



Maliebaan 13
3581 CB Utrecht

Aan de leden van de Commissie voor Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

Utrecht, 30 september 2011

Ons kenmerk: 060-11HZ.HS

Geachte heer, mevrouw,

Op 5 oktober komt in uw commissie aan de orde het Voorstel van wet tot wijziging van enkele sociale zekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid; 32878)

In dit wetsvoorstel wordt het woonlandbeginsel ingevoerd ten aanzien van de betalingen van uitkeringen in het kader van Kinderbijslag, de Wet op het Kindgebonden budget, de Algemene Nabestaandenwet en de vervolguitkering op grond van de Wet werk inkomen naar arbeidsvermogen. Hierna gaan wij allereerst in op de gevolgen van de wetswijziging voor betrokkenen. Vervolgens zullen wij aanvoeren dat de wetswijziging discriminerend is en in strijd met de internationale rechtsorde.

I. Kinderbijslag

Het wetsvoorstel wil een oplossing bieden voor een probleem dat niet bestaat. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is bang dat bij het betalen van kinderbijslag voor kinderen in het buitenland de situatie kan ontstaan dat het bedrag aan kinderbijslag meer is dan een tegemoetkoming in de kosten of soms zelfs hoger kan zijn dan de feitelijke kosten die ouders voor kinderen maken. Deze situatie acht het kabinet onwenselijk, omdat ouders ook hun eigen financiële verantwoordelijkheid moeten dragen.

Er bestaat echter alleen recht op kinderbijslag voor een kind in het buitenland als ouders kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk kosten maken t.b.v. hun kinderen. De zorgen van het kabinet zijn dus niet nodig, want het is (bij de Sociale Verzekeringsbank) bekend in welke mate ouders bijdragen in de onderhoudskosten en hoe die zich verhouden tot de hoogte van de kinderbijslag. Niet alle kosten mogen meetellen – de SVB hanteert een limitatieve lijst van zaken die als onderhoudskosten worden gehanteerd (zie: www.svb.nl).

Wie deze lijst in ogenschouw neemt, ziet meteen waarom het woonlandbeginsel conform een vergelijking met de plaatselijke koopkracht onrechtvaardig is. De onderhoudskosten voor kinderen die

tijdelijk in het buitenland wonen bestaan niet uitsluitend uit kosten die in het betreffende land worden gemaakt. Op de lijst staan een groot aantal noodzakelijk onderhoudskosten, waarvoor overal wereldmarktprijzen gelden.

Er zijn drie situaties waarin recht bestaat op kinderbijslag voor kinderen die buiten Nederland wonen:

1. Remigranten van voor 2000 (met een exporteerbare uitkering) die nog verzekerd zijn voor AKW in het kader van de overgangsregeling bij het vervallen van volksverzekeringen. Deze groep wordt vanwege het uitlopende overgangsrecht steeds kleiner. Er komen geen nieuwe gevallen meer bij.

2. Een van de ouders woont/werkt in Nederland en heeft recht op kinderbijslag voor zijn kinderen in het herkomstland, ook als zijn gezin nog niet in Nederland is - bijvoorbeeld in afwachting van gezinshereniging - maar ook als die kinderen nooit hier zullen komen (momenteel veelal van toepassing op nieuwe gastarbeiders uit MOE-landen).

3. Een of beide ouders wonen in Nederland en zijn hier verzekerd. Om persoonlijke redenen van de ouders verblijven kinderen tijdelijk in het herkomstland. Dit geldt vooral voor kinderen in Marokko en Turkije.

Wij zijn het niet oneens met de stelling dat kinderbijslag slechts een tegemoetkoming in de kosten moet zijn, maar wél oneens met de stelling dat ouders voor kinderen in het buitenland minder kosten maken. In sommige gevallen (met name in 'goedkope' EU landen) zal dat best het geval kunnen zijn, maar de stelling dat er minder kosten gemaakt worden, gaat nu net niet op voor Marokko en Turkije. In het geval van Marokko en Turkije gaat het namelijk vooral om kinderen die daar tijdelijk naar school gaan¹. De kosten die in deze situatie worden gemaakt zijn niet lager dan als de kinderen in Nederland zouden wonen. De kinderbijslag is daarmee geen te hoge tegemoetkoming (of zelfs kostendekkend) zoals in de MvT wordt gesuggereerd.

De redenering dat de kosten voor deze kinderen lager zouden zijn, berust op onjuiste aannames, namelijk:

1. Een in zijn algemeenheid vastgesteld lager prijspeil in een woonland betekent niet automatisch dat de kosten die te maken hebben met onderwijs en opleiding ook lager zijn.

2. De kosten voor (Nederlandse) kinderen die tijdelijk in het herkomstland wonen zijn niet vergelijkbaar met de kosten voor kinderen die nooit naar Nederland zullen komen. Het gaat onder andere om school/collegegeld voor particuliere scholen en ziektekostenverzekering.

Kortom, in die gevallen waar het probleem van een te hoge tegemoetkoming in de onderhoudskosten werkelijk bestaat kan er vanwege EU-regelgeving niets aan worden gedaan worden, en daar waar het probleem niet bestaat worden ouders geconfronteerd met een verlaging van de kinderbijslag. Voorts neemt het aantal gevallen waarin de kinderbijslag wordt geëxporteerd buiten de EU af en binnen de EU juist toe.

De hele suggestie van scheefgroei tussen de werkelijke kosten voor kinderen en de tegemoetkoming in die kosten voor ouders met uitwonende kinderen in het buitenland, is in feite een non-issue.

II. Anw en Wga

De gevolgen van invoering van het woonlandbeginsel in de Anw en Wga zijn onvergelijkbaar met die voor de kinderbijslag. Bij de kinderbijslag gaat het om een lagere tegemoetkoming in onderhoudskosten, bij de Anw en de Wga gaat het om het dagelijkse inkomen, om bestaanszekerheid.

De Anw-gerechtigden zijn te onderscheiden in verschillende groepen. Een heel klein deel had al een Anw-uitkering voor vertrek uit Nederland. Zij hebben op grond van de hoogte van hun Anw-uitkering

¹ L. van Beek en M. Baba (2006), *Schoolgaan in het land van ... Quickscan onder de Marokkaanse en Turkse gemeenschap naar het tijdelijk volgen van onderwijs in het herkomstland*, Amsterdam: Mex-it.

de afweging gemaakt om terug te keren naar het land van herkomst en mochten verwachten dat die in hoogte gelijk zou blijven.

Een ander deel betreft vrouwen die samen met hun WAO-gerechtigde partner zijn geremigreerd. Voor beide groepen geremigreerde vrouwen geldt dat zij hun verblijfsrecht in Nederland hebben opgegeven op basis van toen geldende regelgeving.

Tot slot gaat het om vrouwen die zelf niet in Nederland hebben gewoond en die hun partner arbeidsongeschikt uit Nederland zagen terugkeren. Bij het overlijden van de WAO-gerechtigde partner ontstond er recht op Anw. Voor alle WAO-ers geldt dat zij hun beslissing tot remigratie hebben genomen op basis van toen geldende regelgeving en in de overtuiging en het vertrouwen dat hun nabestaanden verzorgd zouden achterblijven.

Verder wijzen wij erop dat er geen nieuwe gevallen bij komen vanwege inmiddels aangepaste wetgeving rond de verzekering volksverzekeringen.

Voor Anw-ers en Wga-ers dreigt nu een onvoorziene en rigoureuze verlaging van hun inkomen. Het is te verwachten dat zij met de forse korting die hen te wachten staat in grote problemen zullen komen voor wat betreft bijvoorbeeld huisvesting en gezondheidszorg. De voorgestelde overgangstermijn van een half jaar is ons inziens volstrekt onvoldoende om daarin tegemoet te komen. Het gaat voor 90 procent om ouderen en/of arbeidsongeschikten, van wie men überhaupt niet mag verwachten dat zij andere inkomstenbronnen kunnen genereren.

Vanwege deze ongewenste gevolgen voor deze groep mensen en gezien het feit dat deze groep niet meer groter wordt, ligt het dan ook voor de hand om bestaande gevallen geheel te ontzien.

III. Discriminatie

Toepassing van het ogenschijnlijk objectieve criterium 'woonland' leidt tot indirecte discriminatie van burgers met een niet EU-achtergrond. Zoals onder punt 7 van de MvT van het wetsvoorstel wordt aangegeven, worden niet alle personen buiten de EU getroffen door de voorgestelde maatregelen en heeft een substantieel deel van de besparingen betrekking op uitkeringen in Marokko en Turkije. Indirecte discriminatie is alleen toegestaan als het onderscheid:

- objectief wordt gerechtvaardigd door een
- legitiem doel en de
- middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Er is geen objectieve rechtvaardiging en geen legitiem doel aangezien ouders wel degelijk kosten maken voor het onderhoud van hun kinderen buiten Nederland die qua omvang vergelijkbaar zijn met kosten voor in Nederland wonende kinderen.

Dat er bij selectieve export van uitkeringen sprake is van indirecte discriminatie staat ook voor het Europese Hof buiten kijf (Akdaş RO 59 en 62). In het Arrest Pinna heeft het Hof geoordeeld dat deze indirecte discriminatie niet gerechtvaardigd is.² Daarnaast is indirecte discriminatie op grond van nationaliteit strijdig met artikel 21(2) EU Grondrechtenhandvest.

IV. Het sociale zekerheidsverdrag met Marokko

Wij zijn van mening dat de voorgestelde invoering van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid strijdig is met het sociale zekerheidsverdrag tussen Nederland en Marokko (Trb. 1972,34).

Graag wijzen wij u in dit verband op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep inzake de export Toeslagenwet d.d. 12 september 2003 (uitspraak LJN: AJ6850, CRvB, 01/5573 TW e.a.). Die uitspraak luidde dat Marokkaanse WAO-gerechtigden recht houden op toeslag op grond van de Toeslagenwet en dat afbouw van die toeslag in strijd is met het sociale zekerheidsverdrag tussen Nederland en Marokko. Mutatis mutandis zal dit ook gelden voor de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid.

Naar ons oordeel:

² Zie Hof van Justitie EG 15 januari 1986 (zaak 41/84), RV 1986, nr. 84, met noot Groenendijk.

a) vallen de betreffende sociale zekerheidswetten allen onder de materiële werkingssfeer van het sociale zekerheidsverdrag conform artikel 1, eerste lid onder a, en tweede lid, en
b) is de invoering van het woonlandbeginsel in strijd met artikel 5, eerste lid, dat stelt:
"1. De uitkeringen bij invaliditeit of ouderdom of de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, de renten bij arbeidsongevallen of beroepsziekten en de uitkeringen bij overlijden, verkregen op grond van de wettelijke regelingen van een der Verdragsluitende Partijen, kunnen op generlei wijze worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende woont op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij dan die op het grondgebied waarvan het orgaan dat de uitkering verschuldigd is, zich bevindt."

V. Het associatierecht EEG - Turkije

Op 26 mei heeft het Europese Hof van Justitie in het arrest Akdaş prejudiciële vragen beantwoord van de Centrale Raad van Beroep over een eerdere poging tot invoering van het Woonlandbeginsel (C-485/07). Binnenkort doet de Centrale Raad hierover een uitspraak. In zijn advies over het wetsontwerp zegt de Raad van State: "Naar de mening van de Afdeling is het bepaald niet uit te sluiten dat het bovengenoemde arrest consequenties heeft voor een of meer regelingen die in het voorstel worden gewijzigd. De Afdeling acht het wenselijk dat met indiening wordt gewacht tot de einduitspraak van de Centrale Raad van Beroep, en dat het voorstel zo nodig in lijn wordt gebracht met deze uitspraak." In het nader rapport legt de minister van SZW dit advies naast zich neer. Dat getuigt niet van veel respect voor de Centrale Raad, zeker niet omdat de minister op ondeugdelijke gronden aangeeft dat het Akdaş arrest niet van toepassing is.

De Minister stelt op blz. 2 van het nader rapport het volgende: "Bij toepassing van het woonlandbeginsel wordt (in de nationale wetgeving) de hoogte van een uitkering vastgesteld, afhankelijk van het kostenniveau van het woonland van de belanghebbende. De uitkering waarop aldus recht bestaat, wordt vervolgens (ongewijzigd) geëxporteerd als daartoe een verplichting bestaat. Het arrest Akdaş heeft daarom voor de invoering van het woonlandbeginsel geen consequenties."

Dat is precies dezelfde redenering die wij al in 2009 op het departement van SZW te horen kregen. Het kabinet lijkt zich geen rekenschap te willen geven van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

In het Akdaş Arrest stelt het Europese Hof van Justitie zeer nadrukkelijk dat in de *nationale wetgeving* (RO 75) *geen bepalingen inzake woonplaats mogen worden vastgesteld* (RO 76). Niet inzake de geografische gesteldheid, niet inzake de plaatselijke weersomstandigheden en ook niet inzake het kostenniveau.

Er kan geen enkele twijfel over bestaan dat de invoering van het woonlandbeginsel in zowel de Kinderbijslagwet, de Algemene nabestaandenwet en een vervolguutkering Wet inkomen en werk naar arbeidsvermogen rechtstreeks in strijd is met het Akdaş arrest.

Willens en wetens wordt het associatierecht opnieuw geschonden, zoals dat eerder gebeurde ten aanzien van de Toeslagenwet, de leges voor verblijfsvergunningen, de inburgering in binnen- en buitenland, de visumplicht en andere regelingen.

Het woonlandbeginsel conform de PPP systematiek betekent een verboden vermindering van de uitkering voor bepaalde woonlanden. Er is bovendien geen sprake van echte differentiatie omdat de hoogte van de uitkering nooit meer dan 100% kan worden, ook niet als de PPP index in dat land hoger ligt dan in Nederland.

De Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid wordt daarom zonder enige twijfel opnieuw een juridisch fiasco voor Nederland. Wij hopen dat u zich er van bewust bent dat de hiervoor genoemde reeks schendingen van het associatierecht het aanzien van ons land ernstig hebben geschaad – en niet alleen in Luxemburg.

Het kabinet kan niet enerzijds beweren dat het woonlandbeginsel niet kan worden toegepast binnen de EU en de EER en anderzijds dat het wel van toepassing kan zijn op Turkije. Kwintessens van het associatierecht is immers dat Turken niet slechter mogen worden behandeld dan burgers van EU-landen.

In het bijzonder ziet daarop Artikel 10, eerste lid van Besluit 1/80:

De lidstaten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden.

Als invoering het woonlandbeginsel binnen de EU niet kan vanwege artikel 7 Vo 883/2004 (het oude artikel 10 Vo 1408/71) kan het ook niet voor Turken op grond van artikel 6 Besluit 3/80 dat immers gelijkkluidend is. Verschillende lidstaten staan lager op de PPP-index van de Wereldbank dan Turkije. Als voor die landen de Europese regelgeving het woonlandbeginsel in de weg staat, dan geldt dat ook voor Turkije in dezelfde mate.

IV Conclusie

Sinds het Kabinet Balkenende II hanteert de Nederlandse regering het adagium dat alles wat niet expliciet door het Europese Hof is verboden moet worden geacht te zijn toegestaan³. Ons inziens is die houding in strijd met de Grondwet, waarvan artikel 94 luidt:

Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Dit artikel vormt een opdracht aan de wetgever – dus ook aan u – en niet aan de Nederlandse burger en het Europese Hof. Door het steeds maar weer op een uitspraak van het Europese Hof te laten aankomen gedraagt het Koninkrijk zich als de automobilist die wekelijks voor de rechter verschijnt voor het rijden door rood licht en elke keer opmerkt: 'Ja maar van dit specifieke stoplicht heeft de rechter nog niet expliciet uitgemaakt dat men bij rood licht moet stoppen.' Vanzelfsprekend wordt die rechter gramstorig en dat wordt, blijkens de toon van de stroom aan Nederlandse schendingen van het associatierecht en het migratierecht gewijde arresten, het Europese Hof in toenemende mate ook. Wij roepen u daarom op om uw grondwettelijke verantwoordelijkheid als wetgever in deze te nemen.

Gelet op de verschillende bovengenoemde bezwaren tegen de invoering van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid verzoeken wij u dan ook om hiermee niet in te stemmen.

Graag verklaren wij ons bereid om onze zienswijze in een gesprek nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Voor het Inspraakorgaan Turken
Aydın Akkaya,
voorzitter

Voor het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders
Farid Azarkan,
voorzitter

Bijlagen: - Arrest Akdaş (C-485/07)

³ Zie het betoog van de minister van V&I in de Eerste Kamer op 21 november 2006, waarbij zij ondermeer opmerkte: 'Uitsluitend over de verenigbaarheid van de inburgeringsplicht kan slechts komen van het Hof van Justitie in Luxemburg en wel nadat het nieuwe inburgeringsstelsel is ingevoerd (...)'

- Uitspraak CRvB inzake de Toeslagenwet (LJN: AJ6850)