

28 275**Goedkeuring van de opzegging van het op 14 februari 1972 te Rabat ondertekende Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, en het op 3 november 1972 te Rabat ondertekende Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, met overgangsvoorziening (Wet sociale zekerheidsrelatie Marokko)****NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 18 juni 2002

1. Inleiding

Het kabinet dankt de leden van de verschillende fracties voor hun nadere inbreng bij het voorliggende wetsvoorstel. Uitgaande van die inbreng constateert het kabinet andermaal dat de kwestie van de handhaafbaarheid van sociale zekerheidsregelingen over de grens, en dus ook van sociale voorzieningen ten behoeve van in Nederland wonende burgers met een andere dan Nederlandse achtergrond, ook na deze nadere inbreng niet ter discussie staat. De leden van de fracties van de PvdA, VVD en het CDA vragen het kabinet enkele punten uit de memorie van antwoord nader uiteen te zetten dan wel te preciseren. Het gaat daarbij om de kwestie van het koppelen van bijstand aan sociale verzekeringen (meer in het bijzonder aan de verdragen op grond van de Wet beperking export uitkeringen), over de internationaalrechtelijke component van de onderhavige materie, en over de stand van zaken en het verdere traject.

2. Koppeling bijstand en sociale verzekeringen

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de handhaafbaarheid van de voorschriften terzake van sociale voorzieningen een afzonderlijk te regelen materie zijn. In dat verband vragen zij het kabinet nog eens uiteen te zetten waar en vanaf wanneer de koppeling aan de handhaving-verdragen in het kader van de Wet beperking export uitkeringen vandaan komt, omdat naar hun inzicht deze koppeling pas in de loop van het traject van de verificatieproblemen met betrekking tot de bijstand in het zicht is gekomen.

Ook de leden van de CDA-fractie geven als hun mening te kennen (op basis van de stukken zoals bij brief van 21 mei jl. aan de geachte leden verstrekt) dat twee verdragen meer voor de hand zouden hebben gelegen. Het kwam deze leden voor dat het komen tot één verdrag is geschied «pour besoin de la cause», gelet op het tot dan toe niet gemaakte principiële verschil tussen de wijzen van uitvoering van de verificaties. De

leden van de CDA-fractie vragen of alleen bij nog nieuw af te sluiten verdragen er één handhavingsverdrag zal komen en of in de situatie van reeds gesloten verdragen de handhaving van de socialezekerheidsuitkeringen én de bijstandsvoorzieningen ontkoppeld blijven. Zij vragen om een overzicht van de landen waarmee dan twee verdragen zullen bestaan. De leden van de PvdA-fractie vragen of de reeds in het kader van de Wet beperking export uitkeringen gesloten handhavingsverdragen zonder bijstandsc component worden opengebroken. In verband met de afzonderlijke protocollen die worden voorzien met Turkije en Suriname vragen zij of dit niet minstens de indruk wekt dat er sprake is van ongelijke behandeling in het kader van de Wet beperking export uitkeringen. Zij vragen voorts of het kabinet dezelfde sancties (het opzeggen van de handhavingsverdragen met die landen) voorziet indien deze protocollen niet tot stand komen.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat in generale zin de relatie tussen Nederland en andere landen op het terrein van de sociale zekerheid niet alleen kan bestaan uit afspraken omtrent de export van uitkeringen, maar tevens afspraken dient te omvatten die controles ten aanzien van de rechtmatigheid van Abw-uitkeringen mogelijk maken.

Het kabinet acht het getuigen van consequent beleid om niet alleen met Marokko, maar ook met andere landen over de handhaving van zowel socialeverzekerings- als bijstandsuitkeringen bij verdrag zoveel mogelijk dezelfde afspraken te maken. Dit betekent dat in het lopende proces van het sluiten van handhavingsverdragen in het kader van de Wet beperking export uitkeringen het maken van handhavingsafspraken met betrekking tot de bijstandsuitkeringen wordt meegenomen. Met de desbetreffende landen wordt dan één handhavingsverdrag gesloten dat zowel op socialeverzekerings- als bijstandsuitkeringen betrekking heeft. Ten aanzien van de landen waarmee al een handhavingsverdrag in het kader van de Wet beperking export uitkeringen is gesloten, zal het regelen van de handhaving van de bijstandsuitkeringen in dat verdrag bij een eerstvolgende verdragswijziging worden meegenomen. Het is niet zo dat met de desbetreffende landen twee verdragen op het terrein van de handhaving zullen gaan bestaan, één voor de socialeverzekeringsuitkeringen en één voor de bijstandsuitkeringen. Voor zover het landen betreft waar Nederland er belang bij heeft om vermogensverificaties te doen uitvoeren in verband met bijstandsuitkeringen, zoals in Turkije en Suriname, acht het kabinet het vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid wenselijk dit zo snel mogelijk verdragsrechtelijk vast te leggen. Met Suriname zou dit kunnen gebeuren in de vorm van een wijziging van het handhavingsverdrag in het kader van de Wet beperking export uitkeringen. Met Turkije, waarmee reeds in het verdere verleden een socialezekerheidsverdrag is gesloten, zou kunnen worden gekozen voor een bijstandsprotocol dat een integrerend onderdeel van het genoemde verdrag uitmaakt. In alle gevallen geldt echter dat de inhoud en vorm van de verdragsrechtelijke afspraken over de vermogensverificaties onderwerp zijn van onderhandelingen. Elk bilateraal verdrag is maatwerk, zoals ook de thans overeengekomen verdragstekst met Marokko maatwerk is. Dit laat echter onverlet dat het kabinet met alle landen ten aanzien waarvan afspraken over het verrichten van vermogensverificaties aan de orde zijn, deze afspraken bij verdrag wil vastleggen.

Met betrekking tot Marokko heeft het kabinet in de periode van februari 2001 tot en met februari 2002 een aantal stappen gezet waardoor het conflict met Marokko met betrekking tot de verificatie van bijstandsuitkeringen naar het oordeel van het kabinet tot een goed einde zou kunnen worden gebracht. Zoals uit de correspondentie met de Tweede Kamer der Staten-Generaal moge blijken (met name uit het bij die correspondentie

gevoegde procesverloop) heeft het kabinet daarbij in eerste instantie gezocht naar een separate oplossing voor het conflict met de Marokkaanse overheid. Daarin leek het kabinet te zijn geslaagd door het akkoord van 8 mei 2001, doch het werd daarin door de Marokkaanse autoriteiten teleurgesteld bij de eerste 'test' van het akkoord in juni 2001. Een ministeriële brief en drie diplomatieke missies op hoog niveau later, dit alles in de periode van juni 2001 tot en met januari 2002, heeft uiteindelijk geleid tot het kabinetsstandpunt van 8 februari 2002: dat er in het kader van verificatie van zowel socialeverzekeringsuitkeringen als van bijstandsuitkeringen geen verschil mag bestaan in de wijze van uitvoering daarvan. Het kabinet vindt dan ook in deze kwestie weloverwogen, zorgvuldig en gefaseerd te hebben gehandeld.

De leden van de VVD-fractie verzoeken meer precies aan te geven waarom bij de afweging tussen enerzijds het niet meer mogelijk maken van het exporteren van een uitkering en anderzijds de mogelijkheid van het handhaven van de Algemene bijstandswet (Abw) er voldoende rechtvaardigingsgrond bestaat om het verdrag op te zeggen.

Principieel geldt naar de mening van het kabinet – het zij hier herhaald – dat er in het kader van verificatie van zowel socialeverzekeringsuitkeringen als van bijstandsuitkeringen geen verschil mag bestaan in de wijze van uitvoering daarvan. Vanuit dat (principiële) besef, maar zelfs ook los daarvan, zou het naar de mening van het kabinet dan ook verbazing wekken om wél bindende afspraken rondom sociale verzekeringen te maken waarin wél is voorzien in handhavingsafspraken, terwijl tegelijkertijd met één en hetzelfde land geen afspraken zouden kunnen worden gemaakt over handhavingsafspraken rondom bijstandsuitkeringen, terwijl beide soorten uitkeringen samen één geheel van de Nederlandse sociale zekerheid vormen.

3. Internationaalrechtelijke aspecten

De Vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoekt de regering nader in te gaan op de notitie van professor Groenendijk, voorzitter van de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, over het internationaalrechtelijk deel van de memorie van antwoord. Tevens verzoekt de VVD-fractie meer precies aan te geven waarom artikel 65, vierde lid, van de Associatieovereenkomst EG-Marokko geen rechtstreekse werking zou hebben. Ook verwijst deze fractie naar de notitie van professor Groenendijk.

De notitie geeft de regering geen aanleiding om terug te komen op haar oordeel, dat artikel 65, vierde lid, van de Associatieovereenkomst EU-Marokko, gelet op zijn formulering, geen exportverplichting bevat, en zich in ieder geval niet leent voor rechtstreekse toepassing. Voor de onderbouwing van dit oordeel zij verwezen naar de memorie van antwoord. Dit oordeel wordt ook gedeeld door de Sociale verzekeringsbank (SVB), hetgeen moge blijken uit de door dit lichaam vastgestelde en gepubliceerde beleidsregels. In de bij besluit van 27 april 2001 vastgestelde «SVB Beleidsregels 2001» (onder de rubriek inzake Samenwerkingsovereenkomsten met derde landen uiteengezet; Deel III, Internationaal, paragraaf 2.1) stelt de SVB zich op het standpunt dat voor de toepassing van andere bepalingen dan non-discriminatiebepalingen in samenwerkingsovereenkomsten nadere uitvoeringsregels onontbeerlijk zijn. De regering ondersteunt dit beleid en acht zich niet geroepen dieper in te gaan op de juridische onderbouwing van de Permanente Commissie. Duidelijk blijft immers dat over de al dan niet rechtstreekse werking ook

onder juristen een meningsverschil zal blijven bestaan en dat het laatste woord hierover nog niet gesproken is.

Zonder af te doen aan het belang van deze discussie wijst de regering erop dat de rechtstreekse werking pas van enig belang wordt indien de regering zich genoodzaakt ziet het socialezekerheidsverdrag uit 1972 daadwerkelijk op te zeggen. Hoewel de strekking van onderhavige wetsvoorstel opzegging beoogt, vertrouwt de regering erop dat het niet zover zal behoeven te komen. Met Marokko is inmiddels een nieuw wijzigingsverdrag tot stand gebracht dat naar verwachting nog deze maand ondertekend wordt. Dit verdrag zal – na advisering door de Raad van State – voor stilzwijgende goedkeuring aan beide kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd opdat een spoedige afronding van de binding aan dit verdrag voor beide koninkrijken gerealiseerd zal worden. Indien onverhoopt in een later stadium mocht blijken dat door de rechter toch rechtstreekse werking wordt toegekend aan artikel 65, vierde lid, en dit artikellid gekwalificeerd wordt als een exportverplichting, zal de betekenis hiervan slechts van beperkte omvang zijn. Voorzover het ziet op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is er slechts sprake van uitkeringen in verband met arbeidsongevallen en beroepsziekten. Het aantal uitkeringen met een dergelijk karakter omvat bij benadering slechts vijf procent van het totaal aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het merendeel van dergelijke uitkeringen zal dus nooit op grond van artikel 65, vierde lid, geëxporteerd hoeven te worden. Tevens voorziet dit artikellid niet in de exporteerbaarheid van kinderbijslag.

Mocht het toch noodzakelijk blijken het socialezekerheidsverdrag uit 1972 op te zeggen, dan zal dit in ieder geval de exporteerbaarheid van nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en van alle rechten op kinderbijslag – zowel voor de oude als de nieuwe gevallen – doen beëindigen. Daar doet de al dan niet rechtstreekse werking van artikel 65, vierde lid, van de Associatieovereenkomst niets aan af. Het ouderdomspensioen tot het bedrag van het pensioen voor de gehuwde 65-plusser maakt geen onderdeel uit van de Wet beperking export uitkeringen en blijft op grond van de Algemene Ouderdomswet gewoon exporteerbaar naar Marokko. Op grond van overgangsrecht blijven bestaande uitkeringen ook naar Marokko exporteerbaar.

De leden van de PvdA-fractie stellen tevens de vraag waarom geen overleg in EU-verband heeft plaatsgevonden en waarom Nederland geen medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van een uitvoeringsregeling met betrekking tot artikel 64 van de Associatieovereenkomst. De leden van de CDA-fractie vragen of eenheid in de Europese aanpak hier (in het hanteren van controle) niet verre de voorkeur verdient (bedoeld zal zijn boven de opstelling en handelwijze van Nederland) en welke pogingen tot een Europese aanpak reeds zijn ondernomen en alsnog zullen worden ondernomen.

Onder verwijzing naar het nader rapport (onder punt 4) dat in reactie op het advies van de Raad van State tot stand is gebracht, wordt hier nogmaals benadrukt dat, uiteraard met inachtneming van de verplichtingen vastgelegd in de Associatieovereenkomst, Nederland vrij is de relatie met Marokko nader vorm te geven. Het opstellen van een uitvoeringsregeling is, evenals de totstandkoming van een associatieovereenkomst, een verantwoordelijkheid die primair bij de Europese Commissie ligt en niet bij de afzonderlijke lidstaten.

4. Stand van zaken en verdere traject

De leden van de CDA-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot ondertekening en ratificatie van het nieuwe verdrag met Marokko. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de procedure inzake de goedkeuring van het nieuwe verdrag en de relatie met de opzegging van het socialezekerheidsverdrag van 1972 (het «moederverdrag»).

De Nederlandse ambassade te Rabat laat weten dat de Marokkaanse autoriteiten er alles aan zullen doen om het nieuwe verdrag voor 1 juli 2002 te ondertekenen. Daarna zullen zowel in Marokko als in Nederland de procedures moeten worden gevolgd voor de goedkeuring van het verdrag. Pas als in beide landen deze procedures zijn voltooid, kan het nieuwe verdrag in werking treden. Beide partijen zijn zich bewust van de noodzaak om de bedoelde procedures zo spoedig mogelijk af te ronden. Een natuurlijke datum daarbij is 1 januari 2003. Immers, een eventuele voor 1 juli 2002 gedane opzegging van het moederverdrag wordt per die datum geëffectueerd. Tegenover Marokko is duidelijk gemaakt dat het opzeggingsproces van het moederverdrag pas wordt stopgezet, als het nieuwe verdrag aan Marokkaanse zijde is goedgekeurd. Op de goedkeuringsprocedure aan Marokkaanse zijde heeft Marokko immers zelf invloed, niet op de goedkeuringsprocedure aan Nederlandse zijde. Dit laat onverlet dat ook Nederland het nieuwe verdrag dient goed te keuren om het in werking te laten treden. Mocht Nederlandse parlementaire goedkeuring onverhoopt aan het nieuwe verdrag worden onthouden, dan ziet het kabinet zich genoodzaakt om het opzeggingsproces, waarvoor immers de goedkeuring zal zijn verkregen op grond van het onderhavige wetsvoorstel, te hervatten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend