



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Woonland en beperking export uitkeringen

*Haasje over tussen rechter en parlement*

Westerveld, M.

#### Publication date

2015

#### Document Version

Final published version

#### Published in

TRA

#### License

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/in-the-netherlands/you-share-we-take-care>)

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

Westerveld, M. (2015). Woonland en beperking export uitkeringen: Haasje over tussen rechter en parlement. *TRA*, 7(1), 3-8. Article 2.

<http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00C85C5F&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Woonland en beperking export uitkeringen

## Haasje over tussen rechter en parlement

TRA 2015/2

**Op 6 juni van dit jaar wordt in de Tweede Kamer de motie Schut-Welkzijn/Dijkgraaf aangenomen die de regering oproept het samenwerkingsverdrag inzake de sociale zekerheid met Marokko op te zeggen als dit land niet bereid is de bepaling over de kinderbijslag hieruit te verwijderen. Enkele dagen later aanvaardt de Eerste Kamer het wetsvoorstel Herziening export kinderbijslag, wetend dat dit hoogstwaarschijnlijk in strijd is met onder meer dit bilaterale samenwerkingsverdrag. Op 13 oktober jl. dient minister Asscher een wetsvoorstel in dat de opzegging van het verdrag mogelijk moet maken. Komt er na vijftig jaar een einde aan de samenwerking met Marokko of loopt het uiteindelijk zo'n vaart niet?**

“Het kabinet wil zo min mogelijk uitkeringen in het buitenland verstrekken. Dat is het uitgangspunt. Het uitkeringstelsel is bedoeld voor mensen in Nederland. Het is niet de bedoeling dat uitkeringen over de hele wereld worden verspreid. (...) In die gevallen waarin die uitkeringen toch moeten worden verstrekt, is onze lijn dat de hoogte van de uitkering moet worden aangepast aan het prijspeil van het desbetreffende land.” W.g. minister Kamp<sup>2</sup>

### 1. Inleiding

De term ‘woonlandbeginsel’ (hierna: WLB) wordt in meerdere betekenissen gebruikt. In het coördinatierrecht verwijst de term naar de vaststellingsmethodiek van uitkeringsrechten. Een keuze voor het woonlandbeginsel impliceert dat het recht op en de hoogte van de uitkering van degene die, bijvoorbeeld, in Nederland woont en in Duitsland werkt wordt vastgesteld op basis van het Nederlandse rechtsregiem. Het werklandbeginsel bewerkt het omgekeerde. In de politieke discussies en in de vertaalslag van deze discussies in wetgeving doen twee betekenissen de ronde. De term kan verwijzen naar een exportverbod zoals in de Wet beperking export uitkeringsrechten (BEU).<sup>3</sup> In dat verband spreekt men ook wel van het territorialiteitsbeginsel (als tegenhanger van het personaliteitsbeginsel). Of hij kan be-

trekking hebben op de bijstelling van de uitkeringshoogte naar het inkomens- of prijspeil van het land waar de uitkering wordt besteed, zoals in de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (WLB in de SZ).<sup>4</sup> Om de twee betekenissen uit elkaar te houden, zal ik beide verder aanduiden als territorialiteits- c.q. prijspeilbeginsel.

Het exportverbod in de BEU is overwegend gebaseerd op de wens tot fraudebestrijding en kent, eveneens, twee varianten. Er is een geclausuleerd verbod dat geldt voor de meeste SV-uitkeringen. Dit verbod gaat uit van een ‘nee, tenzij’: geen export zonder adequaat handnavingsverdrag. En er is een absoluut verbod, dat geldt voor minimumtoeslagen, zoals de TW of de AOW-toeslag. Recent is met de Wet herziening export kinderbijslag (Whek) aan het rijtje niet exporteerbare toeslagen de kinderbijslag toegevoegd,<sup>5</sup> althans voor landen buiten de EU. Binnen de EU blijft kinderbijslag onverminderd exporteerbaar.

Over de juridische houdbaarheid van ‘het’ WLB is al het een en ander geschreven.<sup>6</sup> Na de laatste publicatie hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die erop wijzen dat het dossier WLB een apotheose begint te naderen. Tegelijk is de geschiedenis illustratief voor de frustratie van de regering – en misschien nog wel meer voor (sommige partijen in) de Tweede Kamer – als ze ervaren dat eerder gemaakte afspraken – verdragen of het EU coördinatierrecht – het effectuere van wenselijk geacht beleid in de weg staan.

### 2. Wat vooraf ging: het woonlandbeginsel heeft een verleden!<sup>7</sup>

De geschiedenis rondom het woonlandbeginsel begint in de jaren zestig van de vorige eeuw. Voor de werving van gastarbeiders uit met name Marokko en Turkije moeten afspraken worden gemaakt over kwesties als het doorlopen van uitkeringsrechten tijdens vakantie in eigen land of na remigratie, de controle op rechtmatigheid bij verblijf buiten Nederland of op vermogen bij de toekenning van bijstand, medische keuringen na een ziekmelding in het buitenland et cetera.

1 Prof. dr. M. Westerveld is hoogleraar sociaal verzekeringsrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Van 2003 tot 2011 maakte zij deel uit van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor de PvdA.

2 Uit: overleg met de Tweede Kamer naar aanleiding van de brief van de Minister van SZW van 22 december 2010 over de aanpak beperking export uitkeringen, *Kamerstukken II* 2010/11, 32500 XV, nr. 69, p. 12.

3 Wet van 27 mei 1999 tot wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met de beperking van het exporteren van uitkeringen (Wet beperking export uitkeringen).

4 Wet van 29 maart 2012 houdende wijziging van enkele socialezekerheids-wetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid).

5 Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van enkele socialezekerheids-wetten 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.

6 Om het relaas niet te lang te maken beperk ik me tot de publicaties over de wetten WLB in de SZ en Whek. Hierover: C.J. van den Berg, ‘Het kind en het badwater’, *PS Documenta* 2011/3, p. 149-158; P.E. Minderhoud, ‘Houdt het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid bij de rechter stand?’ *TRA* 2012/66, afl. 8/9; F.J.L. Pennings, ‘Unietrouw of eigen belang eerst. De casus van de export van uitkeringen buiten de EU’, *NJB* 2013/38, p. 2669-2675.

7 Deze kwalificatie en de gegevens van dit onderdeel zijn ontleend aan Van den Berg (2011). Deze was als ambtenaar bij het Ministerie van SZW jarenlang verantwoordelijk voor het thema internationale verdragen en kon daardoor putten uit een rijk ‘uit-eigen-wetenschap’ archief.

In die contracten komt ook een clause over kinderbijslag voor; deze zal worden toegekend 'conform de Nederlandse wet'.<sup>8</sup> Vijftien jaar later wordt deze clause voor het eerst actueel als gevolg van een wetsvoorstel dat het recht op en de voorwaarden voor kinderbijslag op verschillende punten wil aanscherpen, waaronder de aanpassing van de hoogte aan het prijspeil van het land waar het kind verblijft.<sup>9</sup> Op het moment dat duidelijk wordt dat dit juridisch geen haalbare zaak is, dienen de Kamerleden Linschoten (VVD) en Hermens (CDA) een motie in waarin de regering wordt verzocht initiatieven te ontplooiën waardoor 'zowel in de EEG-Verordening als in de bilaterale verdragen op het terrein van de sociale zekerheid ten aanzien van de hoogte van de kinderbijslag wordt overgegaan op het woonlandbeginsel'. De term wordt hier gebruikt in de zin van proportionaliteit ofwel in relatie tot de uitkeringshoogte. De motie noemt namelijk als argument 'dat de kinderbijslag de gemaakte onderhoudskosten niet mag overtreffen' en als logische gevolg daarvan dat 'bij het verlenen van kinderbijslag het woonlandbeginsel als uitgangspunt dient te gelden'.<sup>10</sup> De motie wordt aanvaard<sup>11</sup> en daarna moet – wat Van den Berg aanduidt als – 'ambtelijk Sociale Zaken' aan de slag. Deze gaat langs bij 'de grootste kinderbijslagconsumenten buiten Europa': Marokko, Turkije, 'en en passant Tunesië'. Onnodig te zeggen dat de suggestie niet op een warm onthaal kan rekenen. Van den Berg merkt op dat in de besprekingen het 'zonder onze medewerking bereiken jullie toch niets' onuitgesproken de boventoon voert. Dat hebben de onderhandelaars juist gezien. Het onderzoek sluit af met de conclusie dat er geen mogelijkheden zijn om aan de wens van de Kamer te voldoen, aangezien 'onze eigen AKW' voorziet in de betaling van kinderbijslag *all over the world*.<sup>12</sup>

Voor de Staatssecretaris van SZW is de motie aanleiding het standpunt van de regering over de uitgangspunten 'woonland' of 'werkland' in relatie tot kinderbijslag uiteen te zetten. Hiertoe benoemt hij, onder verwijzing naar het eerdere wetsvoorstel 17696, als 'een van de belangrijkste uitgangspunten van de kinderbijslag' dat de hoogte zodanig is dat voor de ouders een eigen financiële verantwoordelijkheid blijft bestaan. Kinderbijslag is dan ook niet meer dan een tegemoetkoming in de onderhoudskosten, geen volledige vergoeding, aldus De Graaf. Voor kinderen die worden opgevoed in landen met een lager welvaartsniveau wordt aan dit uitgangspunt alleen recht gedaan als de kinderbijslag op een lager bedrag wordt vastgesteld. Alleen dan ontstaat de

situatie dat de aan de opvoeding verbonden uitgaven voor een deel worden bekostigd uit ander inkomen dan de kinderbijslag.<sup>13</sup> De staatssecretaris betoont zich derhalve een voorstander van het prijspeilbeginsel en daarmee met de strekking van de motie.

De brief vervolgt met een update van de standpunten over deze kwestie binnen de EEG. Griekenland, Ierland en Italië zijn voorstander van het werklandbeginsel en worden hierin gesteund door de Commissie-EG. Duitsland, Nederland, België, Engeland en Luxemburg spreken zich uit voor het woonlandbeginsel. Denemarken heeft nog geen standpunt bepaald en Frankrijk – dat als enige land een uitzondering had bedongen en het woonlandbeginsel dan ook 'gewoon' toepast – houdt zich buiten de discussie. Over de diverse bi- en multilaterale verdragen merkt de staatssecretaris op dat 'de mediterrane landen (...) niets (voelen) voor een wijziging van de huidige situatie. Zij zijn van mening dat toepassing van het woonlandbeginsel het beginsel van gelijke behandeling van elkaars onderdanen, als vastgesteld in de bilaterale verdragen, aantast. Bovendien zijn zij van mening dat tegenover een gelijke premiebetaling ook een gelijk uitkeringsrecht moet staan'.<sup>14</sup>

Vijf jaar later (per 1 januari 1989) wordt de AKW uit de premiesfeer gehaald en is dit tweede argument niet langer aan de orde. Bovendien kunnen, los daarvan, vraagtekens worden geplaatst bij de relevantie van dit element, althans vanuit Europeesrechtelijk perspectief. Het HvJ EU hecht namelijk niet zoveel betekenis aan de wijze waarop uitkeringen worden gefinancierd. Maar in het nationale parlementaire discours wordt het feit dat de AKW 'maar' een voorziening is en dat er dus geen premiebetalingen zijn gedaan waaraan rechten kunnen worden ontleend wel geregeld als relevant gegeven naar voren gebracht.<sup>15</sup>

Kort na het uitkomen van deze notitie wordt de hoop van de regering dat het woonlandbeginsel binnen de EEG de norm zal worden de grond ingeboord door het HvJ EU. In de zaak Pinna verklaart het Hof de toepassing door Frankrijk van het woonlandbeginsel op kinderbijslag ten opzichte van in dit land werkzame Italiaanse werknemers in strijd met het verbod op discriminatie naar nationaliteit.<sup>16</sup>

### 3. Jaren negentig: fraudebestrijding door de versterking van het territorialiteitsbeginsel

Begin jaren negentig komt meer aandacht voor het (de) misbruik(gevoeligheid) van sociale zekerheidsuitkeringen

8 Art. 16.3 wervingsovereenkomst, *Trb.* 1969, nr. 87 (Marokko) en art 17.3 wervingsovereenkomst, *Trb.* 1964, nr. 142 (Turkije).

9 Wetsvoorstel tot beperking van de hoogte van de kinderbijslag voor in het buitenland wonende kinderen, afschaffing van het recht op kinderbijslag voor huishoudkinderen, alsmede een aanscherping van de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag voor uitwonende invalide kinderen. *Kamerstukken II 1982/83*, 17696.

10 *Kamerstukken II 1982/83*, 17696, nr. 15, cursivering MW.

11 Tegen stemmen de fracties van PvdA, D66, CPN, PPR, PSP en EVP. In de stemverklaring geeft mw. Brouwer (CPN) aan dat de motie het woonlandbeginsel als uitgangspunt neemt terwijl over de consequenties daarvan in deze Kamer nog nauwelijks is nagedacht. *Handelingen II 1983/84*, p. 3164.

12 Formulering van den Berg (p. 151) die hieraan toevoegt: "Einde verhaal. ... Niet waar." Uit: C.J. van den Berg, 'Het kind en het badwater', *PS Documenta* 2011/3, p. 149-158.

13 Brief van de Staatssecretaris van SZW van 29 november 1984, *Kamerstukken II 1984/85*, 18773, nr. 1, p. 2-3.

14 *Kamerstukken II 1984/85*, 18773, nr. 1, p. 8.

15 Bijvoorbeeld in de MvT op de BEU, waar dit element wordt genoemd als (mogelijk) relevant gegeven voor de vraag of het recht op AKW zal worden aangemerkt als eigendomsrecht in de zin van het eerste protocol bij het EVRM. *Kamerstukken II 1997/98*, 25757, nr. 3. De regering stelt zich hier overigens voorzichtig op. Harde conclusies worden niet getrokken.

16 Pinna-arrest, nr. 41/84, *Jur.* 1986. Hierover P.E. Minderhoud, 'Houdt het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid bij de rechter stand?' *TRA* 2012/66, afl. 8/9; F.J.L. Pennings, 'Unietrouw of eigen belang eerst. De casus van de export van uitkeringen buiten de EU', *NJB* 2013/38, p. 2669-2675.

en in het bijzonder de handhaving over de grens.<sup>17</sup> Deze aandacht resulteert in een wetsvoorstel dat de export van uitkeringen moet beperken, of – zoals de memorie van toelichting op het wetsvoorstel BEU het uitdrukt – af te stapen van het personaliteitsbeginsel en over te gaan op het territorialiteitsbeginsel. Anderzijds is beperking van de export bij dit wetsvoorstel geen doel op zich. De beperking gaat van tafel zodra er met het land in kwestie een gewaarborgde verdragsrelatie bestaat. Dit laatste geldt niet voor toeslagen op uitkeringen die bedoeld zijn als minimumvoorziening zoals de Toeslagenwet (TW) of de AOW-toeslag. Voor dit type toeslagen wordt voorzien in een absoluut exportverbod. Binnen de EU wordt dit bewerkstelligd door de betreffende toeslagen, na verkregen toestemming van de Europese Commissie, op de II-bis lijst te laten plaatsen, de bijlage bij de EEG-Coördinatieverordening die bedoeld is voor regelingen waarvoor geen exportverplichting bestaat. Buiten de EU worden geen problemen voorzien.

Het wetsvoorstel BEU wordt met een overgrote meerderheid aangenomen, in 1998 door de Tweede Kamer en in 1999 door de Eerste Kamer. Alleen de fracties van GL en de SP stemmen tegen. Enkele jaren later wordt duidelijk dat de politiek zich enigszins heeft verkeken op de rechtmatigheid van het absolute exportverbod van TW-toeslagen. De rechter acht dit in strijd met de exportverplichting van socialezekerheidsuitkeringen in ILO-Verdrag 118, alsmede met verschillende bilaterale verdragen.<sup>18</sup> Het ILO-Verdrag wordt vervolgens met instemming van beide Kamers opgezegd,<sup>19</sup> voor de bilaterale verdragen ligt dit minder eenvoudig. Verdragsopzegging heeft namelijk vergaande consequenties, aangezien de verdragen ook zien op afspraken, waar de regering nu juist weer niet vanaf wil. De regering zal om het door haar gewenste doel te bereiken terug moeten naar de onderhandelingstafel. En daarmee is zij weer terug bij af.

#### 4. Kinderbijslag, fraudebestrijding en het woonlandbeginsel

Medio jaren negentig wordt de fraudegevoeligheid van export-kinderbijslagen een groot issue. Uit een rechtmatigheidsonderzoek van de SVB is namelijk een groot aantal onrechtmatigheden aan het licht gekomen, zoals de toekenning van kinderbijslag voor niet-bestaande kinderen of kinderen waarmee de aanvrager geen familiale of onderhoudsrelatie heeft. Wel verschillen de meningen over de kwaliteit van het onderzoek en dus de terechtheid van de beschuldiging die hiervan uitgaat.<sup>20</sup> Maar de geest is uit de fles en zal hierin ook niet meer terugkeren. In 2008 valt voor het eerst het O-woord (opzeggen). VVD-Kamerlid Blok bepleit deze stap door het vermoeden uit te spreken dat veel kinderbijslag wordt ontvangen voor kinderen uit een polygaam

huwelijk. ‘En die huwelijken zijn in Nederland verboden’.<sup>21</sup> Een half jaar later vindt in de Tweede Kamer een spoeddebat plaats over het thema fraude met kinderbijslag. Daarbij worden diverse moties ingediend waaronder – wanneer ik me beperkt tot de moties die zijn aangenomen<sup>22</sup> – de moties Sterk (CDA: hogere sancties voor fraude met kinderbijslag) en Boutchibi (PvdA: onderzoek naar de export van kinderbijslag naar niet-EU-lidstaten). Een centrale motie in de verdere beleidsvorming is motie Van der Vlies (SGP) over het aanpassen van de hoogte van de kinderbijslag aan het prijspeil van het land waarin dit wordt besteed.<sup>23</sup> Anders dan de andere moties, krijgt deze motie nu ook de steun van de PvdA,<sup>24</sup> waardoor deze op een ruime Kamermeerderheid is gestoeld.

Enkele maanden na het debat stuurt minister Donner de nota Internationale Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid aan de Kamer.<sup>25</sup> Donner betoont zich hierin (eveneens) een voorstander van het prijspeilbeginsel voor kinderbijslag en hij grijpt de gelegenheid aan om het standpunt van het kabinet over sociale zekerheid buiten de landsgrenzen nog eens uiteen te zetten. Uitkeringsgerechtigden moeten naar het buitenland kunnen gaan met medeneming van hun uitkering, voor het zover het gaat om een arbeidsongeschiktheidsuitkering, een AOW- of een Anw-uitkering, mits de handhaving is gegarandeerd. Daarmee wordt immers ook de terugkeer naar het land van oorsprong gefaciliteerd. Ten aanzien van kinderbijslag voor kinderen die buiten de EU wonen vindt het kabinet een aanpassing aan het lagere welvaartsniveau van het land in kwestie wenselijk.

Met het aantreden van het kabinet Rutte-I in 2010 verhardt de beleidsvoering. Het regeer- en gedoogakkoord kondigen onder de noemer ‘beperking van de export van sociale voorzieningen’ de volgende maatregelen aan: het stopzetten van de export van kinderbijslag en het kindgebonden budget naar landen buiten de EU; de hantering van het woonlandbeginsel (lees: exportverbod) bij de AOW-tegemoetkoming en de WIA-vervolguitkering.<sup>26</sup> Van de voorlaatste maatregel weten we dat het daarmee slecht is afgelopen. De Wet MKOB (Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen)<sup>27</sup> leidt in 2012 tot een vernietigend oordeel van de nationale rechters<sup>28</sup> en het jaar daarop tot

17 Beleidsnota Handhaving over de grens bij export van uitkeringen, *Kamerstukken II* 1995/96, 17050, nr. 199.

18 CrvB 14 maart 2003, *LJN AF 5937*.

19 (Goedkeurings)wet van 9 december 2004, *Stb.* 2004, 715.

20 Bijv. ‘Turkse regering boos. Ambassade: lichtvaardige beschuldiging misbruik kinderbijslag’, *Trouw* 29 december 1998.

21 ‘De VVD in de Tweede Kamer wil dat er een einde komt aan de stroom kinderbijslag die wegvloeit naar Marokko’, *Spits* 31 oktober 2008.

22 Verworpen werd de motie Blok over het stopzetten van de export van kinderbijslag en andere kindregelingen naar niet-EU-landen, *Kamerstukken II* 2008/09, 17050, nr. 373. Deze motie kreeg alleen de steun van VVD, PVV, SGP en het lid Verdonk.

23 Motie van der Vlies, *Kamerstukken II* 2008/09, 17050, nr. 378. Tegen de motie stemmen de SP, GL, D66 en de PvdA.

24 Van der Vlies memoreert in het debat dat de PvdA in 2006 een motie van hem met gelijke strekking van de hand had gewezen, waarna deze werd verworpen.

25 *Kamerstukken II* 2009/10, 32149, nr. 1. De nota is een reactie op een aantal moties waaronder de bovengenoemde moties Sterk, Bouchibti en Van der Vlies.

26 *Kamerstukken II* 2010/11, 32416, nr. 15, p. 71 en p. 76. Zie voor de achterliggende ideologie ook het citaat boven dit artikel.

27 Wet van 21 april 2011, *Stb.* 2011, 213.

28 Rb. Amsterdam 3 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW0665; Rb. Haarlem 3 april 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BW0678.

een infractieprocedure door de Europese Commissie.<sup>29</sup> Voor zo veel weerstand zwicht de regering, inmiddels Rutte-II. De wet wordt ingetrokken, het besparingsverlies voor lief genomen en de effecten met terugwerkende kracht teruggedraaid. Achter deze aanpak gaat ook een zekere pragmatiek schuil. De regering rekent uit dat de kosten van de voorziene juridische procedures hoger zullen zijn dan de met de maatregel ingeboekte besparingswinst. Al niet veel beter vergaat het de WLB in de SZ, maar nu had de regering gewaarschuwd kunnen zijn. Zowel de Raad van State als een door de Eerste Kamer ingeschakelde deskundige hadden de kans dat de regeling strijdig zou zijn met internationaal recht reëel genoemd.<sup>30</sup> Niettemin wordt de wet ook in de Eerste Kamer aanvaard. Wel is de steun in de senaat minder royaal dan in de Tweede Kamer.<sup>31</sup>

## 5. Einde export kinderbijslag: haasje over door rechter en parlement

Van het wetsvoorstel Herziening exportbeperking kinderbijslag (hierna Hek) – ingediend onder Rutte-I – kan met recht worden gezegd dat hiermee een tamelijk abrupte koerswijziging wordt ingezet. Terwijl de aanpassing aan het prijspeil al vele jaren een wens is van een groot deel van de Tweede Kamer, geldt dat niet voor het stopzetten van kinderbijslag naar landen buiten de EU, met wie **wel** handhavingsovereenkomsten te maken zijn. Integendeel, de motie Blok waarin dit werd voorgesteld is nog in 2009 door de Kamer verworpen. De memorie van toelichting maakt er weinig woorden aan vuil. Volstaan wordt met de opmerking dat de vaststelling in de nota Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid dat het Nederlandse beleid inzake export van kinderbijslag naar niet-EU landen ruimer is dan in sommige andere landen voor de regering aanleiding is de vraag voor welke kinderen Nederland een zorgplicht op zich neemt opnieuw te bezien.<sup>32</sup> Uitgangspunt van het beleid van deze regering is, aldus de MvT, 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. Voor zover voor het onderhoud van kinderen van staatswege ondersteuning moet worden geboden is dit niet de verantwoordelijkheid van het land waar de ouder woont, maar van het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt.<sup>33</sup> Wel onderkent de regering dat er nog een flink aantal hobbels genomen zal moeten worden voor het

echt zover kan komen. Behalve dat hiertoe de AKW moet worden gewijzigd, is aanpassing nodig van 21 bilaterale verdragen. De regering ziet hiertoe de volgende route voor zich. Eerst wordt de betreffende verdragspartner een voorstel tot verdragswijziging gedaan. Wordt dit van de hand gewezen en leiden de dienaangaande gevoerde onderhandelingen niet (tijdig) tot het gewenste resultaat dan wordt per verdrag opzegging overwogen.

Het wetsvoorstel Hek doorloopt een vlotte route door de Tweede Kamer. Ingediend in februari 2012 wordt het zes maanden later aangenomen met de steun van VVD, CDA, PVV, CU en SGP. Daarna beginnen evenwel de problemen. In de schriftelijke voorbereiding in de Eerste Kamer betonen verschillende partijen zich gematigd tot uiterst kritisch over het wetsvoorstel. Vooral de harde toon van woordvoerder Hoekstra (CDA) valt op. Waarom is dit wetsvoorstel – dat financieel niet zoveel oplevert en waarover ook enige verdeeldheid bestond – niet ingetrokken, zo vraagt hij de minister. Waarom is hij zo enthousiast over het uitgangspunt dat 'een voorziening die er in principe voor iedereen is, niet meer geldt voor ouders in Nederland wier kinderen toevallig in Amerika, Marokko of Turkije verkeren?'<sup>34</sup> Wordvoerder Schrijver (PvdA) merkt op dat de regering met de gekozen strategie 'internationaalrechtelijk op heel dun ijs schaatst', in het bijzonder waar het de verdragsrelatie met Turkije betreft.<sup>35</sup> Ook GL-woordvoerder Strik gaat uitgebreid in op de bezwaren die er vanuit verdragsrechtelijk oogpunt tegen het wetsvoorstel kunnen worden ingebracht.

Minister Asscher verdedigt het wetsvoorstel met verve. Zo brengt hij, in antwoord op de vraag naar zijn betrokkenheid bij dit voornemen een nieuw argument in. Nederlandse kinderbijslag moet gebruikt worden om kinderen in Nederland op te voeden. Dat is niet alleen een kwestie van wie waarvoor verantwoordelijk is, het is ook goed voor de kinderen om wie het gaat.<sup>36</sup> Ook verzekert hij de Kamer dat een eventuele strijdigheid met verdragen – zo die er al zou zijn – het aannemen van het wetsvoorstel niet in de weg hoeft te staan.<sup>37</sup> Als hem evenwel duidelijk wordt dat een meerderheid uit de Kamer er weinig voor voelt een wet aan te nemen die op gespannen voet staat met verdragsverplichtingen, verzoekt hij de Kamer de behandeling aan te houden in afwachting van een door hem in te winnen advies bij de Afdeling juridische zaken van de Raad van State. Dit verzoek wordt gehonoreerd, de behandeling wordt aangehouden.

Het advies van de Afdeling komt een half jaar later en is voorzichtig geformuleerd. De vraag of het stopzetten van

29 European Commission – IP/13/140, 21 februari 2013: "Commissie daagt Nederland voor het Hof wegens discriminatie van gepensioneerden in het buitenland".

30 In zijn advies aan de Eerste Kamer noemt professor Pennings het 'voor sommige personen en uitkeringen zeker en in andere gevallen zeer waarschijnlijk' dat het voorstel op internationale normen zal stuiten. Brief aan de vaste Commissie voor SZW van 7 januari 2012, nr. 149690.02u.

31 In de TK stemmen PvdA, GL, D66, VVD, SGP, CDA en PVV voor het wetsvoorstel; in de EK krijgt het alleen de steun van PVV, VVD, CDA, CU en SGP.

32 *Kamerstukken II 2011/12*, 33162, nr. 3, p. 2 (MvT). Wat opvalt in de formulering zijn de woorden 'zorgplicht van Nederland' in plaats van het voorheen gebruikelijke 'ondersteuning van de ouders bij het vervullen van hun zorg- en onderhoudsplicht'.

33 *Kamerstukken II 2011/12*, 33162, nr. 3, p. 2, cursivering MW (MvT). De uitkeringen waarop bedoeld wordt zijn de kinderbijslag en het kindgebonden budget.

34 *Handelingen I 2012/13*, 2, p. 2. Tegelijk antwoordt hij op een vraag van GL-woordvoerder Strik dat zijn fractie 'de strekking van het wetsvoorstel op zichzelf genomen steunt'.

35 *Kamerstukken II 2011/12*, 33162, nr. 3, p. 4 (MvT).

36 *Kamerstukken II 2011/12*, 33162, nr. 3, p. 66 (MvT). Ter toelichting verwijst hij naar zijn ervaringen als wethouder in Amsterdam, waar 'een grote groep kinderen uit Egypte (...) in Egypte naar strenge scholen werden gestuurd', na verloop van tijd terugkwamen en vervolgens geen of nauwelijks Nederlands spraken.

37 *Handelingen I 2012/13*, p. 9-71. Later nuanceert hij deze stelling weer enigszins maar de onderliggende boodschap lijkt toch wel te zijn dat een door het parlement aanvaarde wet een effectief drukmiddel in de onderhandelingen kan zijn, ook wanneer die vooralsnog niet ten uitvoer wordt gelegd.



kinderbijslag voor kinderen van Turkse werknemers of zelfstandigen in strijd is met het EU-Associatieverdrag kan op grond van het huidige recht niet met zekerheid worden beantwoord. Ditzelfde geldt voor het bilaterale sociaalzekerheidsverdrag. De tekst van de betreffende bepaling (art. 33) geeft geen uitsluitel, omdat deze op twee manieren kan worden uitgelegd: ruim, in welk geval stopzetten niet geoorloofd is, of beperkt, in welk geval dit wel is toegestaan.<sup>38</sup> Weer een paar maanden later volgt het oordeel van de rechter. Dit is conform de door eerdere deskundigen uitgesproken verwachtingen. De toepassing van het prijspeilbeginsel op de Anw en op de kinderbijslag verdraagt zich niet met het EU-Associatieverdrag, met art. 6 van het Associatiebesluit 3/80 en met art. 5.1 van het bilaterale verdrag met Marokko.<sup>39</sup>

De Tweede Kamer reageert getergd. Enkele maanden na de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam dient het lid Heerma (CDA) tijdens het begrotingsdebat SZW een motie in waarin het kabinet wordt verzocht 'in Europa de discussie aan te gaan om te komen tot een exportverbod van kinderbijslag in de EU'. De motie wordt de daarop volgende dag aanvaard langs de inmiddels vertrouwde scheidslijnen.<sup>40</sup> In een brief in reactie op de recente jurisprudentie en op de in de motie verzochte strategie noemt de minister de uitspraken betreffende Turkije en Egypte 'in beginsel gunstig, met dien verstande dat de rechtbank het niet terecht acht dat de onderhoudsbijdrage voor uitwonende kinderen niet is aangepast aan het koopkrachtniveau van het ontvangende land'. Het instellen van hoger beroep tegen deze uitspraken 'ligt in de rede'.<sup>41</sup> Ook zal onderzocht worden of 'in onze eigen wet of via verdragswijzigingen aanpassingen nodig zijn om eventuele kwetsbaarheden in de wetgeving te repareren'. Over de in de motie gevraagde discussie binnen de EU is de toonzetting behoedzaam. Het kabinet zal de mogelijkheden om deze discussie aan te gaan 'op hun merites bezien, daarbij rekening houdend met het belang van de voortgang van de discussie (...) over voorkoming van uitbuiting en oneerlijke concurrentie'. De minister neemt ook vast een voorschotje op de dan aanstaande behandeling van het wetsvoorstel Hek in de Eerste Kamer. Op het moment dat dit door de Eerste Kamer wordt aanvaard, zullen de verdragsonderhandelingen die zien op het beperken

van de export van kinderbijslag naar derde landen buiten de EU worden gecontinueerd. Om de discussie hierover binnen Europa aan te gaan is parlementaire steun voor het beperken van de export van kinderbijslag naar derde landen van wezenlijk belang.<sup>42</sup>

Deze inzet van de minister speelt een cruciale rol bij de behandeling in de Eerste Kamer op 10 juni 2014. Het wetsvoorstel Hek wordt aanvaard, ondanks het feit dat de meeste partijen de reserves die zij bij het debat van december 2012 hadden uitgesproken nog altijd hebben. En ondanks het feit dat het advies van de Raad van State en de nadien gevolgde jurisprudentie niet echt geholpen hebben om deze weg te nemen. Sleutelrol hierbij speelt het CDA dat zich in de behandeling nog altijd onverminderd kritisch opstelt, maar uiteindelijk toch niet tegen het wetsvoorstel heeft willen stemmen. Wel heeft de minister deze steun kunnen verkrijgen door toe te zeggen dat geen beëindiging van kinderbijslag zal plaatsvinden naar landen waarmee hierover geen overeenstemming is bereikt. Voor die landen is de Whék dan ook vooralsnog een dode letter.

De Tweede Kamer is deze inzet veel te slap. Tijdens een overleg met de Minister van SZW over de Wet SUWI – kort voor de behandeling in de Eerste Kamer – wordt een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht 'zo snel mogelijk een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te zenden om het verdrag met Marokko op te zeggen'. De motie wordt een week later in gewijzigde vorm opnieuw ingediend met de toevoeging van de woorden 'als artikel 5 niet uit het Nederlands-Marokkaanse verdrag is verwijderd als resultaat van de onderhandeling in september 2014'.<sup>43</sup>

Asscher van zijn kant verzekert de Kamer alles te zullen doen wat in zijn macht ligt om dit dossier tot een goed einde te brengen. Toch kan ook hij er niet omheen dat het overleg met Marokko nog niet tot resultaten heeft geleid en dat de standpunten nog steeds ver uit elkaar liggen. Wel hebben partijen 'recentelijk nog de intentie uitgesproken om door middel van dialoog tot overbrugging van de verschillende opvattingen te komen'. Maar dat heet, zoals Van den Berg het uitdrukt, diplomatie. Het zal – ik citeer wederom de minister – "niet gemakkelijk zijn overeenstemming te bereiken". Het opzeggen van het verdrag acht hij onverstandig met name vanwege de risico's van fraudebestrijding en handhaving. Door opzegging worden de gemaakte controleafspraken tenietgedaan en kunnen de vermogenscontroles in Marokko, nodig voor het vaststellen van het recht op bijstand, niet langer doorgang vinden. In dat geval is het risico reëel dat het aantal fraudegevallen toeneemt. Wel erkent hij dat de afspraken in het verdrag geen garantie geven 'dat de samenwerking bij de uitvoering op vermogen altijd optimaal is'. Dat is op dit moment namelijk ook niet het geval, maar ook daarover vindt overleg met Marokko plaats en wel 'op basis van het bilaterale verdrag'. De brief wordt afgesloten met het herhalen van de eerder gedane toezegging dat hij bij de besprekingen met Marokko de motie – die op dat

38 Brief van de Minister van SZW aan de Eerste Kamer d.d. 28 juni 2013, *Kamerstukken I* 2012/13, 33162, G. Voor een uitgebreidere analyse zie: P.E. Minderhoud, 'Houdt het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid bij de rechter stand?' *TRA* 2012/66, afl. 8/9; F.J.L. Pennings, 'Unietrouw of eigen belang eerst. De casus van de export van uitkeringen buiten de EU', *NJB* 2013/38, p. 2669-2675.

39 Rb. Amsterdam 22 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5315; Rb. Amsterdam 10 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:50.

40 Motie van het lid Heerma van 4 december 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 XV, nr. 38. Voor stemmen de VVD, PVV (en het lid Bontes), CDA, CU, SGP en 50PLUS, tegen de PvdA, SP, D66, GL en PvdA.

41 Brief van de Minister van SZW d.d. 30 januari 2014, *Kamerstukken I* 2014/15, 33162, nr. 9. Twee maanden later bekrachtigt de Centrale Raad van Beroep de uitspraak van de Rb. Amsterdam van 22 augustus 2013; CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:845. Een en half jaar nadien wordt de opvatting van de regering dat het woonlandbeginsel wel mag worden toegepast op nieuwe gevallen, dat zijn uitkeringen toegekend na 1 juli 2012, door de Rb. Amsterdam van de hand gewezen. Rb. Amsterdam, 5 augustus 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:4861.

42 Brief van de Minister van SZW d.d. 30 januari 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 33162, nr. 9, p. 2-3.

43 Motie Schut-Welkzijn (VVD) en Dijkgraaf (SGP), *Kamerstukken II* 2014/15, 26448, nr. 515.

moment nog in overweging is – zal gebruiken als een signaal dat het in Nederland zeer wenselijk wordt geacht het verdrag snel aan te passen.<sup>44</sup>

De ‘smeekbede’ van de minister om hem bij de besprekingen nog enige ruimte te laten mag niet baten; de motie wordt aangenomen. Hierop wil het Kamerlid Van Weyenberg (D66) weten hoe de Ministers van SZW en VenJ met de in de brief geschetste risico's denken om te gaan. Asscher antwoordt op deze vraag aldus:

“Om de motie uit te voeren, zal ik in de onderhandelingen met Marokkaanse autoriteiten, naast het stopzetten van de kinderbijslag en beëindigen van werelddekking bij tijdelijk verblijf, tevens inzetten op een zodanige aanpassing van het bilaterale socialezekerheidsverdrag dat dit niet langer in de weg kan staan aan de toepassing van het woonlandbeginsel in Marokko. Ik zal de onderhandelingen met Marokko over aanpassing van het verdrag voortzetten en de motie daarbij gebruiken als een duidelijk signaal vanuit uw Kamer. (...) Vanwege de belangen op de terreinen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie zal ik, als het verdrag onverhoopt niet aangepast wordt, de motie in de ministerraad bespreken en op de uitvoering hiervan terugkomen.”<sup>45</sup>

Twee maanden later komt vast te staan dat deze inzet op niets uitloopt. Marokko blijft weigerachtig om aan aanpassing van het verdrag mee te werken en de regering besluit – met grote tegenzin – de juridische weg tot opzegging in te slaan. Wel blijft ze hopen dat de soep uiteindelijk niet zo heet gegeten zal worden en dat Marokko in de periode die voor aanvaarding van de beoogde opzeggingswet is uitgetrokken alsnog ‘in de meewerkstand’ schiet. Minister Asscher hoopt daar althans op. “Als Marokko alsnog wil onderhandelen staat de deur nog altijd open”, zo liet hij kort na het kabinetsbesluit weten.<sup>46</sup>

Op 13 oktober wordt het wetsvoorstel tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Marokko bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>47</sup> De regering streeft ernaar het verdrag voor 1 juli 2015 op te zeggen zodat de opzegging per januari 2016 effectief kan zijn.<sup>48</sup>

## 6. Conclusie

Koffiedik kijken is altijd een hachelijke zaak en het is dan ook lastig te voorspellen waartoe deze ramkoers die een meerderheid van de Kamer heeft afgedwongen zal leiden. Bovendien heeft de minister met dit dossier nog een missie: de andere lidstaten overtuigen dat het exporteren van

kinderbijslag ook EU-intern niet (meer) zo'n goed idee is. Die koers is zo mogelijk nog lastiger. Nederland zal hiertoe zowel de Europese Commissie als de verschillende andere lidstaten moeten overtuigen dat kinderbijslag thuishoort bij het rijtje niet exporteerbare prestaties. Uit de bewoordingen in de brief van 30 januari jl. (het belang van de voortgang van de discussie over voorkoming van uitbuiting en oneerlijke concurrentie) zou kunnen worden afgeleid dat Asscher die koers in zijn hart ook niet onderschrijft. En welk argument zou hij hiertoe ook kunnen aanvoeren? Kinderbijslag valt toch nauwelijks te benoemen als een minimumvoorziening! Misschien maakt een motie om de discussie binnen Europa aan te gaan of er gronden zijn om afstand te nemen van het Pinna-arrest meer kans van slagen. Wat verder in deze geschiedenis opvalt is de selectieve verontwaardiging van de Europese Commissie. Terwijl het ontzeggen van een stukje AOW aan oudere pensionado's aanleiding is voor een infractieprocedure, blijft het rondom het beëindigen van kinderbijslag ten behoeve van kinderen van Turkse werknemers die in Turkije verblijven oorverdovend stil. Maar misschien is ook dat geen nieuws. 'Onze oudjes' hebben nu eenmaal effectievere lobbykanalen dan Turkse 'gastarbeiders'.

44 Brief van de Minister van SZW van 3 juni 2014, *Kamerstukken II 2014/15*, 26448, nr. 517.

45 Brief van de Minister van SZW van 20 augustus 2014, *Kamerstukken II 2014/15*, 26448, nr. 522.

46 'Met tegenzin stevent het kabinet af op breuk met Marokko', *NRC Handelsblad* 11 oktober 2014.

47 *Kamerstukken II 2014/15*, 34052, nr. 1-3.

48 *Kamerstukken II 2014/15*, 34052, nr. 3, p. 11 (MVT).