

Vergaderjaar 2011–2012

**32 878**

## **Voorstel van wet tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 februari 2012

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: commissie). De leden van de commissie vragen de regering om een reactie op het antwoord van prof. mr. F. Pennings op de door hen gestelde vragen over de verhouding van het wetsvoorstel tot een aantal internationale normen van 7 januari 2012<sup>1</sup>. Verder verzoeken de leden van de commissie de uitgebrachte adviezen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel aan de commissie te overleggen. Tenslotte vragen de leden of de regering bekend is met wetgeving in andere lidstaten van de Europese Unie waarin het woonlandbeginsel wordt gehanteerd. Zo ja, hebben deze lidstaten het woonlandbeginsel anders ingevuld, opdat het verenigbaar is met internationale normen, vragen de leden van de commissie.

#### **1) Advies Prof. F. Pennings van 7 januari 2012**

*Vraag 1.*

*I Het woonlandbeginsel binnen de EU*

1 en 2.

De heer Pennings geeft aan dat de door de regering voorgestane omschrijving van de werking van het woonlandbeginsel niet wordt ondersteund door de regeling zelf.

Hij stelt vast dat de redenering van de regering er op neer komt dat eerst de hoogte van de uitkering wordt vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met het woonlandbeginsel. Het bedrag dat aldus wordt vastgesteld wordt volledig geëxporteerd, er is dus geen sprake van vermindering als gevolg van export. Dan stelt hij dat deze systematiek niet is terug te vinden in de tekst en de plaats van de voorgestelde bepalingen van het wetsvoorstel. De voorgestelde artikelen betreffen immers enkel de hoogte van de uitkering. Volgens hem zou – gelet op hetgeen hij bij zijn voorbeelden stelt – de redenering van de regering moeten leiden tot een regeling waarbij bij verhuizing van het ene naar het andere land het recht eindigt en opnieuw wordt vastgesteld, maar houdt de voorgestelde

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd onder griffinummer 149690.04.

regeling in dat de hoogte van het voortbestaande recht direct wordt beïnvloed door verhuizing naar het nieuwe woonland.

De regering kan de heer Pennings niet volgen in diens redenering. Het is correct dat niet het recht zelf op de uitkering maar alleen de hoogte van het voortbestaande recht direct wordt beïnvloed door de verhuizing naar een nieuw woonland. Dat is nu juist de portee van de redenering van de regering. Bij een wijziging van het woonland wordt op grond van de nationale wettelijke regeling vastgesteld wat de juiste hoogte van de uitkering is. Deze wordt daarna onverminderd uitbetaald. Dit is conform de systematiek van de sociale zekerheidswetgeving. Dit is bijvoorbeeld niet anders in het geval dat de hoogte van het voortbestaande recht op een WAO-uitkering direct wordt beïnvloed door de wijziging van het arbeidsongeschiktheidspercentage. Bij de wijziging van dat percentage wordt op grond van de nationale wettelijke regeling vastgesteld wat de juiste hoogte van de uitkering is en deze wordt daarna onverminderd uitbetaald. Het recht op WAO-uitkering wordt in dat geval ook niet eerst beëindigd en opnieuw vastgesteld.

De voorgestelde regeling past daarmee juist binnen de systematiek van de exportbepalingen waarin bepaald is dat **de uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een verdragsluitende partij** niet kunnen worden verminderd, gewijzigd, geschorst, ingetrokken of verbeurd verklaard op grond van het feit dat de rechthebbende of de leden van zijn gezin in een andere lidstaat wonen dan die waar het orgaan zich bevindt dat deze uitkering verschuldigd is. 3 tot en met 8.

De regering is het eens met de heer Pennings dat toepassing van het woonlandbeginsel niet mogelijk is m.b.t. personen die wonen binnen de EU. Dat vloeit wat betreft de kinderbijslag en het kindgebonden budget voort uit artikel 67 van Verordening 883/2004 (voorheen artikel 73 van Verordening 1408/71). De eerste zin daarvan luidt: «Een persoon heeft recht op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat, ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden.» Wat betreft de uitkeringen op grond van de Algemene nabestaandenwet en de WGA-vervolguitkering vloeit dit voort uit artikel 7 van Verordening 883/2004 (voorheen artikel 10, eerste lid, van Verordening 1408/71). Anders dan de heer Pennings ziet de regering dit overigens niet voortvloeien uit het Pinna-arrest maar uit het feit dat het Hof met betrekking tot wooneisen in een lange reeks van arresten heeft uitgemaakt dat artikel 10, eerste lid, van Verordening 1408/71 – anders dan uit de tekst van artikel 10, eerste lid, zou volgen – geen onderscheid maakt tussen uitbetalings- en toekenningsvoorwaarden (zie bijvoorbeeld de arresten Camera<sup>1</sup>, Spruyt<sup>2</sup> en Winter Lutzins<sup>3</sup>). Het Hof heeft derhalve vastgesteld dat artikel 10, eerste lid, niet alleen betrekking heeft op de uitbetaling van verkregen rechten maar ook op de verkrijging van rechten. Het Hof baseert zich hierbij op het feit dat de bepalingen in de verordening een hogere norm, nl. het vrij verkeer van werknemers zoals dat is neergelegd in het EG-verdrag, moeten dienen.

*II Besluit 3/80 en het Akdas-arrest*  
9 en 10.

Zoals hiervoor aangegeven vloeit de interpretatie van het Hof van artikel 10 van Verordening 1408/71 en artikel 7 van Verordening 883/2004 voort uit toetsing aan de hogere norm van het vrij verkeer van werknemers. Ook de toetsing van het Hof in het Pinna-arrest aan het beginsel van gelijke behandeling geschiedt overigens in het kader van het vrij verkeer van werknemers. Dit geldt evenwel niet voor artikel 6 van Besluit 3/80. In de relatie met Turkije geldt immers geen vrij verkeer van werknemers. 11 en 12.

De heer Pennings meent dat het Hof geen ruimte zal zien voor de interpretatie van de regering van artikel 6 van Besluit 3/80 gelet op het arrest Akdas. Hij voert hiertoe aan dat de wijze waarop in de memorie van

<sup>1</sup> Zaak 276/81, Jur. 1982 p. 2213.

<sup>2</sup> Zaak 284/84, Jur. 1986 p. 685.

<sup>3</sup> Zaak 293/88, Jur. 1990 p. I-1623.

antwoord het antwoord van het Hof van Justitie op vraag 2 van de Centrale Raad van Beroep wordt geparafraseerd geen juiste interpretatie is van het arrest en wijst op overweging 76 van het arrest.

Allereerst wenst de regering er volledigheidshalve op te wijzen dat artikel 6 van Besluit 3/80 geen betrekking heeft op de kinderbijslag en het kindgebonden budget. In het kader van dit wetsvoorstel kan dit artikel dus enkel relevant zijn voor de uitkeringen op grond van de Anw en de WGA-vervolguitkering.

In antwoord op de opmerkingen van de heer Pennings merkt de regering vervolgens op dat de term «louter» uit de parafrase, of een synoniem hiervan inderdaad niet voorkomt in het antwoord van het Hof. De regering wijst er evenwel op dat, zoals de heer Pennings ook zelf aangeeft, het Hof in het antwoord slechts antwoord geeft op een hem gestelde vraag. Die vraag wordt weergegeven in rechtsoverweging 75: «Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 1, eerste alinea, van besluit nr. 3/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat zoals artikel 4a van de TW, die de op grond van de nationale wetgeving toegekende aanvullende prestatie intrekt wanneer de begunstigden van deze prestatie niet meer op het grondgebied van deze staat wonen.» Gelet op de verwijzing naar artikel 4a van de TW enerzijds en het gebruik van de term «wanneer» anderzijds meent de regering dat het antwoord op deze vraag alleen een antwoord kan zijn voor de situatie dat de relevante feitelijke situatie in de desbetreffende wetsbepaling louter het wonen buiten Nederland is. Bij de toepassing van het woonlandbeginsel is daar geen sprake van, omdat het niet gaat om het *wonen* in het buitenland als zodanig, maar om het wonen in een land buiten de EU/EER/Zwitserland met een lager kostenniveau. Het lagere kostenniveau is hier doorslaggevend.

Op basis van verdere bestudering van het arrest komt de regering tot de conclusie dat zelfs in geval dat de relevante feitelijke situatie in de desbetreffende wetsbepaling louter het wonen buiten Nederland is, dit onder omstandigheden niet in strijd is met artikel 6 van Besluit 3/80. Immers indien geen uitzonderingen mogelijk zouden zijn had het Hof kunnen volstaan met een bevestigende beantwoording van de vraag zoals deze in overweging 75 wordt weergegeven. In plaats daarvan antwoordt het Hof dat artikel 6, lid 1, «zich in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding verzet tegen een regeling van een lidstaat als artikel 4a van de TW, die een op grond van de nationale wettelijke regeling toegekende prestatie, zoals de aanvullende prestatie, intrekt voor voormalige migrerende Turkse werknemers die naar Turkije zijn teruggekeerd nadat zij het recht om in de ontvangende lidstaat te verblijven hadden verloren omdat zij er arbeidsongeschikt waren geworden.» Daarbij valt dus op de verwijzing naar «de omstandigheden zoals die van het hoofdgeding». Onder andere omstandigheden verzet artikel 6 van Besluit 3/80 zich blijkbaar niet tegen een regeling zoals als artikel 4a van de TW. Wat die andere omstandigheden zijn geeft het Hof niet aan, maar het verliezen van de verblijfsstatus is in ieder geval een van belang zijnde omstandigheid. Gelet hierop kan de term «beginsel» in overweging 76, waarnaar de heer Pennings verwijst, niet in die zin worden gelezen dat nooit een woonplaatsbepaling kan worden vastgelegd.

Uit het Akdas-arrest kan naar het oordeel van de regering dan ook niet worden geconcludeerd dat artikel 6 van Besluit 3/80 in de weg staat aan toepassing van het woonlandbeginsel voor personen die onder de werkingssfeer van dat besluit vallen.

13.

Zoals hierboven al aangegeven kan naar het oordeel van de regering aan artikel 6 van Besluit 3/80 niet dezelfde interpretatie worden gegeven als aan artikel 10 van Verordening 1408/71 en artikel 7 van Verordening 883/2004 nu artikel 6 van Besluit 3/80 zijn interpretatie niet getoetst ziet

aan de hogere norm van het vrij verkeer van werknemers. Wat betreft de stelling van de heer Pennings dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof de artikelen van Besluit 3/80 die dezelfde tekst hebben als Verordening 1408/71 op dezelfde wijze worden uitgelegd merkt de regering op dat zij deze stelling niet kan onderschrijven. De regering kan niet in het arrest Sürül lezen dat het Hof een dergelijke interpretatiemethode voor alle gevallen van toepassing acht. In dat arrest ging het om dezelfde interpretatie wat betreft een aantal definitiebepalingen, waarin voor een van de bepalingen ook werd verwezen naar Verordening 1408/71. Ook uit de overwegingen van het Hof in het arrest Akdas blijkt naar het oordeel van de regering dat deze stelling van de heer Pennings niet correct is. Indien dat immers wel het geval zou zijn zou de zinsnede in overweging 76 van dat arrest «die naar Turkije zijn teruggekeerd nadat zij het recht om in de ontvangende lidstaat te verblijven hadden verloren omdat zij er arbeidsongeschikt waren geworden» achterwege zijn gebleven. Een dergelijke aspect kan immers geen rol spelen in de interpretatie van artikel 10 van Verordening 1408/71 en artikel 7 van Verordening 883/2004.

De heer Pennings transposeert jurisprudentie van het Hof van Justitie EU te gemakkelijk naar het terrein van Besluit 3/80 en de klassieke internationale verdragen. In dit verband wil de regering er nog wel op wijzen dat het Hof er veel belang aan hecht dat ook wanneer de bewoordingen van bepaalde internationale overeenkomsten geheel overeenkomen met bepalingen in het EG-Verdrag (thans Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), de doelstelling van het internationale verdrag of akkoord dient te worden vergeleken met die van de betrokken EG-bepalingen. Immers dat de bepalingen van het akkoord en de overeenkomstige gemeenschapsbepalingen in gelijke bewoordingen zijn gesteld, betekent niet noodzakelijkerwijs, dat zij op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd, zo overwoog het Hof in zijn advies 1/91 naar aanleiding van het eerste ontwerp EER-akkoord (zie voorts de arresten Polydor<sup>1</sup>, met name de overwegingen 14 tot en met 16, en Metalsa<sup>2</sup>).

#### *III Associatieverdragen*

14.

Wat betreft de non-discriminatiebepalingen in de associatieverdragen met Marokko, Tunesië en Algerije merkt de regering op dat er geen vrij verkeer van werknemers is met de desbetreffende landen en dat als er al sprake zou zijn van indirecte discriminatie er een objectieve rechtvaardigingsgrond is. Met de toepassing van het woonlandbeginsel wordt immers bereikt dat, gelet op de kosten in het woonland van het kind, met de tegemoetkoming in de kosten die de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de halfwezen- en de wezenuitkering zijn, per land dezelfde kosten ten behoeve van het kind kunnen worden gedekt. Wat betreft de nabestaandenuitkering en de WGA-vervolguitkering wordt bereikt dat de koopkracht per land gelijk is zodat recht wordt gedaan aan het minimumkarakter van de deze uitkeringen.

#### *IV Bilaterale verdragen*

15.

Wat betreft de bilaterale verdragen verwijst de regering in de eerste plaats naar haar reactie onder 1 en 2 wat betreft de opmerking van de heer Pennings dat de werking van het woonlandbeginsel niet zou zijn af te leiden uit de systematiek van de wet.

Voorts merkt de regering op dat zij, zoals hierboven betoogd, artikel 6 van Besluit 3/80 niet in de weg ziet staan aan de toepassing van het woonlandbeginsel. De regering ziet dan ook geen reden waarom de rechter gelijklopende bepalingen uit bilaterale verdragen daaraan wel in de weg zou zien staan. Er kan – net zoals bij artikel 6 van Besluit 3/80 – geen sprake zijn van toetsing van de desbetreffende bilaterale exportbepalingen aan de hogere norm van het vrij verkeer van werknemers.

Daarbij merkt de regering nog op dat het feit dat personen die in een verdragsland wonen thans dezelfde uitkering krijgen als in Nederland

<sup>1</sup> Zaak 270/80, Jur. 1982 p. 330 e.v.

<sup>2</sup> Zaak 311/91, Jur. 1993 p. I-3751.

voortvloeit uit de huidige Nederlandse wetgeving en het desbetreffende verdrag in gezamenlijkheid. Immers in de Nederlandse wetgeving is op dit moment geen differentiatie opgenomen naar gelang het woonland.

*Vraag 2.*

#### *IV. Discriminatie*

16 en 17.

De heer Pennings betoogt dat artikel 3, eerste lid, van Besluit 3/80 van belang is omdat artikel 6 van Besluit 3/80 de invoering van het woonlandbeginsel in de AKW niet verbiedt. 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 in geval artikel 6 niet in de weg staat aan het woonlandbeginsel, 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. In de tweede plaats is de regering van oordeel dat met betrekking tot artikel 3 van Besluit 3/80 het gemeenschapsrecht niet zonder meer kan worden toegepast. Artikel 3 van Besluit 3/80 beoogt de vrije migratie van Turken binnen de EU te faciliteren. Dit gelet op het feit dat dat artikel ziet op personen die op het grondgebied van een der Lidstaten van de EU wonen. Nu het niet ziet op vrij verkeer tussen de EU en Turkije (en dat er ook niet is) ziet de regering ook niet dat er sprake zou zijn van (indirecte) discriminatie die het vrij verkeer zou hinderen. Immers, welke belemmering zou er in het woonlandbeginsel gelegen zijn voor een Turkse werknemer om binnen de EU te migreren?

18 tot en met 22.

Wat betreft de toetsing aan andere non-discriminatiebepalingen is de heer Pennings van oordeel dat de rechtvaardigingsgrond niet erg scherp geformuleerd is.

De regering merkt naar aanleiding hiervan in de eerste plaats op dat bij toetsing aan niet-EU-instrumenten met een non-discriminatiebeginsel het gemeenschapsrecht niet wordt toegepast. Er zal derhalve niet getoetst worden of migrerende personen meer getroffen worden dan Nederlanders, maar of gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Naar het oordeel van de regering is de situatie van personen die in Nederland wonen en degenen die buiten Nederland wonen niet gelijk en is er derhalve geen sprake van discriminatie en is een eventuele rechtvaardigingsgrond niet aan de orde (zie hieronder ook onder 24).

Voor wat betreft een eventuele rechtvaardigingsgrond maakt de regering uit de overwegingen van de heer Pennings op dat de rechtvaardigingsgrond zoals opgenomen in de memorie van toelichting blijkbaar onvoldoende duidelijk is. Daarom zal de regering hier nogmaals de rechtvaardigingsgrond uiteen zetten.

Het woonlandbeginsel heeft ten doel te bereiken dat, gelet op de kosten in het woonland van het kind, met de tegemoetkoming in de kosten die de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de halfwezen- en de wezenuitkering zijn, per land dezelfde kosten ten behoeve van het kind kunnen worden gedekt. Wat betreft de nabestaandenuitkering en de WGA-vervolguitkering wordt bereikt dat de koopkracht per land gelijk is zodat recht wordt gedaan aan het minimumkarakter van de deze uitkeringen.

Met de invoering van het woonlandbeginsel wordt de hoogte van de uitkeringen (kinderbijslag, kindgebonden budget, nabestaandenuitkering,

WGA-vervolguitkering) afgestemd op het kostenniveau van het land buiten de EU/EER/Zwitserland waar een kind of de uitkeringsgerechtigde woont.

Daarbij staat voorop dat het het woonland is dat verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan van zijn inwoners, inclusief hun kinderen, en niet Nederland. In geval Nederland gehouden is om uitkeringen te exporteren zal het te exporteren bedrag derhalve niet hoger zijn dan 100% van de in Nederland geldende bedragen.

De kern van minimumregelingen als de Anw en de WGA-vervolguitkering is om de burger te verzekeren van een bepaald minimuminkomen dat voldoende is om in de noodzakelijke behoeften van het bestaan in Nederland te voorzien om armoede te voorkomen. Het doel van de Algemene kinderbijslagwet en het kindgebonden budget is om een tegemoetkoming te geven voor de kosten van kinderen. Als het kostenniveau in het woonland lager is dan kan met een lagere uitkering in de noodzakelijke behoeften van het bestaan respectievelijk de kosten van kinderen worden voorzien. In het Nederlandse sociale zekerheidstelsel streven wij bij de inkomensverdeling naar een gelijk welzijn. Een verschil in uitkering is dan gerechtvaardigd als iemand in de noodzakelijke behoeften van het bestaan respectievelijk de door hem te dragen kosten voor kinderen kan voorzien met minder uitkering. Het is voor het draagvlak van de sociale zekerheid en de solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden nodig dat minimumuitkeringen naar gelang de noodzaak daarvan voor de voorziening in de noodzakelijke behoeften van het bestaan variëren door maatwerk toe te passen. Als iemand bijvoorbeeld inkomsten uit arbeid heeft, dient de minimumuitkering te worden verlaagd. Dit wordt verwezenlijkt door in de Anw een middelentoets toe te passen. Ook voor het draagvlak van de kinderbijslag en de solidariteit tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden is het in dit verband nodig om maatwerk toe te passen wat betreft de tegemoetkoming in de kosten van kinderen. In het kader van de Algemene kinderbijslagwet geldt voor thuiswonende kinderen van 16/17 jr en uitwonende kinderen van 0–18 jr een inkomensgrens. Als die inkomensgrens wordt overschreden, komt de kinderbijslag te vervallen. Ook hier wordt de uitkering aangepast aan de individuele omstandigheden. Deze lijn van het aanpassen van de minimumuitkering als iemand met minder uitkering toe kan, is nog niet naar de geëxporteerde uitkeringen doorgetrokken. Als iemand met een Nederlandse uitkering op minimumniveau in het buitenland gaat wonen, waar het kostenniveau lager is, kan diegene in de noodzakelijke behoeften van het bestaan voorzien met minder uitkering. Het ligt dan in de rede om de uitkering neerwaarts bij te stellen.

De regering acht het ongewenst dat de hoogte van een minimumuitkering door export leidt tot meer bestedingsruimte en dus overcompensatie voor het risico op minimumniveau dat de Nederlandse sociale zekerheid wenst te dekken. Dat geeft ongelijke behandeling ten opzichte van niet-gemigreerde uitkeringsgerechtigden.

Alleen door invoering van een woonlandbeginsel wordt in het geval van export bereikt dat de Nederlandse uitkering wordt aangepast aan het kostenniveau van het woonland. Met de aangepaste uitkering kan dan in de noodzakelijke behoeften van het bestaan respectievelijk in de kosten van kinderen in dat woonland worden voorzien. Het woonlandbeginsel is dus een variabele die thuis hoort in het al bestaande het rijtje van instrumenten om de uitkering aan te passen aan de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde zoals een middelentoets of inkomensgrens. Daarom is het woonlandbeginsel geschikt voor dat doel en is er evenredigheid tussen het doel en de middelen. Immers, er is geen ander middel beschikbaar om bovenstaand principe te verwezenlijken. Bijkomend argument bij de WGA-vervolguitkering is de arbeidsprikkel. De WGA-vervolguitkering is een aan het minimumniveau gerelateerde

uitkering. Doel van de WGA-vervolguitkering is om gedeeltelijk WGA-gerechtigden financieel te prikkelen om hun resterende verdienpaciteit daadwerkelijk te benutten. Een minimumuitkering die in meer voorziet dan de noodzakelijke behoeften van het bestaan kan de prikkel ondermijnen om weer aan het werk te gaan. Dat acht de regering ongewenst.

Naar het oordeel van de regering is het woonlandbeginsel noodzakelijk en geschikt om dat doel te bereiken en bestaat er evenredigheid tussen het doel en de middelen.

*Vraag 3*

23. Allereerst merkt de regering op dat, anders dan de heer Pennings meent, de wet wel de door de regering gestelde systematiek kent (zie hetgeen met betrekking tot de punten 1 en 2 wordt opgemerkt). Deze systematiek betekent dat niet het recht op maar alleen de hoogte van de uitkering afhangt van het woonland (differentiatie). De aldus vastgestelde uitkering wordt volledig geëxporteerd.

Zoals volgt uit hetgeen is uiteengezet onder 3 tot en met 8 maakt het in de toepassing van de artikelen 10 van Verordening 1408/71 en 7 van Verordening 883/2004 inderdaad niet uit of er sprake is van vermindering van de uitbetaling van een eenmaal vastgestelde uitkering (uitbetalingsvoorwaarde) of een differentiatie van de hoogte van de uitkering in verband met het kostenniveau van het woonland (toekenningsvoorwaarde). Dat ligt naar het oordeel van de regering evenwel anders als het gaat om Besluit 3/80. Zoals hierboven uiteengezet onder «*Il Besluit 3/80 en het Akdas-arrest*» ligt het niet in de rede om aan artikel 6 van Besluit 3/80 dezelfde interpretatie te geven als aan artikel 10 van Verordening 1408/71 en artikel 7 van Verordening 883/2004 nu artikel 6 van Besluit 3/80 zijn interpretatie niet getoetst ziet aan de hogere norm van het vrij verkeer van werknemers.

*Vraag 4.*

24. Hoewel de heer Pennings meent uit het arrest Carson c.s. niet af te kunnen leiden dat het Hof van de rechten van de Mens schending van artikel 14 EVRM bij de onderhavige regeling al of niet zou aannemen, komt hij tot de conclusie dat dat waarschijnlijk niet het geval zal zijn. Aanvullend merkt de regering nog het volgende op.

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. Nu is bekend dat in de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU onderscheid naar woonplaats als een indirecte discriminatie naar nationaliteit wordt behandeld en dat hiervoor strenge beoordelingsmaatstaven worden aangelegd. Dat heeft echter te maken met het belang dat gehecht wordt aan het concept van het vrij verkeer van werknemers en de realisering van de interne markt. In het kader van het EVRM ligt dit anders. De in artikel 14 EVRM genoemde onderscheidingscriteria zijn slechts voorbeelden en geen limitatieve lijst. Verboden discriminatie naar nationaliteit is blijkens de jurisprudentie van het EHRM alleen direct onderscheid naar nationaliteit, zoals in de arresten Gaygusuz en Poirrez. 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 II*<sup>1</sup> 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.

#### *IV Conclusie*

Zoals uit het voorgaande blijkt kan de regering het standpunt van de heer Pennings dat het woonlandbeginsel voor bepaalde personen en uitkeringen zou stuiten op artikel 6 van Besluit 3/80 niet delen. Ook geldt dat niet voor bepalingen van bilaterale verdragen die een tekst hebben die overeenkomt met artikel 6 van Besluit 3/80 of artikel 10 van Verordening 1408/71.

Daarnaast is de regering van oordeel dat er geen sprake is van discriminatie en, mocht er toch sprake zijn van indirecte discriminatie, dat er een objectieve rechtvaardigingsgrond is die het discriminatiebeginsel opzij zet.

Het voorstel zal naar het oordeel van de regering dan ook niet op internationale normen stuiten.

Derhalve is de regering van mening dat:

1. Het woonlandbeginsel niet toepasbaar is binnen de EU, maar wel bij uitkeringsgerechtigden die hun verblijf verplaatsen naar Turkije of andere landen waarmee een Associatieakkoord is gesloten.
2. Bij toepassing van het woonlandbeginsel geen sprake is van al dan niet directe discriminatie, naar nationaliteit of eventueel naar ras.
3. Er onderscheid is tussen differentiatie en vermindering.

## **2) Uitvoeringstoetsen**

Hierbij vindt u in de bijlagen de door u gevraagde uitgebrachte adviezen van de SVB en het UWV (bijlage 2 en 3).

## **3) Wetgeving in andere lidstaten**

Het voorgestelde woonlandbeginsel is, zoals hierboven al uitvoerig is beargumenteerd, niet in strijd met internationale normen. Daarnaast is Nederland niet het enige land dat bij het exporteren van bepaalde uitkeringen of het betalen van vergoedingen rekening houdt met de levensstandaard in andere landen.

Op 18 september 2009 heeft mijn ambtsvoorganger de nota Arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid (zie Bijlage) naar de Tweede Kamer gezonden.

Op bladzijde 15 van deze nota staat dat naar aanleiding van de motie Bouchibti (Kamerstukken II 2008/09, 17 050, nr. 377) in kaart is gebracht hoe de export van kinderbijslag en kindgebonden budget naar landen buiten de Europese Unie (EU) in andere EU-lidstaten is geregeld.

Uit dit onderzoek blijkt dat 14 van de 27 EU-lidstaten kinderbijslag buiten Europa exporteren of betalen. In vrijwel alle gevallen is het bestaan van een bilateraal verdrag hiervoor een voorwaarde. Voor zover bekend, betalen vier landen aangepaste bedragen, rekening houdend met de levensstandaard in het land waarnaar de gezinsbijslag geëxporteerd of betaald wordt (België, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg). Om in dit verband een voorbeeld te noemen. Uit het verdrag tussen Frankrijk en Turkije blijkt dat Frankrijk een lagere vergoeding voor de kosten van kinderen in Turkije betaalt dan de kinderbijslag in Frankrijk bedraagt. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van het aantal kinderen en het te betalen bedrag wordt jaarlijks aangepast. In 2011 bedroeg de vergoeding (op basis van het verdrag) voor bijvoorbeeld twee kinderen die in Turkije woonden € 46,21, terwijl de Franse kinderbijslag (op basis van nationale

---

<sup>1</sup> Arrest van 12 april 2006, EHRC 2006/72.



wetgeving) voor twee kinderen die in Frankrijk woonden € 125,77 bedroeg.

Bijlage I van de nota (zie onderstaand) bevat een overzicht van het exportbeleid naar landen buiten de EU van de EU-landen op het terrein van de kinderbijslag. Aanvullend op dit overzicht is uit contact met de Zwitserse autoriteiten gebleken dat ook Zwitserland aangepaste bedragen betaald, rekening houdend met de levensstandaard in het land waarnaar de gezinsbijslag geëxporteerd wordt.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. G. J. Kamp