

Vergaderjaar 2012–2013

33 162

Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 20 november 2012

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met aanhoudende zorg kennis genomen van de memorie van antwoord van de regering aan de Eerste Kamer. Zij hebben nog enkele aanvullende vragen.

De leden van fractie van de **PVV** hebben gelet op het voorlopig verslag van de vaste commissie van 25 september 2012 en de memorie van antwoord daarop van 19 oktober enige nadere vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enige vragen, mede namens de leden van de **SP**-fractie.

De leden van de fractie van **D66** hebben zich aangesloten bij enkele vragen van de fractie van de PvdA en een enkele vraag van de fractie van GroenLinks.

Onderbouwing exportbeëindiging kinderbijslag / kindgebonden budget

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag, mede namens de fractie van **D66**, ten aanzien van de kwestie of er binnen het kader van de Algemene Kinderbijslagwet met dit wetsvoorstel al dan niet sprake is van een principiële koerswijziging met discriminatoire effecten naar verze-kerden met kinderen in niet-Unie landen, te weten van het personaliteits-beginsel (verblijfsstaat verzekerde) naar het nationaliteitsbeginsel (verblijfsstaat kind). Deze leden zijn nog niet door het antwoord van de regering overtuigd dat dit in het kader van het kinderbijslagbeleid niet het

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA) (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Dijk (PVV) (vice-voorzitter), Sörensen (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD), Kok (PVV)

geval zou zijn. Hoe kunnen zij het anders zien dan dat het wetsvoorstel in het bijzonder gericht is op ouders waarvan de kinderen buiten de Europese Unie wonen? Bovendien is de Europese Unie de afgelopen decennia sterk uitgebreid, van 12 staten in de jaren '70 naar 27 staten thans, en blijft op grond van het Unierecht de export van kinderbijslag naar deze landen in tact. De regering meldt daarnaast dat 13 van de 27 lidstaten geen kinderbijslag (meer) exporteren buiten de EU. De leden van de PvdA-fractie ontvangen in aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag en bijlage 1 daarbij (33 162, nr. 6) graag meer gedetailleerde gegevens omtrent de landen die daar wel en die daar niet toe behoren, zo mogelijk met vermelding van de aantallen buitenlandse werknemers uit niet-Unielanden.

Kan de regering zich voorstellen dat zich soms gegronde redenen voordoen waarom ouders hun kinderen, al dan niet tijdelijk, elders laten wonen? Voorts vragen de leden van bovengenoemde fracties of er naar het oordeel van de regering bij aannahme van dit wetsvoorstel een zekere prikkel voor ouders kan ontstaan om de kinderen in Nederland woonachtig te laten zijn. Zo ja, acht de regering deze prikkel tot gezinshereniging in Nederland wenselijk?

De regering meldt in de memorie van antwoord dat het kabinet-Rutte I het standpunt van het kabinet-Balkenende IV heeft verlaten. In 2009 liet minister Donner de Kamer nog weten dat er goede gronden zijn om voor kinderen die buiten de EU wonen, maar van wie de ouders hier verzekerd zijn, kinderbijslag uit te keren, omdat het doel van de kinderbijslag is dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. Voor het kabinet-Balkenende IV gold die doelstelling ongeacht de plaats waar de ouders hun kinderen opvoeden. Onderschrijft kabinet-Rutte II deze visie, of volgt het de visie van het kabinet-Rutte I? De leden van de fracties van **GroenLinks, SP en D66** krijgen hierop graag een toelichting.

Volgens de regering is het wetsvoorstel niet in strijd met artikel 59 van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid (EVSZ) omdat voor de toepassing van dit artikel een verdrag nodig is en een dergelijk verdrag niet is gesloten. De leden van de fractie van GroenLinks wijzen in dit kader op het Explanatory Memorandum bij het EVSZ, dat met betrekking tot deze voorwaarde heeft bepaald: «In these circumstances the Convention could not be too rigid. On the contrary some of the subject matter calls for flexibility. The Convention has thus been designed to be complete and flexible at the same time. Most of the provisions, including the basic provisions particularly dealing with equality of treatment, transfer of benefits and the adding together of periods of insurance, residence, employment or other occupational activity, are to apply automatically as soon as the Convention enters into force. The application of other provisions, relating notably to sickness, unemployment and family benefits, is subject to the conclusion of bilateral or multilateral agreements.» Het memorandum maakt dus duidelijk dat met de inwerking-treding van het EVSZ het discriminatieverbod, inclusief het verbod van indirecte discriminatie, van toepassing is geworden. Gelet op de overwegingen van het Hof van Justitie bij het arrest Pinna is daarom te concluderen dat niet exporteren indirect discriminatoir is, aangezien de maatregel kinderbijslaggerechtigden van Turkse afkomst (of uit een ander Verdragsland afkomstig) veel zwaarder treft dan andere kinderbijslaggerechtigden, omdat zij vanwege hun situatie vaker met de beëindiging te maken zullen krijgen. Erkent de regering dit en zo ja, wat is dan de objectieve rechtvaardiging van deze indirecte discriminatie?

De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering van oordeel is dat in deze fase op voorhand al rekening moet worden gehouden met concept-besluiten van de zijde van de Europese Commissie met betrekking tot coördinatie-afspraken omtrent sociale zekerheid. Zo ja, wat kunnen – procedureel en inhoudelijk – de consequenties zijn?

Aanpassing en opzegging verdragen

De leden van de **PvdA**-fractie hebben, mede namens de fractie van **D66**, nog enkele vragen over de aanpassingen die in de verdragen met maar liefst 20 landen nagestreefd worden. Zij constateren dat dit blijkens de verstrekte gegevens tot op heden slechts met twee landen gerealiseerd is, te weten met de Filipijnen en Zuid-Korea en dat het daarbij niet om grote aantallen kinderen gaat voor wie thans kinderbijslag geëxporteerd wordt. Graag ontvangen zij van de regering een inschatting hoe de verdragsonderhandelingen met de overige 18 landen zullen verlopen, mede op basis van een rapportage over de daarbij tot nu toe opgedane ervaringen. Met hoeveel landen verwacht de regering in de komende tijd overeenstemming te kunnen bereiken en met hoeveel landen zijn naar inschatting van de regering grote problemen te verwachten? De leden van de **PvdA**-fractie stelden in het voorlopig verslag (33 162, B) ook een vraag over de onderhandelingen met Marokko. Zij zouden daar nog graag een antwoord op willen ontvangen.

Uit een nadere analyse volgt dat voor 20 landen aanpassing van het verdrag noodzakelijk is om de export van kinderbijslag stop te zetten. Indien geen of geen tijdige instemming van de verdragspartner wordt verkregen, dient de regering de betreffende verdragen op te zeggen. Nu het kennelijk de verwachting van de regering is dat er verdragspartijen zullen instemmen en dit tot nu toe beperkt is tot twee landen, vragen de leden van de **PVV**-fractie de regering aan te geven op welke termijn tot opzegging zal worden overgegaan.

Kan de regering – tegen de achtergrond van het feit dat Nederland op grond van internationaal recht geen verplichting heeft tot instandhouding van de kinderbijslag en deze in beginsel kan intrekken en het wetsvoorstel bovendien in overgangsrecht voorziet – aangeven wat wordt bedoeld met de opmerking dat in geval van opzegging «een brede en zorgvuldige afweging vereist is»? In welke mate kan een dergelijke afweging leiden tot vertraging of zelfs tot het niet opzeggen van verdragen? Is de regering in dit opzicht overigens niet van oordeel dat opzegging al direct voortvloeit uit onderhavig voorstel van wet casu quo het niet instemmen door een verdragspartner met opzegging en dat daarmee de bedoelde afweging achterwege kan blijven?

Ook krijgen de leden van de **PVV**-fractie graag een overzicht van de regering van alle gepleegde en voorgenomen inspanningen, lopende en aan te vangen besprekingen en onderhandelingen in het kader van de verdragsopzeggingen.

Positie Turkije

Ten aanzien van de verdragsaanpassing met Turkije hebben de leden van de **PvdA**-fractie en die van de **D66**-fractie nog enkele aanvullende vragen. De regering constateert in de memorie van antwoord ten aanzien van artikel 33 van het sociale zekerheidsverdrag met Turkije het volgende: «De uitleg dat dit artikel een verplichting zou bevatten tot export van kinderbijslag voor Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Nederland verblijven ook als een dergelijke verplichting niet zou bestaan voor Nederlanders die in Nederland

verblijven en waarvan de kinderen in Turkije verblijven, is in strijd met het eerste beginsel.» Voor de volledigheid vermelden deze leden opnieuw dat de tekst van artikel 33, lid 1 als volgt luidt: «Turkse werknemers die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven of worden opgevoed, hebben recht op kinderbijslag op dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers.» Deelt de regering het standpunt van deze leden dat een interpretatie op basis van de gewone betekenis van deze woorden naar normaal spraakgebruik (zie de hoofdinterpretatieregel in artikel 31 van het Weens Verdragenverdrag) niet zonder meer leidt tot de uitleg van de regering dat deze bepaling gelezen moet worden als uitsluitend te handelen over Turkse en Nederlandse werknemers met kinderen die in Turkije woonachtig zijn en niet over Nederlandse werknemers in het algemeen? Teneinde de betekenis en relevantie van deze opvatting van de regering goed te kunnen waarderen, vragen de leden van deze fractie hoe een beoordeling in het licht van het genoemde tweede en derde beginsel uitpakt en om feitelijke informatie over het aantal Nederlandse onderdanen die in Turkije werkzaam zijn en waarvan de kinderen in Turkije verblijven.

De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering ten aanzien van Turkije, waarbij in het betreffende verdrag niet in een exportverplichting is voorzien, aan te geven op welke termijn tot stopzetting wordt overgegaan, mede gelet op de interpretatie van artikel 33 van het verdrag met Turkije.

Volgens de leden van de fractie van **GroenLinks**, hierin gesteund door de leden van de **SP**-fractie, leidt het wetsvoorstel tot strijd met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zoals neergelegd in artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 3 van Besluit nr. 3/80. De regering is blijkens de memorie van antwoord van mening dat Besluit 3/80 niet in de weg staat aan beëindiging van de export van de kinderbijslag naar Turkije, omdat artikel 6 van dit besluit een bijzondere bepaling zou zijn, waardoor beëindiging niet in strijd zou zijn met artikel 3. De leden van deze fracties willen graag van de regering weten waar zij dit op baseert. Artikel 6 valt immers net als artikel 3 onder Titel I van het Besluit, getiteld «bijzondere bepalingen, en niet onder Titel III, getiteld bijzondere bepalingen. Ook hier vragen deze leden daarom naar de objectieve rechtvaardiging die aan de indirecte discriminatie ten grondslag zou liggen.

In hoeverre is de wetswijziging in overeenstemming met de stand-still bepalingen van het Associatierecht, artikel 13 Besluit nr. 1/80 en artikel 41 van het Aanvullend Protocol?

Overig

De leden van de **PvdA**-fractie verzoeken de regering om meer specifieke gegevens over de omvang van de te behalen bezuiniging, met inachtneming van de effecten van de toepassing van het woonlandbeginsel. Zij constateren dat de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, in antwoord op de door de leden van de PvdA-fractie gesteunde vragen van de fractie van GroenLinks, voor de eerste maal tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Staten-Generaal concrete informatie bevat over de aantallen kinderen om wie het gaat. Hoe beoordeelt de regering deze drastische teruggang, ook in combinatie met de toepassing van het woonlandbeginsel, waarvan de PvdA-fractie in de Eerste Kamer zich bij de behandeling van het daartoe strekkende wetsvoorstel geen principieel tegenstander heeft betoond?

Ook vragen de leden van deze fractie de regering, in het licht van de verstrekte informatie over de te verwachten bezuinigingen (voorlopig geschat op 1 à 1,5 miljoen Euro per jaar), toe te lichten in hoeverre alle

inspanningen tot verdragsaanpassing, inclusief mogelijkerwijs verstoorde verhoudingen met bepaalde verdragspartners, in verhouding staan tot de te realiseren besparing.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben tot slot met enige bevreemding kennisgenomen van de informatie dat ten aanzien van kinderen woonachtig in Bolivia, Costa Rica, Gambia, Mali en Mexico het wetsvoorstel reeds anticiperend is toegepast. Zij vragen, mede namens de fractie van **D66**, wat ingeval van niet-aanname van dit wetsvoorstel de situatie ten aanzien van kinderbijslag aan kinderen uit deze landen is. Voorts vragen zij of de regering bereid is om bij aanneming van het wetsvoorstel een overgangstermijn van een jaar in plaats van zes maanden in acht te nemen, teneinde de ouders een langere periode te gunnen zich op de stopzetting van de kinderbijslaguitkering voor te bereiden.

De leden van de fractie van de **PVV** vernemen graag of de instellingen die belast zijn met de uitvoering, ook daadwerkelijk in staat zijn om de vereiste stopzetting met ingang van de beoogde datum van inwerking-treding van de wet (of zoveel eerder) uit te voeren en hierin geen vertragende factor is gelegen.

De leden van de fractie van **GroenLinks**, hierin gesteund door de leden van de **SP**-fractie, achten de kans aanzienlijk dat de wetswijziging de Nederlandse staatskas meer kost dan oplevert, aangezien bij de berekening nog geen rekening is gehouden met de kosten die gemoeid zijn met het maken van het wetsvoorstel, het onderhandelen over de aanpassingen van verdragen en de kosten van mogelijke procedures. Achten de regering het wetsvoorstel ook wenselijk indien dit zou leiden tot een negatief saldo?

De leden van de commissie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

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

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