het Hof de stopzetting van de export van de AKW als indirecte discriminatie beschouwd, en evenmin dat de standstill bepaling (artikel 41 Aanvullend Protocol) van toepassing is. De regering meent dat de onderbouwing voor de stopzetting voldoende sterk is om indirecte discriminatie te voorkomen. De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat in de loop van de behandeling van voorliggend wetsvoorstel andere rechtvaardigingen voor de stopzetting naar voren zijn gebracht. Bij de indiening van het wetsvoorstel gaf de regering als aanleiding het onwenselijk te vinden dat Nederland meer genereus is dan sommige andere landen. Als nieuw uitgangspunt koos de regering ten aanzien van de kinderbijslag en het kindgebonden budget dat deze uit de belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen in de eerste plaats bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Voor zover voor het onderhoud van kinderen van staatswege ondersteuning moet worden geboden is dit niet de verantwoordelijkheid van het land waar de ouder woont, maar het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer en in de reactie op de voorlichting geeft u te kennen met deze maatregel ouders te stimuleren hun kinderen in Nederland te laten opgroeien, omdat dit beter zou zijn voor hun kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt en voor de

<sup>4</sup> Wetsvoorstel Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie (33 162)

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2012–13, 33 162, G en bijlage

integratie in de Nederlandse samenleving. Hiermee wordt de kinderbijslag gebruikt als een instrument in het integratiebeleid. Los van de vraag of dit niet een oneigenlijk gebruik van een recht is, zijn de leden van deze fractie van mening dat wisselende argumenten voor de stopzetting niet bijdragen aan een overtuigende rechtvaardiging van een indirect onderscheid. Acht u het overigens niet mogelijk dat bij de toepasselijkheid van artikel 21 Handvest er nog strengere eisen worden gesteld aan de rechtvaardiging dan bij de toepasselijkheid van artikel 14 EVRM, nu ook aan het unierechtelijk evenredigheidsbeginsel moet zijn voldaan?

Deelt u de opvatting van deze leden dat indien artikel 41 Aanvullend Protocol van toepassing is, gelet op de jurisprudentie van het Hof over de standstill bepalingen in het associatierecht, de stopzetting van de export van de kinderbijslag niet geoorloofd is?

### **Bilateraal verdrag Nederland-Turkije**

De leden van de **PvdA**-fractie merken, mede namens de leden van de **CDA**-fractie, op dat de voorlichting van de Raad van State terecht zowel de Europees rechtelijke als de internationaalrechtelijke aspecten betreft en niet uitsluitend de laatstgenoemde, zoals in de brief van 28 juni wordt gesteld. Deelt u de opvatting van deze leden dat het hier zowel om internationaalrechtelijke als Europeesrechtelijke beginselen en regels gaat?

De leden van beide fracties hebben kennisgenomen van de opvatting van de Raad van State dat de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije zowel beperkt als ruim kan worden uitgelegd. In een dergelijk geval is bestudering van de verdragspraktijk een gebruikelijk hulpmiddel bij verdragsinterpretatie (zie de artikelen 31 en 32 van het Weense Verdrag inzake Verdragenrecht). Zij memoreren dat in de praktijk van het Nederlandse beleid tussen 1968 en 2011 steeds is uitgegaan van de exporteerbaarheid van kinderbijslag. Kunt u inschatten hoe zwaar deze constante en consistente verdragspraktijk in eventuele procedures op basis van het verdrag zal meetellen? Dit mede in het licht van het beginsel van goede trouw dat verdragspartners bij uitleg en toepassing van een verdrag bindt (artikel 26 Weens Verdragen-verdrag). In dat verband vragen de leden van deze fracties tevens om een inschatting van de mogelijkheid dat de rechter vanuit het oogpunt van rechtsbescherming genegen zal zijn tot het kiezen van de ruime uitleg.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook kennisgenomen van de herhaalde aanbeveling van de Raad van State aan de Nederlandse regering om voorafgaand aan het stopzetten van de export van kinderbijslag overleg met de Turkse regering te voeren. Zij juichen het toe dat de regering van plan is over deze kwestie nogmaals met de Turkse autoriteiten overleg te gaan voeren. Met enige zorg vragen zij zich evenwel af of dit wel werkelijk de vorm van een overleg zal aannemen, nu u in de reactie op dit dringende advies van de Raad van State schrijft: «Dit overleg heeft dan uitdrukkelijk en uitsluitend tot doel het Nederlandse beleid met betrekking tot de export van kinderbijslag toe te lichten en de verdragspartner duidelijk te maken dat in de uitleg van het bilaterale verdrag bij het standpunt van de Raad van de EU wordt aangesloten.» Een dergelijke omschrijving staat haaks op de gebruikelijke betekenis van overleg in de zin dat daar twee partijen bij zijn betrokken en zij met elkaar beraadslagen (zie bijvoorbeeld Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse taal) en op de wijsheid dat goed overleg het halve werk is. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van u of de regering bereid is de omschrijving van het doel van het overleg en haar houding daarbij aan te passen. Voorts merken zij op dat de voorgenomen wijziging van

Besluit 3/80 door de Europese Unie juridisch losstaat van de betekenis die aan het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije wordt gegeven. Deelt u deze opvatting?

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de regering voornemens is om opnieuw met de Turkse regering in overleg te treden. Kunt u aangeven wat de huidige status (medio september) van de gesprekken en onderhandelingen met Marokko en Turkije is en in hoeverre de mogelijkheid is onderzocht om in dezen in Europees verband te opereren? Welke vorderingen zullen naar verwachting de komende 12 maanden worden geboekt?

De leden van fractie van **GroenLinks** vernemen graag van u waarom de regering zich bevestigd voelt door de voorlichting van de Raad van State, terwijl dit advies ten aanzien van de kernvragen geen eenduidige antwoorden geeft. Indien er sprake is van de mogelijkheid van een beperkte of ruime uitleg van een bepaling, zouden beide uitleggen even rechtsgeldig kunnen zijn. Niet uit te sluiten is dat een beperkte uitleg achteraf bij de rechter een foutieve uitleg blijkt te zijn. Is het niet logischer dat een Verdragsstaat om schending te voorkomen, kiest voor de ruime uitleg, tenzij duidelijk is dat beide verdragsluitende partijen een beperkte uitleg aanvaarden? De regering heeft verschillende malen gesproken met de Turkse autoriteiten over het voornemen tot stopzetting van de export. Kunt u de Eerste Kamer informeren over de uitleg die de Turkse autoriteiten geven aan artikel 33?

De leden van deze fractie achten meer argumenten aanwezig om de ruime uitleg van artikel 33 aan te nemen. Immers, een beperkte uitleg gaat ervan uit dat de vergelijking is gemaakt met Nederlandse werknemers, die niet tevens de Turkse nationaliteit hebben, waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed. Kunt u redenen geven voor de noodzaak van een dergelijke vergelijking of bepaling? Was er sprake van een groep Nederlanders wier kinderen in Turkije werd opgevoed? Zo ja, zou de gelijkstelling dan niet zo voor de hand liggen, ook gelet op het internationaalrechtelijk verbod op discriminatie naar nationaliteit, dat er voor het opnemen van een afzonderlijke bepaling hiervoor geen grond zou zijn geweest?

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet in de wens van de Raad van Ministers van de EU een argument voor de beperkte uitleg van artikel 33 van het bilaterale verdrag. Los van de vraag of er sprake is van vrije keuze voor één van de twee uitleggen, merken de leden van GroenLinks-fractie op dat een wens van de Raad van de EU nog niet betekent dat deze gehonoreerd zal worden door de Associatieraad, waarin ook Turkije zitting heeft. Deze leden achten het voorbarig om aansluiting te zoeken bij een onderhandelingsstandpunt waarvan het nog zeer de vraag is of dit in een instrument zal neerslaan. Kunt u de Eerste Kamer informeren over de positie van Turkije bij de onderhandelingen over de vervanging van Besluit 3/80? Wat is de stand van zaken van de onderhandelingen over dit nieuwe instrument en hoe verloopt onderhandelingenproces?

De Afdeling wijst opnieuw op de noodzaak om de neveneffecten van het mogelijke opzeggen van het verdrag in kaart te brengen. Kunt u aangeven of en op welke wijze dit is gedaan? Wat zijn de mogelijke gevolgen van de opzegging van het verdrag? Heeft Nederland niet juist een groot belang bij de continuering van het verdrag vanwege de handhaving en controle op uitkeringen die worden geëxporteerd naar Turkije? Het bilaterale sociaalzekerheidsverdrag is juist met oog op behoud van export van uitkeringen en de handhaving en controle daarvan in 2000 nog herzien. Wat is het risico van opzegging voor de bilaterale samenwerking op

andere terreinen, zoals de behandeling en overdracht van Nederlandse gevangenen?

### **Uitspraak woonlandbeginsel**

De vraag of het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan verzekerden die in Turkije wonen in strijd is met het associatierecht EU-Turkije kan door de Raad van State op grond van het huidige recht niet met zekerheid beantwoord worden. De leden van de **PvdA**-fractie en van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de recente rechterlijke uitspraak (rechtbank Amsterdam, 22 augustus 2013) inzake het niet toepassen van het woonlandbeginsel op sociale uitkeringen (i.c. nabestaandenuitkering) aan Marokkaanse en Turkse weduwen wegens strijd met geldend recht. Welke implicaties heeft deze uitspraak mogelijkerwijze voor het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan verzekerden voor kinderen die respectievelijk in Turkije en Marokko wonen?

De Raad van State geeft aan dat zowel een enge als een ruime juridische interpretatie van artikel 33 mogelijk is. Begrijpelijkerwijs kiest de regering voor de enge interpretatie. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich echter af in hoeverre deze interpretatie stand houdt in de rechtszaal en verwijzen daarbij in het bijzonder naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van medio augustus van dit jaar. Kunt u hierop nader ingaan en aangeven welke maatregelen de regering overweegt te nemen om het risico van een ruimere interpretatie dan de hare te mitigeren.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vernemen graag waarom met het wetsvoorstel bewust een risico wordt genomen het associatierecht of bilaterale verdragen te schenden. Past het niet meer bij Verdragstrouw of Gemeenschapstrouw om bij twijfel over mogelijke schending, de meest veilige uitleg te kiezen? De Afdeling geeft genoeg argumenten voor de inschatting dat de stopzetting van de export na aanneming in de Eerste Kamer alsnog door de rechter onrechtmatig zal worden verklaard. De toepassing van het woonlandbeginsel bij de Algemene nabestaandenwet (ANW) werd op dezelfde wijze door de regering in overeenstemming geacht met het associatierecht, ondanks het feit dat het door de senaat aangevraagd wetenschappelijk advies ondubbelzinnig afwijzend was. Deze wet is inmiddels door de rechter strijdig geacht met zowel het associatierecht EEG-Turkije als met bilaterale verdragen. Hetzelfde is eerder gebeurd bij de wijziging van de Toeslagenwet. Op welke drijfveren en uitgangspunten is deze omgang van de regering met het internationale recht gestoeld?

### **Overgangsrecht en ingangsdatum**

De leden van de **PvdA**-fractie en de **D66**-fractie vernemen graag van u of de regering onder de gegeven omstandigheden bereid is een langere termijn te overwegen voor de ingang van het wetsvoorstel teneinde zowel de ouders een langere periode te geven zich op de stopzetting van de uitkering voor te bereiden ingeval dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven als ook om dan gemotiveerd aan te kunnen sluiten bij de voorziene nieuwe regeling van de Associatieraad.

Ruimhartig overgangsrecht en een latere ingangsdatum zou de logica om tot een enge interpretatie te komen, verder kunnen versterken. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag wat de mogelijkheden in dit verband zijn ten aanzien van het overgangsrecht en de ingangsdatum van de wet.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de regering geen overgangsrecht beoogt waarmee alleen nieuwe gevallen zouden worden geconfronteerd met de exportbeperking. In hoeverre is het beëindigen

van een verworven recht, te weten het recht op kinderbijslag, in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel? Kunt u zich voorstellen dat de wetenschap dat er kinderbijslag wordt uitgekeerd, een rol heeft gespeeld bij de keuze om het kind in het buitenland te laten verblijven? Zo ja, kunt u zich dan ook voorstellen dat het tegen het belang van het kind kan indruisen als het vanwege de beëindiging van de export niet in het buitenland zijn school (of internaat) kan afronden bijvoorbeeld, of plots moet vertrekken bij zijn verzorger(s)? Is overwogen om de regeling alleen op nieuwe aanvragen toe te passen, zodat ouders van meet af aan een weloverwogen besluit kunnen nemen over het verblijf van hun kinderen, daarbij rekening houdend met de consequentie dat verblijf in het buitenland geen financiële tegemoetkoming betekent?

De leden van de commissie zien uw antwoord – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Sylvester

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2013

Op 24 september jl. heb ik uw vragen ontvangen over de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel over de exportbeperking van de kinderbijslag en de kabinetsreactie hierop. Hierbij ontvangt u mijn reactie op de door u gestelde vragen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher

## **Associatierecht EU-Turkije**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik het niet mogelijk acht dat bij de toepasselijkheid van artikel 21 Handvest nog strengere eisen worden gesteld aan de rechtvaardiging dan bij de toepasselijkheid van artikel 14 EVRM, nu ook aan het unierechtelijk evenredigheidsbeginsel moet zijn voldaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) wijst er in haar voorlichting op dat artikel 21, eerste lid, van het EU Handvest een equivalent heeft in artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. In de toelichting bij artikel 21 van het EU Handvest wordt dienaangaande aangegeven dat het eerste lid voor zover het samenvalt met artikel 14 van het EVRM, in overeenstemming daarmee wordt toegepast. Bij de toepassing van artikel 21, eerste lid, van het Handvest zullen derhalve dezelfde eisen worden gesteld aan de rechtvaardiging als bij de toepassing van artikel 14 EVRM. Ik merk dienaangaande op dat artikel 14 EVRM een connex of accessoir recht bevat. Dat betekent dat daaraan alleen in samenhang met een ander recht uit het EVRM kan worden getoetst. In het onderhavige geval is dat andere recht het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat sprake is van een onrechtvaardige inbreuk op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM indien gesproken kan worden van een «individual and excessive burdens». Wanneer dit het geval is, is tussen het algemeen belang en de bescherming van de rechten van het individu geen «fair balance». De toetsing aan artikel 14 EVRM bevat in die zin dan ook een toets aan het evenredigheidsbeginsel.

Artikel 21, tweede lid, van het EU Handvest komt overeen met artikel 18, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en moet in overeenstemming daarmee worden toegepast. Dat betekent dat de nationale bepaling proportioneel zal moeten zijn in relatie tot de doelstelling. De Afdeling heeft in haar voorlichting overigens aangegeven dat, als het EU Handvest van toepassing is, de vraag rijst naar de meerwaarde van toetsing aan het EU Handvest. Het handvest is met betrekking tot lidstaten alleen van toepassing wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, eerste lid, van het EU Handvest. De vraag of de Associatieovereenkomst, en meer in het bijzonder Besluit 3/80, van toepassing is, bepaalt daarmee ook of het discriminatieverbod van artikel 21 EU Handvest kan worden ingeroepen. Is dat laatste het geval, dan zijn evenwel de specifieke non-discriminatiebepalingen van het associatierecht (artikel 9 van de Associatieovereenkomst en/of artikel 3 van Besluit 3/80) van toepassing.

Deelt u de opvatting dat indien artikel 41 Aanvullend Protocol van toepassing is, gelet op de jurisprudentie van het Hof over de standstill bepalingen in het associatierecht, de stopzetting van de export van de kinderbijslag niet geoorloofd is, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Indien artikel 41 Aanvullend Protocol van toepassing is, in die zin dat de stopzetting van export van kinderbijslag naar Turkije, een nieuwe beperking zou betekenen van de uitoefening van de vrijheid van vestiging of van het vrij verrichten van diensten in de zin van 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, is de stopzetting van de export van kinderbijslag niet geoorloofd voor zover het Turkse zelfstandigen en dienstverrichters betreft.

De Afdeling geeft in haar voorlichting weliswaar aan dat, nu niet kan worden uitgesloten dat artikel 41 Aanvullend Protocol van toepassing is, een afzonderlijke motivering van stopzetting van de export van kinder-



bijslag voor kinderen van zelfstandigen nodig is. Die motivering is echter alleen maar relevant in de situatie dat artikel 41 Aanvullend Protocol niet van toepassing is, maar artikel 9 van de Associatieovereenkomst wel. Naar aanleiding van uw vraag moet ik vaststellen dat dit in mijn brief van 28 juni jl. niet goed is weergegeven.

### **Bilateraal verdrag Nederland-Turkije**

De leden van de PvdA-fractie vragen, mede namens de leden van de CDA-fractie, of ik de opvatting deel dat het hier zowel om internationaal-rechtelijke als Europeesrechtelijke beginselen en regels gaat.

Ik deel die opvatting. In mijn aanbiedingsbrief van 28 juni jl. bedoel ik met de term «internationaalrechtelijke aspecten» het internationaal publiekrecht, inclusief het Europees recht.

De leden van de PvdA-fractie en CDA-fractie memoreren dat in de praktijk van het Nederlandse beleid tussen 1968 en 2011 steeds is uitgegaan van de exporteerbaarheid van kinderbijslag. Zij vragen of ik kan inschatten hoe zwaar deze constante en consistente verdragspraktijk in eventuele procedures op basis van het verdrag zal meetellen. Dit mede in het licht van het beginsel van goede trouw dat verdragspartners bij uitleg en toepassing van een verdrag bindt (artikel 26 Weens Verdragenverdrag). In dat verband vragen de leden van deze fracties tevens om een inschatting van de mogelijkheid dat de rechter vanuit het oogpunt van rechtsbescherming genegen zal zijn tot het kiezen van de ruime uitleg van artikel 33 van het Bilaterale verdrag.

Zoals ook de Afdeling in haar voorlichting aangeeft kan aan «het gebruik» van betaling van kinderbijslag voor kinderen die in Turkije woonden tussen 1968 en 2011 noch steun voor een ruime noch voor een beperkte uitleg van artikel 33 van het bilaterale verdrag worden ontleend. Kinderbijslag werd betaald voor kinderen die in Turkije woonden omdat de regering de exporteerbaarheid van kinderbijslag niet onverenigbaar achtte met het karakter ervan, en niet omdat de regering van mening was dat het bilaterale verdrag daartoe verplichtte. Deze opvatting van de regering vloeide derhalve niet voort uit de ruime of de beperkte uitleg van artikel 33 van het verdrag. Ook na de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen was een uitleg van deze bepaling niet nodig, omdat iedere verzekerde die kinderen heeft wonen in een land waarmee een sociaalzekerheidsverdrag is gesloten, op grond van het huidige artikel 7b, tweede jo. vijfde lid van de AKW, voor kinderbijslag in aanmerking komt. De Afdeling concludeert dat de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag geen uitsluitel geeft. Zowel de beperkte uitleg als de ruime uitleg van dat artikel is verdedigbaar. Andere interpretatiemethoden geven evenmin uitsluitel. Aldus is- zo stelt de Afdeling – de keuze aan de wetgever. Uiteraard is het uiteindelijke oordeel aan de rechter en zou deze kunnen oordelen dat een ruime uitleg moet worden gegeven aan artikel 33. Gelet op de voorlichting van de Afdeling kan ik evenwel geen inschatting geven van de kans dat de rechter dit zal doen.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of de regering bereid is de omschrijving van het doel van het overleg met Turkije en haar houding daarbij aan te passen nu in de reactie op het dringende advies van de Raad van State om met de Turkse autoriteiten overleg te voeren, dit doel als volgt is omschreven: *«Dit overleg heeft dan uitdrukkelijk en uitsluitend tot doel het Nederlandse beleid met betrekking tot de export van kinderbijslag toe te lichten en de verdragspartner duidelijk te maken dat in de uitleg van het bilaterale verdrag bij het standpunt van de Raad van de EU wordt aangesloten.»*

Met deze omschrijving heb ik willen aangeven met welk doel ik overleg met de Turkse autoriteiten wil voeren. Bij goed overleg hoort dat je ook bereid bent om naar de opvattingen en argumenten van de andere partij te luisteren en dat je daar vervolgens met elkaar een openhartig en eerlijk gesprek over kunt hebben. Het is mijn voornemen om met deze opstelling het overleg met de Turkse autoriteiten te voeren.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de voorgenomen wijziging van Besluit 3/80 door de Europese Unie juridisch losstaat van de betekenis die aan het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije wordt gegeven en vragen of ik deze opvatting deel.

Ik ben het met deze leden eens dat de voorgenomen vervanging van Besluit 3/80 juridisch losstaat van de interpretatie van het bilaterale verdrag. Dit neemt evenwel niet weg dat, zoals de Afdeling opmerkt, dit gegeven een aanleiding kan vormen om bij Turkije te bepleiten dat in de tekst of de uitleg van het bilaterale verdrag bij het standpunt van de Raad van de EU wordt aangesloten. Ik merk hierbij volledigheidshalve nog op dat, zoals de Afdeling in haar voorlichting ook vaststelt, het exportartikel (artikel 6) van Besluit 3/80 geen betrekking heeft op de kinderbijslag.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de huidige status (medio september) van de gesprekken en onderhandelingen met Marokko en Turkije is en in hoeverre de mogelijkheid is onderzocht om in dezen in Europees verband te opereren? Welke vorderingen zullen naar verwachting de komende 12 maanden worden geboekt?

Na een gesprek dat ik op 27 maart 2013 heb gevoerd met de Marokkaanse Minister voor Marokkanen in het buitenland, heeft op 6 en 7 mei 2013 een eerste ronde van besprekingen plaatsgevonden in Den Haag. Dit heeft tot een vervolgbespreking geleid in Rabat op 4 en 5 juli 2013. Tot resultaten heeft dit overleg nog niet geleid, maar partijen hebben de intentie uitgesproken om door middel van een dialoog tot een overbrugging van de verschillende opvattingen te willen komen. De standpunten liggen echter zeer ver uit elkaar. Afgesproken is om de dialoog voort te zetten om te kijken of de verschillende standpunten nader tot elkaar kunnen worden gebracht.

Met Turkije heeft in september 2011 een eerste bespreking plaatsgevonden. Aan de Turkse regering is onder andere voorgesteld om ten behoeve van de duidelijkheid artikel 33 van het bilaterale verdrag te laten vervallen. De Turkse delegatie heeft toen aangegeven van mening te zijn dat het stoppen van de export van kinderbijslag in strijd is met de beginselen van de internationale zekerheid en de internationaalrechtelijke kaders. Zoals ik in mijn brief van 28 juni 2013 heb aangegeven zal ik conform de voorlichting van de Afdeling voorafgaand aan het stopzetten van de export van kinderbijslag overleg voeren met de Turkse regering. Mogelijkheden om in Europees verband te opereren zie ik niet. In EU-verband geldt dat de export van kinderbijslag geen onderdeel is van het Associatiebesluit EU-Turkije (Besluit 3/80) en evenmin van het voorgenomen Associatiebesluit EU-Marokko. Voor zover andere Europese landen in hun bilaterale relatie met Turkije of Marokko afspraken hebben gemaakt over de export van kinderbijslag zijn deze landen voor zover mij bekend, niet van plan om deze bilaterale afspraken aan te passen. Om de Nederlandse positie bij de onderhandelingen niet te schaden wil ik mij niet uitlaten over de vorderingen die ik verwacht gedurende de komende 12 maanden. Zoals ik al eerder in uw Kamer heb aangegeven mis ik in de onderhandelingen tot nu toe het krachtige instrument van een aangenomen wet en daarmee het signaal dat het Nederland ernst is met stopzetten van de export van kinderbijslag.

De leden van fractie van GroenLinks vernemen graag waarom de regering zich bevestigd voelt door de voorlichting van de Raad van State, terwijl dit advies ten aanzien van de kernvragen geen eenduidige antwoorden geeft. Indien er sprake is van de mogelijkheid van een beperkte of ruime uitleg van een bepaling, zouden beide uitleggen even rechtsgeldig kunnen zijn. Niet uit te sluiten is dat een beperkte uitleg achteraf bij de rechter een foutieve uitleg blijkt te zijn. Is het niet logischer dat een Verdragsstaat om schending te voorkomen, kiest voor de ruime uitleg, tenzij duidelijk is dat beide verdragsluitende partijen een beperkte uitleg aanvaardden, zo vragen deze leden.

De Afdeling concludeert dat de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag met Turkije geen uitsluitel geeft. Zowel de beperkte uitleg als de ruime uitleg van dat artikel is verdedigbaar. Andere interpretatiemethoden geven evenmin uitsluitel. Aldus is – zo stelt de Afdeling – de keuze aan de wetgever. Uiteraard is het uiteindelijke oordeel aan de rechter en zou deze kunnen oordelen dat een ruime uitleg moet worden gegeven aan artikel 33. Gelet op de voorlichting van de Afdeling zie ik daarin evenwel geen belemmering voor het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik de Kamer kan informeren over de uitleg die de Turkse autoriteiten geven aan artikel 33 van het bilaterale socialezekerheidsverdrag.

Tijdens besprekingen in september 2011 met de Turkse autoriteiten zijn de delegaties niet gekomen tot een uitwisseling van de opvattingen en de daarbij behorende argumenten over artikel 33 van het verdrag. De Turkse autoriteiten hebben toen in algemene zin aangegeven dat zij van mening zijn dat het stoppen van de export van kinderbijslag onder andere in strijd is met de internationaalrechtelijke kaders.

De leden van de fractie van GroenLinks achten meer argumenten aanwezig om de ruime uitleg van artikel 33 aan te nemen. Immers, een beperkte uitleg gaat ervan uit dat de vergelijking is gemaakt met Nederlandse werknemers, die niet tevens de Turkse nationaliteit hebben, waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed. Kunt u redenen geven voor de noodzaak van een dergelijke vergelijking of bepaling? Was er sprake van een groep Nederlanders wier kinderen in Turkije werd opgevoed? Zo ja, zou de gelijkstelling dan niet zo voor de hand liggen, ook gelet op het internationaalrechtelijk verbod op discriminatie naar nationaliteit, dat er voor het opnemen van een afzonderlijke bepaling hiervoor geen grond zou zijn geweest?

Naar aanleiding van het debat in de Eerste Kamer heb ik de Afdeling verzocht om voorlichting. De Afdeling heeft daarbij geconcludeerd dat de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag geen uitsluitel geeft. Zowel de beperkte uitleg als de ruime uitleg van dat artikel is verdedigbaar. Andere interpretatiemethoden, waaronder de parlementaire behandeling, geven naar het oordeel van de Afdeling evenmin uitsluitel. Wat destijds de achterliggende gedachte achter artikel 33 is geweest, is niet bekend en daarover zou ik dus moeten speculeren. Dat heeft naar mijn mening geen toegevoegde waarde.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik de Eerste Kamer kan informeren over de positie van Turkije bij de onderhandelingen over de vervanging van Besluit 3/80. Ook vragen zij naar de stand van zaken van de onderhandelingen over dit nieuwe instrument en het verloop van onderhandelingsproces.

De Raad van Ministers van de EU heeft op 6 december 2012 een standpunt ingenomen over de vervanging van Besluit 3/80. In januari 2012, dus nog voordat de Raad definitief een standpunt had ingenomen, heeft de Europese Commissie gesproken met de Turkse autoriteiten. Dit leverde geen resultaat op. De Turkse autoriteiten hebben aangegeven in ieder geval een probleem te hebben met het uitzonderen van de export van de niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen naar Turkije. Tot op heden weigert Turkije te onderhandelen over de vervanging van Besluit 3/80 en ligt het onderhandelingsproces over de vervanging van Besluit 3/80 stil.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke manier de neveneffecten van het opzeggen van het verdrag met Turkije in kaart zijn gebracht en wat de mogelijke gevolgen van de opzegging van het verdrag zijn. Voorts vragen deze leden of Nederland niet juist een groot belang heeft bij de continuering van het verdrag vanwege de handhaving en controle op uitkeringen die worden geëxporteerd naar Turkije en voorts vragen zij wat het risico is van opzegging voor de bilaterale samenwerking op andere terreinen, zoals de behandeling en overdracht van Nederlandse gevangenen?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren terecht dat op basis van het verdrag met Turkije handhaving en controle op uitkeringen die worden geëxporteerd, mogelijk is. Nederland zal, zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, de besprekingen met Turkije voortzetten. Eerst op het moment dat opzegging van het verdrag overwogen zou worden, is het van belang om de neveneffecten in kaart te brengen om zo op basis van de situatie zoals die op dat moment is een afweging te kunnen maken over de gevolgen en risico's van opzegging van het verdrag.

### **Uitspraak woonlandbeginsel**

De leden van de PvdA-fractie en van de D66-fractie vragen welke implicaties de rechterlijke uitspraak, (rechtbank Amsterdam, 22 augustus 2013) inzake het niet toepassen van het woonlandbeginsel op sociale uitkeringen (i.e. nabestaandenuitkering) aan Marokkaanse en Turkse weduwen wegens strijd met geldend recht, mogelijkerwijze heeft voor het stopzetten van de betaling van kinderbijslag aan verzekerden voor kinderen die respectievelijk in Turkije en Marokko wonen.

Deze uitspraak heeft geen implicaties voor het onderhavige wetsvoorstel. In de eerste plaats omdat de uitspraak ziet op de nabestaandenuitkering en niet op de kinderbijslag en in de tweede plaats omdat wat betreft Turkije het artikel dat naar het oordeel van de rechtbank in de weg staat aan het woonlandbeginsel (artikel 6 van Besluit 3/80) niet van toepassing is op de kinderbijslag. Wat betreft Marokko betreft gaat het om artikel 5 van het bilaterale socialezekerheidsverdrag. De regering heeft van meet af aan onderkend dat dat artikel aanpassing behoeft ten einde de export van kinderbijslag naar Marokko te kunnen beëindigen en is daarover met Marokko in onderhandeling. Overigens is de Sociale Verzekeringsbank met betrekking tot de uitspraak van 22 augustus inmiddels in hoger beroep gegaan bij de Centrale Raad van Beroep.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de enge interpretatie van artikel 33 stand houdt in de rechtszaal en verwijzen daarbij in het bijzonder naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van medio augustus van dit jaar. Zij vragen of ik hierop nader in kan gaan en aangeven welke maatregelen de regering overweegt te nemen om het risico van een ruimere interpretatie dan de hare te mitigeren.

Zoals ik aangaf in reactie op de vraag van de leden van de PvdA- en D66-fractie heeft genoemde uitspraak geen implicaties voor onderhavig wetsvoorstel, onder meer omdat de exportartikelen die naar het oordeel van de rechtbank in de weg staan aan het woonlandbeginsel waar het Turkije betreft (artikel 6 van Besluit 3/80) zich niet uitstrekken tot de kinderbijslag, en waar het Marokko betreft (artikel 5 van het bilaterale verdrag met Marokko) naar het oordeel van de Nederlandse regering aanpassing behoeft om export van kinderbijslag naar Marokko te kunnen beëindigen. Deze artikelen hebben een geheel andere inhoud dan artikel 33 van het bilaterale verdrag met Turkije. Genoemde uitspraak kan dan ook niet van invloed zijn op de interpretatie van artikel 33.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag waarom met het wetsvoorstel bewust een risico wordt genomen het associatierecht of bilaterale verdragen te schenden. Past het niet meer bij Verdragstrouw of Gemeenschapstrouw om bij twijfel over mogelijke schending, de meest veilige uitleg te kiezen, zo vragen deze leden. Onder verwijzing naar de recente uitspraak over de toepassing van het woonlandbeginsel in de Anw en een soortgelijke kwestie inzake de wijziging van de Toeslagenwet vragen de leden van de fractie van GroenLinks op welke drijfveren en uitgangspunten deze omgang van de regering met het internationale recht is gestoeld.

In antwoord op deze vragen van de leden van de fractie van GroenLinks merk ik het volgende op. Dit wetsvoorstel regelt het beëindigen van het recht op kinderbijslag voor kinderen die wonen buiten de EU/EER/Zwitserland. Voor negentien bilaterale verdragen geldt dat zij aan stopzetting van de kinderbijslag voor kinderen die in de desbetreffende landen wonen in de weg staan. Voor die kinderen zal dus – ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel – recht op kinderbijslag blijven bestaan zolang het desbetreffende verdrag ongewijzigd blijft. Er is dus in dit opzicht geen sprake van het nemen van een risico van verdrags-schending.

De Afdeling heeft in haar voorlichting aangegeven dat met betrekking tot Turkije, het bilaterale verdrag geen uitsluitel geeft en aldus de keuze aan de wetgever is. Gelet op het beginsel van goede trouw, zoals neergelegd in het Verdragenverdrag, is de Afdeling van oordeel dat voorafgaand aan het stopzetten van export van kinderbijslag een overleg met de Turkse regering in de rede ligt. Zoals ik reeds eerder heb aangegeven ben ik voornemens om nogmaals met de Turkse regering te overleggen. Ik wil dienaangaande nog opmerken dat bij de besprekingen in 2011 aan de Turkse regering is voorgesteld om, ten behoeve van de duidelijkheid, artikel 33 van het bilaterale verdrag te laten vervallen.

Wat betreft het associatierecht gaat het, met uitzondering van artikel 41 van het Aanvullend protocol, om anti-discriminatiebepalingen. Ik heb in mijn brief van 28 juni jl. uiteengezet wat de motivering is die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Deze is naar het oordeel van de regering een voldoende objectieve rechtvaardiging om indirecte discriminatie te voorkomen. De vraag of het stopzetten van de export van kinderbijslag voor kinderen van Turkse zelfstandigen in strijd is met de Associatieovereenkomst kan, zo stelt de Afdeling advisering, op grond van het huidige recht niet met zekerheid worden beantwoord nu niet kan worden uitgesloten dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol van toepassing is. Zoals de Afdeling evenwel opmerkt in haar voorlichting bevat het associatierecht EU-Turkije geen bepaling die expliciet sociale voordelen toekent aan zelfstandigen en dienstverrichters. Het beginsel van de Unietrouw gaat naar het oordeel van de regering niet zo ver dat in een dergelijke situatie geen uitvoering zou mogen worden gegeven aan de voorgenomen nationale maatregel.

## Overgangsrecht en ingangsdatum

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vernemen graag of de regering onder de gegeven omstandigheden bereid is een langere termijn te overwegen voor de ingang van het wetsvoorstel teneinde zowel de ouders een langere periode te geven zich op de stopzetting van de uitkering voor te bereiden ingeval dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven als ook om dan gemotiveerd aan te kunnen sluiten bij de voorziene nieuwe regeling van de Associatieraad.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat een ruimhartiger overgangsdatum en een latere ingangsdatum de logica om tot een enge interpretatie te komen verder zou kunnen verkennen. Zij vernemen graag wat de mogelijkheden in dit verband zijn ten aanzien van het overgangsrecht en de ingangsdatum van de wet.

Het wetsvoorstel voorziet in een overgangstermijn van zes maanden, waarbij het mijn bedoeling is geweest dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt nadat het wetsvoorstel aanvaard is door het parlement en gepubliceerd is.

Dit wetsvoorstel en het daarbij behorende overgangsrecht kent een onmiddellijke werking voor de landen waar de wet een rechtstreekse werking heeft en waarbij vanaf de ingangsdatum de wettelijke overgangstermijn van een half jaar gaat gelden. Er zijn daarnaast landen waar een verdragswijziging noodzakelijk is. Voor deze landen geldt dat het effect van de voorgenomen wetswijziging pas optreedt, nadat het verdrag is aangepast. Dit kan later zijn dan dat het wetsvoorstel in werking treedt. Daarbij is het tevens denkbaar dat bij de noodzakelijke verdragsonderhandelingen een langer overgangsrecht tot stand komt. Een dergelijke verdragsafpraak zet de wettelijk vastgelegde overgangstermijn opzij.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre het beëindigen van een verworven recht, te weten het recht op kinderbijslag, in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het rechtszekerheidsbeginsel is, zij het niet expliciet, opgenomen in artikel 1, eerste protocol, EVRM. Beëindiging van een lopende uitkering is niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Ik verwijs dienaangaande naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 januari 2001 (ECLI:NL:CRVB:2001:AA9616) waarin de Centrale Raad inzake de Algemene nabestaandenwet het volgende heeft overwogen: «In de overgangsregeling van de Anw zijn de criteria die voortvloeien uit de eerste zin van art. 1 van het Eerste Protocol op de juiste wijze in acht genomen. Met name heeft de wetgever de hem toekomende beoordelingsmarge bij de vaststelling van wat in het algemeen belang geboden kan en moet worden geacht niet overschreden.

Eveneens aanvaardbaar is het standpunt van de wetgever dat vanuit een oogpunt van rechtszekerheid een tijdelijke en/of gedeeltelijke eerbiediging van bestaande rechten geboden is. Dat slechts een «volledige compensatie» in overeenstemming met art. 1 van het Eerste Protocol zou zijn, berust op een onjuiste opvatting ten aanzien van die bepaling, welke niet zo ver strekt dat zij het een staat ten enenmale onmogelijk zou maken in bestaande (socialezekerheids)rechten in te grijpen.»

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten of de wetenschap dat er kinderbijslag wordt uitgekeerd, een rol heeft gespeeld bij de keuze om het kind in het buitenland te laten verblijven.

Daarnaast willen zij weten of het tegen het belang van het kind kan indruisen als het vanwege de beëindiging van de export niet in het buitenland zijn school (of internaat) kan afronden bijvoorbeeld, of plots moet vertrekken bij zijn verzorger(s)?

De kinderbijslag is slechts een financiële tegemoetkoming voor ouders in de kosten voor verzorging en opvoeding van kinderen. De kinderbijslag is immers geen kostendeckend systeem. Het zijn de ouders die voor hun kinderen de financiële verantwoordelijkheid dragen. Kosten van kinderen zijn mede afhankelijk van keuzes die ouders maken. Ouders beslissen zelf waar het kind woont en zij maken daarbij hun eigen afwegingen.

Na in werking treden van het wetsvoorstel of verdragsaanpassing is export van kinderbijslag niet langer mogelijk naar verdragslanden. Dit heeft consequenties voor verzekerden die recht hebben op kinderbijslag voor kinderen in het betreffende verdragsland. Voor deze bestaande rechthebbenden is in het wetsvoorstel overgangsrecht geformuleerd.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten of is overwogen om de regeling alleen op nieuwe aanvragen toe te passen, zodat ouders van meet af aan een weloverwogen besluit kunnen nemen over het verblijf van hun kinderen, daarbij rekening houdend met de consequentie dat verblijf in het buitenland geen financiële tegemoetkoming betekent?

Beperking van de toepassing van de regeling voor nieuwe aanvragen zou betekenen dat het overgangsrecht wordt uitgebreid van 6 maanden naar maximaal 18 jaar. Dit vind ik om verschillende redenen onwenselijk. Zo wordt het doel van het wetsvoorstel op deze manier bijvoorbeeld pas op lange termijn bereikt. Daarnaast zouden de budgettaire gevolgen aanzienlijk zijn. Zoals hiervoor al is aangegeven, kunnen verdragsonderhandelingen er wel toe leiden dat het overgangsrecht wordt verlengd, mogelijk tot maximaal 18 jaar wat neerkomt op eerbiedigen van bestaande uitkeringen. Maar eerbiedigende werking voor alle bestaande gevallen vind ik geen wenselijke situatie.