

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

Memorie van Antwoord

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel tot 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.

De leden van de fractie van de VVD hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel tot beperking van de export van uitkeringen; zij willen de regering hierover nog een enkele vraag stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van wetsvoorstel 33162, dat een einde probeert te bewerkstelligen aan de export van kinderbijslag en kindgebonden budget voor kinderen die buiten de Europese Unie/EER woonachtig zijn. Zij hebben nog diverse vragen over dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van D66 en GroenLinks sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met de Raad van State onderschrijven zij de strekking van het voorstel. Zij hebben nog een tweetal vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van de intentie om enkele tientallen verdragen te wijzigen teneinde de export van de kinderbijslag te kunnen stopzetten. Indien de verdragspartijen niet meewerken, dan is de regering van zins over te gaan tot opzegging van deze verdragen. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel hebben deze leden nog enige vragen, waarbij de leden van de fracties van de PvdA en D66 zich aansluiten.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen.

In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het voorlopig verslag.

Onderbouwing exportbeëindiging kinderbijslag / kindgebonden budget

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering allereerst uitgebreider te verklaren waarom zij meent dat het exclusief de verantwoordelijkheid is van de overheid van het land waar de kinderen wonen om eventuele financiële ondersteuning te bieden en niet (mede) van het land waar de ouder loonbelasting en sociale premies betaalt/heeft betaald. Zij menen dat dit een principiële koerswijziging in de sociale zekerheidswetgeving is, namelijk van het personaliteitsbeginsel naar het nationaliteitsbeginsel.

Van een principiële koerswijziging is geen sprake, het personaliteitsbeginsel was al eerder verlaten. Voor invoering van de Wet BEU¹ gold in Nederland het volledige personaliteitsbeginsel. De rechthebbende kreeg in beginsel elke Nederlandse socialeverzekeringsuitkering over de hele wereld uitbetaald als ware hij in Nederland woonachtig. Wegens de toegenomen internationale arbeidsmobiliteit heeft de regering eind jaren '90 aansluiting gezocht bij het in Europa meer voorkomende territorialiteitsbeginsel in socialezekerheidsstelsels. Volgens dit beginsel worden de uitkeringen slechts toegekend of uitbetaald voor zover de tot uitkering leidende feiten (bijvoorbeeld de woonplaats van de gerechtigde of gezinsleden) zich voordoen op het eigen grondgebied en zolang de rechthebbende woonachtig is op dat grondgebied. Dat uitgangspunt is ook al opgenomen in de huidige Algemene Kinderbijslagwet, met dien verstande dat er thans nog een uitzondering geldt voor de situatie dat het kind en/of de rechthebbende woont in een land waarmee een verdrag is gesloten waarin de export van kinderbijslag is geregeld. Het onderliggende wetsvoorstel bevat derhalve geen principiële koerswijziging.

In dit wetsvoorstel wordt binnen het territorialiteitsbeginsel de woonplaats van het kind centraal gesteld. Uitgangspunt is dat deze uit de belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen in de eerste plaats bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen, ongeacht hun nationaliteit. Dit uitgangspunt is niet uitzonderlijk. 13 van de 27 EU-lidstaten exporteren geen kinderbijslag buiten de EU.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het per 1 juli 2012 in werking getreden woonlandbeginsel zich verhoudt tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie willen daarbij weten of dit in combinatie niet een stapeling van maatregelen veroorzaakt die werknemers van buitenlandse komaf onevenredig treffen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het voor de zomer door de Kamer behandelde woonlandbeginsel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nog eens helder kan uitleggen hoe de relatie is tussen dit wetsvoorstel en de Wet woonlandbeginsel.

Het woonlandbeginsel in de kinderbijslag dat per 1 juli 2012 in werking is getreden is een eerste stap op weg naar volledige stopzetting van de export van kinderbijslag naar landen buiten de Europese Unie /Europese Economische Ruimte (EER)/Zwitserland (hierna EU) door de hoogte van de uitkering af te stemmen op het kostenniveau van het land buiten de EU waar de uitkeringsgerechtigde woont. Dit wetsvoorstel in combinatie met het aanpassen van verdragen regelt het beëindigen van de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget. Er is voor een gefaseerde aanpak gekozen omdat het beëindigen van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget meer tijd vergt dan het introduceren van het woonlandbeginsel. Er vindt geen stapeling van maatregelen plaats. Dit wetsvoorstel zorgt er voor dat het recht op kinderbijslag vervalt voor die ouders waarvan hun kind buiten de EU woont. Aan het woonlandbeginsel wordt dan niet toegekomen, omdat dit beginsel alleen wordt toegepast bij het vaststellen van de hoogte van de kinderbijslag nadat is vastgesteld dat er recht op kinderbijslag bestaat.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken een nadere motivering voor het vervallen van de voorwaarde dat ook de verzekerde in Nederland moet wonen.

Het laten vervallen van de huidige eis dat niet alleen het kind maar ook de verzekerde in Nederland moet wonen vloeit voort uit de heroriëntatie op de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget, zoals in de Memorie van Toelichting uiteengezet. Uitgangspunt is dat deze uit de belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt dus de woonplaats van het kind centraal te stellen en niet de woonplaats van de verzekerde. Daarom

¹ De Wet beperking export uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb. 250) en de Wijzigingswet beperking export uitkeringen (Wet van 22 december 1999, Stb. 594) inwerkingtreding 1 januari 2000 (Wet BEU).

wordt voorgesteld de voorwaarde te laten vervallen dat ook de verzekerde in Nederland moet wonen.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag waarom en op grond van welk beginsel en met welk doel de regering meent de eis te kunnen stellen dat onverzekerde ouders die buiten de EU wonen en een kind in Nederland hebben, van de voorgestelde nieuwe regeling uitgesloten worden.

Voor het recht op kinderbijslag is de eerste eis dat diegene verzekerd moet zijn voor de kinderbijslag. Onverzekerde ouders worden op grond van deze eis uitgesloten van het recht op kinderbijslag. Pas als vastgesteld is dat iemand verzekerd is, wordt gekeken of de verzekerde ook aan de overige voorwaarden voor het recht op kinderbijslag voldoet. Dat is nu al zo en dat verandert niet.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan hoeveel in Nederland woonachtige kinderen van onverzekerde ouders die buiten de EU wonen geen kinderbijslag en/of kindgebonden budget meer uitgekeerd zal worden.

Onverzekerde ouders hebben thans al geen recht op kinderbijslag. Daar brengt het wetsvoorstel geen wijziging in. Het is de regering niet bekend hoeveel kinderen in Nederland wonen waarvan de ouders geen recht hebben op kinderbijslag en/of kindgebonden budget omdat zij niet verzekerd zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks willen een toelichting met welke aanleiding en met welke argumenten het standpunt verlaten is uit de nota "Internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid" (Kamerstukken II 2009/10, 32 149, nr. 1), waarin de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het standpunt innam stopzetting van de export van de kinderbijslag onwenselijk te achten.

Het standpunt uit de nota is dat er goede gronden zijn om voor kinderen die buiten de EU wonen, maar van wie de ouders hier verzekerd zijn, kinderbijslag te blijven uitkeren. Deze gronden hangen primair samen met het doel van de kinderbijslag. Dit doel is dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. Deze doelstelling geldt ongeacht de plaats waar de ouders hun kinderen opvoeden. Zij kunnen immers goede redenen hebben hun kinderen tijdelijk elders te laten wonen.

Dit standpunt is door het huidige kabinet verlaten. In dezelfde nota is geconstateerd dat het Nederlandse beleid inzake export van kinderbijslag naar niet-EU landen ruimer is dan in menig ander land. 13 van de 27 EU-lidstaten exporteren geen kinderbijslag buiten de EU. De constatering dat Nederland meer genereus is dan andere landen is voor dit kabinet aanleiding geweest om de vraag voor welke kinderen Nederland een zorgplicht op zich neemt opnieuw te bezien. De afwegingen van dit kabinet zijn anders uitgevallen dan die van het toenmalige kabinet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat er een voldoende objectieve rechtvaardiging moet kunnen worden aangetoond voor de stopzetting, om te voorkomen dat Nederland in strijd handelt met non-discriminatie bepalingen zoals artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), artikel 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) of artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM. Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan zij deze rechtvaardiging formuleren?

De verplichting tot gelijke behandeling, waaraan Nederland is gebonden op grond van bilaterale en multilaterale verdragen, zoals het IVBPR en het EVRM, houdt niet alleen in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk mogen dan wel moeten worden behandeld, rekening houdend met en rechtdoend aan de relevante verschillen. Bij de beoordeling van de vraag of een in de nationale wetgeving gemaakt onderscheid al dan niet een door artikel 14 EVRM verboden discriminatie oplevert is door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een differentiatie in toetsingsintensiteit gemaakt. Het EHRM pleegt onderscheid te maken tussen verdachte en minder verdachte vormen van onderscheid. Bij de minder verdachte

vormen van onderscheid heeft de wetgever een ruime "margin of appreciation". Bij verdachte vormen van onderscheid zullen daarentegen zeer gewichtige redenen moeten worden aangevoerd ter rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid. In de literatuur wordt hier gesproken van de "very weighty reasons" test. Voorbeelden van dergelijke verdachte vormen van onderscheid zijn onderscheid naar geslacht, seksuele oriëntatie, ras, godsdienst, wettige/onwettige geboorte en nationaliteit. Een onderscheid naar woonplaats behoort niet tot deze groep verdachte onderscheiden. Verboden discriminatie naar nationaliteit is blijkens de jurisprudentie van het EHRM alleen direct onderscheid naar nationaliteit, zoals in de arresten Gaygusuz² en Poirrez³. Daar geldt, zoals zeer duidelijk uit het arrest Gaygusuz blijkt, een "very weighty reasons" toets. Onderscheid naar woonplaats wordt echter niet als een indirecte vorm van discriminatie maar gewoon als onderscheid naar woonplaats gezien en hiervoor geldt een ruime "margin of appreciation". Voorts blijkt uit het arrest Stec II⁴ dat op het terrein van de sociale zekerheid de nationale wetgever een ruime "margin of appreciation" heeft bij het inrichten van zijn sociale zekerheidsstelsel. Blijkens zijn uitspraak van 5 augustus 2011, LJN: BR4235, staat ook de Centrale Raad van Beroep op dat standpunt.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten of de regering van mening is dat de voorgestelde wet in overeenstemming is met artikel 59 van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid. Graag krijgen de leden van de fractie van GroenLinks hierop een nadere toelichting.

De regering is van mening dat het wetsvoorstel geen strijd oplevert met artikel 59 van het Europees Verdrag inzake sociale zekerheid (EVSZ). Voor de toepassing van artikel 59 van het EVSZ is op grond van artikel 58 van het EVSZ een bilateraal of multilateraal verdrag nodig tussen de desbetreffende landen, waarin geregeld wordt dat artikel 59 van toepassing is. Nederland is geen partij bij een dergelijk verdrag.

De leden van de fractie van GroenLinks willen dat de regering aangeeft op welke wijze er een kosten/baten-analyse is gemaakt ter voorbereiding van dit wetsvoorstel.

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is geen kosten/baten-analyse gemaakt. Geconstateerd is dat het Nederlandse beleid inzake export van kinderbijslag naar niet-EU landen ruimer is dan in menig ander land en het kabinet wil hier een eind aan maken. De invloed van dit wetsvoorstel op de uitkeringslasten en de uitvoeringskosten is hierbij in kaart gebracht. Dit heeft niet geleid tot een herziening van het wetsvoorstel.

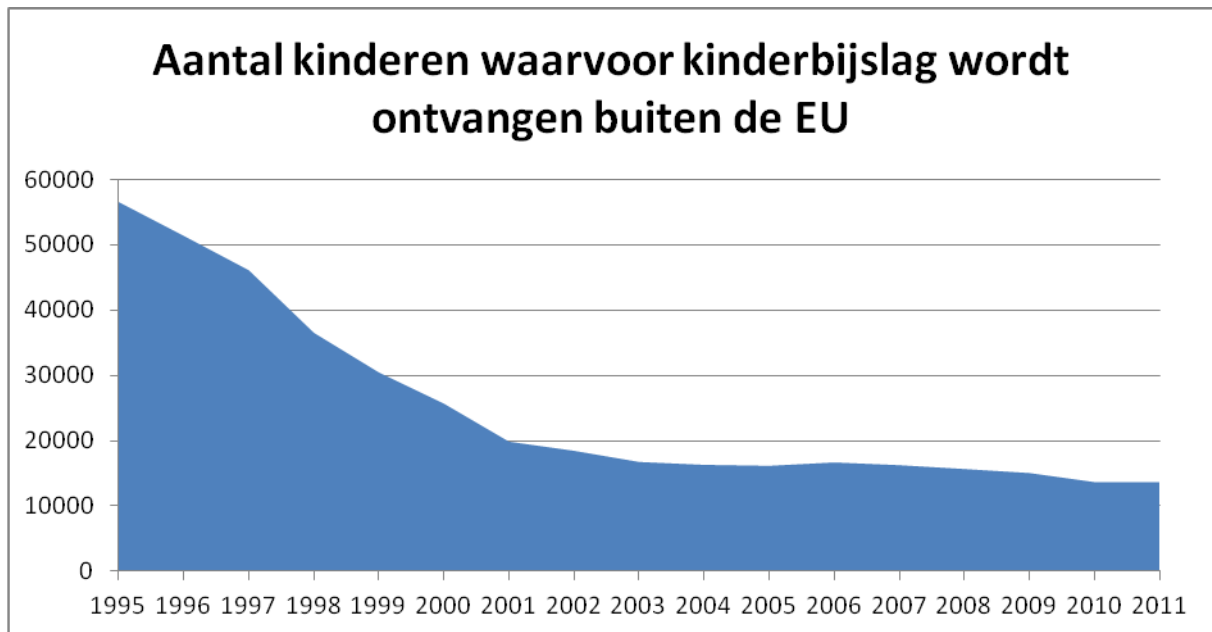
De leden van de fractie van GroenLinks hebben de indruk dat het aantal kinderen dat buiten de EU woont en kinderbijslag ontvangt in de laatste jaren drastisch is teruggelopen. Zij vragen de regering een overzicht te verschaffen van de ontwikkeling van de aantallen in de afgelopen twintig jaar.

De Sociale Verzekeringsbank heeft gegevens vanaf 1995 kunnen leveren. Hieruit is het aantal kinderen af te lezen dat buiten de EU woont en voor wie kinderbijslag wordt ontvangen.

² Arrest van 16 september 1996, Publ. ECHR, Reports of Judgements and Decisions 1996-IV, pag.1130.

³ Arrest van 30 september 2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-X

⁴ Arrest van 12 april 2006, EHRC 2006/72



Het aantal kinderen voor wie kinderbijslag wordt ontvangen ligt lager dan het aantal kinderbijslaguitkeringen vanwege het soms uitbetalen van dubbele kinderbijslag. In 1995 ontvingen rechthebbenden voor 56.500 kinderen buiten de EU kinderbijslag. In 2011 waren dit er 13.600. De voornaamste redenen van deze daling zijn het niet meer uitbetalen van kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder vanaf 1996, het invoeren van de Wet BEU in 2000 en de uitbreiding van de Europese Unie. Het aantal kinderbijslaguitkeringen dat verdwijnt als gevolg van deze wetswijziging ligt lager dan het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag wordt ontvangen buiten de EU. Dit komt doordat personen ook op andere gronden dan het verdragsrecht kinderbijslag of kindgebonden budget in het buitenland kunnen ontvangen. Dit betreft dan bijvoorbeeld Nederlandse diplomaten en ambtenaren in het buitenland.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om cijfermatig inzicht te verschaffen in de aantallen betrokken kinderen naar leeftijd, uitgesplitst naar verdragsland.

Er is helaas geen overzicht te geven van de betrokken kinderen uitgesplitst naar leeftijd. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de aantallen kinderen voor wie een kinderbijslaguitkering of kindgebonden budget wordt ontvangen in 2011 uitgesplitst naar verdragsland. Het aantal kinderen voor wie kinderbijslag wordt ontvangen ligt in landen buiten de EU hoger dan het aantal kinderen voor wie kinderbijslag wordt ontvangen in verdragslanden vanwege deze laatst genoemde groep.

De leden van de ChristenUnie-fractie krijgen graag nader uiteengezet hoe de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet zich verhoudt tot het staand beleid voor Aruba, Curaçao en St. Maarten en de BES-eilanden.

De huidige hoofdregel is dat voor het recht op kinderbijslag zowel de verzekerde als het kind in Nederland moeten wonen (dus geen export van kinderbijslag buiten Nederland). Op deze regel zijn drie uitzonderingen:

- de verzekerde danwel het kind woont binnen de EU;
- de verzekerde danwel het kind woont in een land waarmee een verdrag is gesloten waarin de export van kinderbijslag is geregeld;
- de verzekerde danwel het kind woont buiten de EU en valt onder het bereik van het Besluit afwijkende regels beperking export uitkeringen. Hieronder vallen ook verzekerden en kinderen die wonen in de Koninkrijkslanden Aruba, Curaçao en Sint

Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).

De eis dat de verzekerde in Nederland moet wonen vervalt. Van de huidige drie uitzonderingen vervalt voorts de mogelijkheid van recht op kinderbijslag als het kind woont in een verdragsland als het wetsvoorstel is aangenomen en het verdrag is aangepast. Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor het recht op kinderbijslag als het kind woont in de koninkrijkslanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten of de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Aanpassing en opzegging verdragen

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de laatste stand van zaken bij de onderhandelingen over de aanpassing van de bilaterale sociale verdragen en de aanpassing van deze verdragen. Zij vragen of het juist is dat 21 bilaterale verdragen moeten worden aangepast en voorts vragen zij naar de knelpunten die de regering daarbij heeft ontmoet. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering verwacht dat andere verdragspartijen zullen instemmen met verdragswijziging en zo ja, waarop de regering deze verwachting baseert.

Het aantal bilaterale verdragen dat moet worden aangepast bedraagt twintig. In het belang van de nog lopende onderhandelingen en besprekingen wil de regering op dit moment nog geen uitspraken doen over het verloop en mogelijke knelpunten. De regering zal het parlement eind dit jaar informeren over de stand van zaken⁵. De regering verwacht inderdaad dat er verdragspartijen zijn die instemmen met de door Nederland voorgestelde aanpassing. Op ambtelijk niveau hebben de Filipijnen en Zuid Korea inmiddels laten weten dat zij akkoord kunnen gaan met de voorgestelde aanpassing van het verdrag. Nadat dit wetsvoorstel is aanvaard kan het wijzigingsverdrag met deze landen worden ondertekend en zal dit voor goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering voornemens is om in bepaalde gevallen ook tot opzegging over te gaan in het geval de andere partij niet instemt met de voorgestelde verdragswijziging, bijvoorbeeld het verdrag met Marokko. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering heeft aangegeven opzegging te overwegen wanneer de andere verdragspartij niet tijdig akkoord gaat met verdragswijziging. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het criterium 'tijdig' kan toelichten. Deze leden vragen verder naar de belangen die de regering tegen elkaar zal afwegen bij de overweging een verdrag op te zeggen en hoe zwaar deze verschillende belangen wegen. De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat bij opzegging immers ook andere uitkeringen niet meer kunnen worden geëxporteerd, met uitzondering van de AOW. De leden van de CristenUnie-fractie vragen hoe de regering de gevolgen voor de diplomatieke betrekkingen beoordeelt in het geval een verdrag wordt opgezegd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of de regering heeft nagedacht over opties indien landen niet meewerken aan verdragsaanpassing en of het parlement de opzegging van bij gewone meerderheid moet goedkeuren.

De regering is van mening dat de sociale zekerheidsverdragen ontwikkelingen in het nationale beleid moeten kunnen volgen. Wanneer een verdragspartner dit niet onderkent en niet bereid is om hierover het gesprek aan te gaan, zal de regering zich afvragen in hoeverre een sociale zekerheidsrelatie met dat land nog wenselijk is. Opzegging van een verdrag vereist een brede en zorgvuldige afweging waarbij ook rekening wordt gehouden met de mogelijke effecten voor de betrekkingen met het land. De factoren en belangen die daarbij in aanmerking worden genomen en de weging die de regering daaraan geeft, kunnen per land verschillen. In hoeverre een land bereid

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 69, blz. 21.

is om verdragswijziging met Nederland te bespreken speelt een rol bij de beoordeling of een verdragswijziging 'tijdig' tot stand zal komen.

Voordat de regering tot opzegging van een verdrag kan overgaan dient eerst parlementaire goedkeuring te worden verkregen. Dit zal ofwel via een stilzwijgende dan wel een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure geschieden. In het laatste geval dient de regering een wetsvoorstel in bij het parlement. Het parlement beslist bij gewone meerderheid van stemmen over een dergelijk wetsvoorstel.

De leden van de Groenlinks-fractie merken op dat na opzegging van een verdrag uitkeringen niet meer kunnen worden geëxporteerd, met uitzondering van de AOW ter hoogte van het gehuwdenpensioen. Dit wetsvoorstel voorziet echter in overgangsrecht voor uitkeringsgerechtigden die op het moment van verdragsopzegging reeds in het verdragsland wonen. Voor de langlopende uitkeringen, zoals de WIA en Anw, voorziet het overgangsrecht in volledige eerbiedigende werking van bestaande uitkeringsrechten. Het wetsvoorstel geldt alleen voor uitkeringsgerechtigden die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel met behoud van uitkering naar het – voormalige – verdragsland willen verhuizen. Dat aantal is niet bekend.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering van mening is dat afschaffing van de export van kinderbijslag strijdig is met de bedoeling van verdragspartijen. Verder vragen deze leden of de regering de Kamer kan informeren over de voortgang in de onderhandelingen met verdragspartijen over de aanpassing van verdragen in verband met de Toeslagenwet.

Verdragspartijen dienen gezamenlijk overeenstemming te bereiken over aanpassing van het verdrag. Als die aanpassing er toe leidt dat export van kinderbijslag niet langer onderdeel is van het verdrag dan is dat kennelijk de bedoeling van verdragspartijen.

Wat betreft de aanpassing van verdragen in verband met de Toeslagenwet geldt dat destijds aan verdragspartijen een voorstel tot aanpassing van het verdrag is gestuurd en dat dit onderwerp is ingebracht in lopende verdragsonderhandelingen. Dit heeft er toe geleid dat de Toeslagenwet in een aantal verdragen is uitgezonderd. Voor zover nog geen overeenstemming is bereikt heeft de regering tegelijk met het voorstel in verband met de beperking van export van kinderbijslag, aangegeven dat zij in deze ronde ook het voorstel tot verdragswijziging in verband met de Toeslagenwet wil realiseren.

De leden van de Christen-Unie-fractie vragen of er langs diplomatieke weg acties worden ondernomen om het nieuwe beleid aan de betrokken landen toe te lichten.

De regering merkt hierover op dat het voorstel voor verdragswijziging aan de autoriteiten in het betrokken land wordt overhandigd door de Nederlandse ambassade ter plaatse die daarbij een toelichting geeft op de achtergronden bij het voorstel.

Positie Turkije

Het verdrag met Turkije bevat geen exportverplichting van uitkeringen, maar een gelijke behandelingsverplichting, hetgeen betekent dat de Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven, recht hebben op kinderbijslag (c.q. kindgebonden budget) onder dezelfde voorwaarden als Nederlandse werknemers. De regering legt dit gelijkheidsbeginsel uit als kinderen van Nederlandse ouders die in Nederland werken en kinderen in Turkije woonachtig hebben. De leden van de VVD-fractie vragen of bij deze uitleg niet nadrukkelijk gekeken moet worden naar de bedoeling van partijen bij het formuleren van de verdragsteksten en of die bedoeling overeenkomt met de vermelde uitleg van de regering. De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, de regering om een nadere en uitgebreide motivering om haar interpretatie van artikel 33 van het Verdrag met Turkije in deze te staven.

In de toelichtende nota bij het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Turkije inzake sociale zekerheid (Kamerstukken II 1965/66, 8684, nr. 1) wordt geen toelichting gegeven op artikel 33. Wel wordt in het algemeen opgemerkt dat aan het verdrag drie beginselen ten grondslag liggen: de gelijkstelling van elkaars onderdanen ten aanzien van elk der betrokken nationale wetgevingen; de samentelling van de in elk der beide landen vervulde tijdvakken van verzekering of van arbeid ter beoordeling van de aanspraken op uitkering, indien deze aanspraken van de duur der verzekering afhankelijk zijn; en ten slotte de mogelijkheid de prestaties der sociale zekerheid ook buiten het land waar het bevoegde uitvoeringsorgaan gevestigd is, te verlenen. De uitleg van de Nederlandse regering van artikel 33 verenigt het eerste en derde beginsel. De uitleg dat dit artikel een verplichting zou bevatten tot export van kinderbijslag voor Turkse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven ook als een dergelijke verplichting niet zou bestaan voor Nederlanders die in Nederland werkzaam zijn en waarvan de kinderen in Turkije verblijven, is in strijd met het eerste beginsel. Daarbij merkt de regering op dat het artikel in ieder geval niet verplicht tot export van kinderbijslag voor Nederlandse onderdanen die werkzaam zijn in Nederland en waarvan de kinderen in Turkije verblijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering zich er van heeft vergewist dat de Turkse regering de interpretatie van artikel 33 deelt. De leden van de ChristenUnie vragen of er afzonderlijk diplomatiek contact is gezocht met Turkije, gezien de bijzondere positie van dit land.

Tussen Nederland en Turkije is meerdere keren op ambtelijk en diplomatiek niveau contact geweest over zowel de hier voorgestelde maatregel als de maatregelen woonlandbeginsel en het afschaffen van de werelddekking zorgverzekeringswet. Turkije heeft aangegeven zich niet te kunnen vinden in het Nederlandse beleidsvoornemen dat is neergelegd in dit wetsvoorstel.

Op grond van artikel 3 van Besluit nr. 3/80 hebben Turkse burgers die op het grondgebied wonen van één van de lidstaten, voor zover ze vallen onder de personele werkingssfeer van dit Besluit, rechten en plichten onder dezelfde voorwaarden als de burgers van deze lidstaat. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot dit artikel, zoals dit wordt uitgelegd door het Hof van Justitie in de zaak Sürül.

Uit de formulering van artikel 3, eerste lid van besluit nr. 3/80 blijkt dat deze bepaling van toepassing is „behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit”. Artikel 6, eerste lid, van dat besluit vormt een dergelijke bijzondere bepaling. Artikel 6 van Besluit 3/80 is een bijzondere uitwerking van het non-discriminatiebeginsel voor wat betreft de export van uitkeringen. Dat betekent naar het oordeel van de regering dat nu artikel 6 niet in de weg staat aan het niet exporteren van kinderbijslag, artikel 3 daaraan eveneens niet in de weg kan staan. De regering wijst er daarbij op dat in Verordening 1408/71 een specifieke bepaling is opgenomen inzake de export van gezinsbijslagen (artikel 73; thans artikel 67 van Verordening 883/2004). Indien het in Besluit 3/80 de bedoeling was geweest om een exportverplichting op te nemen ten aanzien van gezinsbijslagen, dan zou een bepaling overeenkomstig artikel 73 van Verordening 1408/71 in dat besluit zijn opgenomen. Het arrest Sürül doet hier niet aan af nu dat handelde over een Turks onderdaan die met haar kind in Duitsland woonde en die aan alle voorwaarden voldeed die de betrokken wettelijke regeling aan Duitse onderdanen stelde. Onder de thans voorgestelde regeling zal een Nederlandse onderdaan wiens kind in Turkije woont, net als een Turkse onderdaan in dezelfde situatie, geen recht hebben op kinderbijslag voor dat kind.

Overgangsrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is een langere termijn voor de overgangstermijn te overwegen teneinde de ouders een langere periode te geven zich op de stopzetting van de uitkering voor te bereiden ingeval dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

Voor de verzekerde die recht heeft op kinderbijslag en kindgebonden budget wordt een overgangstermijn van zes maanden in acht genomen. De verzekerde krijgt zo voldoende

gelegenheid om zich voor te bereiden op de stopzetting van de uitkering. De regering acht deze compensatie proportioneel omdat de kinderbijslag en het kindgebonden budget alleen beogen een tegemoetkoming te zijn in de kosten van kinderen. De CRvB heeft een termijn van zes maanden in het licht van artikel 1 EP EVRM redelijk bevonden (LJN: AP4680).

De regering geeft aan dat terugwerkende kracht alleen bestaat voor het overgangsrecht, en materieel geen effect heeft op uitkeringen. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er dan toch aan hecht om hier voor terugwerkende kracht te kiezen. Welk probleem wordt er opgelost dat terugwerkende kracht zou moeten rechtvaardigen?

Aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is gevraagd voor die personen die als gevolg van de beëindiging van de voorlopige toepassing per 1 januari 2012 van de verdragen met de landen Bolivia, Botswana, Brazilië, Costa Rica, Gambia, Mali en Mexico hun recht op uitkering beëindigd of verlaagd (AOW) (zouden) zien, het in dit wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht anticiperend toe te passen. Met de terugwerkende kracht wordt de toepassing van dat overgangsrecht gelegaliseerd.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat de registratie van afwezigheid (eventuele vrijstellingen) in het kader van de Leerplichtwet, gebruikt kan worden ten behoeve van de handhaving van het woonbegrip in het wetsvoorstel. Zij vernemen graag in welke mate deze gegevens beschikbaar zijn, hoe betrouwbaar deze gegevens zijn en of het gebruik van deze gegevens ten behoeve van de doelstellingen van deze wet en de daarmee gepaard gaande handhaving toelaatbaar is.

Op basis van het advies van het College bescherming persoonsgegevens heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen besloten het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de registratie van vrijstellingen van de leerplicht en vervangende leerplicht zodanig te herzien dat in een centraal register alleen wordt geregistreerd wie een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft, zonder vermelding van de grond daarvoor (i.e. het artikel(-onderdeel) uit de Leerplichtwet waarop de vrijstelling of vervangende leerplicht is gebaseerd).

Informatie over vrijstellingen van een kind in verband met onderwijs in het buitenland komen dus niet centraal via geautomatiseerde weg voor de SVB beschikbaar. Informatie-uitwisseling over de vrijstellingen met deze grond kan echter ook plaatsvinden tussen de SVB met de colleges van Burgemeester en Wethouders op grond van artikel 54 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De SVB zal deze uitwisseling die tot nu toe met enkele gemeenten bestaat voortzetten en zo mogelijk uitbreiden. Bij een vrijstelling voor onderwijs in het buitenland moet aan de gemeente een verklaring van het hoofd van de school worden overlegd waaruit blijkt dat de jongere ingeschreven staat en de school regelmatig bezoekt. Daarbij wordt gekeken of het om een door de overheid van het betreffende land erkende school gaat. De informatie die gemeenten hebben is betrouwbaar. De SVB zal indien de SVB een signaal ontvangt vervolgens zelf ook onderzoek doen bij de ouders. Voor een kind dat tijdelijk in het buitenland verblijft geldt de exportbeperking bijvoorbeeld niet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de Kamer inzicht kan geven in de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van deze wet indien deze wordt aangenomen.

De SVB voorziet invoeringskosten op het terrein van automatisering, voorlichting en bezwaar en beroep. Deze invoeringskosten worden begroot op € 1 miljoen. Als gevolg van minder uitkeringen, voorziet de SVB een structurele besparing van jaarlijks € 1,5 miljoen. De Belastingdienst voorziet invoeringskosten van € 150.000. Deze kosten worden veroorzaakt door aanpassingen in de geautomatiseerde systemen, instructie voor de Belastingtelefoon en voorlichtingsmateriaal.

Is de regering van mening dat er een sluitende beoordeling kan plaatsvinden van het antwoord op de vraag of een kind in Nederland woont, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Hoe zal de controle plaatsvinden? Hoe beoordeelt de regering de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel in dit opzicht? Wat is de mening hierover van de uitvoeringsinstanties?

Bij de uitvoering van de kinderbijslag is de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) het beginpunt voor de vaststelling waar een verzekerde of kind woont. Ouders zijn verplicht om het kind dat langdurig niet meer thuiswoont uit te schrijven uit de GBA. Verder geldt dat ouders verantwoordelijk zijn voor het uit eigen beweging of op verzoek van de SVB meedelen van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht van de kinderbijslag. De SVB informeert betrokkenen ook over deze verplichtingen zodat redelijkerwijs duidelijk moet zijn voor betrokkenen wat van invloed is. Verder kan de SVB bij een vermoeden van wonen in het buitenland van een kind als eerste stap nagaan of dit kind ingeschreven is op een school in Nederland. De SVB kan de woonplaats van het kind ook eventueel via een huisbezoek controleren. Tenslotte kan de SVB steekproefsgewijs controle-onderzoeken uitvoeren naar de woonplaats van het kind. De SVB heeft in zijn uitvoeringstoets aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel mogelijk leidt tot minder uitschrijvingen uit de GBA en een vermindering van meldingen aan de SVB bij een (tijdelijk) vertrek naar het buitenland van het kind. Ook heeft de SVB de verwachting uitgesproken dat de woonplaats van kinderen regelmatig onderwerp van bezwaar- en beroepsprocedures zal worden. Tot slot verwees de SVB naar het wetsvoorstel tot registratie van vrijstellingen van de Leerplichtwet. Op dit punt is ingegaan bij de vraag van de leden van de VVD-fractie. Aangezien de grondslag "vrijstelling van onderwijs in het buitenland" niet zal worden opgenomen in het centrale register acht de SVB het toekomstige register niet geschikt voor handhavingdoeleinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten of er een communicatie- en voorlichtingstraject voorzien is voor de betrokken ouders en zo ja, op welke wijze de regering hieraan gaat vormgeven en tegen welke kosten.

De websites van de Rijksoverheid en de SVB bevatten reeds informatie over de regeringsvoornemens tot beperking van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget. Deze informatie wordt geactualiseerd na afronding van de parlementaire behandeling van het voorstel. In juli zijn de mensen die te maken hebben met het woonlandbeginsel geïnformeerd. In deze brief is de ontvangers van AKW/WKB gewezen op de mogelijke beëindiging van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget. Bij de 13 landen⁶ waarvoor het verdrag niet eerst hoeft te worden gewijzigd is gemeld dat dit mogelijk al in 2013 gevolgen zal hebben voor de uitkering. Bij de andere landen is geen datum genoemd.

De SVB streeft naar verzending van gecombineerde beschikkingen in december 2012 voor de uitkeringsontvangers die te maken krijgen met de woonlandfactor en vervolgens met beëindiging van de AKW in de 13 landen waarvoor geen verdragsaanpassing nodig is. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat de parlementaire behandeling dan is afgerond.

De betrokkenen in de landen waarvoor wel verdragsonderhandelingen nodig zijn ontvangen een beschikking op het moment dat duidelijk is wanneer de beëindiging wordt geëffectueerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

P. de Krom

⁶ Argentinië, Belize, Chili, Ecuador, Egypte, Hongkong, Jordanië, Macedonië, Panama, Paraguay, Thailand, Turkije en Uruguay

Bijlage

| | Kinderbijslag | WKB |
|------------------------------|---------------|-------------|
| Argentinië | 34 | 14 |
| Australië | 198 | 63 |
| Bosnië-Herzegovina | 56 | 50 |
| Canada | 172 | 95 |
| Chili | 30 | 12 |
| Ecuador | 29 | 29 |
| Egypte | 1476 | 855 |
| Filipijnen | 198 | 71 |
| Hongkong | 27 | |
| Indonesië | 255 | 129 |
| Israël | 41 | 27 |
| Jordanië | 47 | 38 |
| Kaapverdië | 278 | 81 |
| Kosovo | 8 | 1 |
| Kroatië | 33 | 20 |
| Macedonië | 28 | 17 |
| Marokko | 4383 | 2765 |
| Monaco | 1 | |
| Montenegro | 3 | 3 |
| Nieuw-Zeeland | 40 | 16 |
| Panama | 3 | |
| Servië | 61 | 39 |
| Suriname | 441 | 345 |
| Thailand | 445 | 197 |
| Tunesië | 148 | 104 |
| Turkije | 2070 | 1619 |
| Uruguay | 3 | 2 |
| Verenigde Staten van Amerika | 1196 | 195 |
| Zuid-Afrika | 80 | 31 |
| Zuid-Korea | 34 | 1 |
| | | |
| Totaal | 11816 | 6819 |