

Vergaderjaar 2011–2012

32 878

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 2011

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het voorlopig verslag stellen de fracties van de VVD, GroenLinks en SP vragen onder meer naar de relatie van voorliggend wetsvoorstel met de verschillende internationale verdragen en de rechtspraak van het Hof van Justitie. Onderstaand wordt nader op de specifieke vragen ingegaan. Daarbij zijn vragen die met elkaar verband houden, samengevoegd.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de toepasselijkheid van artikel 6 lid 1 van het Besluit 3/80 van de Associatieovereenkomst in relatie tot dit wetsvoorstel. Zij vragen wat volgens de regering het verschil is ten opzichte van het Akdas arrest. Zij memoreren dat het in beide gevallen de nationale (Nederlandse) wet is die bepaalt of recht op een uitkering of een tegemoetkoming bestaat en het in beide gevallen de nationale (Nederlandse) wet is die bepaalt hoe hoog de uitkering is. In het geval van Akdas wordt de toeslag geheel ingetrokken, in het voorliggende wetsvoorstel wordt de uitkering «gevarieerd» ingetrokken, ofwel beperkt, namelijk afhankelijk van het kostenniveau in het woonland. Deze leden vragen of de regering nog eens duidelijk kan uitleggen wat *juridisch* het verschil is tussen beide situaties en waarom de regering denkt dat de regeling in voorliggend wetsvoorstel juridisch wel stand zal houden.

Zoals in de memorie van toelichting al is opgemerkt heeft het arrest Akdas naar het oordeel van de regering geen consequenties voor de invoering van het woonlandbeginsel. Allereerst kan worden vastgesteld dat artikel 6 van besluit nr. 3/80 niet ziet op de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Het vormt dus in elk geval geen belemmering voor de invoering van het woonlandbeginsel met betrekking tot die uitkeringen. Met betrekking tot de andere uitkeringen overweegt de regering het volgende. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken heeft het Hof op de tweede vraag van de verwijzende rechter het volgende geantwoord: «Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van besluit nr. 3/80 moet aldus worden uitgelegd dat het zich in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding verzet tegen een regeling van een lidstaat als artikel 4a van

de Toeslagenwet van 6 november 1986, die een op grond van de nationale wettelijke regeling toegekende prestatie, zoals de toeslag op het invaliditeitspensioen, intrekt voor voormalige migrerende Turkse werknemers die naar Turkije zijn teruggekeerd nadat zij het recht om in de ontvangende lidstaat te verblijven hadden verloren omdat zij er arbeidsongeschikt waren geworden.» Artikel 6 van besluit nr. 3/80 van de Associatieraad behelst dus een verbod om een uitkering bij invaliditeit, ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen waarvan is vastgesteld dat iemand daarop op grond van de nationale wetgeving recht heeft, onder omstandigheden in te trekken louter vanwege het feit dat betrokkene niet in Nederland maar in Turkije woont. Bij toepassing van het woonlandbeginsel is evenwel geen sprake van een regeling waarbij (louter) vanwege het wonen buiten Nederland de hoogte van de uitkering wordt aangepast. De hoogte van de uitkering wordt immers alleen op een ander niveau vastgesteld dan het niveau dat geldt bij wonen in Nederland indien het kostenniveau van het woonland lager is dan dat van Nederland. In die zin is naar het oordeel van de regering de regeling al anders dan die van artikel 4a van de Toeslagenwet die in het arrest Akdas aan de orde was. Daarnaast geldt dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel eerst de hoogte van het recht wordt vastgesteld op basis van het kostenniveau in het woonland en het aldus vastgestelde bedrag volledig wordt geëxporteerd. Er is dus geen sprake van gedeeltelijke intrekking van een eenmaal vastgesteld recht

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven hoe de aantallen van geëxporteerde uitkeringen binnen en buiten de EU, zoals vermeld in de memorie van toelichting, zich de komende tien jaar naar verwachting zullen ontwikkelen.

Tabel 1: Export Anw, AKW, WKB en WGA-vervolguitkering. In aantallen (x 1 000)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anw	EU/EER	4	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2
	Buiten EU	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
AKW	EU/EER	38	38	38	38	38	38	37	37	37	37	37
	Buiten EU	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
WKB	EU/EER	11	10	9	9	8	8	8	7	7	7	6
	Buiten EU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
WGA-vervolguitkering	Totale export	–	–	–	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.8	0.8

In deze tabel zijn de effecten van het beperken van de export WKB/AKW niet meegenomen.

De verwachtingen uit tabel 1 zijn gebaseerd op de verhouding tussen het totaal aantal uitkeringen en het totaal aantal geëxporteerde uitkeringen in 2010. In de tabel is verondersteld dat deze verhouding gelijk blijft. De WGA-vervolguitkering kent nog weinig export, daarom is het op dit moment niet mogelijk een betrouwbaar onderscheid te maken tussen export naar EU/EER-landen en daarbuiten.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of de SVB toetst in welke mate de ouders bijdragen in de onderhoudskosten van kinderen die (tijdelijk) buiten de EU verblijven en hoe die kosten zich verhouden tot de kinderbijslag.

Voor ieder kind dat geen deel uitmaakt van het huishouden van de verzekerde en verder aan de voorwaarden voldoet toetst de SVB of voor dit kind voldaan wordt aan de onderhoudsbijdrage. De SVB gaat dus na of de verzekerde bijdraagt aan de kosten van het levensonderhoud van het kind. De bijdrage die aangetoond moet worden staat los van de totale uitgaven van ouders voor kinderen. De kinderbijslag is immers niet een kostendekkend systeem. Kosten voor kinderen worden ook beïnvloed door keuzes van ouders en ouders hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid.

De leden van de fracties van SP en GroenLinks maken zich zorgen om bestaande gevallen die hun verwachtingen en verplichtingen hebben afgestemd op het huidige niveau van Anw of Wga-uitkering en zich nu voor een drastische korting geplaagd zien. De leden van de SP-fractie vragen wat de financiële consequenties zouden zijn van het uitzonderen van bestaande gevallen van dit wetsvoorstel en hoe die consequenties zich ontwikkelen over de komende jaren. Zij vragen op welke termijn de regering het reëel acht dat mensen met een Anw of Wga-uitkering in staat zijn reeds aangelegane verplichtingen met bijvoorbeeld 40% te reduceren. De leden van de fractie van GroenLinks willen weten waarom de regering er niet voor kiest, gelet op het feit dat het aantal gerechtigden niet zal toenemen, om deze bestaande gevallen te ontzien.

De regering acht een invoeringstermijn van zes maanden voldoende voor de betrokkenen om aan de wijziging te wennen. Daarbij is de regering van mening dat voor de bestaande gevallen tot op heden sprake is van onbedoelde bevoordeling, wat met dit wetsvoorstel ongedaan wordt gemaakt. Er is geen reden om deze groep te ontzien. Bovendien leidt het uitzonderen van bestaande gevallen tot een fors besparingsverlies in de eerste jaren van circa € 10 mln. per jaar. Na 2015 neemt dit besparingsverlies geleidelijk af. Structureel heeft de uitzondering geen budgettaire gevolgen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep inzake de export Toeslagenwet d.d. 12 september 2003 (LJN: AJ6850, CRvB, 01/5573 TW e.a.) en tot het arrest Akdas van het Europese Hof van Justitie (C-485/07).

Wat betreft de verhouding tot het arrest Akdas zij verwezen naar hetgeen hiervoor is overwogen naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie dienaangaande. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep waarnaar de leden van de SP-fractie verwijzen ging over de toepassing van artikel 4a van de Toeslagenwet in het licht van artikel 5 van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34). De overwegingen van de regering ten aanzien van het arrest Akdas gelden mutatis mutandis ten aanzien van deze uitspraak.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom zij ervan uitgaan dat de kosten voor onderhoud van kinderen die in het buitenland verblijven, gelijk zijn aan de gemiddelde kosten voor het onderhoud van kinderen in dat land. Heeft de regering er mee rekening gehouden dat de onderhoudskosten voor kinderen die tijdelijk in het buitenland wonen niet uitsluitend bestaan uit kosten die in het betreffende land worden gemaakt? Is het niet zo dat de SVB bekend is in welke mate ouders bijdragen in de onderhoudskosten en hoe die zich verhouden tot de hoogte van de kinderbijslag. Ten aanzien van de kinderen die in Marokko en Turkije wonen, gaat het vooral om kinderen die daar tijdelijk naar school gaan¹. De kosten die in deze situatie worden gemaakt zijn niet lager dan als de kinderen in Nederland zouden wonen. Vaak gaat het ook om schoolgeld voor particuliere scholen en ziektekostenverzekering. Deze leden vragen of het dan toch reëel is om te stellen dat de kinderbijslag een te hoge of kostendekkende tegemoetkoming is, zoals in de MvT is gesteld.

De regering gaat voor de toepassing van het woonlandbeginsel uit van de koopkrachtpariteit (Purchasing Power Parity, PPP). Door een vergelijking te maken van het PPP-cijfer voor een bepaald land met dat van Nederland kan het getal worden bepaald dat het kostenniveau van een land uitdrukt als percentage van het kostenniveau in Nederland. De kosten voor

¹ L. van Beek en M. Baba (2006), *Schoolgaan in het land van ... Quickscan onder de Marokkaanse en Turkse gemeenschap naar het tijdelijk volgen van onderwijs in het herkomstland*, Amsterdam: Mex-it.

levensonderhoud, het onderwijs en bijvoorbeeld de ziektekostenverzekering maken deel uit van de producten en diensten die gebruikt worden voor het bepalen van de koopkrachtpariteiten. De regering is van mening dat de koopkrachtpariteit een goede indicator is om te bepalen hoe de kosten van kinderen in een bepaald land zich verhouden tot de kosten van kinderen in Nederland.

Voor ieder kind dat geen deel uitmaakt van het huishouden van de verzekerde en verder aan de voorwaarden voldoet toetst de SVB of voor dit kind voldaan wordt aan de onderhoudsbijdrage. De SVB gaat daarbij na of de verzekerde aan kan tonen dat hij bijdraagt aan de kosten van het levensonderhoud van het kind. Omdat de kinderbijslag een tegemoetkoming is voor de kosten van kinderen wordt door de SVB niet getoetst in welke mate de aangetoonde bijdrage zich tot de totale uitgaven voor het kind verhoudt. De tegemoetkoming voor de kosten van kinderen in de vorm van kinderbijslag is, zoals eerder opgemerkt, immers niet een kostendekkend systeem. Kosten van kinderen zijn mede afhankelijk van keuzes die ouders maken.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat het Hof van Justitie EG (hierna: het Hof) in de Pinna zaak heeft geoordeeld dat de invoering van het woonlandbeginsel ten aanzien van kinderbijslag als indirecte discriminatie moet worden gekenmerkt en niet gerechtvaardigd is.¹ Het Hof verwierp in dit arrest de redenering van de Franse regering dat een lager niveau van de kinderbijslag beter zou passen bij de kosten van levensonderhoud in het woonland. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het niet voor de hand liggend acht dat het Hof ten aanzien van de toekenning van een lagere uitkering aan Turkse burgers bij een toets aan artikel 3, lid 1 Besluit 3/80 met een verwijzing naar het Pinna-arrest tot eenzelfde conclusie zal komen. Zo nee, op basis van welke argumenten verwacht de regering hier een andere uitkomst? Heeft het arrest-Pinna, aangezien non-discriminatie een algemeen beginsel van het Unierecht is, bovendien niet eveneens betrekking op andere nationaliteiten?

Het Pinna-arrest (arrest van 15 januari 1986, zaak 41/84) heeft geen betrekking op het woonlandbeginsel als bedoeld in onderhavig wetsvoorstel. Het Pinna-arrest ziet op het toenmalige artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71. Daarin was geregeld dat de werknemer op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan Frankrijk wonen, recht heeft op de kinderbijslagen waarin voorzien is door de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan deze gezinsleden wonen. De redenering van de Franse regering was ook niet gebaseerd op de kosten van levensonderhoud in het woonland, maar op de stelling dat de oorzaak van het verschil in behandeling gelegen zou zijn in de dispariteiten tussen de in de verschillende Lid-Statens geldende kinderbijslagregelingen. Dat is een wezenlijk andere situatie dan dat de hoogte van de uitkering voor betrokkenen buiten de EU/EER en Zwitserland wordt gebaseerd op het kostenniveau in het land waarin de betrokkene woont.

Afgezien daarvan kan nog worden opgemerkt dat de personele werkingssfeer van Besluit 3/80 voor wat betreft de gezinsleden van de werknemers in artikel 2 van dat besluit beperkt is tot degenen die op het grondgebied van een van de Lid-Statens wonen en dat artikel 3, eerste lid, van dat besluit het volgende bepaalt: «Personen die op het grondgebied van een der Lidstaten wonen en op wie de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de sociale wetgeving van elke Lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat, behoudens de bijzondere bepalingen van dit besluit».

¹ Zie HvJ 41/84, 15 januari 1986, RV 1986, nr. 84.

Aangezien het woonlandbeginsel niet van toepassing is voor personen die wonen op het grondgebied van een van de lidstaten van de EU valt niet in te zien hoe het Hof met betrekking tot een toets aan artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80 tot dezelfde conclusie zou kunnen komen als in het arrest Pinna noch de eventuele relevantie voor andere nationaliteiten.

Deze leden vragen voorts of de regering hun mening deelt dat de *standstill* bepalingen van Besluit 1/80 en het Aanvullend Protocol, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, zich verzetten tegen deze verslechtering van de rechten van Turkse burgers. Zo nee, waarom niet, aldus deze leden?

Het verbod tot het opwerpen van nieuwe beperkingen is in de door de leden van de fractie van GroenLinks bedoelde standstillbepalingen gerelateerd aan de toegang voor Turkse werknemers en hun gezinsleden tot de werkgelegenheid in Nederland respectievelijk het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging. Deze bepalingen vormen geen beletsel voor de invoering van het woonlandbeginsel met betrekking tot Turkije. Niet valt immers in te zien dat aanpassing van bepaalde uitkeringen aan het prijspeil in Turkije bij terugkeer naar dat land (uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en WGA-vervolguitkering) respectievelijk bij het in Turkije blijven wonen van kinderen (kinderbijslag en kindgebonden budget) een beperking vormt met betrekking tot het vrij verrichten van diensten, de vrijheid van vestiging respectievelijk de toegang voor Turkse werknemers en hun gezinsleden tot de werkgelegenheid in Nederland.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat volgens de regering het woonlandbeginsel niet in strijd is met het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens (EVRM). De regering baseert zijn oordeel op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de Carson zaak. De leden van GroenLinks betwijfelen of een dergelijke vergelijking gemaakt kan worden, nu deze zaak slechts betrekking had op het besluit om een pensioenuitkering niet te indexeren. Deze zaak laat zich meer vergelijken met de in juni 2011 ingevoerde regeling om de koopkrachttoeslag van de AOW niet te meer te exporteren dan met de invoering van het woonlandbeginsel. De toepassing van het woonlandbeginsel impliceert echter een aanzienlijke verlaging van een uitkering. Carson was bovendien een Brits staatsburger, wat betekent dat hij altijd de mogelijkheid behield om terug te keren naar het Verenigd Koninkrijk. Bij de invoering van het woonlandbeginsel is dit niet het geval ten aanzien van migranten die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Zij kunnen de herleving van hun rechten niet meer bewerkstelligen. Deze leden vragen of de regering kan ingaan op deze aanzienlijke verschillen. Zij vragen verder of de regering daarbij kan ingaan op de implicaties van de uitspraak van het Hof in de zaak Bozkurt (C 434/93).

De verplichting tot gelijke behandeling, waaraan Nederland is gebonden op grond van bilaterale en multilaterale verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten (BUPO) en het EVRM, houdt niet alleen in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk mogen dan wel moeten worden behandeld, rekening houdend met en rechtdoend aan de relevante verschillen. De regering heeft daarbij gewezen op de uitspraken van het EHRM (Carson v Verenigd Koninkrijk d.d. 4-11-2008 en 16-3-2010, nr. 42184/05) die betogen dat personen die niet in een bepaalde staat wonen zich niet in een gelijke positie bevinden als personen die daar wel wonen, met name niet als het gaat om de toepassing van sociale zekerheidsregelingen die voorzien in een uitkering op het sociaal

minimum. Daar doet naar het oordeel van de regering niet aan af dat de zaak Carson betrekking had op het niet indexeren van een pensioen.

Voorts heeft de regering erop gewezen dat, omdat de woonplaats van een persoon een kwestie is van eigen keuze, het Hof bovendien van oordeel is dat iemand niet dezelfde mate van bescherming tegen ongelijke behandeling op grond van woonplaats behoeft als tegen ongelijke behandeling op gronden als geslacht of ras. Hoewel het woonlandbeginsel ook betrekking kan hebben op personen die buiten Nederland wonen en geen mogelijkheid hebben om terug te keren naar Nederland (mede in aanmerking nemend het door de leden van de fractie van GroenLinks aangehaalde arrest in de zaak Bozkurt) meent de regering dat er geen sprake is van (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling als de hoogte van een tegemoetkoming in de bepaalde kosten of een uitkering, die aansluit bij het sociaal minimum in Nederland, voor betrokkenen buiten Nederland wordt gebaseerd op het kostenniveau in het land waarin de betrokkene woont.

Van indirecte discriminatie zou sprake zijn als de maatregel voor bepaalde groepen zou leiden tot een ongunstiger behandeling. Toepassing van het woonlandbeginsel leidt tot een toedeling van tegemoetkomingen en uitkeringen die is afgestemd op het relevante kostenniveau. Niet kan worden gezegd dat daarmee een bepaalde groep ongunstiger wordt behandeld dan een andere; hooguit wordt een onbedoelde bevoordeling ongedaan gemaakt. Dat het woonlandbeginsel niet wordt toegepast voor belanghebbenden en kinderen die in EU/EER-landen of Zwitserland wonen, maar wel daarbuiten, kan niet als discriminatoir worden gekwalificeerd, aangezien binnen en buiten de EU verschillende rechtsregimes van toepassing zijn. Dit betekent dat geen sprake is van gelijke gevallen die ongelijk behandeld zouden worden.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat dit wetsvoorstel in strijd is met de oorspronkelijke bedoelingen van de partijen bij de betreffende bilaterale verdragen die Nederland heeft gesloten met Turkije, Marokko en Tunesië. Deze leden vragen waarom de regering meent dat het niet of slechts gedeeltelijk uitbetalen van de kinderbijslag niet onrechtmatig is vanwege strijd met de strekking en het doel van de betreffende verdragen. Zij vragen naar de reactie van de regering op de stelling van oud ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dhr. Van den Berg, in het artikel «Het kind en het badwater», dat slechts een klein aantal bilaterale verdragen ruimte biedt voor invoering woonlandbeginsel in de kinderbijslag (Belize, Bolivia, Botswana, Costa Rica, Egypte, Jordanië, Macedonië, Panama, Thailand en Uruguay) en dat andere bilaterale verdragen eerst moeten worden aangepast.¹

De bilaterale sociale zekerheidsverdragen met Turkije, Marokko en Tunesië zijn een uitvloeisel van de in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw gesloten verdragen betreffende de migratie, de aanwerving en tewerkstelling (de zogenaamde «wervingsverdragen») met die landen. De sociale zekerheidsverdragen bevatten twee hoofdoelen. Aan de ene kant dienen de verdragen te waarborgen dat de migrerende werknemers een gelijke behandeling genieten voor wat betreft de toegang tot het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Aan de andere kant moeten de verdragen voorkomen dat rechten die tijdens werkzaamheden en verblijf in Nederland zijn «opgebouwd» of verkregen verloren gaan bij terugkeer naar het land van herkomst. De exportbepaling die een vast onderdeel vormt van deze verdragen is hier een uitwerking van.

¹ PS Documenta 7 maart 2011, p. 149–158.

De exportbepalingen in de desbetreffende verdragen regelen de export van uitkeringen en tegemoetkomingen *die zijn verkregen op grond van de wettelijke regeling*. Aan het recht op «export», dus het meenemen van in Nederland opgebouwde sociale zekerheidsrechten wordt met dit wetsvoorstel niet getornd. Wel wordt een differentiatie ingevoerd voor wat betreft de vaststelling van de hoogte van de uitkering. Deze wordt gebaseerd op het prijspeil in het woonland. Deze uitkering, die aldus wordt verkregen op grond van de wettelijke regeling, kan vervolgens onverminderd worden geëxporteerd.

Voorts is van belang dat uitkeringen aansluiten bij het doel dat daarmee wordt nagestreefd. Dit geldt ook voor geëxporteerde uitkeringen. Dit wetsvoorstel voorkomt dat Nederlandse uitkeringen die zijn gebaseerd op het sociaal minimum in Nederland of voorzien in een bijdrage in specifieke kosten uit de pas lopen wanneer zij worden geëxporteerd naar landen met een lager prijsniveau. Een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau in het woonland kan bijvoorbeeld de prikkel ondermijnen om weer aan het werk te gaan. Daarmee wordt de groep die woont in Turkije, Marokko of Tunesië niet ongunstiger behandeld dan uitkeringsgerechtigden die in Nederland blijven wonen; hooguit wordt een onbedoelde bevoordeling ongedaan gemaakt. Dit wetsvoorstel brengt de uitkering dus in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstelling ervan. De regering is van mening dat deze wijziging in de nationale wetgeving niet alleen verenigbaar is met de tekst van genoemde verdragen maar ook in overeenstemming is met het doel en de strekking van deze verdragen.

De leden van GroenLinks vragen om een reactie op de stelling van de heer van den Berg in het artikel «Het kind en het badwater», dat slechts een klein aantal bilaterale verdragen de ruimte biedt voor invoering van het woonlandbeginsel en dat andere bilaterale verdragen eerst moeten worden aangepast. Zoals volgt uit het voorgaande is de regering van mening dat invoering van het woonlandbeginsel verenigbaar is met de aard en de strekking alsook met de tekst van de bilaterale sociale zekerheidsverdragen met Turkije, Marokko en Tunesië. Dit is niet anders voor de andere bilaterale sociale zekerheidsverdragen, met uitzondering van drie sociale zekerheidsverdragen die moeten worden aangepast om het woonlandbeginsel mogelijk te maken. Het betreft de verdragen met Nieuw-Zeeland, Australië en Macedonië. In het Nederlandse voorstel voor verdragswijziging met het oog op stopzetting van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar deze landen zal eveneens een wijzigingsvoorstel in verband met de invoering van het woonlandbeginsel worden opgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of zij het juist zien dat het invoeren van het woonlandbeginsel slechts een tussenstation is op weg naar een algehele stopzetting van de export van kinderbijslag naar landen buiten de EU. Zo ja, hoe valt deze doelstelling te rijmen met de opvatting van de toenmalig verantwoordelijke minister Donner, als volgt verwoord: «Naar de mening van het kabinet zijn er goede gronden om voor kinderen die buiten de EU wonen, maar van wie de ouders hier verzekerd zijn, kinderbijslag te blijven uitkeren. Deze gronden hangen primair samen met het doel van de kinderbijslag. Dit doel is dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. Op die manier wordt het verschil in welvaart tussen de mensen met en mensen zonder kinderen verkleind. Deze doelstelling geldt ongeacht de plaats waar de ouders hun kinderen opvoeden. Zij kunnen immers goede redenen hebben hun kinderen tijdelijk elders te laten wonen, bijvoorbeeld in verband met studie of familieaangelegenheden. Gelet hierop acht het kabinet het niet wenselijk de export van kinderbijslag stop te zetten.»¹

¹ Kamerstukken II 2009–10, 32 149, nr. 1, p. 17.

De leden van de fractie van GroenLinks zien het juist dat invoering van het woonlandbeginsel in de kinderbijslag een eerste stap is op weg naar volledige stopzetting van de export van kinderbijslag naar landen buiten de EU/EER/Zwitserland. Er is voor een gefaseerde aanpak gekozen omdat het beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget meer tijd vergt dan het introduceren van het woonlandbeginsel. Zo vergt de beëindiging van de export naast een wetswijziging de aanpassing van een aantal bilaterale verdragen.

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen verder naar een uitspraak van minister Donner. Minister Donner verwoordde daarin het standpunt van het toenmalige kabinet. Het wetsvoorstel dat nu voorligt in de Eerste Kamer heeft als doel het woonlandbeginsel in te voeren. Hiermee wordt voorkomen dat de kinderbijslag die buiten de EU/EER en Zwitserland wordt verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas loopt en een verdergaande financiële tegemoetkoming biedt dan noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Ten aanzien van de Anw-gerechtigden, merken de leden van de fractie van GroenLinks op dat een groot deel van de geremigreerde vrouwen hun verblijfsrecht in Nederland heeft opgegeven op basis van toen geldende regelgeving. Een ander deel betreft vrouwen die samen met hun WAO-gerechtigde partner zijn geremigreerd. Ook deze WAO'ers hebben hun beslissing tot remigratie genomen op basis van toen geldende regelgeving en in de overtuiging en het vertrouwen dat hun nabestaanden verzorgd zouden achterblijven. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een onvoorziene en ingrijpende verlaging in hun rechten niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Verder vragen zij of de regering bekend is met de problemen die hen te wachten staan in verband met de korting, bijvoorbeeld wat betreft bijvoorbeeld huisvesting en gezondheidszorg. Zij vragen of de regering kan toelichten waarom de overgangstermijn van een half jaar voldoende zou zijn.

Rechtsregels dienen duidelijk te zijn en hun toepassing voorzienbaar voor hen die erdoor geraakt zullen worden. Hierdoor wordt de rechtszekerheid van de burger gewaarborgd. Dit betekent evenwel niet dat eenmaal vastgestelde wetgeving nooit ten nadele van een betrokkene zou kunnen worden gewijzigd.

Eventuele problemen die door verlaging van de uitkering kunnen ontstaan met betrekking tot de huisvesting en de gezondheidszorg van deze Anw-gerechtigden in het buitenland zijn sterk afhankelijk van individuele keuzes en omstandigheden. De regering heeft daar geen inzicht in. In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie waarom een overgangstermijn van zes maanden voldoende is, wijst de regering erop dat de Centrale Raad van Beroep een overgangstermijn van zes maanden bij volledige intrekking van een uitkering in het licht van artikel 1 van het EVRM redelijk heeft bevonden (LJN:AP4680).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele vragen over de ANW en WGA-vervolguitkering. De regering bestempelt de WGA-uitkering als een sociale voorziening. Deze leden vragen of het niet zo is dat deze uitkering een sociale zekerheidsuitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is. Artikel 12, lid 4 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) (Trb. 2004, 13) staat de invoering van het woonlandbeginsel bij de ANW en WGA niet toe, net zo min als artikel 65 van de Euro-Mediterrane Overeenkomsten van de EG met Marokko en Tunesië (Trb. 1996, 231 en Trb. 1996, 29) en artikel 68 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst van de EG met Algerije (Trb. 2005, 300). Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, kan zij nader onderbouwen waarom het wel zou zijn toegestaan? Ook artikel 6 Besluit 3/80 EEG-Turkije staat deze verlaging van de uitkering in de weg. Aan dit artikel 6 Besluit 3/80 EEG-Turkije is door het Hof van Justitie van de EU in de Akdas zaak rechtstreekse werking toegekend.¹ Er

¹ HvJ C-485/07, 26 mei 2011.

staat (onder andere) in deze bepalingen dat uitkeringen niet mogen worden verminderd wanneer de rechthebbende of de leden van het gezin in het buitenland wonen. Volgens de regering betekent dit niet dat de nationale wetgeving geen gedifferentieerde rechten mag bevatten. Deze leden vragen of er bij dit wetsvoorstel niet de facto sprake is van een vermindering van de uitkering. Betekent het feit dat de uitkering nooit meer dan 100% kan worden, ook niet als de kosten van levensonderhoud in het betreffende land hoger zouden liggen dan in Nederland, er geen sprake is van differentiatie maar van vermindering? De regering meent dat de vermindering is toegestaan omdat deze in een nationale wet is neergelegd, maar vindt een aanpassing of vaststelling van de rechten niet altijd plaats door middel van nationale wetgeving, ook als die effecten hebben in het buitenland?

De WGA-uitkering is een sociale zekerheidsuitkering die georiënteerd is op het sociaal minimum. Dit betekent evenwel niet dat de artikelen 12, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH (herzien)) en artikel 65 van de Euro-Mediterrane Overeenkomsten van de EG met Marokko en Tunesië (Trb. 1996, 231 en Trb. 1996, 29) en artikel 68 van de Euro-Mediterrane Overeenkomst van de EG met Algerije (Trb. 2005, 300) de invoering van het woonlandbeginsel voor de Anw-uitkering en de WGA-ervolguutkering niet toe zouden staan.

Met artikel 12, vierde lid, ESH (herzien) heeft Nederland zich verbonden om stappen te ondernemen, door het sluiten van passende bilaterale en multilaterale verdragen of door andere middelen, en met inachtneming van de in zulke verdragen neergelegde voorwaarden, ter waarborging van een gelijke behandeling van de onderdanen van andere Partijen en de eigen onderdanen wat betreft rechten op het gebied van sociale zekerheid, met inbegrip van het behoud van uitkeringen uit hoofde van socialezekerheidswetgeving, ongeacht eventuele verplaatsingen van de beschermde personen tussen de grondgebieden van de Partijen. Deze bepaling roept dus geen verplichting tot gelijke behandeling in het leven, maar bevat een verplichting om bilaterale en multilaterale verdragen te sluiten ter waarborging van gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid. Ten aanzien van deze verdragen is eerder opgemerkt dat de invoering van het woonlandbeginsel niet leidt tot een (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling in de zin van die verdragen.

Op grond van de eerste leden van de aangehaalde artikelen uit de Euro-Mediterrane overeenkomsten geldt op het gebied van de sociale zekerheid een regeling die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn. Naar de mening van de regering is er geen sprake van (ongerechtvaardigde) ongelijke behandeling als de hoogte van een uitkering, die is gebaseerd op het niveau van het sociaal minimum en de kosten van levensonderhoud, voor betrokkenen buiten Nederland wordt gebaseerd op het kostenniveau in het land waarin de betrokkene woont. Er wordt daarin ook geen onderscheid gemaakt tussen personen met de Nederlandse nationaliteit en personen met een andere nationaliteit. Met betrekking tot de vragen over artikel 6 van Besluit 3/80 verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de fractie van de VVD over het arrest Akdas. Daarbij merkt zij nog op dat het feit dat de hoogte van de uitkering nooit meer kan zijn dan 100% naar het oordeel van de regering niet betekent dat er geen sprake is van differentiatie. De regering gebruikt deze term om aan te geven dat het met dit wetsvoorstel geïntroduceerde systeem niet betekent dat een recht op uitkering waarvan de hoogte vaststaat vervolgens niet volledig wordt geëxporteerd wegens het wonen buiten Nederland, maar dat eerst de hoogte van het recht wordt vastge-

steld op basis van het woonland en dat het aldus vastgestelde bedrag volledig wordt geëxporteerd.

De leden van de fractie van GroenLinks memoreren dat in het Akdas arrest het Hof zeer nadrukkelijk stelt dat in de *nationale wetgeving* (RO 75) *geen bepalingen inzake woonplaats mogen worden vastgesteld* (RO 76). Niet inzake de geografische gesteldheid, niet inzake de plaatselijke weersomstandigheden en ook niet inzake het kostenniveau. Toch betekent de invoering van het woonlandbeginsel in de Kinderbijslagwet, de Algemene nabestaandenwet en een vervolguutkering Wet inkomen en werk naar arbeidsvermogen dat de regering dit nu doet, aldus de leden van de fractie van GroenLinks. Deze leden vragen dan ook of de regering nader kan onderbouwen waarom deze invoering niet strijdig zou zijn met het Akdas arrest. Waarom kiest de regering ervoor om wetgeving in te voeren die na lange procedures weer zullen moeten worden herzien, met alle juridische kosten en onzekerheid voor gerechtigden van dien. Is de regering van mening dat zij bij deze wetgeving het beginsel van de Unietrouw naleeft. Is zij bereid om de ontwerpwetgeving ter toetsing aan de Europese Commissie voor te leggen.

Met betrekking tot de vragen over artikel 6 van Besluit 3/80 merkt de regering in de eerste plaats op dat in artikel 6 van Besluit 3/80 niet staat dat uitkeringen niet mogen worden verminderd **wanneer** de rechthebbende of de leden van het gezin in het buitenland wonen, maar dat de desbetreffende uitkeringen «verkregen op grond van een wettelijke regeling van een of meer Lidstaten, op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard **op grond van het feit dat** de rechthebbende in Turkije woont of op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan die, op het grondgebied waarvan zich het orgaan bevindt dat deze uitkering verschuldigd is.»

De overwegingen van het Hof in het arrest Akdas moeten naar het oordeel van de regering ook in het licht van deze tekst van artikel 6 worden gelezen. Naar het oordeel van de regering mogen dan ook wel bepalingen inzake woonplaats worden vastgesteld, zolang zij niet leiden tot vermindering, wijziging, schorsing, intrekking of verbeurdverklaring van een vastgestelde uitkering louter op grond van het feit dat de rechthebbende in Turkije woont of op het grondgebied van een andere Lid-Staat. In het onderhavige wetsvoorstel is ook geen sprake van een regeling waarbij (louter) vanwege het wonen buiten Nederland de hoogte van de uitkering wordt aangepast. De hoogte van de uitkering wordt immers alleen op een ander niveau vastgesteld dan het niveau dat geldt bij wonen in Nederland indien het kostenniveau van het woonland lager is dan dat van Nederland. In die zin is naar het oordeel van de regering de regeling al anders dan die van artikel 4a van de Toeslagenwet die in het arrest Akdas aan de orde was.

Daarnaast geldt dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel eerst de hoogte van het recht wordt vastgesteld op basis van het kostenniveau in het woonland, waarbij de hoogte overigens niet hoger wordt gesteld dan bij wonen in Nederland – dat is dus het bedrag dat wordt verkregen op grond van de nationale wettelijke regeling – en dat het aldus vastgestelde bedrag volledig wordt geëxporteerd. Er is dus geen sprake van een vermindering, wijziging, schorsing intrekking of verbeurdverklaring van een op grond van de nationale wettelijke regeling verkregen uitkering. Daarbij merkt de regering nog op dat het feit dat de hoogte van de uitkering nooit meer kan zijn dan 100% naar het oordeel van de regering niet betekent dat er geen sprake is van differentiatie. De regering werpt dan ook de suggestie van deze leden dat zij ervoor kiest wetgeving in te voeren die na lange procedures zal moeten worden

herzien verre van zich en is van mening dat zij bij deze wetgeving het beginsel van de Unie trouw naleeft. Zij ziet dan ook geen enkele reden om dit wetsvoorstel aan de Europese Commissie voor te leggen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de betekenis is van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 november jl voor voorliggend wetsvoorstel. Daarin heeft de Centrale Raad van Beroep bepaald dat de toeslag op grond van de Toeslagenwet in aanvulling op de WAO-uitkering op grond van artikel 6 van Besluit 3/80.

Voor wat betreft artikel 6 van Besluit 3/80 verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de fractie van de VVD over het arrest Akdas. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat in juli 2010 de EU Raad in een besluit heeft aangegeven hoe een aantal specifieke verplichtingen met betrekking tot sociale zekerheid moeten worden uitgewerkt in de (Stabilisatie en) Associatie overeenkomsten met Algerije, Israël, Kroatië, Macedonië, Marokko en Tunesië. In artikel 4 van deze besluiten wordt de export van uitkeringen geregeld. Ook in deze artikelen is het verbod op verlaging van de uitkering vastgelegd. Deze leden vragen of de regering van mening is dat dit artikel een onderscheid maakt tussen verlaging en differentiatie, en dat het wel een differentiatie van de uitkeringen tussen het ene en het andere land toestaat.

In de artikelen 4 van de genoemde associatiebesluiten wordt geregeld dat de desbetreffende uitkeringen niet kunnen worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende wat een prestatie op grond van wetgeving van een lidstaat betreft, op het grondgebied van het desbetreffende associatieland woont.)». Allereerst zij opgemerkt dat deze artikelen 4 niet van toepassing zijn op de kinderbijslag en het kindgebonden budget. In de tweede plaats is de regering, zoals al eerder aangegeven, van mening dat het met dit wetsvoorstel geïntroduceerde systeem niet betekent dat een recht op uitkering waarvan de hoogte vaststaat vervolgens niet volledig wordt geëxporteerd wegens het wonen buiten Nederland, maar dat eerst de hoogte van het recht wordt vastgesteld op basis van het woonland en dat het aldus vastgestelde bedrag volledig wordt geëxporteerd. Een dergelijk systeem is naar het oordeel van de regering toegestaan binnen het kader van artikel 4 van de besluiten. Bovendien is, zoals al eerder aangegeven, bij toepassing van het woonlandbeginsel geen sprake van een regeling waarbij (louter) vanwege het wonen buiten Nederland de hoogte van de uitkering wordt aangepast. De hoogte van de uitkering wordt immers alleen op een ander niveau vastgesteld dan het niveau dat geldt bij wonen in Nederland indien het kostenniveau van het woonland lager is dan dat van Nederland. Volledigheidshalve merken wij nog op dat de tekst van de besluiten nog niet vaststaat. De EU heeft een gemeenschappelijk standpunt ingenomen, maar deze moeten nog worden vastgesteld binnen de desbetreffende Associatieraden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp