

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 9 december 2011

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

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel, maar wensen van de gelegenheid te maken de minister nog een vraag te stellen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden kunnen zich in het principe van een woonlandcriterium wel vinden, maar signaleren een aantal mogelijke knelpunten en onwenselijke aspecten en hebben een vraag met betrekking tot de omvang van de gesignaleerde problematiek.

De leden van fractie van **GroenLinks** hebben met zorg kennis genomen van onderliggend voorstel. Zij menen dat Nederland in strijd handelt met een aantal verdragen indien dit wetsvoorstel zal worden aanvaard, en hebben tegen deze achtergrond een aantal vragen aan de regering

VVD-fractie

De vraag van de leden van de VVD-fractie betreft de toepasselijkheid van artikel 6, lid 1 van het Besluit 3/80 van de Associatieovereenkomst in relatie tot dit wetsvoorstel. In het arrest Akdas van het Europees Hof van Justitie (EHvJ) heeft het Hof op prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geantwoord dat dit artikel rechtstreekse werking heeft, zodat de Turkse onderdanen op wie deze bepaling van toepassing is, het recht hebben zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaten rechtstreeks op te beroepen, om ervoor te zorgen dat hiermee strijdige internrechtelijke regels buiten toepassing worden gelaten.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Kneppers-Heijjnert (VVD), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV) (*vice-voorzitter*), Van Dijk (PVV), Reynaers (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Van Rey (VVD) en Beckers (VVD).

Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter (de CRvB) vernemen of artikel 6, lid 1, eerste alinea, van besluit nr. 3/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat zoals artikel 4a van de Toeslagenwet, die de op grond van de nationale wetgeving toegekende aanvullende prestatie intrekt wanneer de begunstigen van deze prestatie niet meer op het grondgebied van deze staat wonen. Op deze vraag heeft het Hof 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* [cursief vraagsteller] 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.»

In de memorie van toelichting (pagina 5) parafraseert de regering deze uitspraak als volgt: «Artikel 6 van Besluit 3/80 van de Associatieraad behelst dus een verbod om een uitkering waarop iemand op grond van de nationale wetgeving recht heeft, aan te passen of in te trekken, omdat hij in Turkije woont. Invoering van het woonlandbeginsel ziet echter niet op beperking van de export van uitkeringen. Bij toepassing van het woonlandbeginsel wordt (in de nationale wetgeving) de hoogte van een uitkering vastgesteld, afhankelijk van het kostenniveau van het woonland van de belanghebbende. De uitkering waarop aldus recht bestaat, wordt vervolgens (ongewijzigd) geëxporteerd als daartoe een verplichting bestaat. Het arrest Akdas heeft daarom voor de invoering van het woonlandbeginsel geen consequenties».

Deze laatste gevolgtrekking is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk. Wat is volgens de regering het verschil ten opzichte van het Akdas arrest? Het is in beide gevallen de nationale (Nederlandse) wet die bepaalt of recht op een uitkering of een tegemoetkoming bestaat en het is in beide gevallen de nationale (Nederlandse) wet 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. Kan de regering nog eens duidelijk uitleggen wat juridisch het verschil is tussen beide situaties en waarom de regering denkt dat de regeling in wetsvoorstel 32 878 juridisch wel stand zal houden?

SP-fractie

Ten aanzien van de omvang van de beoogde doelgroep vragen de leden van de SP-fractie 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.

Toetst de Sociale Verzekeringsbank (SVB) 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?

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen om bestaande gevallen die hun verwachtingen en verplichtingen hebben afgestemd op het huidige niveau van Algemene nabestaandenwet (Anw) of Wga-uitkering (Werkhervattingsregeling Gedeeltelijke Arbeidsgeschikten) en zich nu voor een drastische korting geplaatst zien. Wat zouden de financiële consequenties zijn van het uitzonderen van bestaande gevallen van dit

wetsvoorstel en hoe ontwikkelen die consequenties zich over de komende jaren? Op welke termijn acht de regering het reëel dat mensen met een Anw of Wga-uitkering in staat zijn reeds aangegane verplichtingen met bijvoorbeeld 40% te reduceren?

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep inzake de export Toeslagenwet d.d. 12 september 2003¹ en tot het Arrest Akdas van het Europese Hof van Justitie²?

GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering nader kan onderbouwen waarom zij ervan uitgaat 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 rekening mee 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 bij 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 gaan.³ 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. Is het dan toch reëel om te stellen dat de kinderbijslag een te hoge of kostendekkende tegemoetkoming is, zoals in de memorie van toelichting is gesteld?

Het Hof van Justitie EG heeft in het Pinna arrest geoordeeld dat de invoering van het woonlandbeginsel ten aanzien van kinderbijslag als indirecte discriminatie moet worden gekenmerkt en niet gerechtvaardigd is.⁴ 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. Acht de regering het niet voor de hand liggend 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?

Deelt de regering de mening van de leden van GroenLinks 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?

Volgens de regering is het woonlandbeginsel niet in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De regering baseert haar 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, aangezien 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, hetgeen betekent dat hij altijd de mogelijkheid behield om terug te keren naar het Verenigd Koninkrijk. Bij de invoering van het woonlandbeginsel

¹ LJN: AJ6850, CRvB, 01/5573 TW e.a.

² C-485/07

³ 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.

⁴ Zie HvJ 41/84, 15 januari 1986, RV 1986, nr. 84.

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. Kan de regering ingaan op deze aanzienlijke verschillen? Kan de regering daarbij ingaan op de implicaties van de uitspraak van het Hof in de zaak Bozkurt (C 434/93)?

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. Waarom meent de regering 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? Wat is de reactie van de regering op de stelling van een oud-ambtenaar van het ministerie van SZW, dhr. Van den Berg, in het artikel «Het kind en het badwater», dat slechts een klein aantal bilaterale verdragen ruimte biedt voor invoering van het 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

Zien de leden van deze fractie het juist dat de invoering 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.»²

De leden van GroenLinks-fractie hebben nog enkele vragen over de ANW en WGA-vervolguitkering. Ten aanzien van de ANW-gerechtigden, merken de leden van GroenLinks-fractie 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 gemigreerd. 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. Is een onvoorziene en ingrijpende verlaging in hun rechten daarom niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel? Is de regering bekend met de problemen die hen te wachten staan in verband met de korting, bijvoorbeeld wat betreft huisvesting en gezondheidszorg. Kan de regering toelichten waarom zij meent dat de overgangstermijn van een half jaar voldoende zou zijn? Het gaat in bijna alle gevallen om ouderen en/of arbeidsongeschikten, van wie niet te verwachten is dat zij andere inkomstenbronnen kunnen genereren. Er was voor hen geen reden om hierop te anticiperen. Waarom kiest de regering er, gelet op het feit dat het aantal gerechtigden niet zal toenemen, niet voor om deze bestaande gevallen te ontzien?

De regering bestempelt de WGA-uitkering als een sociale voorziening. Is het niet zo dat deze uitkering een sociale zekerheidsuitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is? Artikel 12, lid 4 van het Europees

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

² TK 2009–2010, 32 149, nr. 1, p. 17

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 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 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. Is er bij dit wetsvoorstel niet de facto sprake 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, dat 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? In de Akdaş zaak was bovendien toch evenzeer sprake van nationale wetgeving? In het Akdaş Arrest stelt het Europese Hof van Justitie zeer nadrukkelijk 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 vervolguitkering Wet inkomen en werk naar arbeidsvermogen dat de regering hiertoe overgaat. Kan de regering nader onderbouwen waarom deze invoering niet strijdig zou zijn met het Akdaş 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?

Wat is de betekenis 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 niet mag worden afgebouwd wegens het wonen buiten Nederland.

In juli 2010 heeft de EU Raad in een besluit 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. Is de regering van mening 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?

¹ HvJ, C-485/07, 26 mei 2011.

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

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

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