

Vergaderjaar 2013–2014

33 162

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

J

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 april 2014

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft in haar vergadering van 28 januari jl. gesproken over de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 december 2013 in reactie op de vragen van de commissie over de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel over de exportbeperking van de kinderbijslag en de kabinetsreactie hierop.² De commissie heeft daarbij tevens de recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam³ betrokken over het terugdraaien van de verlaging van de kinderbijslag op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid in een aantal zaken.⁴ Naar aanleiding van de brief van 19 december 2013 en de uitspraak van 10 januari 2014 heeft zij de Minister op 5 februari 2014 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 17 april 2014 gereageerd.

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

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

¹ Samenstelling:

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

² Verslag schriftelijk overleg, Kamerstukken I 2013/14, nr. 33 162, H.

³ Uitspraak 10 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:50.

⁴ Nadien hebben de leden kennisgenomen van uw brief d.d. 30 januari 2014 aan de Tweede Kamer met een reactie op de motie-Heerma, in afschrift aangeboden aan de Eerste Kamer.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Den Haag, 5 februari 2014

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in haar vergadering van 28 januari jl. gesproken over uw brief van 19 december 2013 in reactie op de vragen van de commissie over de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel over de exportbeperking van de kinderbijslag en de kabinetsreactie hierop.⁵ De commissie heeft daarbij tevens de recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam⁶ betrokken over het terugdraaien van de verlaging van de kinderbijslag op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid in een aantal zaken.⁷ Naar aanleiding van de brief van 19 december 2013 en de uitspraak van 10 januari 2014 legt de commissie u nog graag enige vragen en opmerkingen voor.

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden van de regering, alsmede van de uitspraak van de rechtbank van 10 januari jl. over de verlaging van de kinderbijslag en hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen. De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering. Zij hebben tevens kennisgenomen van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam over de verlaging van de kinderbijslag op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Zij maken van de gelegenheid gebruik nog enkele nadere vragen te stellen en sluiten zich tevens aan bij de vraag van **CDA**-fractie over de betekenis van de uitspraak van 10 januari jl. voor de voortgang van voorliggend wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie sluiten zich daarnaast aan bij een tweetal vragen van de PvdA-fractie. De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de brief van 19 december weinig recht doet aan de twijfel die spreekt uit de door de Raad van State op 7 juni 2013 uitgebrachte voorlichting⁸; zij ontvangen dan ook nog graag een nadere toelichting. De leden van de fractie van **D66** sluiten zich aan bij de vragen van bovengenoemde fracties.

Uitspraak woonlandbeginsel

De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag of u voornemens bent tegen het vonnis van de Rechtbank Amsterdam in beroep te gaan. Zo ja, op welke gronden is dat beroep dan te baseren? Worden er maatregelen getroffen om de door ouders op te brengen onderhoudskosten te relateren aan het bedrag voor kinderbijslag in een land waarvoor het woonlandbeginsel geldt, nu de rechtbank die relatie duidelijk benoemd heeft en daarmee de gronden geeft voor strijdigheid met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)? Kunt u aangeven wat het oordeel van de regering is nu de rechtbank geconcludeerd heeft dat er strijdigheid bestaat tussen de genomen besluiten en artikel 5 van het verdrag met Marokko?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam over de strijdigheid van de verlaging van de kinderbijslag op grond van de Wet woonlandbeginsel in de sociale

⁵ Verslag schriftelijk overleg, Kamerstukken I 2013/14, nr. 33 162, H.

⁶ Uitspraak 10 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:50.

⁷ Nadien hebben de leden kennisgenomen van uw brief d.d. 30 januari 2014 aan de Tweede Kamer met een reactie op de motie-Heerma, in afschrift aangeboden aan de Eerste Kamer.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken I 2012/13, 33 162, G.

zekerheid met artikel 5 van het Nederlands-Marokkaans Sociale Zekerheidsverdrag. Zij vragen naar de implicaties van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam d.d. 10 januari 2014 inzake het terugdraaien van de toepassing van verlaging kinderbijslag op grond van de Wet Woonlandbeginsel. Kan deze uitspraak, in combinatie met de eerdere uitspraak van 22 augustus 2013 over het niet toepassen van de verlaging van nabestaandenuitkeringen aan Marokkaanse en Turkse weduwen op grond van het woonlandbeginsel wegens strijd met geldend recht⁹, naar het oordeel van de regering ook gevolgen hebben voor de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van het onderhavige wetsvoorstel einde export uitkeringen kinderbijslag? Zo dat het geval is, zou het dan niet verstandig kunnen zijn einduitspraken over de toepassing van de Wet woonlandbeginsel af te wachten alvorens dit verdergaand wetsvoorstel over einde export kinderbijslag in de Eerste Kamer in stemming te brengen?

De leden van de fracties van **PvdA** en **CDA** vernemen graag of ten aanzien van deze beide uitspraken een hoger beroep loopt. In antwoord op vragen van de pers over de meest recente rechterlijke uitspraak over het woonlandbeginsel, gaf de Minister aan dat «zijn eerste prioriteit bij het woonlandbeginsel ligt» (...) «en dan kunnen we daarna weer met dat andere voorstel [33 162] aan de slag.» Uit deze uitspraak van de Minister leiden de leden van beide fracties af dat u de behandeling van wetsvoorstel 33162 wilt aanhouden, totdat er een uitspraak is in hoger beroep. Is dat juist? De leden van de CDA-fractie, hierin gesteund door de leden van de PvdA-fractie, zouden een dergelijke handelwijze in ieder geval verstandig vinden.

Onderbouwing exportbeëindiging kinderbijslag

Nu een heel kalenderjaar is verstreken sinds de plenaire behandeling van wetsvoorstel 33162 in de Eerste Kamer in december 2012, stellen de leden van de fracties van **PvdA** en **CDA** het op prijs een update te ontvangen over het aantal kinderen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Heeft de trend die zich de afgelopen jaren aftekende dat het om een afnemend aantal kinderen gaat, zich ook in 2013 voortgezet?

De leden van de **GroenLinks**-fractie wijzen erop dat de Raad van State de regering adviseert het doel van het voorstel nader uit te werken (p. 5), dan wel de motivering nader toe te lichten (p. 31). Het mag niet om budgettaire motieven gaan. Zij zien een nadere uitwerking en toelichting echter niet terug in de brief van 19 december. Kunt u alsnog gehoor geven aan het advies van de Raad van State?

De regering noemt als doel van de wet dat de AKW alleen bestemd is voor in Nederland verblijvende kinderen. Hoe verhoudt dit doel zich tot de uitzondering die gemaakt wordt voor de kinderen die verblijven in de Caribische gebiedsdelen?

De bezuinigingen van het stopzetten van de kinderbijslag worden in de memorie van toelichting geraamd op 6 miljoen. Gaat deze schatting uit van de export van het volledige bedrag aan kinderbeslag of van de door het woonlandbeginsel verlaagde uitkering?

Bilateraal verdrag Nederland-Turkije

De leden van de **PvdA**-fractie roepen de in de brief van 24 september 2013¹⁰ geuite zorgen in herinnering dat de regering het risico lijkt te

⁹ Uitspraak 22 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5315.

¹⁰ Verslag schriftelijk overleg, Kamerstukken I 2013/14, nr. 33 162, H, p. 3.

onderschatten dat de Nederlandse rechter vanuit het oogpunt van rechtsbescherming genegen zal zijn tot het kiezen van een ruime in plaats van een beperkte uitleg van de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije. Dit, afgezien van de tekst, ook in het licht van de constante en consistente praktijk van het Nederlandse beleid tussen 1968 en 2011 waarbij steeds is uitgegaan van de exporteerbaarheid van kinderbijslag. Zij verzoeken u opnieuw om een reactie op dit punt in het licht van de twee recente rechterlijke uitspraken.

De leden van de PvdA-fractie stellen het op prijs dat de regering blijkens de antwoorden op de vragen bereid is naar de opvattingen en argumenten van de Turkse autoriteiten te luisteren in de onderhandelingen die Nederland initieert met als doel het einde van de export van kinderbijslag te bewerkstelligen. Kunt u namens de regering een algemeen geactualiseerd overzicht geven van de stand van de onderhandelingen met diverse verdragspartijen, zonder daarbij in detail te treden over de onderhandelingsstrategie en de zich voordoende concrete geschilpunten? Op welke gronden is de regering van mening dat zij eerst het krachtige instrument van een aangenomen nationale wet nodig heeft teneinde verdragswijzigingen te bewerkstelligen? Zou niet eerder de omgekeerde volgorde voor de hand liggen, dat wil zeggen eerst een verdragsaanpassing en vervolgens nationale wetgeving?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de antwoorden op hun vragen over de overgangstermijn dat de regering onder omstandigheden bereid is een langere termijn dan zes maanden te overwegen voor de ingang van het wetsvoorstel teneinde de betrokken ouders en kinderen een langere periode te geven zich op de stopzetting van de uitkering voor te bereiden. De regering koppelt dit evenwel aan de uitkomst van de verdragsonderhandelingen en stelt zelfs dat onder omstandigheden het overgangsrecht kan worden verlengd «tot maximaal 18 jaar wat neerkomt op het eerbiedigen van bestaande uitkeringen». De leden van deze fractie vragen zich met enige zorg af of aldus niet een zeer verschillende situatie per land en daarmee rechtsongelijkheid kan ontstaan, aangezien de uitkomst van de verdragsonderhandelingen over overgangsrecht per land kunnen gaan verschillen en er bovendien ook landen zijn met wie Nederland geen sociale zekerheidsverdrag heeft. Zij verzoeken u om een reactie op het bovenstaande te geven.

Ten aanzien van het bilateraal verdrag Nederland-Turkije, merken de leden van **GroenLinks** op dat de regering kiest voor een beperkte uitleg van artikel 33, terwijl de Raad van State er in de uitgebrachte voorlichting van uitgaat dat zowel een beperkte als ruime uitleg mogelijk is. Kunt u toelichten waarom de regering gekozen heeft voor de beperkte uitleg en daarbij ingaan op de volgende punten. Ten eerste was het doel van het bilaterale verdrag dat in 1966 werd gesloten primair het waarborgen van de sociale zekerheidsaanspraken van Turkse werknemers. In 1966 leefden er nauwelijks Nederlandse werknemers in Turkije en was er dus geen reden om te moeten regelen dat ook zij recht zouden hebben op kinderbijslag voor hun in Turkije wonende kinderen. De Turkse werknemers namen hun kinderen destijds meestal niet mee naar Nederland, dus een vergelijking met Nederlanders die recht hebben op kinderbijslag in Nederland ligt veel meer voor de hand. Ten tweede merkt de Raad van State op (p. 17) dat als voor de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) verzekerde Turkse onderdanen geen recht zouden hebben op kinderbijslag voor in Turkije wonende kinderen, artikel 35 van het Administratief Akkoord geen praktische betekenis zou hebben. Artikel 35 Administratief Akkoord luidt: Voor de toepassing van artikel 33 van het Verdrag, verlenen de Turkse organisaties hun goede diensten aan de Nederlandse organen, in het bijzonder met het oog op de controle van de noodzakelijke

gegevens voor het verlenen van kinderbijslagen, die door de Nederlandse organen verschuldigd zijn voor in Turkije woonachtige kinderen. Ten derde is artikel 33 gezien zijn plaats in het Verdrag geen gelijke behandlingsbepaling (hetgeen de beperkt uitgelegde variant wel suggereert). Gelijke behandelingsbepalingen staan altijd in het begin van dit soort Verdragen. Artikel 33 beoogt de waarborging van een bepaald recht op kinderbijslag (namelijk hetzelfde recht dat Nederlandse werknemers in Nederland hebben). Ten slotte lijkt een uitleg naar analogie van de Duitse bepaling: «*Anspruch auf Kindergeld, als hielten sich die Kinder gewöhnlich im Gebiet der ersten Vertragspartei [is Duitsland] auf*» (p. 47) het meest voor de hand te liggen.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen ook graag of u bereid bent om, nu er onenigheid is over de uitleg van artikel 33, op grond van de geschillenregeling van artikel 41, de vraag naar de interpretatie voor te leggen aan een scheidsrechtelijke commissie.

De regering staat er voor open om, mochten de verdragspartijen dat als voorwaarden stellen, een overgangstermijn in te voeren, mogelijk tot achttien jaar, zo blijkt uit de brief van 19 december jl. Bovendien erkent de regering dat, mocht zij niet tot een vergelijk komen met de verdragspartijen, er meerdere belangen moeten worden afgewogen alvorens tot het besluit te komen tot opzegging van het bilateraal verdrag. Met deze vooruitblikken impliceert de regering dat, mocht voorliggend wetsvoorstel in de Eerste Kamer worden aangenomen, dit geenszins betekent dat die wet zal worden uitgevoerd, of althans niet in de huidige vorm. De leden van de GroenLinks-fractie achten deze volgorde onwenselijk en willen graag weten of het niet logischer is om eerst na de afronding van de onderhandelingen, eventueel gevolgd door een afweging over een opzegging, te komen met een wetsvoorstel ter uitvoering van deze stappen.

De leden van de commissie zien uw reactie antwoord met belangstelling tegemoet en ontvangen deze bij voorkeur binnen vier weken.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 17 april 2014

Bij brief van 5 februari jl. zond u mij uw reactie op de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) inzake de internationaalrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel herziening exportbeperking kinderbijslag (verder: de Whék) en de kabinetsreactie hierop. Hierbij ontvangt u mijn reactie op de door u gestelde vragen.

Uitspraak woonlandbeginsel

De leden van de VVD-fractie vragen of ik in beroep ga tegen de uitspraak van 10 januari jl.¹¹ van de rechtbank Amsterdam en zo ja, op welke gronden.

Verder vragen zij wat het oordeel van de regering is nu de rechtbank geconcludeerd heeft dat er strijdigheid bestaat tussen de genomen besluiten en artikel 5 van het verdrag met Marokko. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hiernaar.

De rechtbank heeft op 10 januari jl. geoordeeld dat de toepassing van het woonlandbeginsel bij de vaststelling van de hoogte van de kinderbijslag ten behoeve van in Marokko wonende kinderen in strijd is met artikel 5, eerste lid van het Nederlands-Marokkaans Verdrag (NMV). Op dit punt komt de uitspraak overeen met de eerdere uitspraak van de rechtbank van 22 augustus 2013¹² over de toepassing van het woonlandbeginsel bij de vaststelling van de hoogte van nabestaandenuitkeringen van in Marokko wonende nabestaanden. Daartegen is de SVB destijds in beroep gegaan omdat de SVB van mening is dat de invoering en toepassing van het woonlandbeginsel niet in strijd wordt geacht met artikel 5 van het NMV en de rechter ten onrechte heeft geoordeeld dat dit wel het geval is. De SVB is dan ook tegen de uitspraak van de rechtbank van 10 januari jl. inzake de toepassing van het woonlandbeginsel bij de vaststelling van de hoogte van de AKW-uitkering in beroep gaan, wat betreft de Marokkaanse zaken, op dezelfde gronden als bij de uitspraak van 22 augustus 2013 over de Anw.

In de Turkse zaken heeft de rechter geoordeeld dat de toepassing van het woonlandbeginsel bij de vaststelling van de hoogte van de kinderbijslag ten behoeve van in Turkije wonende kinderen de rechterlijke toets kan doorstaan. Nu de SVB in het gelijk is gesteld, is hoger beroep niet aan de orde.

In de Egyptische zaak oordeelde de rechtbank dat het woonlandbeginsel niet mocht worden toegepast met betrekking tot de hoogte van de kinderbijslag omdat op de hoogte van de onderhoudseis voor uitwonende kinderen niet eveneens de woonlandfactor wordt toegepast. Ditzelfde geldt overigens ook voor de Marokkaanse zaken. De SVB heeft in de Egyptische zaak, evenals in de Marokkaanse zaken, hoger beroep ingesteld.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 21 maart 2014¹³ uitspraak gedaan in de zaak over de toepassing van het woonlandbeginsel op de Anw-uitkering van Turkse weduwen die in Turkije wonen. De SVB is door de CRvB in het ongelijk gesteld. Deze uitspraak ziet op Anw-uitkeringen aan weduwen in Turkije die voor 1 juli 2012 (dus vóór de inwerkingtreding

¹¹ Uitspraak 10 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:50.

¹² Uitspraak 22 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5315.

¹³ Uitspraak 21 maart 2014 ECLI:NL:CRVB:2014:845.

van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (verder: Wet woonlandbeginsel) zijn toegekend.

Op 28 maart 2014 heeft de zitting in hoger beroep over Anw-uitkering van Marokkaanse vrouwen die wonen in Marokko plaats gevonden.

Ik wil aan de uitspraak van 21 maart nog geen definitieve consequenties verbinden wat betreft het woonlandbeginsel als zodanig. Ik wil eerst de uitspraak van de CRvB over Anw-uitkeringen in Marokko (verwacht in mei 2014) en de uitspraken van de CRvB over de AKW-zaken afwachten.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of er maatregelen worden getroffen om de door ouders op te brengen onderhoudskosten te relateren aan het bedrag voor kinderbijslag in een land waarvoor het woonlandbeginsel geldt, nu de rechtbank die relatie duidelijk benoemd heeft en daarmee de gronden geeft voor strijdigheid met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).

De onderhoudsbijdrage houdt in dat, als het kind niet bij de ouders woont, de ouder moet aantonen dat hij genoeg uitgeeft ten behoeve van het kind. Dit is een voorwaarde voor kinderbijslag. Dit bedrag is € 416 per kwartaal voor enkele kinderbijslag en € 1.103 voor dubbele kinderbijslag.

Ik heb de uitspraak op het punt van de onderhoudseis nogmaals bestudeerd en ik ben van mening dat er goede argumenten zijn om in hoger beroep te gaan. Bij het tot stand brengen van de Wet woonlandbeginsel is gekeken naar de vraag of de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag, waaronder de hoogte van de onderhoudsbijdrage, ook moeten worden aangepast, als de hoogte van de kinderbijslag wordt vastgesteld met toepassing van het woonlandbeginsel. De algemene lijn van het woonlandbeginsel in de verschillende wetten is dat alle voorwaarden ongewijzigd blijven en dat alleen de hoogte van de uitkering zelf wordt vastgesteld met toepassing van de woonlandfactor. Dit werkt in de praktijk soms voordelig uit voor de burger en soms nadelig. Bijvoorbeeld de inkomenseis voor kinderen in de AKW: als in het buitenland de inkomens lager liggen, zal het kind niet snel boven de inkomensgrens bijverdienen. Er bestaat dan vaker recht op kinderbijslag dan in een vergelijkbare Nederlandse situatie. Het feit dat de kinderbijslag wordt vastgesteld met toepassing van het woonlandbeginsel maakt het bovendien niet moeilijker dan voorheen of onmogelijk om aan de onderhoudseis te voldoen.

In het wetsvoorstel kindregelingen wordt overigens voorgesteld niet meer te spreken van een onderhoudsbijdrage die «in belangrijke mate» bijdraagt aan het onderhoud. In de toekomst wordt alleen gesproken over een minimumbedrag dat de ouders moeten betalen voor het kind. Ook op dit punt wordt derhalve het hoger beroep door gezet en wordt de onderhoudsbijdrage vooralsnog niet aangepast aan het koopkrachtniveau van het desbetreffende land.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of de uitspraak van de rechtbank van 10 januari 2014 met betrekking tot de kinderbijslag, in combinatie met de eerdere uitspraak van 22 augustus 2013 over het niet toepassen van de verlaging van nabestaandenuitkeringen aan Marokkaanse en Turkse weduwen op grond van het woonlandbeginsel wegens strijd met geldend recht naar het oordeel van de regering ook gevolgen heeft voor de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van de Whet. De vervolgvraag die de PvdA stelt is of, indien bovenstaande vraag met ja beantwoord wordt, het verstandig zou zijn de einduitspraken over de toepassing van de Wet woonlandbeginsel af te wachten alvorens het verdergaande wetsvoorstel over einde export kinderbijslag in de Eerste Kamer in stemming te brengen. De leden van de fracties van PvdA en CDA verwijzen in dit kader naar mijn antwoord op vragen van de pers over de rechterlijke uitspraken over het woonlandbeginsel (10 januari 2014 en 22 augustus 2013), en zij vragen zich af of zij uit dit antwoord

mogen concluderen dat het mijn bedoeling is om de behandeling van de Whék aan te houden, totdat er een uitspraak is in hoger beroep. De leden van de CDA-fractie, hierin gesteund door de leden van de PvdA-fractie, zouden een dergelijke handelwijze in ieder geval verstandig vinden.

Het is geenszins mijn bedoeling de Whék langer aan te houden in afwachting van het eindoordeel van de rechter in de woonlandzaken. Juridisch noch beleidsmatig zijn hier argumenten voor. De genoemde uitspraak heeft geen implicaties voor de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van de Whék. De regering heeft van meet af aan onderkend dat artikel 5 van het NMV aanpassing behoeft ten einde de export van kinderbijslag naar Marokko te beëindigen. Zolang dat artikel ongewijzigd van toepassing blijft zal -ook na de inwerkingtreding van de Whék- de export van kinderbijslag voor in Marokko wonende kinderen moeten blijven plaatsvinden. Dat betekent evenwel niet dat de Whék onrechtmatig zou zijn. Deze verdragsafpraak gaat voor de nationale wet. In een monistisch stelsel doet het voor de gelding in de nationale rechtsorde niet ter zake of een regel een nationale dan wel internationale oorsprong heeft. Omzetting van de regel van internationale oorsprong in een nationale regel is niet nodig. Ons land heeft – zo wordt algemeen aangenomen – een gematigd monistisch stelsel met betrekking tot de doorwerking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De Nederlandse rechter dient in beginsel zowel de bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties als nationale rechtsregels toe te passen. Er is sprake van een nuancering (of matiging) van het monistische stelsel, omdat de toepasbaarheid beperkt is tot bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die (a) een ieder verbinden en (b) bekendgemaakt zijn¹⁴.

Beleidsmatig is het eveneens niet gewenst om de Whék langer aan te houden in afwachting van het eindoordeel van de rechter in de woonlandzaken.

Als de Whék in werking treedt kan de export van kinderbijslag en het kindgebondenbudget naar 13¹⁵ verdragslanden automatisch worden stopgezet.

De desbetreffende verdragen voorzien daarin. Voor 19 verdragen geldt dat het verdrag moet worden aangepast ten einde de export stop te zetten. Dit verzwakt de onderhandelingspositie van Nederland aanzienlijk. Van belang is nu dat de Whék wordt aangenomen in de Eerste Kamer zodat de verdragsonderhandelingen die zien op het beperken van de export van kinderbijslag naar landen buiten de EU kunnen worden gecontinueerd. Aanhouding van de Whék totdat er een uitspraak is in hoger beroep in de woonlandzaken is derhalve niet wenselijk.

Onderbouwing exportbeëindiging kinderbijslag

Nu een heel kalenderjaar is verstreken sinds de plenaire behandeling van de Whék in de Eerste Kamer in december 2012, stellen de leden van de fracties van PvdA en CDA het op prijs een update te ontvangen over het aantal kinderen waarop de Whék betrekking heeft.

Heeft de trend die zich de afgelopen jaren aftekende dat het om een afnemend aantal kinderen gaat, zich ook in 2013 voortgezet?

Met betrekking tot het aantal kinderen waarop de Whék betrekking heeft is er sprake van een daling. Ten opzichte van de plenaire behandeling in 2012 is het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag en kindgebonden

¹⁴ zie Kamerstukken II 2007/08, 29 861, nr. 19.

¹⁵ Nu Kroatië tot de EU is toegetreden resteren er 13 Whék-landen.

budget ontvangen wordt in het buitenland gedaald van 18.584 (stand ultimo 2011) naar 15.916 (stand 3^e kwartaal 2013). Een daling van ca. 14%. In de bijlage bij deze brief treft u een overzicht aan van de exportcijfers kinderbijslag (AKW) en kindgebondenbudget (Kgb) aan.

De leden van GroenLinks wijzen erop dat de Afdeling de regering adviseert¹⁶ het doel van het voorstel nader uit te werken (p. 5), dan wel de motivering nader toe te lichten (p. 31). Het mag niet om budgettaire motieven gaan. Zij zien een nadere uitwerking en toelichting echter niet terug in de brief van 19 december 2013 en vragen mij om alsnog gehoor te geven aan het advies van de Afdeling.

Anders dan u aangeeft in uw brief heb ik de motivering die aan de Whek ten grondslag ligt uiteengezet in mijn brief van 28 juni 2013¹⁷ aan de Tweede Kamer en naar deze motivering verwezen in mijn brief van 19 december 2013. Ik zal onderstaand deze motivering herhalen. De regering heeft als uitgangspunt dat belastinggefinancierde uitkeringen in principe niet exporteerbaar zijn buiten de EU/EER/Zwitserland. Kinderbijslag en kindgebonden budget zijn met name bedoeld voor een ondersteuning van ouders waarvan de kinderen in Nederland wonen. Het primaire doel van kinderbijslag en kindgebonden budget is het ondersteunen van ouders voor de kosten van kinderen. De kinderbijslag draagt daarmee bij aan de ontplooiingskansen van kinderen en aan het verminderen van bestedingsverschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen. De regering ondersteunt gezinnen met kinderen omdat daarin de basis wordt gelegd voor nieuwe generaties. Kinderen die wonen en opgroeien buiten Nederland hebben in de regel een minder sterke band met Nederland. Daarbij speelt een rol dat het wonen of langdurig volgen van onderwijs in het buitenland niet bijdraagt aan de integratie en de uiteindelijke participatie in het land waar de ouders wonen. Voor de kansen op de arbeidsmarkt en op andere gebieden van de Nederlandse samenleving is het beter dat kinderen hier opgroeien, hier naar schoolgaan en zo vertrouwd raken met de Nederlandse maatschappij.

De leden van GroenLinks geven aan dat de regering als doel van de wet aangeeft dat de AKW alleen bestemd is voor in Nederland verblijvende kinderen. Hoe verhoudt het doel van de Whek zich tot de uitzondering die gemaakt wordt voor de kinderen die verblijven in de Caribische gebiedsdelen?

De regering heeft als uitgangspunt dat het recht op kinderbijslag en kindgebondenbudget bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud voor kinderen die in Nederland wonen. Binnen het Koninkrijk der Nederlanden hebben de Caribische gebiedsdelen een speciale status: de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire en de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Als gevolg van deze bijzondere status behouden verzekerden hun recht op kinderbijslag ook als het kind in één van de genoemde gebiedsdelen woonachtig is.

De bezuinigingen van het stopzetten van de kinderbijslag worden in de memorie van toelichting geraamd op 6 miljoen. Gaat deze schatting uit van de export van het volledige bedrag aan kinderbeslag of van de door het woonlandbeginsel verlaagde uitkering, zo vragen de leden van GroenLinks.

Bij de raming van de besparing op de uitkeringslasten door het stopzetten van de kinderbijslag van € 6 miljoen is rekening gehouden met inwerking-

¹⁶ Voorlichting Raad van State 7 juni 2013 No. W12.13.0052/III.

¹⁷ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 162, nr.6.

trekking van het wetsvoorstel woonlandbeginsel per 1 januari 2013. Met de invoering van het woonlandbeginsel wordt al € 4 miljoen bespaard. Voor de totale besparing op de export van kinderbijslag en kindgebondenbudget is een bedrag van in het totaal 10 miljoen geraamd.

Bilateraal verdrag Nederland-Turkije

De leden van de PvdA-fractie roepen de in de brief van 24 september 2013¹⁸ geuite zorgen in herinnering dat de regering het risico lijkt te onderschatten dat de Nederlandse rechter vanuit het oogpunt van rechtsbescherming genegen zal zijn tot het kiezen van een ruime in plaats van een beperkte uitleg van de tekst van artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije. Dit, afgezien van de tekst, ook in het licht van de constante en consistente praktijk van het Nederlandse beleid tussen 1968 en 2011 waarbij steeds is uitgegaan van de exporteerbaarheid van kinderbijslag. Deze leden vragen mij om een reactie op dit punt in het licht van de twee recente rechterlijke uitspraken.

In de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 10 januari jl. is artikel 33 van het bilaterale verdrag tussen Nederland en Turkije aan de orde gekomen. De rechtbank heeft zich in deze uitspraak niet uitgelaten over de vraag of er sprake is van een beperkte of een ruime uitleg. De rechtbank overweegt in die uitspraak dat artikel 33 van het verdrag geen grond oplevert voor een recht op kinderbijslag zoals door eisers gewenst. Dit artikel ziet, aldus de rechtbank, op Turkse werknemers (of met hen gelijkgestelde) die werkzaam zijn in Nederland. Eisers zijn woonachtig in Turkije en niet werkzaam in Nederland. Artikel 33 is derhalve niet van toepassing in de zaken waarover uitspraak is gedaan.

Ten aanzien van het bilateraal verdrag Nederland-Turkije, merken de leden van GroenLinks op dat de regering kiest voor een beperkte uitleg van artikel 33, terwijl de Afdeling er in de uitgebrachte voorlichting van uitgaat dat zowel een beperkte als ruime uitleg mogelijk is.

De leden vragen toe te lichten waarom de regering gekozen heeft voor de beperkte uitleg en verzoeken daarbij in te gaan op de volgende punten. Ten eerste was het doel van het bilaterale verdrag dat in 1966 werd gesloten primair het waarborgen van de sociale zekerheidsaanspraken van Turkse werknemers. In 1966 leefden er nauwelijks Nederlandse werknemers in Turkije en was er dus geen reden om te moeten regelen dat ook zij recht zouden hebben op kinderbijslag voor hun in Turkije wonende kinderen. De Turkse werknemers namen hun kinderen destijds meestal niet mee naar Nederland, dus een vergelijking met Nederlanders die recht hebben op kinderbijslag in Nederland ligt veel meer voor de hand.

Ten tweede merkt de Afdeling op (p. 17) dat als voor de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) verzekerde Turkse onderdanen geen recht zouden hebben op kinderbijslag voor in Turkije wonende kinderen, artikel 35 van het Administratief Akkoord geen praktische betekenis zou hebben. Artikel 35 Administratief Akkoord luidt: Voor de toepassing van artikel 33 van het Verdrag, verlenen de Turkse organisaties hun goede diensten aan de Nederlandse organen, in het bijzonder met het oog op de controle van de noodzakelijke gegevens voor het verlenen van kinderbijslagen, die door de Nederlandse organen verschuldigd zijn voor in Turkije woonachtige kinderen.

Ten derde is artikel 33 gezien zijn plaats in het Verdrag geen gelijke behandelingsbepaling (hetgeen de beperkt uitgelegde variant wel suggereert). Gelijke behandelingsbepalingen staan altijd in het begin van dit soort Verdragen. Artikel 33 beoogt de waarborging van een bepaald

¹⁸ Verslag schriftelijk overleg, Kamerstukken I 2013/14, nr. 33 162, H, p. 3.

recht op kinderbijslag (namelijk hetzelfde recht dat Nederlandse werknemers in Nederland hebben).

Ten slotte lijkt een uitleg naar analogie van de Duitse bepaling: «Anspruch auf Kindergeld, als hielten sich die Kinder gewöhnlich im Gebiet der ersten Vertragspartei [is Duitsland] auf» (p. 47) het meest voor de hand te liggen.

De regering heeft gekozen voor een beperkte uitleg van artikel 33. De ruime uitleg zou namelijk als consequentie hebben dat, na de inwerking-treding van de Whék, op grond van dit artikel er voor Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland recht zou bestaan op kinderbijslag voor hun kinderen die in Turkije wonen terwijl een dergelijke recht niet zou bestaan voor Nederlanders die in Nederland werkzaam zijn en waarvan de kinderen in Turkije wonen. Dit zou in strijd zijn met één van de beginselen die aan het verdrag ten grondslag liggen, nl. de gelijkstelling van elkaars onderdanen ten aanzien van elk der betrokken nationale wetgevingen.

Zoals ik in mijn brief van 19 december 2013 al heb aangegeven heeft de Afdeling geconcludeerd dat zowel de beperkte als de ruime uitleg van artikel 33 van het bilaterale verdrag verdedigbaar is en dat aldus de keuze aan de wetgever is. De Afdeling heeft daarbij de interpretatiemethoden toegepast die volgens het Verdragenverdrag van belang zijn voor deze uitleg met inachtneming van de volgende elementen:

- a. de tekst van artikel 33, eerste lid, in de context en in het licht van het voorwerp en doel van het Verdrag, met inbegrip van de preambules en bijlagen;
- b. de parlementaire behandeling en toelichtingen van de verdragspartijen;
- c. latere tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen;
- d. ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van dit verdrag is ontstaan.

Daarbij heeft de Afdeling ook acht geslagen op artikel 35 van het Administratief Akkoord en heeft de bilaterale akkoorden tussen Turkije en de volgende West-Europese landen bestudeerd: België, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland, Zweden, Noorwegen en Luxemburg. Dat heeft de Afdeling niet tot de conclusie doen komen dat voor een ruime uitleg moet worden gekozen. Zo valt, aldus de Afdeling, aan het feit dat verdragen met sommige andere landen expliciet het recht op kinderbijslag toekennen voor kinderen die in Turkije verblijven, niet zonder meer de conclusie te verbinden dat dit dus ook voor het minder duidelijke Nederlands-Turkse verdrag zou moeten gelden. Het kan immers zijn dat de Nederlandse regering met een minder expliciete formulering heeft beoogd de mogelijkheid open te houden van een beperkte uitleg, al valt dit niet uit de parlementaire geschiedenis van de goedkeuringswet op te maken (zie p. 19 van de voorlichting).

Gelet hierop geven de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde punten mij geen aanleiding om te kiezen voor een ruime uitleg van artikel 33.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten of ik bereid ben om, nu er onenigheid is over de uitleg van artikel 33, op grond van de geschillenregeling van artikel 41, de vraag naar de interpretatie voor te leggen aan een scheidsrechtelijke commissie.

Ik zie daartoe op dit moment geen aanleiding. Zodra de Eerste Kamer de Whék heeft aangenomen, zal ik, in overeenstemming met het advies van

de Afdeling¹⁹, zoals ik al eerder heb aangegeven nogmaals met de Turkse regering in overleg treden. Daarbij zal ik toelichten wat de maatregel inhoudt en wat de opvatting van Nederland is over de betekenis van het tussen Turkije en Nederland gesloten verdrag.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een namens de regering algemeen geactualiseerd overzicht van de stand van de onderhandelingen met diverse verdragspartijen, zonder daarbij in detail te treden over de onderhandelingsstrategie en de zich voordoende concrete geschilpunten. Daarnaast vragen deze leden zich af op welke gronden de regering van mening is dat zij eerst het krachtige instrument van een aangenomen nationale wet nodig heeft teneinde verdragswijzigingen te bewerkstelligen. Zij vragen zich af of de omgekeerde volgorde niet meer voor de hand zou liggen, dat wil zeggen eerst een verdragsaanpassing en vervolgens nationale wetgeving.

Vanwege hun onderlinge samenhang zal ik bovenstaande vragen van de leden van de PvdA-fractie gezamenlijk beantwoorden.

In de brief aan de Tweede Kamer²⁰ die tijdens het AO SUWI besproken is op 9 oktober 2013 heb ik uitgebreid aangegeven wat de stand van zaken is in de onderhandelingen met de verschillende verdragslanden. De lopende onderhandelingsprocessen zijn veelal in een fase gekomen waarbij het ontbreken van parlementaire steun in Nederland het moeilijk maakt voortgang in de besprekingen te boeken. Uit de onderhandelingen blijkt dat de meeste verdragspartijen geen belang hebben bij het voorstel tot stopzetten van de export kinderbijslag en kindgebonden budget. Deze partijen voelen zich in hun afhoudende houding gesterkt door het ontbreken van een aangenomen wet, die gesteund wordt door een meerderheid in het parlement in ons eigen land. Dit verzwakt onze onderhandelingspositie zeer.

Op het moment dat er wel een aangenomen wet ligt en er daarmee volledige parlementaire steun is voor dit voorstel vervalt dit argument voor de verdragspartners en kan er verder onderhandeld worden. Hierbij wil ik aantekenen dat ook dan onderhandelingen met verschillende landen lastig zullen blijven.

Daarnaast is het zo dat door het aannemen van de Whiek de kinderbijslag in 13 verdragslanden op basis van het bilaterale verdrag, waarin de wet als het ware doorwerkt, kan worden stopgezet. Zolang de Whiek echter geen wet is moet de kinderbijslag naar al deze landen worden geëxporteerd. Hierbij verwijs ik naar mijn brief van 28 juni 2013 aan de Tweede Kamer.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de antwoorden op hun vragen over de overgangstermijn dat de regering onder omstandigheden bereid is een langere termijn dan zes maanden te overwegen voor de ingang van de Whiek teneinde de betrokken ouders en kinderen een langere periode te geven zich op de stopzetting van de uitkering voor te bereiden. De regering koppelt dit evenwel aan de uitkomst van de verdragsonderhandelingen en stelt zelfs dat onder omstandigheden het overgangsrecht kan worden verlengd «tot maximaal 18 jaar wat neerkomt op het eerbiedigen van bestaande uitkeringen».

De leden van deze fractie vragen zich met enige zorg af of aldus niet een zeer verschillende situatie per land en daarmee rechtsongelijkheid kan ontstaan, aangezien de uitkomst van de verdragsonderhandelingen over overgangsrecht per land kunnen gaan verschillen en er bovendien ook

¹⁹ Voorlichting Raad van State d.d. 7 juni 2013 No.W12.13.0052/III.

²⁰ Kamerstuk 33 400 XV, nr. 109.

landen zijn met wie Nederland geen sociale zekerheidsverdrag heeft. Zij verzoeken mij om een reactie op het bovenstaande te geven.

Er kan inderdaad een verschillende situatie per land ontstaan. Dat is evenwel ook nu al het geval. Er zijn, zoals de leden van de PvdA-fractie zelf aangeven, ook nu al landen waarmee Nederland geen sociaal zekerheidsverdrag heeft. Voor de kinderen die wonen in die landen heeft een verzekerde geen recht op kinderbijslag en kindgebonden budget. Dit impliceert evenwel niet dat er sprake is van rechtsongelijkheid. Ik verwijs dienaangaande naar pagina 38 van de voorlichting van de Afdeling²¹ over de internationaalrechtelijke aspecten van de Wherk, waarin de Afdeling overweegt: «Voor de mogelijke ongelijke behandeling ten aanzien van onderdanen van derde landen waarmee de betrokken staat een bilateraal verdrag heeft gesloten, is het Carson arrest van belang. Het EHRM ziet in het bestaan van dergelijke verdragen zelfs een argument om te concluderen dat er überhaupt geen sprake is van gelijke of vergelijkbare gevallen, zodat in dat geval de eis van artikel 14 EVRM niet aan de orde is.»

De leden van GroenLinks geven aan dat blijkens de brief van 19 december jl. de regering er voor open staat om, mochten de verdragspartijen dat als voorwaarden stellen, een overgangstermijn in te voeren, mogelijk tot achttien jaar. Bovendien erkent de regering dat, mocht zij niet tot een vergelijk komen met de verdragspartijen, er meerdere belangen moeten worden afgewogen alvorens tot het besluit te komen tot opzegging van het bilateraal verdrag. Met deze vooruitblikken impliceert de regering dat, mocht de Wherk in de Eerste Kamer worden aangenomen, dit geenszins betekent dat die wet zal worden uitgevoerd, of althans niet in de huidige vorm. De leden van de GroenLinks-fractie achten deze volgorde onwenselijk en willen graag weten of het niet logischer is om eerst na de afronding van de onderhandelingen, eventueel gevolgd door een afweging over een opzegging, te komen met een wetsvoorstel ter uitvoering van deze stappen.

Het kenmerk van verdragsonderhandelingen is dat het een proces is van geven en nemen. Om tot een voor Nederland zo gunstig mogelijk onderhandelingsresultaat te komen is het nodig om enig «wisselgeld» achter de hand te houden en dat op het juiste moment in te zetten.

Dit geldt zeker bij onderhandelingen waarin Nederland een eenzijdig belang heeft, zoals bij het stopzetten van de export. Sommige verdragspartners vragen dan in ruil voor instemming met de verdragswijzigingen om overgangsmaatregelen voor degenen die reeds een uitkering kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen.

In mijn reactie op de vragen van de PvdA-fractie²² heb ik al aangegeven dat ik het, op basis van ervaringen bij de lopende onderhandelingen, van groot belang acht dat de Wherk wordt aangenomen om het onderhandelingsproces te doen slagen.

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

²¹ Voorlichting Raad van State d.d. 7 juni 2013 No.W12.13.0052/III.

²² Zie p. 6 van deze brief.

Overzicht van de jaren 2011 en 2013 van het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag (AKW) en kindgebondenbudget (WKB) geëxporteerd wordt per (verdrags)land.

Land	2011			2013		
Na aannname Whek geen export AKW/WKB meer.						
	AKW	WKB	AKW & WKB	AKW	WKB	AKW & WKB
Turkije	2.070	1.619	3.689	1.632	1.396	3.028
Egypte	1.476	855	2.331	1.202	822	2.024
Thailand	445	197	642	375	174	549
Jordanië	47	38	85	58	38	96
Macedonie	28	17	45	32	18	50
Chili	30	12	42	26	10	36
Ecuador	29	29	58	14	17	31
Hongkong	27	0	27	14	0	14
Argentinië	34	14	48	24	14	38
Uruguay	3	2	5	3	1	4
Panama	3	0	3	6	0	6
Belize	0	0	0	0	0	0
Paraguay	0	0	0	0	0	0
<i>subtotaal</i>	<i>4.192</i>	<i>2.783</i>	<i>6.975</i>	<i>3.386</i>	<i>2.490</i>	<i>5.876</i>
Verdragswijziging nodig						
Marokko	4.383	2.765	7.148	3.483	2.679	6.162
Verenigde Staten	1.196	195	1.391	1.058	145	1.203
Suriname	441	345	786	380	314	694
Kaapverdië	278	81	359	243	90	333
Indonesië	255	129	384	225	126	351
Australië	198	63	261	141	34	175
Canada (en Québec)	172	95	267	105	47	152
Filippijnen	198	71	269	190	105	295
Tunesië	148	104	252	149	87	236
Zuid-Afrika	80	31	111	95	18	113
Servië (en Montene- gro)	64	42	106	90	64	154
Bosnië-Herzegovina	56	50	106	51	28	79
Israël	41	27	68	27	6	33
Nieuw-Zeeland	40	16	56	17	4	21
Zuid-Korea	34	1	35	21	0	21
Kosovo	8	1	9	11	7	18
Monaco	1	0	1	0	0	0
<i>subtotaal</i>	<i>7.593</i>	<i>4.016</i>	<i>11.609</i>	<i>6.286</i>	<i>3.754</i>	<i>10.040</i>
Totaal	11.785	6.799	18.584	9.672	6.244	15.916