

## Wet woonlandbeginsel

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid) (32878).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik heb de eer om niet alleen namens de fractie van GroenLinks, maar ook namens de fracties van de PvdA en D66 te spreken. Dat rechtvaardigt enigszins mijn lange spreektijd.

Medio november diende de regering een voorstel bij de Eerste Kamer in om het woonlandbeginsel in te voeren bij de export van uitkeringen buiten de Europese Unie. Het verzoek kwam om hierover binnen een maand te beslissen, want dan kon de wet op 1 januari dit jaar in werking treden. Het is eigen aan de Eerste Kamer dat ze niettemin heeft besloten de behandeling van dit wetsvoorstel iets meer tijd en aandacht te gunnen. Het is immers bij uitstek een taak voor de Eerste Kamer om zich ervan te vergewissen dat een wetsvoorstel zich verdraagt met de Europese en internationale verplichtingen die ons land is aangegaan. De taak om verdragstrouw en gemeenschapstrouw te betrachten, rust uiteraard eveneens op de andere medewetgevers. Bij dit wetsvoorstel werd in de loop van de behandeling steeds duidelijker dat de opvatting van de regering over de juridische houdbaarheid haaks staat op die van een aantal prominente deskundigen op dit terrein.

De regering is in de nadere memorie van antwoord weliswaar ingegaan op het advies van professor Pennings dat wij gevraagd hadden, maar haar argumenten hebben de fracties van de PvdA, GroenLinks en D66 vooralsnog niet kunnen overtuigen. De herhaling van de redeneringen van de memorie van antwoord was voor onze fracties geen adequate weerlegging van de conclusie van de heer Pennings dat het wetsvoorstel deels zeker in strijd is met het associatierecht, met name met Besluit nr. 3/80, en deels zeer waarschijnlijk in strijd met het Europese en internationale recht. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om een advies van de meest gezaghebbende deskundige die Nederland kent op dit terrein, tevens de auteur van het standaardwerk *European Social Security Law*. Inmiddels hebben ook de hoogleraren Groenendijk, Guild, Verschuren en Vonk laten weten dat zij dezelfde mening zijn toegedaan. Ik heb de regering en de overige woordvoerders hun onderbouwde standpunt doen toekomen.

Ik wil deze termijn gebruiken om de hoofdpunten van de kritiek nog een keer uiteen te zetten. Omdat de argumenten tegen de invoering van het woonlandbeginsel verschillen per soort uitkering, zal ik afzonderlijk ingaan op het woonlandbeginsel bij de WGA- en Anw-uitkeringen voor personen die onder Besluit nr. 3/80 vallen, en op het woonlandbeginsel bij de AKW, de kinderbijslag.

Allereerst ga ik in op het woonlandbeginsel bij de Anw- en WGA-uitkeringen voor Turkse rechthebbenden. De twee belangrijke vragen voor de houdbaarheid van het woonlandbeginsel bij deze uitkeringen zijn ten eerste of het EU-recht lidstaten verbiedt om het woonlandbeginsel toe te passen, en ten tweede of Turkse burgers op grond van het associatierecht in dit opzicht dienen te worden gelijkgesteld met Unieburgers. Artikel 10 van Verordening nr. 1408/71 en zijn opvolger, artikel 7 van Verordening nr. 884/2004, verbieden lidstaten om een uitkering verkregen op grond van een nationale wettelijke regeling te verminderen, te wijzigen, te schorsen, in te trekken of verbeurd te verklaren op grond van het feit dat de rechthebbende of zijn gezinsleden in een andere lidstaat wonen dan de lidstaat die de uitkering is verschuldigd.

Het Hof heeft in het Pinna-arrest duidelijk gemaakt dat deze bepalingen zo moeten worden geïnterpreteerd in het licht van het verdrag dat het beginsel van gelijke behandeling gewaarborgd is. Als toepassing van een bepaald criterium voor de toekenning van een uitkering of voor de hoogte van de uitkering leidt tot onderscheid tussen nationale en migrerende werknemers, dan is er sprake van al dan niet verkapte, ongeoorloofde discriminatie. Invoering van het woonlandbeginsel ten aanzien van EU-burgers is daarom niet toegestaan.

Geldt dit verbod nu ook ten aanzien van Turkse burgers? Besluit nr. 3/80 kent met artikel 6 een gelijkkludend verbod als artikel 7 van Verordening nr. 884/2004, namelijk dat uitkeringen verkregen op grond van een wettelijke regeling zoals de Anw en de WGA op geen enkele wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurdverklaard op grond van het feit dat de rechthebbende in Turkije woont of op het grondgebied van een andere lidstaat dan de lidstaat die de uitkering verschuldigd is.

Dient dit verbod op dezelfde wijze te worden uitgelegd als het verbod van artikel 7 van Verordening nr. 884/2004? Vaste jurisprudentie van het Hof maakt duidelijk dat dit inderdaad het geval is. Sinds het arrest Bozkurt uit 1995 tot en met het meest recente arrest Ziebell van december 2010, stelt het Hof dat overeenkomstige begrippen in het associatierecht tussen de EEG en Turkije analoog aan de begrippen voor EU-werknemers worden uitgelegd, vanwege de beoogde geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers tussen Turkije en de EEG, nu de EU. Deze analoge toepassing lijkt alleen in twee gevallen uitzondering, namelijk als de twee soorten recht niet een gelijkkludende bepaling kennen of als een bepaling direct verbonden is met het Unieburgerschap. Met de nu besproken bepaling is dat laatste niet het geval: artikel 10 van Verordening nr. 1408/71 bestond allang voordat het Unieburgerschap was vastgelegd.

In de paragrafen 66 tot 74 van het Akdas-arrest bepaalde het Hof in mei vorig jaar dat het verbod van elke beperking op het exporteren van de rechten die een Turkse burger krachtens nationale wetgeving van een lidstaat heeft verworven, zoals neergelegd in artikel 6 van Besluit nr. 3/80, rechtstreekse werking heeft. Volgens het Hof in hetzelfde arrest verzet artikel 6 van Besluit nr. 3/80 zich tegen een regeling die een op grond van de nationale wet toegekende prestatie intrekt voor voormalige migrerende Turkse werknemers die naar Turkije zijn teruggekeerd.

De regering neemt de laatste interpretatie niet over, omdat de zinsnede in het arrest "in de omstandigheden zoals die in het hoofdgeding" zou impliceren dat de uitleg alleen betrekking heeft op de voorgelegde zaak. Deze

## Strik

zinsnede is echter een gebruikelijke bij een antwoord op een prejudiciële vraag, maar maakt het antwoord zelf niet minder algemeen geldend. Het Hof trekt immers steeds zijn eerdere jurisprudentie strikt door in andere zaken. Anders dan de regering lijkt te denken, is de reden waarom een lidstaat de uitkering intrekt of vermindert als gevolg van de migratie, van geen enkel belang voor de uitleg van artikel 6.

De regering kent het Akdas-arrest heel goed. Het was namelijk het gevolg van de wens van de Nederlandse regering om de export van de Toeslagenwet naar Turkije te beperken. Nadat de regering alle juridische adviezen vooraf in de wind had geslagen, toonde ze zich volslagen verrast door de uitleg van het Hof. Staan we nu aan de vooravond van een reprise? Het heeft er alle schijn van, althans als het aan de regering ligt.

De wijze waarop de regering het door de Kamercommissie gevraagd advies meent te kunnen pareren, verdient complimenten vanwege het creatieve gehalte, maar is vooralsnog moeilijk serieus te nemen. Ten eerste zegt de regering: wij stellen het recht op de uitkering vast op grond van onze wetgeving, en vervolgens exporteren we dat volledige bedrag. Omdat het recht in Nederland wordt vastgesteld, mag de export ervan geen vermindering of differentiatie worden genoemd.

Als een dergelijke constructie aanvaard zou worden, dan zullen de Europese regels weinig waarde hebben, want dan zijn ze kinderlijk eenvoudig te omzeilen. Het unierechtelijke effectiviteitsbeginsel maakt een dergelijke redenering daarom onacceptabel. De term "verkregen" van artikel 6 duidt op de uitkering waarop men het recht verworven heeft. Dit recht zelf kan niet worden ingeperkt op grond van een nationale wet vanwege de woonplaats van de gerechtigde.

Bovendien is het wel gek dat de regering tegelijkertijd erkent dat het Unierecht zich verzet tegen de invoering van het woonlandbeginsel in de Europese Unie, terwijl het verbod in het Unierecht exact hetzelfde is geformuleerd als in Besluit nr. 3/80. Deze constructie zou dus niet toepasbaar zijn binnen de Unie, maar wel erbuiten? Waarop baseert de regering een verschillende uitleg van twee exact gelijkkluidende bepalingen?

Een andere redenering die de regering hanteert, en misschien is dat ook het antwoord op mijn vorige vraag, is dat een analoge toepassing van het associatierecht EEG/Turkije en het vrije verkeer niet geboden is, omdat het vrije verkeer een wezenlijk ander doel dient dan het associatierecht. Zoals ik zojuist heb aangegeven, hanteert het Hof juist als vaste lijn om gelijkkluidende bepalingen wel analoog toe te passen, vanwege het oogmerk van de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers tussen Turkije en de EEG. De Raad van State had de minister nog geadviseerd om onderliggend wetsvoorstel aan te houden, totdat de Centrale Raad van Beroep zich had uitgesproken over de consequenties van het Akdas-arrest.

Inmiddels weten we dat de CRvB de redenering van het Hof volledig heeft overgenomen. Dit geldt tevens voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 maart jongstleden met betrekking tot de visumplicht voor Turkse zelfstandigen. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak vormt het niet volledig gebruik kunnen maken van het vrije verkeer geen rechtvaardigingsgrond voor een verschillende behandeling van Turkse onderdanen en Unieburgers. Het doel van het associatierecht dwingt Nederland volgens de Afdeling bestuurs-

rechtspraak tot een gelijke behandeling van beide groepen. Ziehier de twee hoogste Nederlandse rechtscolleges die, mocht dit wetsvoorstel worden aangenomen, hun lijn zullen doortrekken bij de toets van het woonlandbeginsel.

Ten slotte betoogt de regering dat de situatie besproken in het arrest Akdas onvergelijkbaar is, omdat het verblijfsrecht van de Turkse burgers was komen te vervallen, waarmee een vergelijking met de situatie van Unieburgers mank gaat. Het Hof echter trekt hieruit juist geen enkele conclusie voor de uitleg van artikel 6.

Ik ben hier uitgebreid ingegaan op de uitleg van artikel 6 van Besluit nr. 3/80, maar met betrekking tot de exportverplichtende bepalingen uit de associatieverdragen met Marokko, Tunesië en Algerije gelden dezelfde conclusies als ten aanzien van artikel 6 van Besluit nr. 3/80. Deze verdragsbepalingen zijn overeengekomen om te voorkomen dat nabestaanden- en invaliditeitspensioenen worden verminderd of niet geëxporteerd. De teksten hierover zijn volstrekt helder. Volgens een oud ambtenaar van het ministerie van SZW biedt slechts een klein aantal bilaterale verdragen ruimte voor invoering van het woonlandbeginsel; de andere, voor dit doel meest belangrijke, verdragen zouden eerst moeten worden aangepast.

Erkent de regering dit ook en heeft ze een inschatting gemaakt van de tijd en de kosten die hiermee gepaard gaan, maar ook van de kans van slagen? Hoewel in 2000 al het besluit was genomen om de bilaterale verdragen met twaalf landen aangepast te krijgen om te kunnen afzien van de export van de Toeslagenwet, is dat twaalf jaar later nog met geen enkel land gelukt. De minister heeft deze landen ook weer zelf nodig voor bepaalde belangen, denk aan de overdracht van Nederlandse gedetineerden naar Nederland. Waarop baseert de minister zijn kans op succes? En als hij meent dat hij zonder verdragswijziging de uitkeringen kan verlagen, wat is dan zijn strategie als dit bij de rechter sneeft? Gaat hij dan onderhandelen om de beperking mogelijk te maken, om de betreffende uitkeringen uit de verdragen geschrapt te krijgen? Of gaat hij de verdragen eenzijdig opzeggen?

Dan kom ik te spreken over de kinderbijslag. Het is niet voor het eerst dat de regering op het idee komt om het woonlandbeginsel in te voeren bij de kinderbijslag. Dat het tot nu toe niet tot een wetsvoorstel was gekomen, houdt zeer waarschijnlijk verband met de juridische voetangels en klemmen. In elk geval stelt de regering nu dat het haar vrijstaat om kinderbijslag te verminderen op basis van de woonplaats van de kinderen. Ze heeft ons een overzicht gegeven van de regels in de lidstaten met betrekking tot de kinderbijslag. Kan ze dergelijke informatie ook overleggen met betrekking tot nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen?

Uit de adviezen blijkt dat het discriminatieverbod ook in de weg kan staan aan de invoering van het woonlandbeginsel bij de kinderbijslag. Artikel 3 van Besluit nr. 3/80 verplicht de verdragsstaten tot gelijke behandeling. Artikel 6 noemt weliswaar slechts een aantal exportverplichtingen, maar perkt daarbij, anders dan de regering lijkt te denken, artikel 3 niet in. Artikel 3 kan dus op basis van indirecte discriminatie ook export verlangen. Van dergelijke toepassingen zijn vele voorbeelden te zien in de jurisprudentie.

Omdat Turken meer worden getroffen door het woonlandbeginsel dan Nederlanders, is er sprake van indirecte discriminatie naar nationaliteit. De regering geeft dit ook impliciet toe door erop te wijzen dat het Hof van Justitie onderscheid naar woonplaats binnen de EU als indi-

## Strik

recte discriminatie naar nationaliteit aanmerkt. Hebben de aan het woord zijnde fracties dat juist? Ook hierbij ontkent de regering dat het Hof wat betreft het verbod op discriminatie geen onderscheid maakt tussen het associatierecht en het vrij verkeer van werknemers. Het volgende heeft het Hof met zoveel woorden gezegd in het arrest Kocak en Örs: "Wat de draagwijdte van het in artikel 3, lid 1 van Besluit nr. 3/80 neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit betreft, is het vaste rechtspraak dat de regels inzake gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminaties op grond van nationaliteit verbieden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden."

Voor een rechtvaardiging van onderscheid naar nationaliteit gelden zware eisen: de regeling moet een legitiem doel dienen, ze moet noodzakelijk en geschikt zijn om het doel te bereiken en er moet een evenredigheid bestaan tussen doel en middelen. De regering is niet geheel duidelijk in de rechtvaardigingsgrond. De belangrijkste grond lijkt de kosten van levensonderhoud, maar tot dusver heeft het Hof dit nog niet geaccepteerd als voldoende rechtvaardigingsgrond, maar eerder afgewezen binnen EU-verband. Waarom is de regering dan zo zeker dat het nu wel mag? Waarom zou het verschil tussen vrij verkeer en relaties buiten de EU nu zo zeker maken dat deze rechtvaardigingsgrond wel is toegestaan? Er kunnen toch op zijn minst twijfels zijn, bijvoorbeeld vanwege het feit dat iemand extra kosten heeft, omdat die vaak nog contacten zal hebben met het land waar hij of zij eerder heeft gewerkt en/of gewoond. Vervolgens noemt de regering enkele andere doelen, zoals het voorkomen dat Nederlandse uitkeringen verstrekt in het buitenland naar lokale maatstaven uit de pas lopen, en het voorkomen dat de prikkel om weer aan het werk te gaan wordt ondermijnd. De noodzakelijkheid en rechtvaardiging zijn hiermee niet objectief gegeven of nader onderbouwd, laat staan dat hiermee de evenredigheid is aangetoond. Gelet op de strenge toets is de kans groot dat deze redenering door de rechter als gelegenheidsargument wordt afgewezen. Ook in het kader van de toets aan artikel 14 EVRM of artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM of in het kader van de toets aan artikel 26 IVBPR dienen de objectieve rechtvaardiging en de evenredigheid buiten kijf te staan. Tot dusverre heeft de regering de onderbouwing hiervan niet overtuigend neergezet.

De heer **Terpstra** (CDA):

Ik wil de juridische strijd graag overlaten aan de minister en mevrouw Strik, maar ik wil haar wel een algemene vraag stellen. Wij discussiëren nu over de vraag in hoeverre het voorstel dat de minister heeft ingediend met betrekking tot het woonlandprincipe voor export naar buiten de EU, Europaproef is. Waarom speelt deze discussie niet in landen die een totaal exportverbod hebben naar alle landen buiten de EU? Dat is de helft van de lidstaten. Van de landen die wel exporteren hebben de groten, Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg, allemaal het woonlandprincipe. Voor zover ik weet zijn dat allemaal leden van de EU. Zij vallen allemaal onder hetzelfde recht. Hoe kan het dat die landen het wel doen en dat de helft van de EU-lidstaten zelfs niets exporteert? Waarom zou Nederland dan een probleem krijgen?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik heb het antwoord daar niet op. De heer Terpstra kan die vraag beter aan de regering stellen. Ik neem aan dat zij het antwoord op die vraag wel heeft voorbereid. Ik denk dat het uitmaakt of een land een bilateraal verdrag heeft gesloten met een niet EU-land of niet. Ik spreek nu namelijk over de toets aan artikel 14. Dat gaat over de bilaterale verdragen. Ik weet dus niet of alle landen die de heer Terpstra noemt, die geen export hebben naar landen buiten de EU of die het woonlandbeginsel toepassen – dat zijn er overigens vier – of die dat in een bilateraal verdrag hadden geregeld, daar toestemming voor hadden. Het is mogelijk dat daar de kinderbijslag helemaal niet in een bilateraal verdrag is opgenomen. Dat maakt natuurlijk allemaal uit. Kortom, ik ben ook nieuwsgierig naar het antwoord. Dat wil overigens niet zeggen dat het rechtmatig is als zij het doen. Dat is een ander verhaal. Wij zijn onszelf verantwoording verschuldigd over de rechtmatigheid van ons eigen beleid. Het is altijd interessant om te kijken hoe andere landen het doen, maar als ze het allemaal verkeerd doen, lijkt mij dat geen reden om hetzelfde te doen.

Voorzitter. De conclusies van het advies zijn klip-en-klaar: ten aanzien van de Anw- en de WGA-uitkeringen zal de rechter toepassing van het woonlandbeginsel hoogstwaarschijnlijk in strijd verklaren met artikel 6 Besluit nr. 3/80. Een nationale rechter kan dit nu al op basis van de Hofjurisprudentie heel simpel vaststellen. Dit geldt ook ten aanzien van de bepalingen in bilaterale verdragen die gelijk zijn geformuleerd als artikel 6 Besluit nr. 3/80 of artikel 10 Verordening nr. 1408/71. In het kader van de toets aan het verbod op discriminatie heeft het Hof al aangetoond dat het kostenniveau van het levensonderhoud niet als rechtvaardigingsgrond geaccepteerd wordt. Volgens het advies is daarom de ongelijke behandeling met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet geoorloofd. Ook voor de overige rechters geeft jurisprudentie goede gronden om ervan uit te gaan dat de redenen die de regering aanvoert voor het woonlandbeginsel, niet de zware toets van de objectieve rechtvaardiging en evenredigheid doorstaan. Kortom, uit het advies blijkt dat voorliggend wetsvoorstel voor sommige personen en uitkeringen zeker en in andere gevallen zeer waarschijnlijk op internationale normen zal stuiten.

Deze conclusies van het advies mag de regering niet langs zich heen laten glijden. Hecht de regering aan een getrouwe en loyale uitvoering van haar gemeenschapsrechtelijke en internationale verplichtingen? De regering lijkt nu willens en wetens af te stevenen op de invoering van wetten die door de rechter in strijd zullen worden bevonden met Europese en internationale regels. Is het niet de verantwoordelijkheid van de regering zelf om dergelijke strijd te voorkomen? Als de uitkomst al zo evident lijkt te zijn, breken wij dan niet met de gemeenschapstrouw door een dergelijke wet toch in te voeren? Deze afweging geldt eveneens voor de Eerste Kamer, voor wie de Europese en internationale verplichtingen als een belangrijkste toetssteen gelden. Zijn wij niet medeverantwoordelijk voor het nakomen van die verplichtingen? Vloei hieruit niet voort dat wetsvoorstellen die deze toets niet doorstaan het Staatsblad niet dienen te bereiken?

Is de regering bereid om het wetsvoorstel aan te houden om zich te vergewissen van de juridische houdbaarheid, bijvoorbeeld via een adviesaanvraag bij de Europese Commissie? Zo wordt een en ander toch duidelijker voor de regering voordat ze het besluit neemt om dit

## Strik

voorstel bij ons daadwerkelijk voor stemming aan te bieden. Ik wacht de antwoorden met belangstelling af.



De heer **Elzinga** (SP):

Voorzitter. De SP-fractie in de Tweede Kamer had geen principiële problemen met het invoeren van een woonlandbeginsel in de sociale verzekering, maar had wel een aantal bezwaren tegen de wijze waarop dit voorstel dat doet. Onze woordvoerder aan de overkant heeft namens de fractie constructief geprobeerd met enkele amenderingen het voorstel voor de SP politiek acceptabel te maken, maar kreeg daarvoor onvoldoende handen op elkaar. De bezwaren bleven daarmee onverkort van kracht. Ze worden ook door de SP-fractie aan deze kant van het Binnenhof gedeeld.

In het kort, het woonlandbeginsel wordt eenzijdig toegepast, namelijk door alleen te kijken naar landen waar het kostenniveau lager ligt dan in Nederland, zodat de hoogte van een uitkering alleen naar beneden kan worden aangepast. Wij hebben bezwaar tegen het toepassen van het woonlandbeginsel op de WGA-ervoluitkering, omdat het een werknemersverzekering betreft waarvoor premie is betaald. Wij houden ook bezwaar tegen het niet ontzien van bestaande gevallen, omdat de gevolgen nogal ingrijpend kunnen zijn.

Daarnaast heeft mijn fractie geconstateerd dat inmiddels een aantal prominente deskundigen grote vraagtekens zet bij de juridische houdbaarheid van dit voorstel. Senator Strik is hier zo-even uitgebreid op ingegaan. Kortheidshalve wil ik mij bij die inbreng geheel aansluiten. De SP-fractie heeft net als de fracties van GroenLinks, Partij van de Arbeid en D66 in de schriftelijke voorbereiding nog geen overtuigende weerlegging vernomen op de conclusie van onder anderen professor Pennings dat voorliggend voorstel strijdigheid bevat met het associatierecht en waarschijnlijk ook met het Europees en internationaal recht. Ook de SP-fractie is daarom zeer benieuwd naar de antwoorden van de regering op de door senator Strik reeds gestelde vragen. Dit zal voor deze Kamer mogelijk het grootste struikelblok blijken, maar ik wil ook een ander punt graag belichten.

Dit wetsvoorstel is namelijk ook onverkort van toepassing op Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en de BES-eilanden. Enerzijds lijkt dat logisch omdat het prijspeil op deze eilanden niet zonder meer gelijk is aan dat in Nederland aan deze zijde van de oceaan. Anderzijds is het schrijnend en niet uit te leggen aan onze landgenoten overzee dat het woonlandbeginsel niet geldt binnen de EU, maar wel binnen het Koninkrijk en zelfs op Nederlands grondgebied. Ook binnen de EU-landen is immers sprake van aanzienlijke verschillen in kostenniveau. In de nieuwe landen is sprake van een zoektocht naar een nieuw evenwicht, onafhankelijk van Nederland. Dat lukt in het ene land beter dan in het andere, maar de relatie tussen de delen van het Koninkrijk blijft vooralsnog kwetsbaar en het risico is groot dat het woonlandbeginsel dat niet binnen de EU maar wel binnen het Koninkrijk van toepassing is, zal worden ervaren als een steek in de rug. Dit geldt temeer voor de bijzondere Nederlandse gemeentes. Die gemeentes was beloofd dat de aansluiting bij Nederland geen financiële achteruitgang zou betekenen. Door tal van oorzaken die onvoldoende op voorhand onderkend waren, is er thans onder andere sprake van dubbele belastingen, waaronder invoerrechten op voedsel van het ene naar het

andere eiland, waardoor de kosten van levensonderhoud explosief zijn gestegen. Een pak melk kan zomaar tegen de € 4 kosten. Op welke wijze gaat de minister het kosten-niveau op de BES-eilanden in de overgangperiode bepalen? Er zijn talloze departementen betrokken bij het herstel van evenwicht in de kosten van levensonderhoud. Door gebrekkig inzicht in de urgentie van de problemen verloopt dat herstel traag. Graag een visie van de regering op een eerlijke oplossing van dit probleem.



De heer **Terpstra** (CDA):

Voorzitter. Vanmiddag behandelen wij een wetsvoorstel dat op een aantal gebieden van de sociale zekerheid het woonlandbeginsel wil invoeren voor de export van uitkeringen naar landen buiten de EU. Voor ik hierop inga, maak ik enkele algemene opmerkingen over de gebruikte begrippen. Ik doe dat vooral voor mijn eigen helderheid. Als het niet juist is, hoor ik dat graag van de minister.

Op het terrein van de belastingheffing is internationaal afgesproken uit te gaan van het woonlandbeginsel. Op grond hiervan behoeven buitenlanders in ons land geen parkeerboetes te betalen, omdat deze boetes in ons land zijn gefiscaliseerd. Bij de sociale zekerheid gaan wij internationaal uit van het werklandprincipe. De werknemer bouwt rechten op in het land waar hij werkt. Ons land heeft op dit gebied één uitzondering gemaakt, namelijk bij de AOW. Bij deze wet passen wij het woonlandprincipe toe. Men bouwt in ons land rechten op, niet alleen als men er werkt, maar ook als men er woont. Dat is Europees uniek. Deze afwijking is bij ons onomstreden.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld voor een aantal wetten, zoals de Kinderbijslagwet, voor de hoogte van de uitkeringen uit te gaan van de kosten van de kinderen in het woonland. Dat is weer een andere toepassing van het begrip "woonland". Zoals mevrouw Strik uitgebreid heeft betoogd, is dat binnen de EU niet toegestaan. De vraag die vanmiddag voorligt, is of dat wel mag voor landen buiten de EU. Hierover wordt verschillend gedacht, zoals hier vanmiddag bleek. In principe is het volgens ons een politieke vraag. Wil men onderscheid maken tussen uitkeringsniveaus gekoppeld aan de kosten van levensonderhoud, ja of nee? Uit de brede steun voor dit voorstel in de Tweede Kamer, waar ook de PvdA, GroenLinks en D66 voor de wet stemden, blijkt dat er nu anders over wordt gedacht dan in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen dit onderwerp ook op de agenda stond. De politieke vraag vanmiddag wordt nu versmald tot de vraag of dit juridisch wel mag van Europa. Het is een vorm van juridisering van de samenleving waar niet iedereen gelukkig mee is. Het is volgens mij ook niet gunstig voor de kijk van de burger op Europa als wij steeds zeggen: het mag niet van Europa.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De heer Terpstra maakt een beetje kunstmatig onderscheid tussen politiek en juridisch. Hij zegt dat de politieke vraag voorligt, maar behoort het niet tot zijn taak als medewetgever om te weten of een aan te nemen wet juridisch houdbaar is?

De heer **Terpstra** (CDA):

Uiteraard. Als je politiek iets wilt, moet je uiteraard na-gaan of dat juridisch mogelijk is. Als het juridisch niet kan, moet je het niet doen. Maar ik vind het onjuist om bij

## Terpstra

alle maatschappelijke vraagstukken die in ons land spelen, constant de vraag te stellen of het wel mag van de Europese Unie. Volgens mij is dat niet bevorderlijk voor een goede discussie over de vraag of je dit onderscheid al of niet juist vindt. Ik vind het niet goed om alles naar Europa te schuiven in de trant van "dit en dat mag van Europa niet". Daardoor kunnen burgers gaan denken dat Europa een soort superstaat is waar zij alleen maar last van hebben.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U hebt groot gelijk, mijnheer Terpstra. Het is heel gevaarlijk om Europa als boeman weg te zetten. Je zet eerst je handtekening onder bepaalde verdragen, waarmee bepaalde wetten niet mogelijk zijn. Als je ze vervolgens toch aanneemt, moet de rechter uiteindelijk zeggen dat het van Europa niet mag. Wie is er dan verantwoordelijk voor zulke vingervijzingen? Het is toch de politiek die een wet aanneemt terwijl zij weet dat die in strijd is met eerder gemaakte afspraken in Europa?

De heer **Terpstra** (CDA):

Wij moeten vanmiddag vaststellen of het Europees gezien mag. Daarover gaat de rest van mijn betoog.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Wij moeten er dus voor oppassen, wetten aan te nemen die niet door beugel van het EU-recht kunnen.

De heer **Terpstra** (CDA):

Wij moeten zeker oppassen met wetten die niet door de beugel kunnen. Ik ben het volledig met u eens.

Uiteraard gaan wij juridische vragen niet uit de weg. In de zuiver juridische discussie hebben wij het volste vertrouwen in deze minister van Sociale Zaken. Wij wachten de discussie met mevrouw Strik vol vertrouwen af. Over de vraag of het wetsvoorstel in strijd is met het EU-recht wordt verschillend gedacht. Wij steunen de minister in grote lijnen, maar wij willen exact horen hoe hij alle argumenten gaat weerleggen. Ook de Raad van State heeft erop gewezen dat er geen strijdigheid is met het EU-recht. Wel maakt de raad opmerkingen over de socialezekerheidsverdragen tussen de EU en derde landen. Voor ons is van groot belang dat uit de gegevens die de minister heeft verstrekt blijkt dat veertien landen van de EU zelfs in het geheel geen export van uitkeringen toestaan, waaronder Oostenrijk, Noorwegen en Zweden. Dat zijn toch niet de meest asociale landen van de Europese Unie. Van de wel exporterende landen passen vier landen het woonlandprincipe nu reeds toe, namelijk Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg. Kan de minister ingaan op de vraag of bij deze landen het EU-recht ook ter discussie wordt gesteld, zoals mevrouw Strik heeft gedaan ten aanzien van ons land? Een probleem zou kunnen zijn dat deze landen vanaf het begin met het woonlandprincipe hebben gewerkt, terwijl wij het achteraf invoeren.

Is de overgangsmaatregel van één jaar voor reeds lopende uitkeringen volgens de minister voldoende? Ook op dit punt wachten wij het antwoord van de minister met belangstelling af.

De heer **Elzinga** (SP):

De heer Terpstra wees op landen van de EU die geen export van uitkeringen toestaan en noemde daarbij Noorwegen. Heb ik dat goed verstaan?

De heer **Terpstra** (CDA):

In ieder geval gaat het om Zweden en Oostenrijk.

De heer **Elzinga** (SP):

U noemde daarnet dacht ik ook Noorwegen.

De heer **Terpstra** (CDA):

Dat was een klein foutje, waarvoor ik mijn welgemeende verontschuldiging aanbied. Soms ben ik te enthousiast over de uitbreiding van de Europese Unie.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. De ChristenUnie-fractie kan de grondgedachte van het woonlandbeginsel billijken. De aanpassing van de hoogte van uitkeringen als de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Nabestaandenwet, de Wet op het Kindgebonden Budget en de WGA aan het kostenniveau van het land waar de belanghebbende of het kind woont, achten wij redelijk en verdedigbaar. Export van uitkeringen naar niet-EU-landen moet in het algemeen spaarzaam plaatsvinden en verschillen in kostenniveau tussen landen mogen ook naar het oordeel van mijn fractie daarbij verdisconteerd worden.

Maar mijn fractie heeft op een aantal wezenlijke punten toch ook vragen bij het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt. Ik begin met de positie van de BES-eilanden. Collega Elzinga ging daar ook al op in. Ook daar gaat blijkens de memorie van toelichting het woonlandbeginsel gelden. De argumentatie van het kabinet is evenwel bepaald mager op dit punt. Er wordt verwezen naar de eigen positie van de eilanden en het aspect van de bijzondere lokale context. Beide constateringingen zijn zeker waar, maar de vraag is hoe valide zij zijn in het kader van het woonlandbeginsel. Immers, het wetsvoorstel spreekt nadrukkelijk van woonland, terwijl Bonaire, Saba en Sint-Eustatius behoren tot Caraïbisch Nederland en sinds oktober 2010 de status van Openbare Lichamen – van "bijzondere gemeenten" dus – hebben. Geen aparte landen derhalve. De BES-eilanden maken krachtens het Statuut deel uit van Nederland, zij het in een bijzondere constructie. Graag verneemt mijn fractie een staatsrechtelijke argumentatie van de minister waarom de BES-eilanden in het kader van een woonlandbeginsel dezelfde status krijgen als niet-EU-landen, gezien het feit dat ze a) geen land zijn en b) tot Nederland behoren.

Uiteraard ziet mijn fractie ook de enorme sociaaleconomische verschillen tussen Nederland en de BES-eilanden. Maar dan moeten we die verschillen juist als startpunt van de argumentatie nemen en niet het juridische woonlandbeginsel. Is het bij wijze van gedachte-experiment niet veel eenvoudiger om de BES-eilanden van het woonlandbeginsel uit te zonderen en tegelijkertijd de hoogte van uitkeringen te funderen op basis van lokale economische maatstaven? Maakt dat de legitimering niet veel eenvoudiger? Ik hoor graag het oordeel van de minister over deze alternatieve route.

De minister gaf eerder in het wetgevingstraject aan dat koopkrachtpariteiten niet voorhanden zijn voor de BES-eilanden. Dit gemis aan toch tamelijk cruciale parameters gaat veel verder dan het belang van dit wetsvoorstel alleen. Het moet toch voor ons CBS, parel van de Nederlandse dataverzameling, geen geweldige opgave zijn om dit koopkrachtpariteitsplaatje te maken? Mijn fractie wil de minister dan ook verzoeken om het CBS te vragen, de-

ze pariteitscijfers voor de BES-eilanden te gaan ontsluiten. Kan de minister deze toezegging doen?

De door mij geopperde kwesties rond het woonlandbeginsel en het gebrek aan die basale pariteitscijfers doen de vraag rijzen hoe rekkelijk nu precies de grenzen zijn van de implementatie van sociaalzekerheidsbeleid op diezelfde BES-eilanden. Is de minister bereid een meer omvattende notitie toe te zeggen, waarin wordt uitgelegd hoe het kabinet deze grenzen trekt, zowel in het licht van de bepalingen van het Statuut als wat betreft de sociaaleconomische positie van de eilanden? Een notitie die helder uiteenzet hoe de regering de reikwijdte van sociaalzekerheidsbeleid op de eilanden ziet.

De averechtse invloed van een relatief hoge uitkering op de arbeidsdeelname van betrokkenen is één van de rechtvaardigingsgronden die het kabinet hanteert voor de introductie van het woonlandbeginsel. Mijn fractie wil de minister voorleggen dat deze argumentatie wel zeer het karakter draagt van een gelegenheidsredenering. Veel hangt immers af van de specifieke arbeidsmarktsituatie en de match tussen vraag en aanbod ter plekke. De minister vermag weliswaar veel, maar zijn invloed strekt zich echt niet uit tot de lokale arbeidsmarkt in niet-EU-landen waar het woonlandbeginsel zal gaan gelden. Zijn regiemacht is in feite nihil. Waarom houdt hij dan toch aan de ze argumentatie vast?

Ik kom bij mijn laatste punt: de vraag of het verlagen van de betreffende uitkeringen op basis van het kosteniveau van het woonland volgens Europees en internationaal recht geoorloofd is. Er is reeds het één en ander aan verdragen en jurisprudentie voorbijgekomen. In de behandeling van dit wetsvoorstel tot dusver is door het kabinet steeds heel geruststellende taal gesproken over de houdbaarheid van dit wetsvoorstel in Europees en internationaal juridisch perspectief. In een door dit huis gevraagd advies aan professor Pennings, toch een expert bij uitstek op dit terrein, wordt de systematiek en motivering gelet op internationale normen op onderdelen als juridisch problematisch beschouwd. Ook andere woordvoerders wijzen uiteraard op dit advies. Kan de minister nog eens klip-en-klaar aangeven waarom hij dit internationale perspectief anders weegt dan de heer Pennings? Is de minister er echt zeker van dat dit wetsvoorstel de verschillende juridische toetsen zal kunnen doorstaan? Hoe goed heeft het kabinet zich eigenlijk geprepareerd op de verschillende risico's en bedenkingen die deskundigen naar voren brengen? Mijn fractie hoort graag het oordeel van de minister ook op dit punt en wij zien uit naar zijn reactie.

□

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Het is me een genoegen dat mijn bijdrage mede kan worden uitgesproken namens de fractie van 50PLUS.

Het idee van het invoeren van het woonlandbeginsel heeft een lange voorgeschiedenis. Om maar meteen duidelijk te zijn: mijn fractie is geen principiële tegenstander van dit principe. Echter, de vraag of het voorliggende wetsvoorstel niet in strijd is met verschillende al dan niet bilaterale verdragen en arresten is een legitieme! Als we de stukken bekijken die gisteren zijn langsgesproken en als we de vele vragen horen die juist op dit punt van juridische houdbaarheid zijn gesteld, kijken onze fracties met evenveel belangstelling uit naar de antwoorden van de

minister als de vragenstellers dat ongetwijfeld ook doen. Ook dient men zich, naast alle juridische vragen, ernstige zorgen te maken over fraudegevoeligheid en uitvoeringskosten. Dat betekent dat de woorden van Willem Elschot "... want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren ..." niets van hun oorspronkelijke betekenis verloren hebben.

De regering motiveert de voorgestelde maatregelen door te stellen dat zij het ongewenst acht dat de hoogte van een minimumuitkering door export leidt tot meer bestedingsruimte en dus overcompensatie voor het risico op minimumniveau dat de Nederlandse sociale zekerheid wenst te dekken. Dat geeft ongelijke behandeling ten opzichte van niet-gemigreerde uitkeringsgerechtigden. Als indicator voor het kostenniveau in een ander land hanteert de regering 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 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 eveneens 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. Hoewel eendimensionale indicatoren niet altijd recht doen aan de beschrijving van een complexere werkelijkheid, hebben onze fracties vrede met deze benaderingswijze. Bovendien loopt door het invoeren van het principe van woonlandbeginsel Nederland niet uit de pas vergeleken met veel andere landen.

Interessant is dat de regering in de memorie van antwoord van 12 december 2011 antwoordt dat zij invoering van het woonlandbeginsel in de kinderbijslag ziet als een eerste stap op weg naar volledige stopzetting van de export van kinderbijslag naar landen buiten de EU/EER/Zwitserland. Er is volgens de regering "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." Tezelfdertijd betoogt het kabinet uitgebreid dat het woonlandbeginsel niet toepasbaar is binnen de EU, maar wel bij uitkeringsgerechtigden die hun verblijf verplaatsen naar Turkije, Marokko of Tunesië of naar andere landen waarmee een associatieakkoord is gesloten. Die hele situatie verbaast wel een beetje, omdat er bij het stoppen van de kinderbijslag kennelijk heel grote problemen liggen om de geldstroom naar het buitenland te stoppen, terwijl de bezwaren minder groot zijn bij het verminderen van de kinderbijslag. Ik hoor graag de toelichting van de minister op dat punt, dat wat mij betreft verwarrend is.

Ik zal me in deze bijdrage echter niet zozeer richten op de nogal ingewikkelde juridische situatie, waarbinnen, naar te vrezen valt, veel ruimte voor problematische interpretatieverschillen bestaat. Dat lijkt me zelfs een understatement. Kan de minister een enigszins nauwkeurige indruk geven van de kosten en de tijdsduur van te verwachten procedures? Je hoeft geen helderziende te zijn om te voorspellen dat er procedures zullen komen, althans zo vermoed ik.

De zorgen van onze fracties richten zich vooral op de fraudegevoeligheid en de uitvoeringskosten van het voor-

## De Lange

liggende wetsvoorstel. In dit verband klinkt de waarschuwing van de SVB nogal omineus: "Omdat het woonlandbeginsel tot een significante verlaging van het bedrag aan kinderbijslag of Anw-uitkering kan leiden, verwacht de SVB dat het voorstel rechtmatigheidsrisico's met zich brengt. Voor toepassing van het woonlandbeginsel is de SVB afhankelijk van meldingen over immigratie- en emigratiebewegingen door de GBA of door de klant." Enfin, het lijkt me niet nodig om dit argument in meer detail uit te spinnen. Hoe kijkt de minister aan tegen deze problematiek die mogelijk tot grootschalige fraude kan leiden, in de wetenschap dat de SVB zelf nauwelijks mogelijkheden tot afdoende controle ziet?

Ook over de uitvoeringskosten kan men zich zorgen maken. De SVB stelt onomwonden dat eventuele controlekosten niet onder de geraamde uitvoeringskosten vallen. Het UWV maakt opmerkingen langs dezelfde lijnen als de SVB. De uitvoeringskosten zelf lijken mee te vallen, maar die uitspraak wordt wel afhankelijk gemaakt van een aantal aannamen vooraf waaraan voldaan moet zijn. In dat verband worden de beschikbaarheid van alle benodigde woonlandfactoren, de juridische consistentie en de fraudegevoeligheid van het wetsvoorstel expliciet genoemd. De door het UWV genoemde uitvoeringskosten behelzen dan ook alleen beperkte personele en andere structurele uitvoeringskosten. Werkelijke kosten hebben helaas de onaangename eigenschap om niet te verdwijnen als we verkiezen om de andere kant op te kijken. Graag vernemen wij de mening van de minister ten aanzien van dit punt.

De vergadering wordt van 14.44 uur tot 15.35 uur geschorst.

### Voorzitter: Putters



### Minister Kamp:

Mijnheer de voorzitter. Het is de lijn van het kabinet om zo min mogelijk sociale uitkeringen in het buitenland te verstrekken. Met "buitenland" bedoel ik dan het gebied buiten de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland. Als we die uitkeringen toch verstrekken, vinden wij dat bij het bepalen van de hoogte van die uitkeringen rekening moet worden gehouden met het kostenniveau van het woonland; de uitkering moet aan dat kostenniveau worden aangepast. Voor het gemak zal ik in de rest van mijn betoog in voorkomend geval alleen de term "Europese Unie" gebruiken, maar de leden van de Eerste Kamer zullen begrijpen dat ik dan ook doel op de Europese Economische Ruimte en Zwitserland, waarvoor dezelfde condities gelden.

Ten aanzien van de zojuist aangegeven lijn van het kabinet voelt het kabinet zich gesteund door een meerderheid van de collega's van de leden van de Eerste Kamer aan de overzijde van het Binnenhof, de leden van de Tweede Kamer. In 2009 heeft de heer Van der Vlies van de SGP het toenmalige kabinet verzocht om zo spoedig mogelijk de hoogte van de kinderbijslag voor ouders van wie de kinderen in landen buiten de EU verblijven, aan te passen aan het prijspeil in de desbetreffende landen. De motie daarover werd ondersteund door de fracties van de VVD, het CDA, de PVV, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP en werd dus aangenomen. In lijn daarmee hebben de fracties van de PvdA, de PVV, GroenLinks, D66,

de VVD, de SGP en het CDA op 15 november 2011 in de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel inzake het woonlandbeginsel gestemd. Dat wetsvoorstel is hier nu aan de orde.

We kunnen de grondige schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel hier voortzetten. Dat kan ook dankzij het door de Eerste Kamer aan professor Pennings gevraagde advies over de verhouding van dit wetsvoorstel tot de internationale normen. Ik heb vastgesteld dat professor Pennings heeft gezocht naar argumenten om een andere benadering tegenover die van het kabinet te stellen. Hij concludeert in zijn advies dat het wetsvoorstel voor wat betreft sommige personen en uitkeringen zeker en voor wat betreft andere gevallen zeer waarschijnlijk op internationale normen zal stuiten. In de nadere memorie van antwoord ben ik uitvoerig ingegaan op die conclusie. Mijn conclusie was dat het wetsvoorstel wél past binnen die internationale normen. Dit neemt allemaal niet weg dat het goed is dat deze kwestie, die door professor Pennings is ingebracht en vervolgens door de Eerste Kamer en het kabinet is opgepakt, de aandacht heeft gekregen en nog steeds krijgt die zij verdient.

Professor Pennings merkt op dat de omschrijving van de werking van het woonlandbeginsel niet zal worden gesteund door de regeling zelf. Volgens hem zou bij verhuizing naar een ander land het recht op uitkering eindigen en opnieuw moeten worden vastgesteld. Daar ben ik het niet mee eens. Het woonlandbeginsel is op een correcte manier in dit wetsvoorstel opgenomen. In de wetgeving over de sociale zekerheid kennen we namelijk allang het systeem dat het recht op een uitkering blijft bestaan en dat de hoogte van de uitkering wordt aangepast aan de omstandigheden. We voeren nu dus niets nieuws in. Dat was al zo. Dat hadden we al in ons stelsel. Zo wordt de hoogte van een WAO-uitkering direct aangepast bij wijziging van het arbeidsongeschiktheidspercentage, zonder dat eerst het recht op uitkering wordt beëindigd.

Ik kom nu op de hoofdlijn uit het betoog van professor Pennings. Hij wijst erop dat de exportbepaling in de Europese coördinatieverordening inzake socialezekerheidsstelsels, de exportbepaling in de verdragen tussen de EU en Turkije, de zogenoemde associatieovereenkomst, en de exportbepaling in de socialezekerheidsverdragen tussen Nederland en een aantal andere landen buiten de Europese Unie, de EER en Zwitserland tekstueel vrijwel gelijklopend zijn. Hij concludeert daaruit dat de exportbepaling in al die verdragen daarom ook op dezelfde manier moet worden uitgelegd: dezelfde tekst, dan ook dezelfde uitleg. Dat laatste is naar mijn overtuiging een misvatting. Binnen en buiten de EU gelden immers verschillende rechtsregimes en daarom moeten gelijklopende bepalingen verschillend worden uitgelegd. Tussen de EU en landen buiten de EU is er immers geen vrij verkeer van werknemers. De interpretatie van de exportbepaling die geldt binnen de EU kan niet zomaar doorgetrokken worden naar de exportbepaling die geldt voor landen buiten de EU. Dat lijkt mij klip-en-klaar, om de woorden van mevrouw Strik te gebruiken.

De stelling van professor Pennings is dat het woonlandbeginsel niet kan worden toegepast binnen de EU omdat het, gelet op het arrest Pinna, niet binnen de exportbepaling van de Europese coördinatieverordening over sociale zekerheid past. Dat is niet waar het om gaat. Ik begrijp overigens wel waarom professor Pennings het erbij haalt. Wij hebben het echter niet nodig. Dat het woonlandbeginsel niet kan worden toegepast? Dat is niet

## Kamp

vanwege het genoemde arrest. Artikel 67 van de Europese coördinatieverordening verbiedt simpelweg de invoering van het woonlandbeginsel in de kinderbijslag en in het kindgebonden budget voor mensen die binnen de EU wonen. Daar is dus helemaal geen arrest Pinna voor nodig. Dat het woonlandbeginsel binnen de EU evenmin kan worden ingevoerd voor de Algemene nabestaandenwet en de WGA-vervolguitkering volgt uit het feit dat het EU-Hof in een reeks van arresten heeft geoordeeld dat de exportbepaling in de Europese coördinatieverordening over sociale zekerheid niet op zichzelf staat, maar een hoger doel dient, namelijk het in het EU-verdrag gewaarborgde vrije verkeer van werknemers. Het vrije verkeer van werknemers en de daarmee samenhangende non-discriminatie tussen migranten en niet-migranten, dat is het kader van waaruit het Europese Hof oordeelt over kwesties rond export. Op grond daarvan kan het woonlandbeginsel niet binnen de EU worden toegepast. Nogmaals, dat heeft dus niets met het arrest Pinna te maken. Professor Pennings komt, als het over de EU gaat, met het Pinna-arrest om dat vervolgens te kunnen gebruiken als uitgangspunt voor een redenering over landen buiten de EU.

Ik ga in op de landen buiten de EU. Het is het beste om maar meteen met Turkije te beginnen. Daar is immers sprake van een bijzondere situatie. Turkije heeft een associatieovereenkomst met de EU afgesloten. Daarbij is een aantal besluiten gebaseerd, waaronder Besluit nr. 3/80, dat ziet op de sociale zekerheid. Artikel 6 van Besluit nr. 3/80 kent een exportbepaling die, zoals ik al zei, vrijwel gelijklopend is aan de exportbepaling die binnen de EU geldt. Volgens professor Pennings werkt het Pinna-arrest door naar artikel 6 van het Besluit. Hij zegt dat uit het Akdas-arrest, over de uitleg van dit artikel 6, mag worden geconcludeerd dat het woonlandbeginsel er niet mee te verenigen is. Ik kan die redenering van professor Pennings niet volgen. Ik wijs erop dat voor Turkije geldt, net als voor de andere landen buiten de Europese Unie, dat er geen vrij verkeer van werknemers met Nederland is. De exportbepaling van artikel 6 van Besluit nr. 3/80 én de exportbepaling die in socialezekerheidsverdragen tussen Nederland en andere landen buiten de EU is opgenomen, moeten op een andere manier worden gelezen dan de exportbepaling die binnen de EU geldt. Ook de uitkomst van het arrest Pinna en andere uitspraken van het Hof over export moeten, zoals gezegd, worden gezien in het licht van het vrije verkeer van werknemers binnen de EU. Die uitspraken gelden dus niet een-op-een voor landen buiten de EU.

**Mevrouw Strik** (GroenLinks):

De minister wijst er met nadruk op dat het argumenten zijn die gezocht zijn door de heer Pennings of dat het de mening van de heer Pennings is. Ik wijs erop dat de heer Pennings vooral gevraagd is om ons uit te leggen hoe de Hof-jurisprudentie moet worden geïnterpreteerd. Dat heeft hij gedaan. Hij verwijst dan ook steeds naar citaten en redeneringen van het Hof. De minister zegt een andere mening te zijn toegedaan. Het is echter niet zozeer de mening van de heer Pennings versus de mening van de minister. Wij proberen er achter te komen hoe het Hof de regels duidt. Het Hof heeft duidelijk gezegd dat sprake is van analoge toepassing, met name vanwege de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer voor Turkse werknemers in de EU. De redenering van het Hof is ook overgenomen door de Centrale Raad van Beroep bij het Akdas-arrest én, zoals ik zo-even zei, op 14 maart door de

Raad van State. Het is dus een bestendige lijn van het Hof die ook door onze nationale rechters op exact dezelfde manier toegepast wordt. Graag een toelichting.

**Minister Kamp:**

Ik kom nog terug op de Centrale Raad van Beroep in relatie tot het Akdas-arrest. Hier gaat het mij erom dat professor Pennings wel degelijk gezocht heeft naar een redenering. Hij begint met het Pinna-arrest en zegt dat je in het EU niet het woonlandbeginsel kunt toepassen. Dat heeft echter helemaal niks met het Pennings-arrest te maken. Het is duidelijk dat het er niets mee te maken heeft dat het er op een opmerkelijke, om niet te zeggen gekunstelde, wijze bij wordt gehaald. Ik begrijp het wel. Later wil de heer Pennings immers naar analogie het arrest ook gebruiken voor landen buiten de EU. Daarvan heb ik net gezegd dat dit volgens mij niet juist is.

**Mevrouw Strik** (GroenLinks):

Ik wil er nog even op ingaan. Overigens, het is nog niet het Pennings-arrest maar het Pinna-arrest. Misschien krijgen wij dat nog! Ik heb het zo gelezen dat de heer Pennings het Pinna-arrest erbij haalt om te laten zien dat ook indirecte discriminatie verboden is en dat bij analoge toepassing – de formuleringen van het associatieakkoord en artikel 7 van de verordening zijn inderdaad exact gelijk – verkapte vormen of een verschillend soort onderscheid naar woonland ook verboden zijn. Bij analoge toepassing moet dat op grond van artikel 3 van Besluit nr. 3/80 zo worden geïnterpreteerd. Ik zie het niet als dat de heer Pennings het erbij sleept. Ik zie het meer als en-en. Ik ben het met de minister eens dat ook zonder het Pinna-arrest geen woonlandbeginsel is toegestaan binnen de EU, maar ook geen woonlandbeginsel binnen EG-Turkije. Artikel 3 en het Pinna-arrest maken ook duidelijk dat ook geen indirecte discriminatie mag plaatsvinden.

**Minister Kamp:**

Voorzitter, met uw toestemming en die van mevrouw Strik wil ik nu ingaan op de indirecte discriminatie en de verhouding tussen artikel 3 en artikel 6. Ik wil het graag opbouwen in het kader van mijn betoog. Ik heb al wat gezegd over de analoge toepassing. Ik ben van mening dat wij, waar het ene een gebied met vrij verkeer van werknemers is en het andere gebied niet, om die reden gelijklopende bepalingen in de regelingen op een andere manier moeten uitleggen. Daarbij moet immers uitgegaan worden van het uitgangspunt of wel of geen vrij verkeer van werknemers bestaat. De bedoelde analoge toepassing kan volgens mij dus niet. Ik heb dat zo-even beargumenteerd.

**De voorzitter:**

Het lijkt mij goed als de minister zijn betoog vervolgt. De punten van mevrouw Strik komen dan later aan de orde.

**Minister Kamp:**

Mevrouw Strik haalde ook professor Verschueren aan. Artikel 6 van Besluit nr. 3/80 zou rechtstreeks toepasselijk zijn. Dat het besluit rechtstreeks toepasselijk is, zegt echter helemaal niets over de inhoud van die bepaling. In dat artikel wordt slechts afgesproken dat de uitkering zoals die is vastgesteld op grond van een nationale regeling wordt geëxporteerd. Dat is precies wat wij nu doen. Wij exporteren een uitkering zoals die op grond van de natio-



## Kamp

nale regeling vastgesteld wordt. Wij stellen dat vast zoals in het wetsvoorstel is aangegeven.

De aangehaalde jurisprudentie bepaalt dat overeenkomstige begrippen in het EU-associatieakkoord met Turkije analoog moeten worden uitgelegd aan de begrippen voor EU-werknemers. De door onder andere professor Groenendijk aangehaalde jurisprudentie ziet echter toe op toepassing van een geheel ander besluit. Het gaat niet om Besluit nr. 3/80, maar om Besluit nr. 1/80. De door mevrouw Strik genoemde uitspraak van de Raad van State ziet toe op de toepassing van artikel 9 van de associatieovereenkomst en ook weer niet op Besluit nr. 3/80. Het gaat bij zowel wat mevrouw Strik als professor Groenendijk zegt, niet om Besluit nr. 3/80. Bij mevrouw Strik gaat het om artikel 9 van de associatieovereenkomst. Bij professor Groenendijk gaat het om Besluit nr. 1/80.

De jurisprudentie over Besluit nr. 1/80 kan net zoals die over de associatieovereenkomst zelf niet zonder meer toegepast worden op Besluit nr. 3/80. Dat laat het Hof zelf ook zien in de Akdas-zaak waar mevrouw Strik over spreekt. Het Hof neemt niet een-op-een de redeneringen over die het hanteert bij zaken die binnen de EU spelen. Had het Hof dat wel gedaan, dan had het Hof kunnen volstaan met de overweging dat artikel 6 van Besluit nr. 3/80 zich verzet tegen het intrekken van de toeslag voor alle voormalige gemigreerde Turkse werknemers die naar Turkije teruggekeerd zijn. Het Hof beperkt de werking van artikel 6 echter tot de groep die is teruggekeerd vanwege het vervallen van het verblijfsrecht. Ik ben daarop ook ingegaan in de nadere memorie van antwoord en verwijs daarvoor graag naar bladzijde 3. Artikel 6 van het associatiebesluit met Turkije ziet bovendien niet op kinderbijslag en niet op het kindgebonden budget, dus het woonlandbeginsel invoegen is wat dit betreft sowieso geen probleem.

Ten slotte is professor Pennings van mening dat er sprake kan zijn van indirecte discriminatie. Mevrouw Strik sprak hier net ook over. Hij vermoedt indirecte discriminatie, omdat het woonlandbeginsel migrerende werknemers meer treft dan Nederlanders. Hij is van mening dat de rechter bij toetsing van het discriminatiebeginsel zal oordelen dat deze ongelijke behandeling niet is geoorloofd. Ook met deze conclusie ben ik het weer niet eens.

Waar het Turkije betreft, merk ik het volgende nog op. Artikel 6 van het Besluit nr. 3/80 is een bijzondere uitwerking van dit non-discriminatiebeginsel in de relatie van de Europese Unie met Turkije. In artikel 3 is een en ander opgenomen met betrekking tot de export van uitkeringen. Artikel 6 heeft op dat gebied dus voorrang boven artikel 3. Artikel 3 betreft een algemeen non-discriminatiebeginsel, artikel 6 is daarvan een bijzondere uitwerking. Als artikel 6 van Besluit nr. 3/80 al niet de toepassing van het woonlandbeginsel in de weg staat, dan kan artikel 3 van het Besluit uiteraard ook geen belemmering vormen. Anders dan mevrouw Strik meent, berust dit niet op een foute interpretatie. Indien het in Besluit nr. 3/80 de bedoeling was geweest om een exportverplichting op te nemen ten aanzien van, zoals dat heet, gezinsbijslagen, dan zou een bepaling overeenkomstig artikel 73 van Verordening nr. 1408/71 in dat besluit zijn opgenomen. Dat is niet het geval.

Eveneens in reactie op mevrouw Strik: zelfs als aan artikel 3 van het Besluit nr. 3/80 zou worden toegekomen – en dat is dus niet zo – dan is er nog geen sprake van een ongelijke behandeling. Immers, binnen de EU wordt getoetst of er sprake is van ongelijke behandeling tussen

migranten en niet-migranten, maar dat geldt niet buiten de EU. Het gaat wel om de vraag of sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. De situatie van personen die buiten Nederland wonen, is niet gelijk aan de situatie van personen die in Nederland wonen. Ook wat betreft de andere non-discriminatiebepalingen is er geen sprake van ongelijke behandeling.

Maar laten we toch nog een stap verdergaan. Laten we zeggen dat ook indien een rechter zou oordelen dat sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen, er dan nóg voldoende steekhoudende argumenten zijn om het onderscheid objectief te kunnen rechtvaardigen; een objectieve rechtvaardiging dus. Op bladzijden 5 tot en met 7 van de nadere memorie van antwoord heb ik dit nog eens op een rij gezet. Ik verwijs hier graag naar.

Mevrouw Strik zegt dat volgens een gewaardeerde oud-ambtenaar van mijn ministerie slechts een klein aantal bilaterale verdragen ruimte biedt voor de invoering van het woonlandbeginsel in de kinderbijslag. De andere, voor dit doel belangrijkste verdragen zouden eerst moeten worden aangepast. Zij vraagt of de regering dit erkent en of een inschatting is gemaakt van de tijd en de kosten die daarmee gepaard gaan, en waarom deze mogelijkheid niet tijdens de meest recente ronde van onderhandelingen is betrokken. Ik heb al uiteengezet dat ik van mening ben dat de invoering van het woonlandbeginsel in het licht van de tekst en de doelstelling van de bilaterale verdragen is. Het is waar dat de meeste verdragen geen expliciete bepaling bevatten die de invoering van het woonlandbeginsel mogelijk maakt. Die verdragen dateren uit een tijd waarin het woonlandbeginsel in Nederland helemaal niet aan de orde was. Dat dit niet expliciet in de verdragsteksten is vastgelegd, wil echter niet zeggen dat de invoering van het woonlandbeginsel niet mogelijk zou zijn. Zoals gezegd, heb ik de overtuiging dat de invoering van het woonlandbeginsel wél mogelijk is, zowel gelet op de tekst als de doelstelling van de verdragen. Er is inderdaad een klein aantal verdragen, ongeveer een tiental, dat wel een expliciete bepaling bevat op grond waarvan Nederland de hoogte van de geëxporteerde kinderbijslag kan aanpassen. De aanleiding voor het opnemen van die bepaling in deze verdragen was de omslag in het denken over de export van kinderbijslag, die inmiddels in Nederland had plaatsgevonden. De betreffende bepalingen zijn in die verdragen louter ter verduidelijking opgenomen. Deze bepalingen creëren dus niet voor Nederland een recht om het woonlandbeginsel in te voeren, net zo goed als er geen recht ontbreekt om het woonlandbeginsel in te voeren, als zo'n bepaling er niet in staat. Juridisch gezien, is er tussen beide categorieën verdragen dus geen verschil.

De heer Terpstra zei dat vier van de exporterende landen het woonlandprincipe nu al toepassen. Hij vroeg mij om in te gaan op de vraag of bij deze vier landen het EU-recht nu ook ter discussie is gesteld. Hij sprak ook over de helft van de EU-landen, die helemaal niet exporteert. Nederland is inderdaad niet het enige land dat bij het exporteren van bepaalde uitkeringen aangepaste bedragen zou gaan betalen. In mijn memorie van antwoord heb ik al aangegeven dat veertien van de 27 EU-landen uitkeringen betalen buiten Europa; de andere dertien doen dat dus niet. In bijna alle gevallen waarin dit wel gebeurt, is sprake van een bilateraal verdrag. Er zijn vier landen, België, Duitsland, Luxemburg en Frankrijk, die aangepaste bedragen betalen voor zover zij kinderbijslag exporteren of betalen buiten Europa. Ik weet niet of zij dat doen vanwege

## Kamp

het woonlandprincipe of dat zij andere principes hebben, maar vaststaat dat het bij die aangepaste bedragen gaat om lagere bedragen; dus bedragen die onder het nationale niveau liggen. Die landen hebben deze lagere bedragen expliciet in die verdragen vastgelegd. Bij mijn weten zijn noch de dertien landen die helemaal niets exporteren, noch de vier landen die lage bedragen exporteren, ooit door de rechter aangesproken op strijd met internationale normen. Wat dat betreft is het dus precies zoals de heer Terpstra zei.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U gaf net aan dat dit specifiek in een aantal verdragen staat en dat dit het gevolg is van een omslag in het denken. In de oudere verdragen staat dus nog wel een verbod op export. Voor de landen die het nu doen, is dit ook al in aangepaste verdragen opgenomen. Hoe komt u er dan bij dat er geen aanpassing van die oude verdragen nodig is om het woonlandbeginsel in te voeren? Maakt het dan in feite niet uit of een verdrag is aangepast om het toe te staan of niet?

Minister **Kamp**:

Ik heb gezegd dat, als er niets over in de verdragen staat, dat niet wil zeggen dat het niet mogelijk is. Destijds was dit helemaal niet aan de orde. Als iets helemaal niet aan de orde is, als er helemaal niet over wordt nagedacht, komt het ook niet ter discussie als verdragen worden opgesteld en dan staat er in het verdrag dus ook niks over. Later was dit wel aan de orde en leek het gepast om ter verduidelijking op te nemen dat dit mogelijk zou zijn, maar met het opnemen daarvan in een verdrag creëer je niet een noodzakelijke rechtstitel. Zo is het dus niet, net zo min dat die noodzakelijke rechtstitel er niet zou zijn als die er niet in staat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De stelling van uw oud-ambtenaar, dat de verdragen eerst aanpassing behoeven, is dus niet juist?

Minister **Kamp**:

Ik spreek nu niet over het stoppen van de export van uitkeringen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

We spreken over het woonlandbeginsel.

**Voorzitter: Fred de Graaf**

Minister **Kamp**:

Voor het woonlandbeginsel is hetgeen wij hier hebben gedaan anders dan de door u aangehaalde persoon zei. Wat wij hier hebben gedaan, is naar onze overtuiging geheel in overeenstemming met de bepalingen, regels en uitleg daarvan.

Ik wil graag ingaan op de redenen voor dit wetsvoorstel. De heer Terpstra deed dat ook al in zijn vraagstelling. Ik heb al aangegeven dat dit wetsvoorstel op initiatief van de Tweede Kamer tot stand is gekomen, via een motie die daar met zeer brede steun werd aangenomen. Het woonlandbeginsel heeft het doel om te bereiken dat met de kinderbijslag, met het kindgebonden budget, met de halfwezen- en wezenuitkering, per land dezelfde kosten ten behoeve van het kind kunnen worden gedekt. Voor de nabestaandenuitkering en de WGA-vervolguitkering geldt dat wordt bereikt dat de koopkracht per land gelijk

is met de uitkering, zodat recht wordt gedaan aan het minimumkarakter van deze uitkeringen. De huidige hoogte van uitkeringen in het buitenland is afgestemd op de Nederlandse situatie. Dat is onwenselijk en onnodig. Een uitkering moet niet een bonus bevatten omdat de kosten in een land waar iemand woont, lager liggen, waardoor men er daar meer mee kan doen dan in Nederland, en ook meer dan in Nederland is bedoeld. Uitkeringen garanderen een bestaansminimum, of leveren een bijdrage in de kosten. Uitkeringen zijn er niet om aan te verdienen, of om er geld aan over te houden. Ook kan een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland de prikkel ondermijnen om weer aan het werk te gaan. Naar mijn overtuiging is dat zo. Nederland wil zich niet mengen in wat er in die landen gebeurt, maar Nederland wil ook niet dingen doen met uitkeringen waardoor in andere landen voor mensen die kunnen werken, het werken onaantrekkelijk wordt gemaakt omdat zij met hun Nederlandse uitkering al een bepaald inkomensniveau hebben bereikt. Het is de bedoeling om als de koopkracht in een ander land lager is dan in Nederland, dit te laten doorwerken in de hoogte van de uitkering. De uitkering geeft iemand dan in het woonland dezelfde bestedingsmogelijkheden als hij in Nederland zou hebben. Het lijkt mij bijzonder redelijk om dit te doen.

Met de invoering van het woonlandbeginsel wordt de hoogte van de uitkeringen afgestemd op het kostenniveau van het land buiten de EU, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland waar een kind of de uitkeringsgerechtigde woont. Het kan ook voorkomen dat het kostenniveau hoger is dan in Nederland. De heer Elzinga sprak hierover, net als zijn partijgenoten aan de overzijde van het Binnenhof dat hebben gedaan. In dat geval zal in dat land met hetzelfde bedrag minder kunnen worden gekocht dan in Nederland. Waarom exporteert Nederland dan niet meer dan 100%?

Eigenlijk zijn er maar twee landen met een hoger kostenniveau dan Nederland, namelijk Canada waar het kostenniveau op 107% ligt in vergelijking met Nederland, en Japan waar het kostenniveau op 114% ligt. Uitgangspunt is dat ieder land voor zijn eigen inwoners zorgt. Nederland doet dat door zijn burgers te verzekeren van een bepaald minimuminkomen dat voldoende is om in de noodzakelijke bestaansbehoefte in Nederland te voorzien om armoede te voorkomen. Is het kostenniveau in een woonland lager, dan kan dus met een lagere uitkering worden voorzien in die kosten, maar als het kostenniveau hoger is, dan is het aan het woonland om daar al of niet een voorziening voor te treffen. Als men in Japan van mening is dat de uitkering uit Nederland onvoldoende is voor betrockenen om daarvan op een behoorlijk niveau te bestaan, gelet op alle voorzieningen en omstandigheden in Japan, dan moet men daar in Japan vooral iets bijleggen. Daar heb ik geen bezwaar tegen. Wij hebben in Nederland echter onze eigen uitkeringen en wij willen dat mensen in het buitenland daar niet beter van worden. Als onze uitkeringen naar andere landen gaan en die landen doen daar nog wat bovenop, moeten zij dat zelf weten. Je kunt naar mijn mening niet van Nederland vragen dat het als mensen ervoor hebben gekozen om Nederland te verlaten en naar Canada of Japan te vertrekken om daar te gaan wonen, die keuze met een extra uitkering subsidieert.

De heer **Elzinga** (SP):

Ik snap de manier van redeneren, maar de redentatie is niet consequent. De minister zegt: als het kostenniveau

## Kamp

lager is, kan er wat af want wij kijken naar de koopkracht in het woonland, maar als het kostenniveau in het woonland hoger is, is het aan het woonland om daaraan iets te doen. Met die redenatie eet hij van twee walletjes. Ik verwacht niet dat het een groot probleem is, maar ik wil dit wel constateren.

### Minister Kamp:

Mijnheer de voorzitter. Met alle respect voor de heer Elzinga, ik denk dat het niet zo is. Het uitgangspunt is dat een land moet zorgen voor de inwoners van dat land. Nederland doet dat voor de mensen die in Nederland wonen. Als de mensen ergens anders wonen, wordt het Nederlandse niveau uitgekeerd, omgerekend naar het kostenniveau van het land waar betrokkene gaat wonen. In landen waar het kostenniveau hoger is dan in Nederland, geldt het uitgangspunt dat een woonland moet zorgen voor zijn inwoners. Als die inwoners iets uit Nederland krijgen wat naar de mening van het woonland niet voldoende is, kan het woonland daar iets bijleggen. Nederland kan die verantwoordelijkheid niet overnemen van het woonland waarvoor een Nederlander of iemand die uit Nederland afkomstig is, zelf heeft gekozen. Dan is het een verantwoordelijkheid van de betreffende persoon en van het woonland. Ik meen dat dit heel consequent is. Er is een eigen verantwoordelijkheid van ieder land voor zijn inwoners en Nederland geeft mensen een uitkering mee tot zo'n koopkrachtniveau dat daarmee hetzelfde kan worden bereikt als in Nederland. Wij keren echter niet uit boven het koopkrachtniveau in Nederland. Dat is een heel consequente redenering.

Het woonlandbeginsel geldt voor landen buiten de Europese Unie; het raakt de geëxporteerde uitkeringen naar landen waarmee Nederland een verdragsrelatie heeft. Het zal ook gaan gelden voor Caraïbisch Nederland en voor personen die werken in het algemeen belang zoals diplomaten. Dit alles sluit aan bij het doel en de strekking van het woonlandbeginsel: voorkomen dat uitkeringen die buiten het Europese deel van Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven uit de pas gaan lopen. Dan maakt het niet uit of het betrekking heeft op een Nederlandse diplomaat in een ander land, of op iemand die op Bonaire, Sint-Eustatius of Saba woont, of op iemand die woont in een land waarmee Nederland een verdragsrelatie heeft, of op iemand die werkt voor ontwikkelings samenwerking. Ik ben van mening dat wij hierin heel consequent zijn.

De heren Elzinga en Ester hebben specifiek gevraagd naar de situatie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De eilanden maken inderdaad deel uit van Nederland, maar zij maken geen deel uit van het Europese deel van Nederland. Ze maken onderdeel uit van het Caraïbische gebied en hebben een eigen sociale zekerheid. Dit is uitdrukkelijk mogelijk gemaakt in artikel 1 van het nieuwe Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Een eigen sociale zekerheid was noodzakelijk omdat de eilanden ook een eigen volksgezondheidsstelsel hebben. De overheid op de eilanden doet meer collectief op het gebied van de volksgezondheid dan Nederland. De eilanden hebben ook een eigen belastingstelsel. Een echtpaar op de eilanden dat boven de pensioengerechtigde leeftijd is – nu nog zestig jaar – krijgt samen \$1100 per maand AOV – hetzelfde als onze AOV – maar dan helemaal belastingvrij. Voor de mensen die wel belasting moeten betalen, geldt een zogenaamde flat tax. De eilanden hebben dus een ander belastingstelsel, een ander volksgezondheidssysteem en een ander

socialezekerheidsstelsel. Het is dan ook heel redelijk om de mensen daar zodanig te behandelen dat recht wordt gedaan aan hun koopkracht zoals die in Nederland recht wordt gedaan, maar niet meer dan dat.

De heer Elzinga sprak over een excessieve prijsontwikkeling in het gebied. Dat valt nogal mee. In 2011 was de prijsstijging op Bonaire 6% à 7%, op Saba was die ietsje hoger en op Sint-Eustatius was de prijsstijging ongeveer 10%. Nederland heeft de uitkeringen onmiddellijk gekoppeld aan die prijsstijgingen. Ieder jaar als de prijzen stijgen – en dat was bij de overgang van de eilanden naar Nederland en bij de invoering van de dollar het geval – wordt die prijsstijging apart in de uitkeringen doorgezet, of dit nu veel of weinig is.

Wij kunnen voor de eilanden geen PPP-cijfer hanteren, omdat de Wereldbank, die die cijfers opstelt, niet daarover beschikt. Wij gebruiken een ander cijfer dat daarmee goed vergelijkbaar is, namelijk het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. Doordat wij die percentages op tientallen naar boven afronden en omdat blijkt dat er in de praktijk niet veel verschil is tussen die percentages, verwacht ik niet dat dit problemen oplevert.

Tegen de heer Ester zeg ik nog dat wij de sociaaleconomische situatie in beeld brengen. Er wordt gewerkt aan koopkrachtonderzoeken en dergelijke. Mocht op termijn de mogelijkheid bestaan om een ander, beter cijfer te gebruiken, dan sta ik daar zeker niet afwijzend tegenover. Op dit moment is het bbp-cijfer, gelet op de mate waarin het parallel loopt met het PPP-cijfer en de afronding tot tientallen procenten naar boven ten gunste van betrokkenen, naar mijn mening een goed systeem voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ik noem de eilanden altijd Caraïbisch Nederland en niet de BES-eilanden, want dat vind ik niet zo'n mooie benaming voor deze mooie eilanden.

Ik heb al gezegd dat het kostenniveau voor alle landen buiten de EU, met de uitzonderingen die ik zojuist heb genoemd en nog een enkele uitzondering daarnaast, steeds wordt bepaald aan de hand van de koopkrachtpariteit, het PPP-cijfer. Dit wordt door de Wereldbank bepaald en up to date gehouden. Dit is een betrouwbare, openbaar toegankelijke bron. Het is een maat voor het algemene kostenniveau van een land en geeft een goede benadering van de verhouding tussen de kosten van levensonderhoud voor een gemiddeld huishouden in een bepaald land ten opzichte van de kosten van levensonderhoud in Nederland.

De kosten van levensonderhoud, maar ook het onderwijs en de verzekeringen maken deel uit van de producten en diensten die worden gebruikt voor het bepalen van dat cijfer. Om de fluctuaties van de woonlandfactor die in de wet wordt vastgelegd, te beperken, ronden wij af op 10% naar boven in het voordeel van betrokkenen. Ik zal die woonlandfactoren in een ministeriële regeling vastleggen, die gelijk met de wet in werking zal treden. Voor die landen en voor de eilanden waarover ik net sprak waarvoor geen PPP-cijfer beschikbaar is gaan wij het bbp – bruto binnenlands product – per hoofd van de bevolking hanteren.

De heer Terpstra vroeg of de overgangmaatregel van één jaar voor reeds lopende uitkeringen voldoende is. De invoering van het woonlandbeginsel zal voor alle lopende uitkeringen op grond van de AKW – de kinderbijslag – de Algemene Nabestaandenwet en de WGA-vervolguitkering in werking treden op 1 januari 2013. Ook voor de uitkering op grond van de Wet op het kindgebonden budget geldt de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2013. Dat betekent dat er dus een overgangstermijn is van zes

## Kamp

maanden voor lopende gevallen. Zo krijgt iedereen de kans om maatregelen te nemen om een eventuele verlaging van die uitkering op te vangen. Dit doet zich dus niet plotseling voor. Volgens de jurisprudentie over wat je moet doen in lopende gevallen en wat nu een redelijke gewenningsperiode is, hebben wij aangesloten bij de overgangstermijn van zes maanden zoals die ook wordt gehanteerd door de Centrale Raad van Beroep. De Centrale Raad van Beroep heeft in een zaak bij volledige in-trekking van een uitkering een overgangstermijn van zes maanden redelijk bevonden, dus dan kunnen wij die bij een aanpassing van de hoogte ook als redelijk bestempe-len.

Voor nieuwe gevallen kan iedere datum worden genomen. Dan is er geen gewenningsperiode voor nodig. Voor nieuwe uitkeringen op grond van de AKW, de Anw en de WGA-vervolguitkering zal het woonlandbeginsel op 1 juli 2012 worden ingevoerd.

De uitvoeringsorganen zullen direct na publicatie van de wet hun klanten hierover informeren. Personen met een uitkering op grond van de Kinderbijslagwet of de Wet op het kindgebonden budget krijgen een door de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst gezamenlijk geschreven brief om de gevolgen voor de uitkering uit te leggen. De op hen van toepassing zijnde woonlandfactor zal daarin worden vermeld.

Verder is natuurlijk algemene informatie beschikbaar op de website die wij daarvoor hebben, namelijk de site van de rijksoverheid en de websites van de SVB, het UWV en de Belastingdienst.

Ik kijk even naar vragen en opmerkingen van woordvoerders die mogelijk nog zijn blijven liggen. Op de vraag van de heer Elzinga over Caraïbisch Nederland en het niet-verhogen van de uitkeringen ben ik ingegaan. Ik heb ook aangegeven dat de prijsontwikkeling op de Caraïbisch-Nederlandse eilanden zal worden opgevangen met een indexatie.

Op de vragen en opmerkingen van de heer Terpstra ben ik ook ingegaan. Op de inbreng van de heer Ester over de BES-eilanden heb ik ook gereageerd, evenals over het PPP-cijfer en ontwikkelingen die zich op dat punt in de toekomst mogelijk nog kunnen voordoen.

De heer De Lange heeft mij gevraagd of ik een enigszins nauwkeurige indruk kan geven van de kosten en de tijdsduur van de te verwachten procedures. Dat kan ik niet doen. Ik heb de overtuiging dat wat wij hier doen goed is en dat daarvoor geen procedures hoeven te worden aangespannen. Mocht dat toch gebeuren, dan hangt het af van de argumentatie en van hoe het gaat lopen. Wij weten allemaal dat het lang kan duren als er zaken worden verzameld en als een procedure helemaal tot het eind wordt doorgezet, maar het is niet aan mij om daar vooraf al bespiegelingen over te geven.

De heer De Lange heeft ook terecht aandacht gegeven aan de fraude die zich zou kunnen voordoen bij uitkering in het buitenland. Hij wil graag van mij horen hoe het nu zit met de echte uitvoeringskosten daarvan. De controle en de handhaving van de regels is een onderdeel van het primaire proces van in het bijzonder de Sociale Verzekeringsbank, want daarom gaat het hier. Dit is dus gewoon hun werk. Daarvoor hebben ze ruim 3000 mensen in dienst. Zij moeten dus zorgen dat wat er op dit punt moet worden gedaan ook gebeurt. Dat hebben zij in het verleden moeten doen. Wij maken het hun naar mijn mening nu niet moeilijker. Het niveau dat in Nederland voor de uitkeringen geldt, krijg je ook in het buitenland voor

zover de kosten met Nederland vergelijkbaar zijn en anders is het minder. Dus ik denk dat de controle en handhaving door de SVB ook bij aanneming van dit wetsvoorstel gewoon kan worden gedaan op de wijze zoals het behoort te worden gedaan.

Ik hoop dat ik hiermee naar tevredenheid op de inbreng van de woordvoerders heb gereageerd.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ik heb ook gerefereerd aan de exportbeperking van de toeslagenwet die het kabinet eerst voorstelde om richting Turkije in te voeren. Toen had het kabinet zich ook rijk gerekend. Ik vraag me af wat het kabinet heeft geleerd van het sneven van die zaak. Wat is het het kabinet waard om ervoor te zorgen dat het binnen de kaders van het Europese recht blijft handelen? De Raad van State heeft geadviseerd om nu te wachten met invoering van het woonlandbeginsel totdat de Centrale Raad van Beroep een uitspraak heeft gedaan. Dat hebt u niet gedaan. De Centrale Raad van Beroep volgt volledig de lijn van het Hof. Met andere woorden, alle deskundigen die ik ten tonele heb gevoerd, geven aan dat dit weer mis gaat lopen bij de rechter, en u zegt alleen maar: ik heb een andere mening. Wat is het u waard om toch te voorkomen dat het weer misgaat bij de rechter?

**Minister Kamp:**

Als het zo was geweest dat ik alleen maar had gezegd "ik heb een andere mening" kan ik mij die opmerking van mevrouw Strik voorstellen, maar dat is niet waar. Ik heb aangegeven waarom wij een consequente redenering hebben en waarom wij een aantal punten, die kritisch naar voren zijn gebracht, accepteren als iets om te beproeven voor de kracht van onze argumentatie. Ik heb de overtuiging dat die kracht zit in onze memorie van toelichting, in onze nadere memorie van antwoord en in hetgeen ik nu weer met argumenten naar voren heb gebracht. Daarbij ben ik op ieder kritiekpunt ingegaan en heb ik aangegeven waarom wij denken dat het de juiste weg is zoals wij het doen. Dat is wat ik hier naar voren heb gebracht. Dus het doet onrecht aan mijn inbreng door te zeggen dat ik alleen maar heb gezegd dat ik het er niet mee eens ben. Wij hebben de overtuiging dat wat wij hier doen redelijk is en dat het ook noodzakelijk is. Dat hebben wij ook gedaan op verzoek van de Tweede Kamer en hebben wij ook met grote steun van die Kamer uiteindelijk aangenomen gezien aan de overkant. Ik heb hier aangegeven waarom het voorstel en de uitwerking daarvan, ook tegenover de kritiek die u naar voren hebt gebracht, recht overeind blijft, waarom het een sluitende redenering is en waarom dus dit wetsvoorstel naar mijn overtuiging ook uw steun verdient, net zoals het de steun heeft gekregen van de corresponderende fracties in de Tweede Kamer.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Even voor de verduidelijking, u hebt dus niet het idee dat u nu een risico neemt? U bent er volledig van overtuigd dat dit bij de rechter stand houdt?

**Minister Kamp:**

Ik heb aangegeven waarom ik denk dat dit een nuttig en noodzakelijk voorstel is en waarom de redenering die hierachter ligt, juridisch klopt. Ik heb op alle kritiekpunten die door anderen zijn aangedragen aangegeven dat het naar mijn overtuiging niet juist is wat er naar voren is gebracht maar dat het anders ligt. Dat brengt mij ertoe dat

## Kamp

wat hier ligt een wetsvoorstel is waarmee wij uit de voeten kunnen en dat dus ook overeind zal blijven. Altijd is het zo dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Ik heb mijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorstellen die ik aan u voorleg, u hebt de verantwoordelijkheid om die kwaliteit te toetsen. Daarover is ook overleg geweest. Ik hoop dat de uitkomst van dat overleg u ook tot de conclusie leidt dat dit wetsvoorstel uw steun verdient.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ik refereerde net ook al aan de Toeslagenwet, daarbij is het niet gelukt. Akdas heeft eigenlijk het kabinet teruggefloten. Wat kunt u daar nu van leren? Staat u nog steeds achter de redenering waarmee het wetsvoorstel destijds is ingevoerd? Of ziet u nu achteraf ook waar die redenering is misgegaan?

**Minister Kamp:**

Ik heb aangegeven waarom de uitspraak inzake Akdas niet door te trekken is naar datgene waarmee wij hier nu te maken hebben. Het is natuurlijk altijd zo dat je met een voorstel komt en dat je moet kijken wat er uiteindelijk mee gebeurt. Maar het zou natuurlijk heel vreemd zijn als er een keer een standpunt is geweest waarbij er uiteindelijk in laatste instantie, aan het eind van een lange Europese procedure, een andere conclusie is getrokken en dat je dan zegt dat alle voorstellen die vervolgens worden gedaan niet goed zijn, omdat je je les niet hebt geleerd uit die kwestie. Wij zijn iedere keer gehouden om heel zorgvuldig met een voorstel te komen, goed te luisteren naar de serieuze inbreng die van uw kant, van de kant van de andere woordvoerders en van de kant van uw adviseurs is geleverd, en om ook op hun argumenten in te gaan. Ik heb geen enkel argument aan de kant geschoven. Ik ben daar zowel schriftelijk als mondeling op ingegaan maar ik heb aan het eind van die gedachtewisseling wel de vaste overtuiging dat dit een goed wetsvoorstel is dat uw steun verdient.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Mijn laatste vraag, want er was één vraag niet beantwoord. Ik haal die Toeslagenwet niet zomaar aan omdat daarbij een redenering door het Hof is gevoerd die wel degelijk ook betrekking heeft op de redenering waarover wij het nu hebben. Om te voorkomen dat we dezelfde fout begaan, heb ik gevraagd om te kijken wat de Europese Commissie hiervan zegt. Daar zou ik nog graag antwoord op willen hebben.

**Minister Kamp:**

Dit gaat over de export van uitkeringen buiten de EU, buiten de Europese Economische Ruimte en buiten Zwitserland. Ik zie echt geen reden om de Europese Commissie daarover advies te vragen, want ik zou haar dan overall om advies over kunnen vragen. Op een zevental punten hebben we de mogelijk te trekken vergelijkingen die van uw kant en van de kant van de adviseurs naar voren zijn gebracht, besproken. Ik heb aangegeven waarom de onderbouwing van het wetsvoorstel de juiste is en waarom wat daar tegenin is gebracht naar onze overtuiging niet juist is. Ik zie helemaal geen reden om de Europese Commissie advies te vragen over de export van Nederlandse uitkeringen naar landen buiten de EU. Daarmee maak je van jezelf een tweederangs overheid.

**De voorzitter:**

Ik dank de minister voor zijn antwoord. We zijn daarmee gekomen bij de tweede termijn.

□

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor de beantwoording. Ik had niet de bedoeling om flauw te doen; de minister heeft zijn best gedaan om zo goed mogelijk met argumenten op onze punten in te gaan. Toch heeft de minister mij helaas opnieuw niet kunnen overtuigen. Het is nu lastig om namens de andere fracties te spreken, want zij zullen hun eigen afweging maken. Ik heb geconstateerd dat de minister de dingen steeds net anders uitlegt dan het Hof van Justitie, alsof hij het niet eens is met het Hof. Dat kan natuurlijk, maar we hebben wel te maken met die hoogste rechter, die uiteindelijk gaat interpreteren hoe de associatieovereenkomsten en het Unierecht moeten worden uitgelegd.

De minister heeft al ruiterslijk toegegeven dat het woonlandbeginsel niet in de EU kan worden toegepast, maar het belangrijkste punt is dat hij blijft zeggen: ja, maar ook al is een bepaling precies hetzelfde geformuleerd in een associatieakkoord, je kunt die niet op dezelfde manier uitleggen vanwege het andere doel. Daarbij wijs ik erop dat de redenering van het Hof iedere keer gaat om het associatierecht zelf – het maakt daarbij dus niet uit of het bijvoorbeeld om 1/80 of 3/80 gaat – waarbij het zegt dat er analoog moet worden toegepast, tenzij een specifieke bepaling heel erg hangt aan het Unieburgerschap. Als het om het vrij verkeer gaat, moet je in acht nemen dat de associatieovereenkomst met Turkije ook met het oog op een geleidelijke verwezenlijking van het vrij verkeer is vastgesteld. Ik herhaal dat de Centrale Raad van Beroep dit expliciet heeft gezegd en dat de Raad van State heeft gezegd dat het doel van het associatierecht Nederland dwingt tot een gelijke behandeling van beide groepen. Dat is dus geen specifieke bepaling in het associatierecht. Nee, het associatierecht dwingt daartoe wanneer je gelijklopende bepalingen hebt. Die hebben we. Sowieso staat in artikel 6 van Besluit nr. 3/80: uitkeringen mogen niet worden verminderd, gedifferentieerd of ingetrokken alleen maar omdat iemand van woonplaats of van woonland verandert. Dat is volstrekt helder geformuleerd. Daarbij heb je in feite nog niet eens nodig dat dit in het Unierecht hetzelfde is geformuleerd. De minister zegt: we exporteren het volledig; we stellen het alleen in Nederland iets lager vast. Ik denk dat daar eigenlijk niemand in tuint behalve degenen die dat willen. De rechter zal in ieder geval weinig te maken hebben met zo'n redenering. Dan hebben we het over langlopende uitkeringen, zoals een invaliditeitspensioen en een nabestaandenuitkering. Ik ben benieuwd of de minister dit wetsvoorstel ook had ingediend als de Centrale Raad van Beroep al uitspraak had gedaan.

De minister zegt dat kinderbijslag niet in artikel 6 staat – dat klopt – en dat wij die daarom wel anders mogen exporteren. Daarbij is de redenering van het Pinna-arrest heel erg van belang. Artikel 3 van Besluit nr. 3/80 is een gelijkheidsbepaling waarin staat: je mag niet indirect discrimineren; elk verschil in hoogte tussen de eigen burgers en migrerende werknemers is discriminatie. Dat geldt ook voor andere uitkeringen. Er staat wel "behoudens bijzondere bepalingen", maar er is geen bijzondere bepaling opgenomen over kinderbijslag. Als in artikel 3/80 was

## Strik

opgenomen dat we bij kinderbijslag de hoogte wel mogen aanpassen, dan was artikel 3 niet van toepassing geweest. De minister voert een andere redenering. Hij zegt: het staat er niet, dus het mag. Het is juist andersom. Als het erin had gestaan, dan had het gemogen. Maar het staat er nu niet, dus het mag niet.

Wij komen er hier niet uit. Het zal uiteindelijk door de rechter moeten worden beslist als deze Kamer denkt dat het voldoende degelijk is onderbouwd en voldoende zeker is dat het stand gaat houden bij de rechter. Dat zal volgende week bij de stemmingen worden beoordeeld.

De heer Pennings zegt dat het discriminatieverbod door het Pinna-arrest ook doorwerkt in de associatieverdragen met Marokko, Tunesië en Algerije. Het Hof van Justitie legt dat soort begrippen analoog uit. Dat is de vaste lijn van het Hof en die zal ook hierbij gevolgd worden. Het enige punt bij bilaterale verdragen is de vraag wat er wordt afgesproken in een bilateraal verdrag. Het is een beetje gek dat de minister zegt dat we het weliswaar niet hebben afgesproken in dat verdrag, maar dat het andere land dit toch wel goed vindt. Het is niet voor niks dat de regering dat in de loop der tijd dat wel is gaan opnemen. Je hebt dat nu eenmaal nodig om uiteindelijk te kunnen invoeren. Daarbij blijft het punt dat er een objectieve rechtvaardiging moet zijn. Ook daarvan zal de rechter bepalen of wat de regering zegt over het kostenniveau, daadwerkelijk zal standhouden. Het zal in elk geval niet in EU-verband standhouden. Er is veel reden om te denken dat Straatsburg eenzelfde redenering zal doortrekken als Luxemburg heeft gedaan.

Mijn fractie is in elk geval niet overtuigd door het beoog van de minister. Ik ben ook heel benieuwd waarom de minister zegt dat hij voldoende overtuigd is en niet eens een advies van de Europese Commissie nodig heeft omdat we anders een tweedereangs overheidsinstantie zouden zijn. Ik zie dat helemaal niet zo. Juist als je gemeenschapstrouw wilt uitoefenen, is het heel logisch om, als er voldoende reden is tot twijfel, een advies van de Europese Commissie te vragen. De minister is heilig overtuigd van het eigen gelijk. Dat was hij ook bij de invoering van de Toeslagenwet. Die had ook met Turkije en landen buiten de Unie te maken. Als we hiermee doorgaan, verwacht ik dat we opnieuw afstevenen op een mislukking. Dan zijn er heel veel kosten gemaakt en heeft het kabinet wederom laten zien dat het op Europees niveau de eigen lijn doortrekt, wat op zich ook al niet zo goed is voor de verhoudingen. Wellicht zeggen mensen dan inderdaad: zie je, het mag niet van Brussel. De heer Terpstra had het daar eerder ook over. We hebben dat dan zelf veroorzaakt. Wij sluiten verdragen en vervolgens nemen we wetgeving aan die tegen verdragen ingaat. Het is dan aan ons om uit te leggen dat het niet mag van Europa, en niet aan rechters. Die verantwoordelijkheid moeten we zelf nemen.

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal ik in ieder geval over een jaar navraag doen hoe het er dan voorstaat. Is het in stand gehouden? Wat is uiteindelijk de balans van de kosten die zijn gemaakt om dit wetsvoorstel aangenomen te krijgen?

□

De heer **Elzinga** (SP):

Voorzitter. De politieke afweging zal hier hetzelfde zijn als voor onze fractie in de Tweede Kamer. We hebben geen principieel probleem met het beginsel, maar wel met de uitvoering in de praktijk. Vooral het niet ontzien van lo-

pende uitkeringen vindt mijn fractie pijnlijk. Het gaat ten slotte niet om niks, maar in sommige gevallen om een aanzienlijke achteruitgang. Ik ben het met de minister eens dat de termijn van zes maanden vaker wordt gehanteerd en dat die voor de rechter niet onredelijk zal zijn. Op dat punt zal het juridisch niet hangen. Dat wil echter nog niet zeggen dat we de regeling daarmee billijk hoeven te vinden. De rechter zal zich wellicht wel over andere punten moeten buigen. De minister is overtuigd dat dit wetsvoorstel juridisch klopt. Hij heeft daar vast zijn adviseurs voor. Deze Kamer heeft zelf advies gevraagd aan professor Pennings. Hij is daarna nog ondersteund door andere professoren. Erkent de minister dat zij experts op dit terrein zijn? Wij moeten vanzelfsprekend ook kunnen afgaan op de expertise van de minister en van zijn departement, maar ik roep de discussie in herinnering die in december is gevoerd met de staatssecretaris van hetzelfde departement. Ook toen waren de staatssecretaris en zijn departement stellig overtuigd van de juridische houdbaarheid, maar de bezwaren die wij tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel naar voren hebben gebracht, werden daarna wel door de rechter gevolgd. Straks zullen wij het wellicht weer moeten afwachten, maar nog een terechtwijzing doet het vertrouwen op de juridische inschatting van het departement natuurlijk geen goed. Laten wij hopen dat het niet zover hoeft te komen.

Ik vertrouw zeker op de kennis van de minister van Caraïbisch Nederland, maar ik vermoed dat de Nederlanders die daar wonen, dit voorstel niet echt als eerlijk zullen ervaren.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording. Ik denk dat wij de argumenten nu wel hebben gewisseld en dat wij de balans kunnen opmaken. Mijn fractie kan het principe van het woonlandbeginsel steunen. Er zit een zekere redelijkheid en billijkheid in. Er zitten wel de nodige haken en ogen aan qua juridische uitvoerbaarheid. Die zijn vanmiddag uitvoerig besproken. De minister is er wel heel erg gerust op. Misschien moet hij in een ander verband zelf het gesprek met professor Pennings eens voortzetten. Verder zou ik graag vernemen of de minister het idee heeft dat hij voldoende voorbereid is op de dingen die eventueel kunnen volgen in juridische trajecten die hierna zouden kunnen volgen. Heeft hij alle juridische hulptroepen ingeschakeld om dit wetsvoorstel tot een goed einde te brengen?

Ik wil nog kort ingaan op de BES-eilanden, of Caraïbisch Nederland, zoals de minister het noemt. Wij hebben nog steeds het idee dat de minister het woonlandbeginsel daar niet hoeft te gebruiken. Ook wij zien de enorme sociaaleconomische verschillen, maar de conceptuele aanvieligroete vanuit het woonlandbeginsel lijkt ons niet zo sterk. De betrokkenen en belanghebbenden wonen niet in een ander land, maar in een ander deel van hetzelfde land. Wij gaan de kinderbijslag ook niet differentiëren voor mensen die in Noordoost-Groningen wonen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U had het net over de juridische haken en ogen. Wat vindt uw fractie als zo duidelijk is dat een en ander, met name op het gebied van de langlopende uitkeringen, in strijd is met het Europees recht en het associatierecht? Vindt u het

## Ester

dan verantwoord voor de Eerste Kamer om met dit wetsvoorstel in te stemmen?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Wij zullen dit zeker laten meewegen, maar ook na vanmiddag heb ik niet de indruk dat het zo scherp ligt als u zegt. De minister had op onderdelen een goed verweer aangaande deze zaken; dat geef ik ruiterslijk toe. Wij zijn er nu aan toe om de balans op te maken. Er zijn plussen en minnen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Maar als het risico inderdaad groot zou zijn, zou u dan ook vinden dat de Eerste Kamer de plicht heeft om dit wetsvoorstel niet aan te nemen?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Ik spreek niet voor de hele Eerste Kamer, maar namens mijn fractie. Natuurlijk zou ik dat vinden als het risico onaanvaardbaar groot was, maar wij zijn nog niet aan die vaststelling in die termen toe.

Ik ga nog heel even in op Caraïbisch Nederland. Begrijp ik het goed dat de minister bereid is om in elk geval de toezegging te doen dat wij te zijner tijd een integrale notitie krijgen over het sociaizekerheidsbeleid op de BES-eilanden? Verder heb ik gevraagd om de koopkrachtpariteiten voor de BES-eilanden toch in kaart te brengen; dat is erg belangrijk en dit punt ligt erg gevoelig. Dat hoeft ik de minister vast niet duidelijk te maken; hij weet dat uit eigen ervaring. Kunnen wij hier het nodige aan doen? Dat hoeft niet via de Wereldbank te gaan; wij kunnen ook het CBS vragen om een koopkrachtplaatje te maken. Dat lijkt mij van groot belang.

Beoogt de minister overigens een expliciete evaluatie van het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken? Ook dat lijkt mij van groot belang. Om voortschrijdend inzicht in te bouwen en om te bepalen hoe hard de juridische argumenten zijn die wij gewisseld hebben, lijkt het mijn fractie van groot belang om die met de minister af te mogen spreken.



Minister **Kamp**:

Voorzitter. Ik bedank de woordvoerders nogmaals voor hun inbreng. Mevrouw Strik heeft de kernpunten uit haar redenering in eerste termijn nog eens naar voren gebracht en samengevat. Ik denk dat het een herhaling van zetten zou zijn als ik op al deze punten opnieuw inging. Wij hebben gesproken over Besluit nr. 1/80 en Besluit nr. 3/80, over artikel 3 en artikel 6 van dat laatste besluit, over artikel 9 van de associatieovereenkomst en over artikel 73 van Verordening nr. 1408/71. Ik heb aangegeven waarom bij al die stukken mijns inziens sprake is van onterechte analoge redeneringen, waarbij iets is aangehaald terwijl het eigenlijk over iets anders ging, waardoor gezegd werd dat ergens een arrest voor nodig was terwijl dit niet het geval was. Ik heb aangegeven waarom de redenering van de geraadpleegde deskundigen, voor wie ik overigens grote waardering heb, het niet houdt bij de redenering die ik naar voren heb gebracht. Uit de discussie is naar voren gekomen dat dit mijnerzijds voldoende onderbouwd is.

Mevrouw Strik zegt: het staat niet in de verdragen, dus mag het niet. Ik denk niet dat het zo zit. Het is niet nodig dat wij in een verdrag vastleggen dat je het woonlandbeginsel moet kunnen toepassen. Als het er niet in staat, wil

dat niet zeggen dat het niet mag. Er zijn heel veel verdragen van ons land en van andere Europese landen. Er zijn dertien landen die helemaal niets exporteren. Er zijn veertien landen die wel exporteren. Vier van die landen exporteren een lager bedrag dan in eigen land. Ik weet niets van juridische problemen waar deze landen op gestuit zijn. Waarom zouden wij daar dan wel op moeten stuiten? In de verdragen behandelt men op grond van de bestaande situatie wat er aan de orde is. Later komt het woonlandbeginsel ter discussie en het wordt ter verduidelijking in verdragen opgenomen. Voor wat wij nu doen, is het niet noodzakelijk dat het in een verdrag staat. Mocht het niet in een verdrag staan, dan is het ook goed mogelijk om het wel toe te passen, hoewel het er niet in staat.

Ik heb niet het idee dat de dertien landen die niet exporteren of de vier landen die al lagere bedragen exporteren, geen gemeenschapstrouw hebben. Wij willen gewoon blijven exporteren; dat houdt dit wetsvoorstel althans in. Wij blijven exporteren op een niveau waardoor de mensen in andere landen in een gelijke positie wordt gebracht als de mensen in Nederland. Wij geven ze dus geen betere positie. Ik heb beargumenteerd waarom wij dat willen. Dit lijkt mij een heel logische redenering. Van daar de brede steun die voor dit stelsel verkregen is.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik vind het een beetje gek dat de minister dezelfde vergelijking maakt als de heer Terpstra en erop wijst dat andere landen het ook doen. In zijn antwoord in eerste termijn heeft de minister heel duidelijk aangegeven dat deze landen in een bilateraal verdrag hebben opgenomen dat het mag. Dat is een groot verschil. Als landen onderling hebben afgesproken dat dit mag, is er natuurlijk niks aan de hand. Dat heeft niets met gemeenschapstrouw te maken; het gaat om bilaterale verdragen. Ik denk dat wij, als wij deze weg inslaan, de associatieovereenkomsten wel degelijk anders gaan uitleggen dan de andere lidstaten en een verdragsschending begaan. Dat kun je niet zeggen van de andere EU-lidstaten.

Minister **Kamp**:

Ik ben het daar geheel mee oneens. In de jaren vijftig, zestig en zeventig hebben wij verdragen afgesloten waarin het woonlandbeginsel wat ons betreft helemaal niet aan de orde is. Gesteld dat in zulke verdragen niets staat over het woonlandbeginsel, maar dat er ook niet in staat dat het woonlandbeginsel niet mag worden toegepast. Gesteld dat wij op een gegeven moment in Nederland tot de conclusie komen dat het duidelijk op een andere manier kan en dat dit in vervoloverdragen wordt opgenomen en dat wij uiteindelijk gaan besluiten dat wij het systeem gaan veranderen. Het is namelijk niet redelijk om in Nederland relatief meer te gaan betalen dan in andere landen; we gaan gewoon in al die landen hetzelfde betalen. Als wij dat gaan doen, kunnen ons niet de verdragen tegengeworpen worden waarin die ruimte niet uitdrukkelijk is genoemd. De ruimte is in dat verdrag ook niet weggenomen. Daarom kan het zoals wij het nu doen, naar mijn overtuiging. Van een gebrek aan gemeenschapstrouw is volgens mij geen sprake.

Wat de verschillende artikelen betreft, denk ik dat ik heel uitdrukkelijk aangegeven heb waar een redenering niet klopt en waar een verkeerd uitgangspunt is gekozen. Ik hoop dat dit ook voor enkele van de fracties, namens welke mevrouw Strik het standpunt heeft verwoord, overtuigend zal blijken te zijn.

## Kamp

De heer Elzinga vroeg zich af of ik de expertise erken van de adviseurs die de Kamer heeft ingeschakeld. Natuurlijk erken ik die, maar het is in de juridische wereld niet zo dat hij gelijk heeft als hij expertise heeft. Er zijn ook anderen met expertise die graag bereid zijn om jou te vertellen waarom die anderen het helemaal verkeerd hebben. Iedereen moet er gewoon zelf voor zorgen dat men de overtuiging heeft dat het eigen verhaal klopt en dat men daarvoor de benodigde deskundigheid inschakelt waar men goed naar luistert. Als de andere deskundigheid tegengeworpen wordt, moet men ervoor zorgen dat men daar met argumenten op reageert. Dat is precies wat ik heb gedaan. Naast het respect dat ik heb voor de expertise van de adviseurs die de Eerste Kamer heeft ingeschakeld, heb ik ook respect voor de eigen deskundigheid waarover ik kan beschikken; dan spreek ik ook over de mensen waar ik mee mag werken. Wij hebben ook deskundigheid. Wij hebben zowel ons eigen verhaal onderbouwd als ook gereageerd op wat daartegenin is geworpen. Mochten wij op bepaalde punten aanvulling van onze eigen deskundigheid wenselijk achten, dan zijn wij nooit onbereidwillig om daartoe over te gaan.

De heer Elzinga stelde dat Caraïbisch Nederland niet als eerlijk ervaart wat er gebeurt. Echter, in Caraïbisch Nederland krijgt men uitkeringen die dezelfde koopkracht bieden als in Nederland. Dat is eerlijk. Misschien vindt men dat niet zo eerlijk, omdat men wat minder in de portemonnee krijgt. Als men echter wat meer in de portemonnee krijgt vanwege een gunstig volksgezondheidsstelsel, hoor ik ook geen geklaag. Als men wat meer in de portemonnee krijgt omdat men als AOV'er – die 1110 dollar per maand voor een echtpaar bedraagt – geen belasting hoeft te betalen, dan hoor ik daar ook niet over klagen. En ik hoor de mensen daar ook niet klagen over het feit dat er één tarief geldt voor de inkomstenbelasting. Je moet dus telkens het geheel overzien. Je moet zelf bekijken of het verhaal klopt en of het objectief overeind blijft. Naar mijn overtuiging is het redelijk wat wij doen naar Caraïbisch Nederland toe.

De heer Ester vroeg of ik een integrale notitie over de sociaaleconomische situatie en de aandachtspunten ten aanzien van de Caraïbisch-Nederlandse eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba kan opstellen. Het lijkt mij niet verstandig om dat te doen. Sinds 10 oktober 2010 maken de eilanden deel uit van het land Nederland. Middels het Statuut hebben wij een apart socialezekerheidsstelsel mogelijk gemaakt. Dat was ook absoluut noodzakelijk. Hadden wij dat niet gedaan, dan waren de uitkeringen daar veel hoger geweest dan de lonen. Het minimumloon ligt daar gewoon veel lager dan in Nederland. In Nederland zijn de uitkeringen gerelateerd aan het minimumloon. Als wij uitkeringen gaan betalen die veel hoger liggen dan het minimumloon daar, krijg je een heel groot probleem om mensen te motiveren om aan het werk te gaan. Dat zou de situatie op die arbeidsmarkt ontwrichten.

Bovendien speelt het volgende. Als je de uitkeringen daar op gaat trekken, zul je de lonen ook moeten verhogen, wil je de mensen toch aan het werk houden. Dat betekent dat zo'n eiland zich in Zuid-Amerika en in het Caraïbisch gebied helemaal uit de markt prijst. Dat zou een grote verslechtering van de situatie voor de eilandbewoners tot gevolg hebben. Ook zou het leiden tot een enorme kostenpost voor Nederland, dat dit financieel allemaal weer zou moeten opvangen. Bij de overgang van de drie eilanden naar het land Nederland is een periode van vijf jaar rust op het terrein van de wetgeving afgesproken. In

die periode zijn wij ook op sociaaleconomisch gebied met een aantal zaken bezig. We hebben met andere ministeries, namelijk van EL&I, OCW en BZK, afgesproken om dat gezamenlijk met de andere eilandsbesturen aan te pakken. Ik zal mij die inspanningen in de loop van de komende jaren getroosten; mijn collega's zullen dat ook doen. Wij zullen de ontwikkelingen volgen. Op het moment dat de situatie daar is veranderd en het zinvol is om zowel naar de eilanden als naar de Eerste Kamer en Tweede Kamer toe in beeld te brengen wat daar is veranderd en wat daar mogelijk voor ander sociaal beleid gevoerd zou kunnen worden, zal ik niet schromen om dat te gaan doen. Ik wil nu geen notitie met een datum toezeggen, maar ik zal in de periode van vijf jaar met legislatieve rust, aan de ontwikkeling werken. Op een gepast moment zal ik de zinnvolle informatie bij de Kamer presenteren.

Dit was het wat mij betreft in tweede instantie.

De beraadslaging wordt gesloten.

### De voorzitter:

Ik dank de minister zeer. Daarmee zijn we aan het einde gekomen van de behandeling van dit wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Ik constateer dat dit het geval is. De stemming over het wetsvoorstel zal volgende week dinsdag plaatsvinden in deze plenaire zaal.

Sluiting 16.48 uur.