

## Van Raak

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Engels, die zijn maidenspeech zal houden.



De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Vandaag spreken wij, of beter gezegd: spreekt de Eerste Kamer voor de tweede keer over de goedkeuringswet voor het kaderverdrag. In de praktijk van het verdragsrecht is dit vrij ongebruikelijk, zo niet betrekkelijk zeldzaam. De achtergronden en redenen van de aanhouding van dit dossier zijn bekend en genoegzaam door voorgaande sprekers gememoreerd. Als in dienstjaren nog betrekkelijk jonge senator acht ik het niet gepast de geschiedenis van dit verdrag en de parlementaire behandeling ervan nog eens uitgebreid over het voetlicht te brengen.

Ook voor de fractie van D66 was de interpretatie van het in het verdrag niet gedefinieerde begrip nationale minderheid in 2001 kernpunt van de discussie. Sindsdien zijn de feiten en omstandigheden echter niet onaanzienlijk gewijzigd. Dit geldt allereerst voor de nationale en internationale maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Bovendien zijn intussen op verschillende posities nieuwe politiek-bestuurlijke spelers actief. Ik realiseer mij nu dat dit ook voor mij geldt. Tot slot is het voorstel van de regering over de inhoud van de bij het wetsvoorstel gevoegde verklaring over de invulling van het begrip nationale minderheid substantieel gewijzigd. Wij kunnen ons daarbij niet geheel aan de indruk onttrekken dat tussen beide veranderingen een zeker verband bestaat.

Blijkens zijn brief van 16 december 2003 motiveert het kabinet de gewijzigde inhoud van de verklaring met een politiek-strategisch en een politiek-inhoudelijk argument.

Het politiek-strategische argument is, dat voor de eerdere verklaring waarin ± behalve de Friezen ± ook personen die behoren tot de doelgroepen van het integratiebeleid, tot nationale minderheid waren verheven en dat daarvoor geen meerderheid in deze Kamer te vinden is. Ik ga er voorshands niet van uit dat het kabinet het oordeel van de Eerste Kamer in de toekomst tot voornaamste punt van afweging wil maken, maar ik laat de minister uiteraard de vrijheid om daar een

andere mening over te geven. Als ik het goed zie, moeten wij veeleer aannemen dat het kabinet bezorgd is over de ontstane vertraging in de ratificatieprocedure.

Het politiek-inhoudelijke argument is dat zich inmiddels een omslag voltrekt in het integratiebeleid: minder acceptatie van verschillen, meer gedeeld burgerschap. Wat hier verder van zij, met dit argument zegt het kabinet naar mijn oordeel dat onder de huidige feiten en omstandigheden een verbinding van het beleid inzake culturele minderheden met het integratiebeleid ook inhoudelijk niet langer opportuun is.

Mijn fractie heeft zich in 2001 in positieve zin uitgesproken over de toen voorliggende interpretatie van het begrip nationale minderheid en de daarop gestoelde verklaring bij het verdrag. De vraag rijst of de gewijzigde en daarmee beperkte interpretatie welke thans voor ligt, aanleiding kan zijn om terug te komen op het eerder uitgesproken standpunt vóór de goedkeuring van het kaderverdrag te stemmen.

Voor de fractie van D66 weegt thans zwaar dat het kaderverdrag nu binnen afzienbare tijd zal worden geratificeerd. Het is weliswaar niet een verdrag met op voorhand direct door de burgers in te roepen rechten, maar het ontleent niettemin betekenis aan het feit dat voor het eerst een bindend verdrag voor de bescherming van minderheden tot stand kan komen. De aard van de bescherming en de betekenis van de term minderheden is weliswaar binnen de grenzen van culturele eigenheid, maar dat doet niet af aan de signaalfunctie van het kaderverdrag. Op internationaal-rechtelijk niveau zouden met andere woorden nieuwe initiatieven tot ontplooiing kunnen komen voor een verdergaande bescherming van minderheden.

Mijn fractie heeft voorts in toenemende mate moeite met de vaststelling dat Nederland zo langzamerhand terecht is gekomen in het rechterrijtje van landen die wel ondertekend, maar nog niet geratificeerd hebben. Dit past naar ons oordeel niet echt meer bij het in artikel 90 van de Grondwet neergelegde beginsel van de bevordering van de internationale rechtsorde.

Als derde en laatste punt vraag ik nog uw aandacht voor het volgende. Adequate en werkelijke bescherming van minderheden gaat uiteindelijk

verder en is ook veel breder dan bescherming van culturele minderheden en van doelgroepen van integratiebeleid. Deze bescherming is bovendien niet in de laatste plaats afhankelijk van onze nationale wetgeving. In dit perspectief is de finale betekenis van dit verdrag, zoals ook mijn voorganger Jan Terlouw op 29 mei 2001 zei, dat het een instrument is voor een internationale dialoog over de behandeling van minderheden.

Op grond van de drie hiervoor genoemde overwegingen spreekt de fractie van D66 vandaag opnieuw uit dat zij voor de goedkeuring van het kaderverdrag zal stemmen.

De **voorzitter**: Mijnheer Engels. Ik feliciteer u met uw maidenspeech. Uw curriculum vitae overziende was het niet zozeer de vraag of, maar veeleer wanneer u lid zou worden van deze Kamer. In de afgelopen decennia heeft u zich immers niet alleen geïnteresseerd getoond in de theorie van het functioneren van de overheid, maar heeft u ook deelgenomen aan de onderscheiden delen van de trias politica, de wetgevende, de rechterlijke en de uitvoerende macht.

U bekleedde het lidmaatschap van de gemeenteraden van Eelde en Tynaarlo, was wethouder en loco-burgemeester van Eelde en van 1999 tot 2004 lid van de provinciale staten van Drenthe. Sedert 1988 bekleedt u ook de nevenfunctie van rechter, als plaatsvervanger eerst in Groningen en later in Assen. En sinds 7 september jongstleden mag u deel uitmaken van deze Kamer als lid van de fractie van D66.

U bent als hoogleraar verbonden aan de Thorbecke-leerstoel, indertijd ingesteld door de VNG. U heeft in uw wetenschappelijke leven gepubliceerd over onze Grondwet en over allerlei hervormingen in het openbaar bestuur waarover in deze tijden zowel binnen als buiten het parlement zoveel wordt gediscussieerd. Het zal voor u interessant zijn te ervaren hoe wetenschappelijke inzichten zich verhouden tot de politieke praktijk van alledag aan het Binnenhof.

Tot slot: u maakte recentelijk nog deel uit van de stuurgroep van de commissie die door de minister van BZK is ingesteld om de Wet dualisering gemeentebestuur te evalueren. Wij hebben begrepen dat u het lidmaatschap van deze

## Engels

commissie met een zekere spijt hebt opgegeven voor het lidmaatschap van deze Kamer. Ik weet zeker dat deze gevoelens van spijt, en ik reken er als voorzitter op dat dit vandaag al zal zijn, plaats zullen maken voor gevoelens van diepe dankbaarheid en grote trots dat u met 74 collegae hier de werkzaamheden van de senaat mag verrichten.

Ik wens u van harte veel succes daarbij.

De heer **Engels** (D66): Dank u zeer.

De **voorzitter**: Ik geef de collegae nu de gelegenheid om de heer Engels te feliciteren.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de beraadslaging tot 16.00 uur.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel 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 zesenvoertigste zitting; Trb. 1962, 122, en Trb. 1964, 23) (29382).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie staat hier met een bezwaard gemoed. Ik wil dit illustreren aan de hand van enige citaten uit de brief van de minister van SZW uit 1995 over de zogeheten normatieve ILO-verdragen op sociaal terrein. Het eerste citaat luidt: "Bij de beoordeling van de wenselijkheid van het opzeggen van verdragen in relatie tot de herijking van beleidsdoelstellingen op sociaal gebied dient mede in de beschouwing betrokken te worden dat opzegging van verdragen wel het meest vérgaande, maar niet het enige

middel is om nationale beleidsruimte te creëren. Doorgaans blijken adequate mogelijkheden te bestaan bij de interpretatie van een verdrag."

Het tweede citaat staat onder de kop Heroverweging van verdragsverplichtingen. "Overigens ligt het niet voor de hand ILO-verdragen vanuit een zuiver nationaal belang te bezien. De betekenis van de ILO en haar verdragen is er met name voor die landen die nog volop in ontwikkeling zijn. Internationale arbeidsnormen hebben nadrukkelijk een functie als exponent van een streven naar mondiale sociale gerechtigheid en rechtvaardige concurrentieverhoudingen. (...) Voor zover een herijking van op een 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. Dit te meer omdat in vele gevallen een aangepaste interpretatie van bestaande verdragsteksten op dit punt al voldoende ruimte kan scheppen."

Mijn fractie neemt aan ± zij kan het zich haast niet anders voorstellen ± dat dit betoog in hoofdlijnen door deze minister wordt onderschreven. Een ILO-verdrag dient kortom niet te worden opgezegd zolang niet glashelder is dat dit ook nodig is. Dat is in dit geval niet aan de orde, ook niet voor partijen zoals de PvdA die de doelstelling en de uitgangspunten van de Wet BEU onderschrijven. Dat uitgangspunt luidt kort gezegd: geen export van uitkeringen wanneer er geen sluitende afspraken tot handhaving te maken zijn. Echter, ook wanneer men hier ten volle achter staat, bestaat er ernstige twijfel over de noodzaak om dit verdrag op te zeggen.

Ik heb gezocht naar een goed beeld om dit te illustreren om te voorkomen dat dit betoog alleen maar droge juristerij wordt, wat het naar ik vrees toch een beetje wordt. Stel dat het ILO-verdrag een fraai gebeeldhouwde houten deur is, die hermetisch is gesloten. Wij zijn ervan overtuigd dat het vanwege voorgenomen beleid essentieel is om door deze deur heen te gaan. Dus met pijn in het hart gaat de koevoet erin. Als de deur vervolgens volledig aan flarden is, blijkt hier een zware stalen brandwerende deur achter te zitten die met geen mogelijkheid open kan.

Wat nu? Op dat moment valt het oog op een wat verscholen zittend poortje naast die deur dat met enig beleid wel te openen valt.

Wat is de parallel? De minister meent dat, als dit verdrag is opgezegd, de uitgangspunten van de Wet BEU probleemloos en naar de letter kunnen worden doorgevoerd. Die uitgangspunten zijn het beëindigen van de toeslagen krachtens de Toeslagenwet over de landsgrenzen heen en het beëindigen van AOW-, ANW-, WAO- en WAZ-uitkeringen naar landen waarmee geen handhavingsovereenkomst te sluiten valt. Hebben wij dit goed begrepen? Overweegt u inderdaad om, zodra opzegging van dit verdrag een feit is, de toeslagen krachtens de Toeslagenwet te beëindigen buiten en ook binnen de Europese Unie, zodat bijvoorbeeld een arbeidsongeschikte werknemer met een WAO-uitkering die naar Frankrijk verhuist wel die WAO mag meenemen, maar niet de toeslag op de uitkering? Hetzelfde geldt voor de uitkeringen. Betekent opzegging van het ILO-verdrag dat de AOW- en de WAO-uitkering van geremigreerde ex-werknemers in landen waarmee geen verdrag is gesloten per direct wordt beëindigd? Zo ja, kunt u aangeven om welke landen en hoeveel mensen met bijvoorbeeld een AOW-uitkering het gaat? Afhankelijk van de stellingname van de minister kom ik in tweede termijn op deze kwestie terug. Ik ga even door met de parallel.

Mijn fractie heeft, evenals ongetwijfeld de minister, kennisgenomen van de uitspraak van de Centrale raad van beroep, de hoogste rechter in het sociale-zekerheidsrecht, waarin deze uitsprekt dat de toeslagen op grond van de Toeslagenwet niet zomaar niet-premiegerelateerde bijlagen zijn om mensen boven een zeker sociaal minimum te houden. De raad oordeelt dat deze toeslagen vanwege het karakter van de wet een intrinsiek onderdeel zijn van de uitkeringen waaraan zij zijn opgehangen: de WAO, de Ziektewet of de WW. Wie enigszins op de hoogte is van de systematiek van de Toeslagenwet, bijvoorbeeld de beklagenswaardige mensen die dit onderwerp moeten doceren aan studenten, begrijpt dit standpunt van de rechter zeer wel. Het komt regelmatig voor ± ik geef mijn studenten er ook voorbeelden van ± dat een werknemer een