

Vergaderjaar 2015–2016

34 052

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 14 februari 1971 te Rabat tot stand gekomen Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1972, 34), en het op 3 november 1972 te Rabat tot stand gekomen Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 1973, 130)

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 februari 2016

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Het Verdrag en het Akkoord	2
2.	Beleid	6
3.	Gevolgen van de opzegging	7
4.	Overgangsrecht	10
5.	Associatierecht	11
6.	Inwerkingtreding	12
7.	Financiële effecten en cijfers	12
8.	Westelijke Sahara	16
9.	Overig	18

I ALGEMEEN

Allereerst wil ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer dank zeggen voor hun inbreng op het voorliggende wetsvoorstel tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 14 februari 1972 te Rabat tot stand gekomen Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (*Trb.* 1972, 34), en het op 3 november 1972 te Rabat tot stand gekomen Administratieve Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het

Koninkrijk Marokko (*Trb.* 1973, 130). Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel tot opzegging van het sociale zekerheidsverdrag met Marokko. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen tot opzegging van het Verdrag inzake sociale zekerheid met Marokko. Deze leden betreuen ten eerste dat de onderhandelingen met Marokko niet tot overeenstemming hebben geleid. De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat zowel de export van kinderbijslag en kindgebonden budget als de vergoeding van zorgkosten bij tijdelijk verblijf in Marokko stopzet. De leden van de fractie van de PVV hebben naar aanleiding van het voorstel nog een aantal vragen. De leden van de PvdA-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij spreken hun waardering uit voor de lang volgehouden pogingen van de Nederlandse regering om tot overeenstemming te komen met de regering van Marokko over aanpassing van dit sociale zekerheidsverdrag. Zij hebben met waardering kennisgenomen van het inhoudelijke akkoord dat de beide regeringen in het najaar van 2015 bereikten en achten dat een billijke oplossing, die naar hun mening recht doet aan de posities van beide landen en de rechten van de belanghebbenden. Zij betreuen het in hoge mate dat door een aanvullende politieke eis van de Marokkaanse regering dit akkoord te elfder ure niet in een wijzigingsprotocol bezegeld kon worden. De leden van de GroenLinks-fractie krijgen graag inzicht in de wijze waarop de regering de voor- en nadelen van opzegging van het verdrag tegen elkaar heeft afgewogen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen. De leden van de fractie van de SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van deze fractie achten deze wet een logisch vervolg op de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Zij hebben naar aanleiding van het voorstel nog enkele vragen.

Deze fracties geven aan nog enkele vragen en opmerkingen bij dit wetsvoorstel te hebben. In deze nota wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties over het onderhavige wetsvoorstel. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden, is daarbij afgeweken van de volgorde van het voorlopig verslag en zijn de vragen thematisch gegroepeerd.

1. Het Verdrag en het Akkoord

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om te schetsen welke stappen zijn gezet sinds de indiening van het onderhavige wetsvoorstel en met welk resultaat. De leden van de PvdA-fractie vragen om meer specifieke informatie over de fase waarin Marokko met de aanvullende eis kwam ten aanzien van de positie van uitkeringsgerechtigden die in het gebied van de Westelijke Sahara woonachtig zijn. In welke vorm is dit punt door de Marokkaanse regering naar voren gebracht, ingeschreven vorm of louter mondeling in het gesprek tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken in december 2015, zo vragen deze leden. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie op welk niveau en langs welke kanalen er andere gesprekken en onderhandelingen gevoerd zijn en welke argumenten hierbij gewisseld zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een reconstructie kan geven van de aard en frequentie van het overleg met de Marokkaanse regering in de laatste fase van de onderhandelingen. Voorts vragen deze leden of de regering aannemelijk kan maken dat de aanvullende eis met betrekking tot de Westelijke Sahara niet eerder ter tafel lag en of de regering deze additieve kwestie niet eerder heeft zien aankomen in de informele gesprekken rond de aanpassing van het verdrag.

De regering beantwoordt deze vragen van de leden aan de hand van een schets van de genomen stappen sinds de indiening van het wetsvoorstel. Na indiening van het onderhavige wetsvoorstel heeft de Minister van Buitenlandse Zaken op 24 en 25 februari 2015 een bezoek gebracht aan Marokko. Op 24 en 25 maart 2015 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een bezoek gebracht aan Marokko in het kader van integratie en (de)radicalisering. Tijdens deze bezoeken is tevens gesproken over het bilaterale socialezekerheidsdossier. Dit om te bezien of er een opening in dit dossier gecreëerd kon worden. Uiteindelijk hebben deze bezoeken ertoe geleid dat op 6 mei 2015 een gemeenschappelijke verklaring gepubliceerd is. Daarin gaven Nederland en Marokko aan serieuze en inhoudelijke onderhandelingen te voeren over herziening van het verdrag met het oog op het binnen enkele weken bereiken van een akkoord. Hierop zijn de onderhandelingen op 28 en 29 mei en op 25 en 26 juni 2015 hervat. Tijdens deze onderhandelingen zijn partijen dichterbij elkaar gekomen. Na onderhandelingen in september is er uiteindelijk een politiek akkoord bereikt waarover uw Kamer is geïnformeerd in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 oktober 2015¹. Na het in september 2015 gesloten politieke akkoord hebben Marokko en Nederland teksten uitgewisseld ten behoeve van de technische omzetting van het gesloten akkoord in een protocol tot wijziging van het verdrag met Marokko. Na het aanbieden van het eerste conceptprotocol is vrijwel wekelijks en vaak ook meerdere keren per week contact geweest met de Marokkaanse autoriteiten. Dit waren contacten op hoogambtelijk en diplomatiek niveau. Op 24 november 2015 zijn door de Marokkaanse autoriteiten voor het eerst aanvullende eisen gesteld. Op deze datum is door Marokko gevraagd om ook een financiële tegemoetkoming te bieden aan andere categorieën rechthebbenden die niet in bezwaar en beroep waren gegaan. Zoals aangegeven in mijn brief van 26 oktober 2015 aan uw Kamer is in het akkoord van september afgesproken dat dit slechts voor Algemene nabestaandenwet (Anw)-gerechtigden het geval zou zijn. Naar inschatting van de regering was op dat punt overeenstemming te bereiken. Een volgende aanvullende eis is pas tijdens een gesprek van de Minister van Buitenlandse Zaken met zijn Marokkaanse counterpart op 14 december 2015 expliciet gesteld. Toen heeft Marokko de expliciete aanvullende eis gesteld dat Nederland voortaan ook uitkeringen dient te gaan exporteren naar de Westelijke Sahara. Nederland heeft hierop aangegeven dat export naar de Westelijke Sahara voor Nederland niet mogelijk is omdat Nederland hiermee in strijd zou handelen met nationale wetgeving (Wet beperking export uitkeringen, Wet BEU) en internationaal recht. Op 7 december 2015 had Marokko bij diplomatieke nota voor het eerst een toespeling gemaakt op export naar de Westelijke Sahara, zonder evenwel de Westelijke Sahara uitdrukkelijk te benoemen.

Op de vraag of de regering de additionele kwestie ten aanzien van de Westelijke Sahara niet eerder had zien aankomen, kan het volgende worden gemeld. De export van Nederlandse uitkeringen naar de Westelijke Sahara is verder één keer eerder aan de orde gekomen in de onderhandelingen die hebben geleid tot het politiek akkoord van 29 september 2015. Toen heeft de Marokkaanse delegatie geaccepteerd dat Nederland niet naar de Westelijke Sahara kan exporteren. In de onderhandelingen die hebben geleid tot het akkoord is ook eerder gesproken over compensatie van gerechtigden die niet in bezwaar en beroep zijn gegaan. Dit heeft erin geresulteerd dat alleen Anw-gerechtigden een financiële tegemoetkoming zouden ontvangen, zoals aangegeven in mijn brief van 26 oktober 2015.

Leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke alternatieven de regering heeft overwogen naast de voorliggende opzeggingsvariant en

¹ Kamerstuk 33 162, M.

wat hiervan de voor- en nadelen waren. De leden van de fracties van GroenLinks en de ChristenUnie vragen nadere toelichting bij de overwegingen en argumenten die hebben geleid tot de finale afweging tot opzegging van het verdrag. Daarbij vragen de leden van de fractie van GroenLinks inzicht in de wijze waarop de voor- en nadelen van opzegging van het verdrag tegen elkaar zijn afgewogen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de geopolitieke dimensie van opzegging is beoordeeld en meegewogen in de finale afweging tot opzegging van het verdrag. De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens of het voornemen tot opzegging vooral als een politiek breekijzer wordt beschouwd of dat de regering overtuigd is van de juistheid van opzegging. Tevens vragen deze leden of de regering overwogen heeft het verdrag onaangepast in stand te laten en de onderhandelingen te staken. De leden van GroenLinks vragen of, gezien het feit dat een grote groep burgers in Nederland de Marokkaanse nationaliteit heeft, de regering het ermee eens is dat samenwerking met Marokko van groot belang is. De regering heeft meerdere malen aangegeven dat een akkoord over aanpassing van het verdrag het alternatief is dat de voorkeur van de regering heeft boven opzegging van het verdrag. Daar heeft de regering zich ook sterk voor ingezet. Een dergelijk akkoord heeft als voordeel dat Nederlandse beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd met wederzijdse instemming. Uiteraard betekent een akkoord dat beide partijen moeten geven en nemen. Zo zijn in het politieke akkoord van september 2015 verzachtende maatregelen en langere overgangstermijnen geboden. Bij het uitblijven van een akkoord heeft de regering in oktober 2014, rekening houdend met de Tweede Kamermotie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf², het onderhavige wetsvoorstel ingediend. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de regering een breed palet aan elementen betrokken bij de finale afweging tot opzegging van het verdrag. Het gaat dan om de realisatie van de Nederlandse beleidsdoelen van stopzetten export kinderbijslag en kindgebonden budget en beëindigen van de werelddekking bij tijdelijk verblijf in het kader van de Zorgverzekeringswet, de financiële effecten en de betrekkingen met Marokko in brede zin, waaronder de geopolitieke aspecten. Daarnaast zijn handavingsaspecten meegewogen. Dit betreft het vervallen van de juridische basis voor de werkzaamheden van de attaché voor sociale zaken in Marokko voor zover het de controle op de rechtmatigheid van in Nederland verstrekte uitkeringen betreft op basis van de Participatiewet en de risico's ten aanzien van de controle op de rechtmatigheid van geëxporteerde socialeverzekeringsuitkeringen, zoals het vervallen van de mogelijkheid om medische keuringen te laten uitvoeren door de Marokkaanse autoriteiten. Ook zijn meegewogen het vervallen van de aanwijssregels voor de toepasselijke wetgeving, bijvoorbeeld voor gedetacheerden, en de toekomstige socialezekerheidsrelatie tussen Marokko en de lidstaten van de Europese Unie op basis van het Associatiebesluit. Alles afwegende en rekening houdend met de motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf, heeft de regering ervoor gekozen om over te gaan tot indiening bij uw Kamer van een wetsvoorstel ter goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het verdrag. Het voornemen tot opzegging van het verdrag is daarmee geen politiek breekijzer. Wel is de wens van de Tweede Kamer zoals verwoord in de motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf gebruikt richting Marokko als duidelijk signaal vanuit het Nederlandse parlement. De regering is van mening dat bilaterale socialezekerheidsverdragen de ontwikkelingen in de stelsels van de verdragspartijen moeten kunnen volgen. Een verdrag is immers een afspiegeling van de stelsels van beide landen. Daarnaast heeft de regering geconstateerd dat het verdrag, buiten de controles in het kader van de Participatiewet, weinig voordelen biedt voor Nederland. Door verdragsopzegging worden

² Kamerstuk 26 448 nr. 515

Nederlandse beleidsdoelen gerealiseerd. Wanneer het verdrag ongewijzigd wordt voortgezet, worden deze doelen niet gerealiseerd. Daarom is dat alternatief volgens de regering ook niet wenselijk. Uiteindelijk heeft de regering afgewogen om niet te willen afzien van implementatie van de door Nederland gewenste beleidsdoelen uit vrees voor mogelijke gevolgen waarvan niet valt in te schatten of die zich daadwerkelijk zullen voordoen. Het is niet de wens van de regering om de kwestie van het verdrag te verbreden naar andere terreinen waarop Marokko en Nederland samenwerken. Marokko en Nederland onderhouden al jarenlang een goede relatie en Nederland kent een grote groep burgers met de Marokkaanse nationaliteit. De regering hecht dan ook zeer aan deze relatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het onderliggende wetsvoorstel de onderhandelingen op het punt van het woonlandbeginsel met Marokko afsluit en vragen of dit impliceert dat het overleg en het contact met de Marokkaanse autoriteiten rond dit dossier volledig is stopgezet. Voorts vragen de leden van deze fractie of de regering nog mogelijkheden ziet voor overleg en contact met de Marokkaanse regering. Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het overleg nu feitelijk gestaakt is. De leden van de CDA-fractie vragen of er nog onderhandelingen met Marokko gevoerd worden om uit de impasse te komen, nu de regering de bereidheid daartoe duidelijk heeft uitgesproken. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke kansen de regering ziet voor wijziging van het verdrag bij een verlenging van het onderhandelingsproces.

Er zijn contacten op verschillende niveaus tussen beide landen, maar er wordt op dit moment niet onderhandeld. De onderhandelingen zijn gevoerd en afgerond. Er lag een goed akkoord in het belang van beide landen. De regering staat binnen het raamwerk van het eerder gesloten akkoord nog steeds open voor het sluiten van een aangepast verdrag. De deur van Nederland staat open om besprekingen te voeren. Deze bereidheid van Nederland is ook op verschillende niveaus richting Marokko aangegeven. Een akkoord zal er wel vóór 1 juli van dit jaar moeten liggen. Voor deze datum moeten de Marokkaanse autoriteiten namelijk in kennis gesteld worden van opzegging van het verdrag. Een verdere verlenging van het onderhandelingsproces zal de kans op een wijziging van het verdrag niet vergroten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om een oordeel over de inroepbaarheid en opportuniteit van de scheidsrechterlijke commissie.

Artikel 34 van het huidige verdrag voorziet in procedures voor de beslechting van geschillen met betrekking tot de uitlegging en toepassing van dat verdrag. Wat betreft de uitlegging en toepassing van het huidige verdrag bestaat thans geen geschil tussen Marokko en Nederland. De in het betreffende artikel voorziene procedures zijn in dit geval dan ook niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering, uitgaande van de Weense Conventie inzake het Verdragenrecht of op andere gronden, de mogelijkheid heeft overwogen tot opschorting van de werking van het verdrag met Marokko als (voorlopig) alternatief voor verdragsopzegging. Het verdragenrecht biedt de mogelijkheid de werking van (bepalingen van) een verdrag op te schorten, indien het verdrag daarin voorziet of indien verdragspartijen gezamenlijk overeenstemming bereiken over de opschorting. In het geldende sociale zekerheidsverdrag is niet in de mogelijkheid van opschorting voorzien. Het is niet realistisch te veronderstellen dat over opschorting van het verdrag overeenstemming kan worden bereikt met Marokko; het is tot nu toe niet mogelijk gebleken om een akkoord te sluiten over een aangepast verdrag dat voor Marokko gunstiger is dan opschorting. De enige mogelijkheid die dan resteert, is eenzijdige opschorting van het verdrag. Dit is alleen mogelijk indien één

der partijen zich met succes kan beroepen op één van de gronden voor opschorting genoemd in het Weens Verdragenverdrag: opschorting vanwege een materiële schending van het verdrag door de andere verdragspartij; intreden van een situatie die uitvoering onmogelijk maakt; of, wezenlijke verandering van omstandigheden. Naar het oordeel van de kabinet is geen sprake van een situatie waarin aan de voorwaarden voor een succesvol beroep op één van deze bepalingen is voldaan.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom in de brief van 15 december 2015, waarin geconcludeerd is dat er geen overeenstemming is bereikt over het wijzigingsprotocol, de regering stelt «evenwel nog steeds bereid te zijn om tot een akkoord te komen». Tevens vragen deze leden hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de in de Tweede Kamer aangenomen motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf en de brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 oktober 2014. Zijn de «muizengaatjes» niet inmiddels afgesloten, zo vragen deze leden.

De regering heeft altijd aangegeven de voorkeur te geven aan aanpassing van het verdrag boven opzeggen. Op deze wijze heeft de regering ook de motie Schut-Welkzijn geïnterpreteerd. In lijn hiermee heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de brief van 14 oktober 2014 aangegeven dat, mocht Marokko alsnog bereid zijn afspraken te maken over de door Nederland gewenste wijzigingen van het verdrag, de parlementaire procedure beëindigd kan worden. Voorts is in dit kader de motie Van Weyenberg en Yücel van 13 januari 2016³ van belang. Hierin wordt de regering verzocht zich te blijven inzetten om in overleg met Marokko alsnog op korte termijn tot een akkoord te komen over wijziging van het bilaterale socialezekerheidsverdrag. Een akkoord blijft mogelijk zolang er geen formele kennisgeving van opzegging is gedaan aan Marokko. Formele kennisgeving dient vóór 1 juli 2016 plaats te vinden richting Marokko teneinde het verdrag op 1 januari 2017 buiten werking te laten treden.

2. Beleid

De leden van de SGP-fractie vragen of de Nederlandse regering het woonlandbeginsel nog steeds een adequaat uitgangspunt vindt voor de export van uitkeringen.

De regering vindt nog steeds dat het woonlandbeginsel een correct uitgangspunt is voor de export van uitkeringen en streeft diensgevolge naar beperking van de export van uitkeringen naar landen buiten de EU. Wanneer export van uitkeringen naar deze landen plaatsvindt, blijft het daarom onverkort van belang de geëxporteerde uitkeringen zo veel mogelijk te laten aansluiten bij het doel dat met de uitkering wordt nagestreefd. Voorkomen moet worden dat Nederlandse uitkeringen die buiten de EU worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Het woonlandbeginsel wordt toegepast ten aanzien van verschillende uitkeringen die met elkaar gemeen hebben dat zij gericht zijn op het waarborgen van een sociaal minimum in het woonland. Wanneer geen woonlandbeginsel wordt toegepast bij dergelijke uitkeringen wordt een verdergaande financiële ondersteuning geboden dan – de plaatselijke omstandigheden in aanmerking genomen – noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

Leden van de fractie van de SGP vragen of het principe van het woonlandbeginsel in enige vorm nu of in de toekomst door andere landen binnen de EU wordt toegepast.

Het woonlandbeginsel kan niet worden toegepast ten aanzien van gerechtigden die met een sociale zekerheidsuitkering in een andere EU-lidstaat wonen. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en is uitgewerkt in

³ Kamerstuk 34 052, nr. 21

de Coördinatieverordening voor de sociale zekerheid 883/2004. Voor zover de leden van de SGP met hun vraag doelen op de toepassing van een woonlandbeginsel door de EU-lidstaten bij export van uitkeringen buiten de EU, kan de regering het volgende melden. Voor zover bekend hanteren België, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk aangepaste bedragen bij de export van kinderbijslag, daarbij rekening houdend met de levensstandaard van het land waarnaar wordt geëxporteerd. In het algemeen geldt dat het nationale beleid van de EU-lidstaten inzake export van sociale zekerheidsuitkering naar derde landen divers van aard is.

3. Gevolgen van de opzegging

Handhaving

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering de gevolgen van opzegging inschat voor noodzakelijke controlewerkzaamheden ter plekke van andere socialezekerheidsuitkeringen. Deze leden vragen zich af of de animo om medewerking te verlenen niet drastisch zal teruglopen. Tevens vragen deze leden zich af of zich hier sedert de indiening van het wetsvoorstel nog ontwikkelingen hebben voorgedaan en of de continuïteit van de administratieve medewerking en de handhaafbaarheid van de controle op deze uitkeringen onder druk staat. De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven of en hoe Nederlandse controlemogelijkheden uitgevoerd kunnen worden op die geëxporteerde uitkeringen die niet vervallen met de opzegging van het verdrag. De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke aanwijzingen de regering heeft dat Marokko na opzegging van het verdrag medewerking zal verlenen aan de controle op de rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen. De leden van de PVV-fractie vragen in welke mate fraudebestrijding en handhaving na opzegging nog effectief zijn. Daarbij vragen deze leden wat de feitelijke verwachting is ten aanzien van de controlemogelijkheden die op basis van overgangsrecht gelden en hoe de regering denkt om te gaan met het mogelijk door Marokko niet nakomen van de bestaande controlemogelijkheden. Wat zijn in dat geval de sanctiemogelijkheden, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Opzegging van het verdrag heeft risico's op het gebied van fraudebestrijding en handhaving. Op basis van artikel 30a van het Administratief Akkoord zijn controle en verificatie mogelijk van aspecten die samenhangen met het recht op een in Nederland verstrekte bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Bij opzegging van het verdrag komt deze mogelijkheid te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat de juridische basis voor de werkzaamheden van de attaché Sociale Zaken in Marokko wat betreft de rechtshandhaving op het terrein van de Participatiewet komt te vervallen. Marokko zal naar verwachting hier dan ook niet meer aan meewerken waardoor controles zo goed als onmogelijk worden. Op dit moment zijn er geen werkbare alternatieven beschikbaar. Uitgaande van de cijfers over 2012 en 2013 wordt geschat dat als gevolg van vermogenscontroles in Marokko circa 1 miljoen euro per jaar bespaard wordt op uitkeringslasten voor de Participatiewet. Daarnaast gaat ook de preventieve werking van de controlemogelijkheid verloren. Momenteel vinden de onderzoeken nog steeds op reguliere basis plaats, maar de samenwerking met de Marokkaanse autoriteiten verloopt niet altijd optimaal. Afgesproken is dat nader overleg plaatsvindt tussen de Nederlandse ambassade in Rabat en de Marokkaanse autoriteiten over de uitvoering van deze controles.

Ten aanzien van de controle op de rechtmatigheid van geëxporteerde socialezekerheidsuitkeringen geldt het volgende. Op basis van overgangsrecht in het verdrag (artikel 31a van het Administratief Akkoord) blijft controle op de rechtmatigheid van op grond van het verdrag geëxporteerde socialezekerheidsuitkeringen van toepassing. De praktijk zal

moeten uitwijzen hoe de medewerking van het Marokkaanse verbindingsorgaan (Nationale Fonds voor Sociale Zekerheid) bij de controle van rechtmatigheid van socialezekerheidsuitkeringen na beëindiging van het verdrag feitelijk zal verlopen. Mocht de medewerking op dit vlak stagneren dan zal de regering de Marokkaanse autoriteiten uiteraard hierop aanspreken. Mocht dit niet tot het gewenste resultaat leiden dan bestaat de mogelijkheid om controles te laten plaatsvinden door het Bureau Sociale Zaken van de sociaal attaché in Rabat, maar dan zonder medewerking van de Marokkaanse autoriteiten. In het uiterste geval kunnen alleen nog controles vanuit Nederland plaatsvinden door levensbewijzen en inkomensformulieren bij gerechtigden op te vragen. De daarin vermelde gegevens zullen in deze situatie niet altijd op waarheid gecontroleerd kunnen worden. Wat betreft de sanctiemogelijkheden bij het niet nakomen van de bestaande controlemogelijkheden geldt het volgende. In een dergelijke situatie kan bij een geconstateerde schending van het internationaal recht wel worden teruggevallen op de algemene aansprakelijkheidsregels van het internationaal recht. Naar schatting wordt als gevolg van controles naar de rechtmatigheid van geëxporteerde uitkeringen ongeveer 0,2 miljoen euro per jaar bespaard op de diverse uitkeringen.

Relaties met Marokko

De leden van de fracties van CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks en PvdA stellen vragen over mogelijk negatieve repercussies van opzegging van het verdrag op de samenwerking tussen Marokko en Nederland op uiteenlopende terreinen, waaronder sociale zekerheid, uitwisseling kadastergegevens, economische samenwerking, douane- en fiscale samenwerking, terrorismebestrijding en deradicalisering, justitiële, civielrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking, politietaken, defensie, migratie, remigratie, uitzetting van Marokkaanse burgers zonder verblijfstitel, integratie en culturele uitwisselingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hierbij of zich inmiddels concrete cases hebben voorgedaan. De leden van de GroenLinks-fractie vragen op basis van welke argumenten de regering van mening is dat opzegging van het verdrag, inclusief het hele voortraject, niet leidt tot een verslechtering van de samenwerking.

In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven dat, in algemene zin, opzegging gevolgen kan hebben voor de bilaterale relatie. Daarbij heeft de regering gekeken naar de terreinen waarop Marokko en Nederland samenwerken. Hoewel vanzelfsprekend niet kan worden vooruitgelopen op de Marokkaanse reactie, kan uit de Marokkaanse respons bij de indiening van het wetsvoorstel voor de opzeggingswet in 2014 wel worden afgeleid hoe Marokko mogelijk zal reageren. Marokko heeft toen dat besluit een «onvriendelijke daad» genoemd en aangegeven dat alle noodzakelijke maatregelen zouden worden genomen om de rechten van de Marokkaanse gemeenschap te beschermen. Ook werd te kennen gegeven dat de situatie niet zonder gevolgen kon blijven voor de bilaterale betrekkingen. Marokko heeft in een aantal gevallen invulling gegeven aan zijn ongenoegen. Zo heeft het kabinet vernomen dat als reactie een toegezegde financiering van een Marokko-tentoonstelling bij het Koninklijk Instituut voor de Tropen is bevroren. Daarnaast is de deelname van jonge Marokkaanse diplomaten aan een door Nederland gefinancierde training geannuleerd in 2014. Ook is de samenwerking op het terrein van gedwongen terugkeer sterk onder druk komen te staan. De Raad van State heeft naar aanleiding hiervan in april 2015 geoordeeld dat Marokkaanse vreemdelingen zonder geldige reisdocumenten niet langer in bewaring gesteld konden worden. In mei 2015 zijn de onderhandelingen met de Marokkaanse autoriteiten over de aanpassing van het bilateraal sociale zekerheidsverdrag hervat. De Marokkaanse autoriteiten

zegden toe dat zij hangende de onderhandelingen de medewerking aan de gedwongen terugkeer van Marokkaanse vreemdelingen weer zouden hervatten. Op dit moment is daarvan nog steeds sprake, zij het dat de samenwerking nog niet op het niveau is als voor de indiening van de opzeggingswet. De samenwerking op strafrechtelijk gebied verloopt thans goed. Het aantal rechtshulpverzoeken is stabiel en Marokko werkt goed mee aan de afhandeling daarvan. Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat hierin verandering optreedt. Ook op andere gebieden is de samenwerking op een positieve wijze voorgezet, zoals bijvoorbeeld in het kader van het Global Counter Terrorism Forum. Wel is bij onderlinge contacten, onder meer ter gelegenheid van ministeriële bezoeken, steeds duidelijk gemaakt dat een positieve uitkomst van de kwestie van het socialezekerheidsverdrag van groot belang is voor de verdere ontwikkeling van de relaties.

Nederland en Marokko kennen al ruim 400 jaar oude banden. Een discussie over het verdrag hoeft naar de mening van de regering niet in de weg te staan aan de goede relaties op andere terreinen. De regering deelt de mening dat goede samenwerking met Marokko van groot belang is. Dit is niet alleen het geval vanwege het relatief groot aantal Nederlanders met Marokkaanse nationaliteit, maar ook vanwege de nabuurschap van Marokko in een regio die van groot strategisch belang is voor de Europese Unie en ook voor Nederland. Deze redenen gelden andersom ook voor Marokko, dat eveneens belang heeft bij goede relaties met Nederland. Het is dan ook de stellige hoop van de regering dat dit belang de overhand zal hebben en dat opzegging van het verdrag niet zal leiden tot een verslechtering van de betrekkingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er door opzegging ook ongewenste effecten optreden voor de Europese migratieagenda.

De regering verwacht geen ongewenste effecten op de Europese migratieagenda. Het socialezekerheidsdossier is een bilaterale kwestie tussen Nederland en Marokko die niet raakt aan de Europese samenwerking met Marokko op het gebied van migratie.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de reactie van de Marokkaanse regering is geweest op het aangekondigde voornemen van de Nederlandse regering om alsnog het verdrag op te zeggen. Tot op heden heeft de Marokkaanse regering geen officiële reactie gegeven aan Nederland over het Nederlandse voornemen het verdrag op te zeggen na de hierboven genoemde reactie uit 2014. Wel is uit diplomatieke contacten gebleken dat Marokko hecht aan de bilaterale relaties met Nederland en stellig hoopt dat alsnog overeenstemming over het verdrag kan worden bereikt.

Marokkaanse gemeenschap in Nederland

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering de communicatie richting Marokkaanse gemeenschap in Nederland wil gaan vormgeven over een eventuele opzegging van het verdrag. Ook vragen de leden van deze fractie of de Marokkaanse gemeenschap betrokken was bij het voortraject van dit wetsvoorstel en of zij zijn gehoord en geconsulteerd en zo niet, wat de reden daarvan was.

Mocht de Eerste Kamer instemmen met het wetsvoorstel en het verdrag daadwerkelijk worden opgezegd dan zal de attaché Sociale Zaken in Rabat hier voorlichting over geven in Marokko zoals in de afgelopen periode ook is gebeurd. Dit zal op het Bureau Sociale Zaken in Rabat plaatsvinden en waar nodig ook daarbuiten tijdens voorlichtingsbijeenkomsten en via andere kanalen. Ook zullen de Sociale verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) via hun website het publiek informeren. De hoofdboodschap zal zijn dat lopende uitkeringen blijven doorlopen, maar dat geen nieuwe rechten op Nederlandse uitkeringen meer kunnen ontstaan indien de gerechtigde of het kind (in

geval van een uitkering op grond van de Algemene Kinderbijslagwet – AKW) woonachtig is in of verhuist naar Marokko. Voor toekomstige pensioengerechtigden geldt dat zij hooguit recht hebben op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) ter hoogte van het gehuwdenpensioen (50% van het minimumloon).

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderhoudt vanuit zijn verantwoordelijkheid voor samenleving en integratie contacten met Marokkaanse belangenorganisaties in Nederland. Ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel zijn deze belangenorganisaties hierover geïnformeerd. Deze belangenorganisaties zijn tevens op andere cruciale momenten geïnformeerd zoals bijvoorbeeld over het gesloten politiek akkoord met Marokko in september 2015 en toen dit akkoord geen doorgang vond. De Marokkaanse gemeenschap is niet betrokken geweest bij het voortraject van dit wetsvoorstel. Het belang van het verdrag voor de Marokkaanse gemeenschap is bekend bij de regering en om deze reden heeft de regering er ook alles aan gedaan om tot overeenstemming te komen met de Marokkaanse autoriteiten. Helaas is dat niet gelukt.

Overig

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de inschatting van de SVB deelt dat opzegging van het verdrag ertoe zal leiden dat van meer mensen beoordeeld moet worden waar zij – naar de omstandigheden beoordeeld – wonen en dat de woonplaats van kinderen regelmatig onderwerp van bezwaar- en beroepsprocedures zal worden omdat deze dan bepalend zal zijn voor het recht op kinderbijslag. De SVB heeft in haar uitvoeringstoets op het wetsvoorstel van 29 juni 2012 aangegeven te verwachten dat van meer mensen beoordeeld moet worden waar zij – naar omstandigheden beoordeeld – wonen omdat dit van belang is voor hun recht op uitkering wanneer het verdrag buiten werking treedt. De regering deelt de mening van de SVB dat deze gevolgen zich inderdaad kunnen voordoen.

4. Overgangsrecht

De leden van de fractie van de PVV vragen of kan worden aangegeven wat de implicaties zijn van opzegging op de reeds lopende uitkeringen en in welke mate het woonlandbeginsel kan worden toegepast op deze uitkeringen. Ook vragen de leden naar het effect van het overgangsrecht na opzegging van het verdrag. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering nogmaals kan verduidelijken wat het voorliggend wetsvoorstel precies regelt voor de lopende gevallen. De leden van de fractie van D66 verwijzen daarbij naar hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van toelichting is opgenomen omtrent de export van uitkeringen op basis van de AKW en de Wet op het Kindgebonden Budget (WKB).

Op grond van het overgangsrecht in het verdrag met Marokko dienen bij opzegging de op het moment van opzegging lopende uitkeringen te worden geëerbiedigd. Wanneer het verdrag wordt opgezegd, behouden huidige uitkeringsgerechtigden hun uitkering in Marokko. Uiteraard voor zolang ze voldoen aan de voorwaarden voor hun uitkering. Opzegging van het verdrag heeft dus geen gevolgen voor de lopende uitkeringen. Op grond van jurisprudentie kan het woonlandbeginsel niet worden toegepast op de lopende uitkeringen. Zodra het Verdrag is opgehouden van kracht te zijn, zal er niet langer sprake zijn van nieuwe export naar Marokko.

Ten tijde van het opstellen van de memorie van toelichting ging de regering nog uit van een overgangstermijn van 6 maanden voor het stopzetten van export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget voor lopende gevallen. Uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de

Raad van State hebben duidelijk gemaakt dat deze uitkeringen ook in het geval van opzegging dienen door te lopen zonder dat toepassing van het woonlandbeginsel mogelijk is.

5. Associatierecht

De leden van de fractie van de PVV vragen of en in welke mate het toekomstig Associatiebesluit met de Europese Unie nog van invloed kan zijn na de opzegging van het onderhavige Algemeen Verdrag tussen Nederland en Marokko en of er sprake kan worden van een nieuwe exportverplichting. Leden van de fractie van de PvdA vragen naar het effect van de totstandkoming van het Associatiebesluit van de Europese Unie met Marokko op de problematiek van de sociale uitkeringen vanuit Nederland aan in Marokko woonachtige uitkeringsgerechtigden, inclusief de mogelijkheden tot toepassing van het woonlandbeginsel. Leden van de fractie van het CDA vragen verder of de nabestaandenuitkering- en arbeidsongeschiktheidsuitkering weer op het oude niveau herleven met de inwerkingtreding van het Associatiebesluit en of de regering een opsomming kan geven over de precieze consequenties voor de verschillende soorten uitkeringen.

Zodra het Associatiebesluit van de Europese Unie met Marokko in werking treedt, is Nederland, uitgaande van het huidige conceptbesluit, verplicht om nabestaandenuitkeringen (Anw) en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO en WIA) te exporteren. Ook wanneer het bilaterale verdrag met Marokko buiten werking is getreden, ontstaat er dan een nieuwe exportverplichting, waarbij de toepassing van het woonlandbeginsel niet mogelijk is. Het Associatiebesluit verplicht ook tot recht op export van ouderdomspensioenen, voor AOW-uitkeringen wordt dan maximaal het alleenstaandenniveau (70%) gehanteerd. Zonder verdrag zou maximaal de AOW op het gehuwdenniveau dienen te worden geëxporteerd.

Op grond van het Associatiebesluit hoeven de gezinsbijslagen (kinderbijslag en kindgebonden budget) niet te worden geëxporteerd naar Marokko. Dit geldt eveneens voor de toeslag bij arbeidsongeschiktheid op grond van de Toeslagenwet (TW). Deze toeslag behoeft ook niet te worden geëxporteerd omdat die expliciet is uitgesloten van de exporteerbare prestaties in het Associatiebesluit.

Leden van de CDA-fractie vragen de regering informatie over de gevolgen van invoering van het Associatiebesluit en vragen of iets gezegd kan worden over de ondertekening van het Associatiebesluit waarvan de onderhandelingen toch zijn afgerond. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of is overwogen om de invoering van de Europese associatie-overeenkomst af te wachten. In dit verband wordt ook gevraagd waarom de regering dit niet opportuun acht. Leden van de fractie van D66 vragen in dit kader naar de laatste stand van zaken rondom het Associatiebesluit EU-Marokko.

De onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Marokko zijn afgerond. Het is nu aan de Europese Commissie om dit onderhandelingsresultaat met Marokko aan de EU lidstaten aan te bieden. Op dit moment is de verwachting dat de behandeling van het Associatiebesluit in 2016 in de Europese Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC) zal plaatsvinden. De Raad zal daarop het standpunt vaststellen dat door de Europese Unie over het Associatiebesluit in de Associatieraad zal worden ingenomen. Het Associatiebesluit zal worden vastgesteld en ondertekend in de Associatieraad. De regering heeft in haar afweging tot opzegging van het verdrag de totstandkoming van het Associatiebesluit meegenomen. De regering heeft hierbij geoordeeld dat het Associatiebesluit de regering geen aanleiding geeft om het voornemen tot opzeggen van het verdrag aan te houden. De beleidsdoelen van het stopzetten van de export van kinderbijslag en

kindgebonden budget en beëindiging van werelddekking bij tijdelijk verblijf in het kader van de Zorgverzekeringswet kunnen door het opzeggen van het verdrag worden gerealiseerd, ook wanneer het Associatiebesluit van kracht wordt.

Leden van de fractie van de SGP vragen naar de consequenties van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep voor de opstelling van de regering in Europees verband ten aanzien van Marokko. Leden van de SGP-fractie vragen of het woonlandbeginsel alsnog zou kunnen worden ingebracht in het concept-Associatiebesluit tussen de EU en Marokko. Leden van de SGP-fractie vragen wat de positie van andere lidstaten op dit punt is.

De Centrale Raad van Beroep en de Raad van State hebben in verschillende uitspraken in 2014 en 2015⁴ geoordeeld dat het bilaterale socialezekerheidsverdrag met Marokko in de weg staat aan het woonlandbeginsel. De regering heeft op grond van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State⁵ geconcludeerd dat het woonlandbeginsel niet kan worden toegepast op het bilaterale verdrag met Marokko aangezien artikel 5 (het exportartikel) hieraan in de weg staat. Het exportartikel in het concept-Associatiebesluit is in essentie gelijk aan het exportartikel in het bilaterale verdrag. Dit betekent, uitgaande van het conceptbesluit, dat na inwerkingtreding van het Associatiebesluit het woonlandbeginsel ook niet kan worden toegepast op nabestaandenuitkeringen en vervolguutkeringen bij arbeidsongeschiktheid, verkregen op basis van het Associatiebesluit. De uitspraken van de Centrale Raad van Beroep hebben niet tot een andere opstelling van de regering geleid aangezien het mandaat van de EU-lidstaten voor een concept-Associatiebesluit met Marokko in 2010 is afgegeven. De WSBVC heeft in 2010 unaniem ingestemd met het onderhandelingsmandaat voor een Associatiebesluit met Marokko. Dit onderhandelingsmandaat vormde de basis voor onderhandelingen van de Europese Commissie met Marokko. Deze onderhandelingen zijn inmiddels afgerond. Terugkomen op het eerder ingenomen standpunt is niet realistisch, omdat voor aanpassing van de onderhandelingsuitkomst een gekwalificeerde meerderheid nodig is evenals instemming van de Marokkaanse autoriteiten. Door andere EU lidstaten is nimmer een wens tot het inbrengen van een woonlandbeginsel in relatie tot Marokko tot uiting gebracht.

Leden van de SGP-fractie vragen of het verleende onderhandelingsmandaat op onjuiste veronderstellingen beruiste en dat het woonlandbeginsel wel zou kunnen worden toegepast en welke gevolgen dit heeft voor de opstelling bij het vast te stellen Associatiebesluit tussen de EU en Marokko.

Bij de totstandkoming van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid⁶ was de regering van mening dat het bestaan van bilaterale socialezekerheidsverdragen en de totstandkoming van Associatiebesluiten geen beletsel vormden voor de invoering van het woonlandbeginsel⁷. Zoals eerder aangegeven, is de regering thans echter op grond van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de Raad van State van mening dat het woonlandbeginsel niet kan worden toegepast na inwerkingtreding van het Associatiebesluit; het exportartikel in het concept Associatiebesluit is in essentie gelijk aan de formulering van het bilaterale sociale zekerheidsverdrag. Echter met dien verstande dat de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de toeslag bij arbeidsongeschiktheid op grond van de Toeslagenwet niet onder de werkingssfeer van

⁴ RvS, 27 mei 2015, CRvB 12 december 2014, CRvB 9 mei 2014 en CRvB 21 maart 2014.

⁵ RvS, 27 mei 2015, CRvB 12 december 2014, CRvB 9 mei 2014 en CRvB 21 maart 2014.

⁶ Wet van 29 maart 2012, houdende wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)

⁷ Kamerstukken 32 878, nr 3

het Associatiebesluit zullen vallen. Inzake de opstelling bij het vast te stellen Associatiebesluit met Marokko kan de regering u het volgende melden. Nederland zal niet tegen stemmen, mits het Associatiebesluit binnen het mandaat valt dat in 2010 door de EU-lidstaten aan de Europese Commissie is verstrekt. Bovendien leidt een eventuele tegenstem van Nederland niet tot het tegenhouden van het Associatiebesluit met Marokko omdat besluitvorming plaatsvindt op basis van gekwalificeerde meerderheid.

6. Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vragen voor welke datum de publicatie van het wetsvoorstel in het Staatsblad dient plaats te vinden, indien rekening wordt gehouden met het gehele traject van een raadgevend referendum, om te komen tot een opzegging voor 1 juli 2016. Zij wijzen daarbij naar de termijnen die zijn opgenomen in de Wet raadgevend referendum. Deze leden verzoeken de regering hen te informeren over het minimale aantal weken dat nodig zou zijn indien het volledige traject van een – uiteindelijk negatief – referendum wordt doorlopen om te komen tot een opzegging door de regering van het sociaalezekerheidsverdrag met Marokko vóór 1 juli 2016.

Bij de berekening van de genoemde uiterste datum van publicatie van de opzeggingwet in het Staatsblad en het referendumbesluit in de Staatscourant is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van een referendum. Mocht er een referendum gehouden worden, dan is kennisgeving van opzegging aan Marokko vóór 1 juli 2016 niet meer mogelijk. Uitgaande van de termijnen in de Wet raadgevend referendum, zou een eventueel referendum tussen november 2016 en januari 2017 vallen op een datum die door de Kiesraad wordt vastgesteld.

Zoals aan uw Kamer is gecommuniceerd, dient de publicatie uiterlijk op 23 februari 2016 plaats te vinden. Daarbij zijn enkele aannames van belang. De eerste aanname is dat, na publicatie van het referendumbesluit in de Staatscourant, voor het inleidend verzoek 10.000 geldige handtekeningen door de Kiesraad zullen worden ontvangen. Vervolgens vindt er een tweede ronde plaats, waarbij 300.000 handtekeningen moeten worden gehaald om het definitieve verzoek tot een referendum toe te laten. Alleen als die drempel niet wordt gehaald, kan dan bij koninklijk besluit worden besloten tot de datum van inwerkingtreding van de opzeggingwet, waarna opzegging van het verdrag vóór 1 juli 2016 kan plaatsvinden.

7. Financiële effecten en cijfers

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om aan te geven, op hoeveel Marokkaanse kinderen de besparing als gevolg van opzegging van het verdrag betrekking heeft (AKW en WKB).

In het derde kwartaal van 2015 werd voor 3.095 kinderen de kinderbijslag geëxporteerd naar Marokko en voor 3.090 kinderen het kindgebonden budget. Wanneer het verdrag wordt opgezegd wordt voor de nieuwe instroom (circa 150 kinderen per jaar) geen kinderbijslag of AKW meer uitgekeerd.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Minister kan aangeven welke financiële baten er precies te verwachten zijn, gezien het feit dat bij de inwerkingtreding van het Associatiebesluit er wederom een exportverplichting voor AOW, nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt ingevoerd. Ook de leden van de PPV vragen naar deze financiële gevolgen.

Met het opzeggen van het verdrag wordt een besparing van structureel circa 40 miljoen gerealiseerd. Als na opzegging het associatiebesluit in

werking treedt, neemt deze besparing af met ruim 20 miljoen euro. Er resteert dan nog een besparing van 17,5 miljoen structureel. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat Nederland door het wegvallen van de mogelijkheid op controle op de rechtmatigheid van WWB-uitkeringen (thans Participatiewet) en het uitvoeren van vermogenscontroles door de sociaal attaché in Marokko jaarlijks 1 miljoen euro verliest.

De inschatting is dat het wegvallen van deze controlemogelijkheden leidt tot jaarlijks 1 miljoen extra uitkeringslasten in het kader van de Participatiewet. Dit is gebaseerd op ervaringsgegevens van de attaché voor sociale zaken die onderzoek uitvoert in Marokko. Uitgaande van cijfers over 2012 en 2013 is de genoemde 1 miljoen euro geschat door het aantal keer dat vermogen is gevonden dat de vermogensnorm van de Participatiewet overschrijdt te vermenigvuldigen met een jaaruitkering Participatiewet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het juist is dat het enige concrete financiële voordeel van de opzegging van het verdrag inhoudt het niet langer hoeven exporteren van kinderbijslag, het kindgebonden budget en uitkeringen op grond van de Toeslagenwet, alsmede de beëindiging van de werelddekking bij tijdelijk verblijf in het kader van de Zorgverzekeringswet, en om hoeveel zaken en budget het gaat.

De door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde besparingen zijn correct maar geven niet het volledige beeld. Op het gebied van de zorg geldt dat naast de financiële voordelen van de beëindiging van de werelddekking bij tijdelijk verblijf in de Zorgverzekeringswet, er ook een besparing is als gevolg van de beëindiging van de bijdrage aan medische zorg voor nieuwe verdragsgerechtigden.

Laatstgenoemde besparing behelst dat Nederland geen zorg meer hoeft te vergoeden die in Marokko wordt verleend aan rechthebbenden op een Nederlands pensioen en hun gezinsleden wanneer deze personen na de opzegging van het verdrag naar Marokko verhuizen. Wel moeten die kosten op grond van overgangsrecht nog aan Marokko worden vergoed voor zorgverlening aan thans in Marokko woonachtige verdragsgerechtigden (dat wil zeggen: rechthebbenden op Nederlandse pensioenen, hun gezinsleden en de in Marokko achtergebleven gezinsleden van in Nederland werkende Marokkaanse werknemers). Voordat wordt ingegaan op de gevraagde aantallen en het budget merkt de regering op dat bij opzegging van het verdrag en na inwerkingtreding van het Associatiebesluit een totale besparing optreedt van 17,5 miljoen euro structureel. Voor wat betreft de aantallen en budgetten in het geval van de zorg geldt het volgende. Zorgverzekeraars houden geen registratie bij van aantallen verzekerden die gedurende een tijdelijk verblijf in Marokko zorg inroepen. Volgens de door zorgverzekeraars aangeleverde gegevens wordt gemiddeld 5 miljoen euro uitgegeven aan zorgkosten van mensen die tijdelijk in Marokko verblijven. Dat bedrag vormt de besparing die met de opzegging op de zorgkosten bij tijdelijk verblijf wordt gerealiseerd (vanaf de inwerkingtreding van het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel nummer 34 333). Het aantal verdragsgerechtigden dat in Marokko woont is wel bekend. Zij dienen zich te registreren bij het Zorginstituut Nederland. Dat aantal bedraagt thans circa 22.450⁸. Tot op heden bedraagt de instroom van nieuwe verdragsgerechtigden circa 1.700 personen per jaar. De jaarlijks voor nieuwe gevallen aan Marokko verschuldigde vergoeding bedraagt 0,8 miljoen. Na opzegging van het verdrag bedraagt de jaarlijkse besparing op de kosten van die categorie, gebaseerd op een schatting door het Zorginstituut Nederland, voor elk jaar dat Nederland die kosten niet hoeft te betalen 0,8 miljoen euro. Het besparingsbedrag, aangenomen dat het vertrekcijfer van 1.700 personen niet verandert, cumuleert voor deze categorie dus elk jaar met het

⁸ Verzekerdenmonitor 2015

genoemde bedrag. Dit resulteert in een structurele besparing van circa 9 miljoen.

Voor de sociale zekerheidsregelingen gaat het bij de AKW om 3.095 kinderen en bij de WKB om 3.090 (cijfers derde kwartaal 2015). De uitkeringslasten voor 2015 bedragen voor deze regelingen circa 5,3 miljoen euro. De afgelopen jaren laten echter wel een afname van de export van de kinderbijslag en kindgebonden budget zien. De structurele besparing bij inwerkingtreding associatiebesluit voor de AKW en WKB wordt geschat op circa 5 miljoen euro. De export van de Toeslagenwet naar Marokko vindt op dit moment plaats voor circa 400 gevallen met uitkeringslasten van circa 1,6 miljoen euro. De verwachte structurele besparing bij inwerkingtreding van associatiebesluit wordt geschat op circa 0,1 miljoen euro.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om de ontwikkeling te schetsen ten aanzien van in Marokko verblijvende kinderen van ingezetenen in Nederland, en welk bedrag er momenteel gemoeid is met het uitkeren van kinderbijslag ten behoeve van deze kinderen.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling weergegeven van het aantal in Marokko woonachtige kinderen waarvoor een AKW- of WKB-uitkering is verstrekt.

Jaar	AKW jaargemiddelden	WKB ultimo jaar
1995	34.406	
1996	29.329	
1997	25.098	
1998	20.604	
1999	16.019	
2000	13.574	
2001	11.120	
2002	9.429	
2003	8.371	
2004	7.796	
2005	7.053	
2006	6.389	
2007	5.955	
2008	5.375	
2009	4.849	2.042
2010	4.551	1.979
2011	4.342	1.969
2012	3.980	1.902
2013	3.530	3.324
2014	3.282	3.236

In 2015 is circa 3,3 miljoen euro aan kinderbijslag verstrekt aan (ouders/ verzorgers van) kinderen woonachtig in Marokko.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of ze een schatting kan geven van de verliespost door het vervallen van de mogelijkheid om medische keuringen te laten uitvoeren in het kader van herbeoordelingen bij arbeidsongeschiktheid door de Marokkaanse autoriteiten.

Medische controles kunnen na opzegging van het Verdrag alleen nog verricht worden door klanten op te roepen naar Nederland te komen. Wanneer dit op basis van medische gronden niet mogelijk blijkt bestaat echter geen alternatief. De verwachting is dat dit om beperkte aantallen zal gaan. Een eventuele verliespost zal dan ook beperkt van omvang zijn. De leden van de PVV-fractie vragen naar een indicatie van enerzijds de huidige kosten van de diverse regelingen en anderzijds de kosten na opzegging en het verloop daarvan in de tijd.

In 2015 werden onderstaande bedragen geëxporteerd naar Marokko.

	€ x mln
AKW	3,3
WKB	2
AOW	67
Anw	14
WAO	10
WIA	1,2
WAZ	0,1
TW	1,6

Als het Verdrag buiten werking treedt, worden uiteindelijk uitkeringen op grond van de AKW, WKB, Anw, WAO, WIA, WAZ en de TW niet meer geëxporteerd. Hiermee vervallen de totale kosten van export van deze regelingen. De stopzetting van de export gaat geleidelijk omdat de huidige uitkeringsgerechtigden hun rechten behouden.

Bij de AKW en WKB nemen de kosten gedurende 18 jaar (de duur van het recht) met circa 0,3 miljoen euro per jaar af door uitstroom. Bij de Anw wordt ingeschat dat de afname circa 1 miljoen euro per jaar bedraagt. De afname per jaar bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO, WIA, WAZ) wordt ingeschat op circa 1 miljoen euro per jaar. Doordat het recht op deze uitkeringen kan doorlopen tot aan de AOW-leeftijd kan het echter wel tientallen jaren duren voordat de export volledig gestopt is. In de latere jaren is het te exporteren bedrag naar verwachting echter zeer beperkt.

De AOW blijft worden geëxporteerd, alleen de export van de aanvulling op de AOW die alleenstaanden ontvangen vervalt voor nieuwe gevallen. De besparing loopt met circa 0,3 miljoen euro per jaar geleidelijk op naar uiteindelijk circa 5½ miljoen euro.

De leden van de PVV-fractie vragen om een overzicht van de totale cumulatieve financiële schade als gevolg van het niet kunnen toepassen van het woonlandbeginsel conform de betreffende wet, tot aan de voorziene opzegging per 1 januari 2017.

Het woonlandbeginsel is in principe van toepassing op uitkeringen AKW, WKB, Anw, WGA-vervolguitkering en de TW in het kader van de WGA-vervolguitkering. Doordat de rechter heeft geoordeeld dat het sociale zekerheidsverdrag met Marokko in de weg staat aan toepassing van het woonlandbeginsel kunnen de uitkeringen naar Marokko niet gekort worden. De besparingen zijn afhankelijk van de toegepaste woonlandfactor. De woonlandfactor was tot en met 2015 60%, maar voor 2016 is deze vastgesteld op 40%. Er wordt ingeschat dat de misgelopen besparingen over de jaren 2014 tot en met 2016 voor de AKW, WKB en Anw circa 19 miljoen euro bedragen. Het grootste gedeelte hiervan betreft de Anw (circa 14 miljoen euro). De misgelopen besparingen bij de AKW (circa 3 miljoen euro) en WKB (circa 2 miljoen euro) zijn kleiner van omvang. Daarbij is met terugwerkende kracht het toepassen van het woonlandbeginsel ongedaan gemaakt voor mensen die bezwaar of beroep hadden lopen ten tijde van de rechterlijke uitspraken. Inschatting is dat de kosten hiervan circa 5 miljoen euro bedroegen, voornamelijk als gevolg van terugwerkende kracht bij de Anw. De totale cumulatieve gevolgen worden daarmee ingeschat op circa 24 miljoen euro.

8. Westelijke Sahara

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag welke internationale consequenties het ingaan op de eis van Marokko om ook de Westelijke Sahara onder te brengen bij dit sociale zekerheidsverdrag met zich meegebracht zou kunnen hebben.

Op basis van het internationaal recht is Nederland verplicht de situatie die is ontstaan door de Marokkaanse aanwezigheid in de Westelijke Sahara

niet te erkennen en geen hulp of bijstand te verlenen aan de instandhouding daarvan. Exporteren van uitkeringen op basis van de Wet BEU door toepassing van het sociale zekerheidsverdrag met Marokko op de Westelijke Sahara zou uitgelegd kunnen worden als een impliciete erkenning van de claim van Marokko op de Westelijke Sahara en daarmee een wijziging van het Nederlandse buitenlands beleid. In dat geval kan Nederland onder bepaalde omstandigheden ook aansprakelijk worden gesteld voor het bijdragen aan de instandhouding van die situatie.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een toelichting over hoe de Nederlandse regering de internationale status van de Westelijke Sahara zoals de facto bestuurd door Marokko beoordeelt.

Wat betreft de Westelijke Sahara deelt Nederland (evenals de Europese Unie) het standpunt van de Verenigde Naties dat de Westelijke Sahara beschouwt als een niet-zichzelf besturend gebied. In navolging van het advies van het Internationaal Gerechtshof (1975) erkennen Nederland en de Europese Unie de soevereiniteitsclaims van Marokko niet. Marokko is geen bestuursautoriteit als bedoeld in het Handvest van de Verenigde Naties, maar Marokko oefent feitelijk gezag uit in een groot deel van de Westelijke Sahara.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder wat dit betekent voor de status en de rechten van de personen met de Marokkaanse nationaliteit die in dit gebied woonachtig zijn.

De status en rechten van personen met de Marokkaanse nationaliteit die is gebaseerd op publiekrechtelijke handelingen van de Marokkaanse overheid mag Nederland op basis van het internationaal recht niet erkennen. Het internationaal recht kent beperkte uitzonderingen op deze regel; op humanitaire gronden mogen staten bepaalde publiekrechtelijke handelingen van de Marokkaanse overheid erkennen. Dit betreft de uitgifte van akten met betrekking tot, onder meer, geboorten, overlijden en huwelijk.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er, hoewel de Westelijke Sahara in volkenrechtelijke zin niet gerekend kan worden tot Marokkaans grondgebied, er op het punt van de sociale zekerheid niet toch een uitzondering gemaakt had kunnen worden.

Op grond van de Wet BEU bestaat buiten Nederland slechts recht op een socialeverzekeringsuitkering in een land waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten. Dit verdrag dient afdoende waarborgen te bevatten inzake de controle op de rechtmatigheid van de uitkeringen. Omdat de Westelijke Sahara geen onderdeel vormt van het grondgebied van Marokko, en de geografische gelding van het socialezekerheidsverdrag met Marokko zich derhalve niet uitstrekt tot dat gebied, kunnen de op basis van de Wet BEU vereiste handhavingsafspraken in het verdrag met Marokko zich niet uitstrekken tot dat gebied. Indien de regering een uitzondering hierop zou maken, zou dit strijdig zijn met de wet BEU. Ook op basis van internationaal recht kan hierop geen uitzondering worden gemaakt, zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven.

Een uitzondering geldt wel voor de AOW, die naar alle landen in de wereld wordt geëxporteerd ter hoogte van de zogenoemde gehuwdennorm (50% van het wettelijk minimumloon), omdat daarvoor op basis van de Wet BEU niet het vereiste geldt dat bij verdrag handhavingsafspraken moeten worden gemaakt met het land waarin de uitkeringsgerechtigde woonachtig is. In een dergelijke situatie is de vraag naar de territoriale reikwijdte van het sociale zekerheidsverdrag met Marokko dan ook niet aan de orde.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overwogen heeft Marokko voor te stellen een pragmatistische oplossing te kiezen in het belang van de Marokkaanse rechthebbenden, bijvoorbeeld in de vorm van een post- en woonadres in Marokko zelf.

De regering ziet geen mogelijkheden om binnen het bestaande nationale en internationaalrechtelijke kader socialezekerheidsuitkeringen te exporteren naar de Westelijke Sahara. Het genoemde voorbeeld van een post- en woonadres in Marokko biedt geen oplossing. Voor de beoordeling of een persoon recht heeft op een uitkering wordt naar de feiten en omstandigheden beoordeeld waar betrokkene woonachtig is. Wanneer de betrokkene woonachtig is in de Westelijke Sahara bestaat geen recht op een Nederlandse socialezekerheidsuitkering, met uitzondering van een socialezekerheidsuitkering op grond van de AOW ter hoogte van het gehuwdenpensioen. Hiervoor geldt geen exportbeperking op grond van de Wet BEU en deze uitkering wordt wereldwijd uitgekeerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bekend is hoeveel uitkeringsgerechtigden in het gebied van de Westelijke Sahara woonachtig zijn. De leden van de D66-fractie vernemen graag of bekend is hoeveel Marokkaanse burgers met Nederlandse socialezekerheidsrechten in de Westelijke Sahara wonen.

Er vindt geen export van Nederlandse socialezekerheidsuitkeringen plaats naar de Westelijke Sahara. Het is dan ook niet bekend hoeveel Marokkaanse burgers met potentiële Nederlandse socialezekerheidsrechten in de Westelijke Sahara wonen. Uitzondering hierop vormt de uitkering op grond van de AOW ter hoogte van het gehuwdenpensioen. Momenteel zijn 7 uitkeringsgerechtigden woonachtig in de Westelijke Sahara die een AOW-uitkering ontvangen. Een deel ontvangt een pensioen op basis van overgangsrecht omdat de uitkering reeds was toegekend voor de inwerkingtreding van de Wet BEU. Ook voor één Anw-gerechtigde is overgangsrecht van toepassing. Tenslotte is nog sprake van één gerechtigde met een remigratie-uitkering.

9. overig

De leden van de fractie van de PVV vragen of de automatische verdragsaanpassing met de dertien betreffende landen is gerealiseerd.

Op 1 januari 2015 is de Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de AKW en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijk te stellen situatie (Stb. 238) (hierna: WHEK) in werking getreden. De WHEK werkte direct door in dertien verdragslanden, te weten Argentinië, Belize, Chili, Ecuador, Egypte, Hongkong, Jordanië, Macedonië, Panama, Paraguay, Thailand, Turkije en Uruguay. De maatregel tot beëindiging van de export van kinderbijslag naar deze landen vereiste geen aanpassing van verdragen en dus ook geen onderhandelingen. De maatregel is automatisch voor deze landen gerealiseerd met het inwerkingtreden van de WHEK.

De leden van de fracties van D66 en PVV vragen naar een algemeen overzicht van de stand van zaken van onderhandelingen met andere landen over aanpassing van sociale zekerheidsverdragen. Met achttien landen dient het bilaterale socialezekerheidsverdrag te worden aangepast teneinde de export van kinderbijslag en kindgebonden budget stop te zetten. Dit betreft Marokko, Australië, Nieuw-Zeeland, Verenigde Staten, Canada (Quebec), Filippijnen, Indonesië, Israël, Kaapverdië, Zuid-Afrika, Monaco, Suriname, Zuid-Korea, Bosnië, Kosovo, Montenegro, Servië en Tunesië. Verder wordt in de onderhandelingen met negen landen ingezet op beëindiging van werelddekking in de zorg bij tijdelijk verblijf⁹. Daar komt bij dat als gevolg van rechterlijke uitspraken van de Centrale Raad van Beroep¹⁰ duidelijk is geworden dat met veertien landen verdragen moet worden aangepast om de toepassing van het woonlandbeginsel in

⁹ Bosnië, Kosovo, Montenegro, Marokko, Servië, Tunesië, Kaapverdië, Macedonië, Turkije.

¹⁰ RvS, 27 mei 2015, CRvB 12 december 2014, CRvB 9 mei 2014 en CRvB 21 maart 2014.

de sociale zekerheid mogelijk te maken. Dit betreft Marokko, Turkije, Australië, Nieuw-Zeeland, Canada (Quebec), Israël, Chili, Suriname, India, Zuid-Korea, Bosnië, Kosovo, Montenegro en Macedonië. Voor landen waar het socialezekerheidsverdrag in de weg staat aan het woonlandbeginsel, zet het kabinet in op aanpassing van deze verdragen. In verschillende gevallen werd deze wens ingebracht in al lopende onderhandelingen over stopzetting export kinderbijslag en kindgebonden budget. Deze inzet wordt gedaan op basis van een analyse van uitspraken van eind 2014. Het wijzigen van een verdrag duurt doorgaans enkele jaren. De onderhandelingen lopen merendeels dan ook nog.

In het geval van Turkije staat het EU-Associatieraadsbesluit in de weg aan de toepassing van het woonlandbeginsel en is aanpassing van het bilaterale socialezekerheidsverdrag om die reden niet zinvol. Met Monaco en de Filippijnen zijn de onderhandelingen succesvol afgerond. De onderhandelingen met Kaapverdië zijn in een afrondende fase. Met Bosnië, Servië, Tunesië, Montenegro en Kosovo is aanpassing van het verdrag onderdeel van een bredere herziening. Om daarover goed te kunnen onderhandelen, is het van belang om die onderhandelingen pas te beginnen nadat het parlement het wetsvoorstel tot Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet marktordening gezondheidszorg en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met grensoverschrijdende zorg¹¹ heeft goedgekeurd.¹²

De leden van de VVD-fractie hebben in het kader van de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel en de parlementaire geschiedenis geconstateerd dat bij hen nog grote onduidelijkheid bestaat over het beleid en de uitvoering van het Nederlandse socialezekerheidstelsel in internationaal perspectief. Zij verzoeken de regering om vóór Prinsjesdag 2016 een notitie toe te sturen over het internationale (verdrags)beleid van Nederland op het terrein van het sociale zekerheidsrecht.

De regering zal conform het verzoek van de VVD-fractie uw Kamer een notitie doen toekomen aangaande het Nederlandse internationale (verdrags)beleid op het terrein van het sociale zekerheidsrecht.

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

¹¹ Kamerstuk II, 2015–2016, nr. 34 333

¹² 33 400 XV, nr. 109