

Vergaderjaar 2004–2005

29 382

Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 28 juni 1962 te Genève totstandgekomen Verdrag betreffende de gelijkheid van behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen met betrekking tot de sociale zekerheid (Verdrag Nr. 118 aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesenvestigste zitting; Trb. 1962, 122 en Trb. 1964, 23)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 28 september 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat zij, ofschoon zij een groot voorstander zijn van handhaving en toezicht op de sociale zekerheidsprestaties bij de verstrekking van uitkeringen, ook in het buitenland, en daarom van harte hadden ingestemd met de Wet BEU zij zich afvroegen of door opzegging van dit verdrag niet het kind met het badwater wordt weggegooid.

De opmerking in de memorie van toelichting op bladzijde 3: «Nederland onderscheidt zich met de opzegging van Verdrag nr. 118 overigens nauwelijks van de praktijk in andere EU-landen.

België, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Spanje en het VK hebben Verdrag nr. 118 niet bekrachtigd, terwijl de meeste andere EU-landen het verdrag slechts voor een beperkt aantal onderdelen hebben bekrachtigd.» doet bij deze leden de gedachte opkomen dat Nederland dus destijds bewust (of onbewust) is afgeweken van het standpunt van andere landen.

In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer van 23 juli jl. heeft de minister toegezegd dat hij voor het eind van het jaar de Kamer zou aanreiken wat de meerwaarde is van het partieel ratificeren, echter nadat die Kamer heeft ingestemd met opzegging. Zou de minister daarbij ook kunnen ingaan op de vraag waarom de regering destijds is afgeweken van het standpunt van andere landen? Kan de Eerste Kamer voordat zij al dan niet met deze wet instemt, deze informatie afwachten? De termijn van opzegging loopt immers tot 24 april 2005.

¹ Samenstelling: Van den Berg (SGP), Van Leeuwen (CDA), *(plv. voorzitter)*, Swenker (VVD), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Driel (PvdA) *(voorzitter)*, Vedder-Wubben (CDA), V. Dalen-Schiphorst (CDA), De Rijk (GL), Schouw (D66), Leijne (PvdA).

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met zorg kennisgenomen van het voornemen van de regering om IAO-Verdrag 118 op te zeggen. Zij hechtten eraan te benadrukken dat IAO-normen wereldwijd erkende minimumnormen zijn, die niet lichtvaardig, omdat zij zekere actuele beleidsdoeleinden lijken te doorkruisen, moeten worden opgezegd.

Kan de minister meedelen hoe vaak het in de afgelopen tien jaar is voorgekomen dat Nederland een internationaal verdrag heeft opgezegd, zo vroegen deze leden. Bestaan er concrete plannen om in de komende kabinetsperiode nog andere verdragen op te zeggen? Is hierover een algemene beleidslijn ontwikkeld? Zo nee, zou deze dan niet ontwikkeld moeten worden?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat tijdens de behandeling van het voorstel voor opzegging van het verdrag in de Tweede Kamer de minister heeft beloofd te onderzoeken of, na opzegging van Verdrag 118, het verdrag weer geratificeerd kan worden. Welke uitkeringen heeft de regeringen daarbij op het oog? Wat is de achtergrond van een dergelijke constructie vanuit het oogpunt van de handhavingsproblematiek?

Het Comité van Deskundigen heeft Nederland nadere vragen gesteld over Verdrag 118. In de visie van het Comité dient de vraag naar de exporteerbaarheid van de toeslagen bekeken te worden in het licht van de basisuitkeringen die worden aangevuld met de toeslagen (Comité van Deskundigen, zitting 2003/74, ReportIII(1A)-2004.EN.DOC, p. 342). Is dit de meest recente informatie over het standpunt van het Comité? Wat is de achtergrond van dit verzoek? Wat is de strekking van het antwoord van de regering? Is de regering bereid om met opzegging te wachten totdat het Comité zijn definitieve standpunt heeft vastgesteld?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vroegen of er andere EU-landen zijn die overwegen om ILO-verdrag 118 op te zeggen, of dat al hebben gedaan, om vergelijkbare redenen als Nederland?

Acht de minister het per saldo nog zinvol over te gaan tot opzegging van ILO verdrag 118, te meer daar het, gelet op de afgesloten handhavingsverdragen, maar een zeer beperkt gevolg zal hebben voor het bedrag aan uitkeringen naar het buitenland?

2. Overwegingen achter het voornemen tot opzegging

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het wel uitsluitend dit IAO-Verdrag is dat de handhavingsdoelstelling achter de wet BEU doorkruist, zoals de minister suggereert. Of verzetten nog andere internationale normen zich tegen de door de regering gewenste beleidslijn, die er kort gezegd op neerkomt dat ingezetenen in een land waarmee geen deugdelijke handhavingsafspraken te maken zijn, de prijs betalen in de vorm van het niet langer ontvangen van hun sociale uitkering?

Kan de minister in zijn antwoord de recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 4 maart 2004 betrekken, die behalve het onderhavige ILO-Verdrag ook het discriminatieverbod van het IVBP noemt als een regeling die zich tegen de hier bedoelde beleidslijn verzet?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of het denkbaar is dat Nederland onder de vigeur van Verdrag 118 aan de export van uitkeringen naar een land dat dat verdrag eveneens heeft geratificeerd, de voorwaarde verbindt van een handhavingsverdrag met dat land? Is de regering bekend met een standpunt van het IAB c.q. het Comité van Deskundigen van de IAO over deze kwestie?

Is het waar dat het belangrijkste punt van overweging voor de regering om Verdrag 118 op te zeggen is dat de landen die dit verdrag hebben geratificeerd en ook al een handhavingsverdrag hebben geratificeerd minder warm zullen lopen om mee te werken aan eventuele herziening van zo'n verdrag en de nakoming ervan? Hoe reëel is dit gevaar? De criteria die de regering voor opzegging van verdragen heeft geformuleerd (in Kamerstukken II 1995/96, 23 900 XV, nr. 44) luiden: «Voor een herijking van een op bepaald moment bestaande nationale beleidsdoelstellingen in het geding is lijkt de vraag gerechtvaardigd of het opzeggen van verdragen in juiste verhouding staat tot het grotere belang dat met deze verdragen wordt gediend».

Is, gezien de antwoorden op hun twee eerstgenoemde vragen, aan dit criterium voldaan?

De Raad van State heeft als criterium voor opzegging geformuleerd (Kamerstukken II 1996/97, 25 524A) dat verdragen slechts onder bijzondere omstandigheden mogen worden opgezegd. «Een zodanige bijzondere omstandigheid zou kunnen zijn dat een door een verdrag gewaarborgde zekerheid, die slechts voor een beperkte groep betekenis heeft, een aanmerkelijke verbetering van de sociale zekerheid voor een veel omvangrijker groep in de weg zou staan.» Is de regering van mening dat aan dit criterium voldaan is? Zo niet, welke andere bijzondere omstandigheid kan de regering aanwijzen die tot opzegging van het verdrag noodzaakt?

Is het waar, zo vroegen deze leden, dat naast Verdrag 118 ook andere internationale regelingen (zoals art. 10 Vo. 1408/71) export van uitkeringen verlangen zonder dat de eis kan worden gesteld dat de betreffende lidstaten handhavingsverdragen sluiten? Levert dit specifieke handhavingsproblemen op? Hoe worden eventuele problemen opgelost?

3. De uitspraken van de CRvB van 14 maart 2004 en van de Arrondissementsrechtbank Amsterdam van 19 maart 2004

De leden van de fractie van het **CDA** wezen erop dat naast de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep ook de Rechtbank van Amsterdam op 19 maart 2004 een uitspraak heeft gedaan over de export van uitkeringen van de Toeslagenwet. Bovendien heeft de Rechtbank, zich bewust van het feit dat de regering het ILO-verdrag nr. 118 wil opzeggen, meteen een oordeel gegeven over de toelaatbaarheid van het exportverbod van de Toeslagwet voor de situatie wanneer het ILO-verdrag 118 is opgezegd. Volgens de Rechtbank is het niet toegestaan de export van de uitkeringen van de Toeslagenwet te verbieden, omdat dit verbod in strijd is met artikel 6 Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije, artikel 14 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 26 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Uit deze uitspraak lijkt te volgen dat Nederland ook de export van andere uitkeringen, zoals de WAO kan niet kan verbieden naar landen waarmee nog geen handhavingsverdragen zijn gesloten. Is de minister het eens met deze conclusie? Zo nee, kan de minister dan beargumenteerd aangeven waarom niet?

De leden van de fractie van de **VVD** vroegen wat het beleid van de minister is met betrekking tot de uitkeringen op basis van de Toeslagenwet en de Wajong aan onderdanen van staten die partij zijn bij het ILO verdrag 118, gelet op de uitspraak van de CRvB van 14 maart 2003 (RSV 2003/114) en de uitspraak van de Rechtbank, sector bestuursrecht van 19 maart 2004 inzake een aantal personen wonend in Turkije.

Ook de leden van de fracties van **D66** en **OSF** hadden een vraag naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 maart 2004 onder LJN nummer AO6050.

Wat is de betekenis van de bovengenoemde uitspraak van de Rechtbank Amsterdam m.b.t. het (ontbreken van) gevolg van de aanmelding bij de IAB van de Toeslagenwet en de Wajong als niet op premie berustende uitkering, dit in relatie tot de mededeling daaromtrent van het IAB?

De leden van de fractie van de **SGP**, sprekende mede namens die van de **CU** merkten op dat na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 14 maart 2003, waarin het verbod op export van de Toeslagenwet in strijd met artikel 5 van het ILO-Verdrag 118 werd geacht, door het kabinet geprobeerd is dit alsnog te «repareren». Dit door de Toeslagenwet als een niet op premiebetaling berustende uitkering aan te melden bij de directeur-generaal van de Internationale Arbeids Organisatie. De rechtbank denkt daar anders over.

4. Effecten van de opzegging

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de Minister het eens is met het commentaar van de heer Paul Minderhoud in Migrantenrecht nr. 3, dat: het opzeggen van ILO-verdrag 118 niet leidt tot het door de regering gewenste doel, maar wel Nederlanders in het buitenland dupeert? Zouden gegeven de uitspraak van de Amsterdamse Rechtbank, ook niet andere verdragen opgezegd moeten worden?

De leden van de fractie van de **PvdA** vroegen welke landen – of beter de in die landen wonende ingezetenen – de minister voor ogen heeft met deze door de verdragsopzegging te faciliteren politiek? En welke methode ziet hij hierbij voor zich, wanneer het Verdrag eenmaal is opgezegd? Moet er in alle gevallen een verband bestaan tussen de aard van de weigerachtigheid en de voor het vaststellen van het recht op de uitkering benodigde gegevens? Of wenst de regering de opzegging van het Verdrag om de uitkeringen aan rechthebbenden buiten Nederland te kunnen staken op het moment dat het land waar zij verblijven weigert mee te werken aan het verstrekken van gegevens die de regering, om welke reden ook, opportuun acht om te verkrijgen?

Wat zal de opzegging van het Verdrag betekenen voor Nederlanders en hun nagelaten betrekkingen die in landen wonen die het betreffende Verdrag ook geratificeerd hebben? Raken zij door deze opzegging straks hun recht op sociale zekerheid in dit land kwijt, wanneer zij dit uitsluitend ontleenden aan het feit dat beide landen ILO-verdragspartners zijn? Zo ja, kan de minister aangeven in welke landen dit speelt en om welke aantallen het gaat?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vroegen wat volgens de minister de betekenis is van art. 5 Besluit 3/80 Associatieraad EEG-Turkije, art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR m.b.t. het in de TW en de Wajong vastgelegde uitkeringsexportverbod? En wat zal volgens de minister, na de opzegging van ILO verdrag 118, de betekenis van genoemde verdragsartikelen zijn m.b.t. de mogelijkheid van een exportverbod van andere sociale uitkeringen naar landen waarmee geen handhavingsverdrag is gesloten?

Is het waar dat opzegging van ILO-verdrag 118 leidt tot vervallen van rechten van Nederlanders op buitenlandse uitkeringen?

De leden van de fracties van de **SGP** en **CU** merkten op dat wanneer Nederland het ILO-Verdrag 118 opzegt, dit dus niet betekent dat Nederland de export van andere uitkeringen, zoals de WAO, kan verbieden naar landen waarmee nog geen handhavingsverdragen zijn gesloten.

Zij vroegen dan ook wat het kabinet doet om de gevolgen t.g.v. de opzegging, voor de rechten van Nederlanders (en hun nagelaten betrekkingen) te minimaliseren.

Het ILO-Verdrag 118 biedt de mogelijkheid om tijdvakken van verzekering samen te tellen. Dat kan in een aantal buitenlandse sociale zekerheidsstelsels van belang zijn voor de bepaling van de hoogte of duur van een uitkering. Nederlanders raken deze rechten bij opzegging kwijt. Waar kan in dergelijke gevallen de schade worden verhaald?

De voorzitter van de commissie,
Van Driel

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen