

# 21ste vergadering

Dinsdag 2 maart 1999

Aanvang 10.00 uur

## Voorzitter: Korthals Altes

Tegenwoordig zijn 64 leden, te weten:

Baarda, Batenburg, De Beer, Van den Berg, Bierman, De Boer, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Dees, Van Dijk, Van Eekelen, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glasz, Van Graafeiland, Grol-Overling, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Hilarides, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jurgens, Ketting, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Pitstra, Postma, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Ruers, Scholten, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Steenkamp, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Vriskoop, Werner, Wiegel, Wöltgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en mevrouw Netelenbos, minister van Verkeer en Waterstaat, de heer Van der Ploeg, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevrouw De Vries, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, en de heer Hoogervorst, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Van Gennip, alleen voor het eerste deel van de vergadering;

Jaarsma en Pit, wegens verblijf buitenslands;

Van Heukelum, Tiesinga-Autsema, Meeter en Boorsma, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

---

Aan de orde is de behandeling van de **brief van de staatssecretaris van Financiën (gedrukt stuk Eerste Kamer, 1998-1999, nr. VIII)**.

De **voorzitter**: Ik stel, op advies van de commissie voor de Verzoekschriften, voor, akkoord te gaan met de beslissing van de staatssecretaris van Financiën en de brief voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van de volgende **voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften**:

- adres van A.P. Sabee te Maarssen betreffende kwijschelding van een aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen dan wel een

langlopende betalingsregeling voor die aanslag (gedrukt stuk Eerste Kamer, 1998-1999, nr. IX);  
- adres van W.P.F. Schuurs te Berkel-Enschot betreffende toepassing van de hardheidsclausule inzake een aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen wegens afkoop van kapitaalverzekeringen met lijfrenteclausule (gedrukt stuk Eerste Kamer, 1998-1999, nr. X);  
- adres van D.M.A. Jadir te Maarssen betreffende belastingheffing over een ontslaguitkering (gedrukt stuk Eerste Kamer, 1998-1999, nr. XI);  
- adres van M.C.D.E. Bibo-Vlug te Soest betreffende invordering van een Belgische belastingschuld (gedrukt stuk Eerste Kamer, 1998-1999, nr. XII).

De **voorzitter**: Ik stel voor, conform de voorstellen van de commissie te besluiten.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met de beperking van het exporteren van uitkeringen (Wet beperking export uitkeringen) (25757)**.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Zelden is de CDA-fractie met zo weinig vreugde aan de plenaire behandeling van een wetsontwerp begonnen. Immers, in feite is het wetsontwerp nog niet rijp voor openbare behandeling, gelet op

## Van Leeuwen

de wijze van beantwoording van de diverse vragen. De commissie heeft dan ook over de kwaliteit en de volledigheid van de reacties van de staatssecretaris terecht haar teleurstelling en onvrede uitgesproken.

Dit is temeer teleurstellend nu in het regeerakkoord ook is uitgesproken dat de juridisering van het openbaar bestuur moet worden teruggedrongen. Essentieel, zo wordt gesteld, is het evenwicht in ons staatsbestel tussen het democratisch gekozen bestuur, het verantwoordelijk is voor de besluitvorming, en de rechter die in concrete gevallen de rechtmatigheid toetst. Bij de uitwerking komt dan zowel de positie van het bestuur, de rechter, als die van de wetgever in het vizier.

Het gaat erom meer te investeren in de kwaliteit van de wetgeving. Welnu, het is dan zeker noodzakelijk ervoor te zorgen dat de rechter zo min mogelijk aanleiding wordt gegeven om te moeten ingrijpen. Waarschuwingen over procesrisico's dienen dan ook serieus te worden genomen. Dat deze niet als zodanig door het kabinet worden ervaren – punt uit – is dan een volstrekt ontoereikend antwoord.

De CDA-fractie verwacht dat de staatssecretaris zich tijdens deze behandeling tot het uiterste zal inspannen om aan de diverse geuite bezwaren en gemaakte opmerkingen tegemoet te komen. De CDA-fractie is zich er terdege van bewust dat dit geen gemakkelijk opgave is voor de wetgever in casu de staatssecretaris, gelet op de soms wel zeer vergaande jurisprudentie die het vooral bij grensoverschrijdende wetten moeilijk maakt om tot een afgewogen beleid te komen. Bovendien speelt hierbij een rol, dat de verhouding tussen rechter en wetgever bij toepassing van internationale normen nu eenmaal een andere is dan bij de toepassing van de nationale normen.

In dat kader kunnen we ook niet heen om de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) inzake de werkloosheidsbijstand voor de Turk, Gaygusuz geheten. Dat arrest is van uitermate groot belang voor het leerstuk van het discriminatieverbod in de sociale zekerheid, niet alleen vanwege de toetsing aan het discriminatieverbod op zich, maar ook vanuit het perspectief van het "institutionele kader" waarbinnen de toetsing aan het discriminatieverbod

kan plaatsvinden. De CDA-fractie vraagt zich af of de staatssecretaris dit ook zo ervaart.

Van even groot belang is de uitspraak al zodanig. De kwalificatie van de Oostenrijkse werkloosheidsbijstand is dan "eigendom" in de zin van het eerste protocol. Het Hof had zich tot 16 september 1996 nog niet eerder in deze zin uitgesproken, dat wil zeggen over de toepassing van het eerste protocol op het terrein van de sociale zekerheid. En wie zich heeft verdiept in de ontwikkelingen binnen de jurisprudentie, kan het ook niet zijn ontgaan dat zich wel gaandeweg een evolutie heeft voltrokken. Het is de vraag wat dit op termijn bijvoorbeeld zal betekenen voor de volksverzekeringen. Heeft het kabinet zich ook reeds deze vraag gesteld?

In het arrest komt ook een passage voor dat zeer zwaarwegende argumenten naar voren zullen moeten worden gebracht voordat het EHRM een verschil in behandeling dat uitsluitend is gebaseerd op nationaliteit, in overeenstemming acht met het verdrag. Natuurlijk gaat het hier om een geval van directe discriminatie en de vraag is dan uiteraard of dit onverkort zal gelden bij gevallen van indirecte discriminatie. In het arrest-Gaygusuz toetst het Hof de nationaliteitsvoorwaarde ook aan het discriminatieverbod in artikel 14 EVRM.

Tot voor kort was het gebruikelijk om uit te gaan van het feit dat ongelijkheid van behandeling op grond van nationaliteit nog steeds is toegestaan als er geen internationale regeling bestaat waarin een discriminatieverbod in deze zin is opgenomen. Het Hof kiest naar onze indruk nu voor een andere benadering: ongelijkheid van behandeling op grond van nationaliteit is in zijn algemeenheid verboden tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardigingsgrond. Dit betekent weliswaar geen absoluut verbod op de toepassing van het nationaliteitscriterium, zoals binnen de EU, maar het roept wel de noodzaak op van een grondige bezinning op bijvoorbeeld het al dan niet kunnen realiseren van het terugkeerrecht. Wij komen daar nog op terug.

De jurist Pennings, die in SMA van januari 1998 hierover heeft gepubliceerd, ziet het Gaygusuz-arrest als een nieuwe mogelijkheid om ongelijke behandeling in de sociale zekerheid te bestrijden. De Staatsse-

cretaris is ervan op de hoogte dat de CDA-fractie hieraan aandacht zal geven. Uit zijn boeiende artikel rijzen, behoudens de reeds gemaakte opmerkingen, in ieder geval nog een tweetal vragen. De eerste vraag betreft de uitwerking van het proportionaliteitsbeginsel. Kan deze uitwerking werkelijk de toets der kritiek doorstaan of is toch de Duitse benadering – te weten: hoe langer het uitkeringsrecht, hoe moeilijker om in te grijpen in bestaande rechten – te prefereren? De tweede vraag heeft betrekking op de eisen die Nederland in het kader van het handhavingsbeleid in bilaterale verdragen wil opnemen. Zijn deze inderdaad zwaarder dan de eisen die gelden met betrekking tot de landen van de EU en EER?

Het antwoord op deze vragen hebben wij maar ten dele kunnen vinden in de gewisselde stukken. Wij dachten dat het er meer om ging, dat ook binnen de EU-landen het handhavingsbeleid als zodanig nog niet altijd strikt wordt nagekomen. De suggestie van de heer Pennings dat bij zwaardere eisen wel eens niet aan de bescherming, zoals artikel 1 verlangt, zou kunnen worden voldaan, is de moeite van nadere overweging waard en noodzaakt tot bezinning, misschien wel herbezinning. Hoe beoordeelt de staatssecretaris deze problematiek? In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt op de pagina's 8 en 9 van de zijde van het kabinet ingegaan op het ongestoord genot van het eigendom in het licht van het Gaygusuz-arrest. De stelling wordt betrokken dat niet op voorhand en evenmin voor alle regelingen uniform kan worden beantwoord of uitkeringen krachtens het Nederlandse socialeverzekeringsstelsel onder het begrip "possession" vallen. De uitleg wordt vooral gebaseerd op het karakter van de volksverzekeringen en de vraag of het eigendomsrecht ontoelaatbaar wordt aangetast. Uitzonderingen zijn toelaatbaar mits gerechtvaardigd door het algemeen belang.

Met betrekking tot de beleidsvrijheid om aan het begrip algemeen belang invulling te geven wordt verwezen naar de aan het wetsontwerp ten grondslag liggende overweging om de Nederlandse wetgeving op het punt van exportuitkeringen meer in overeenstemming te brengen met de wetgeving van ons omliggende staten. Het is

## Van Leeuwen

dus van het allergrootste belang, duidelijkheid te verkrijgen over de wetgeving in omliggende staten. En dan bevreedt het dat in dit opzicht de uiteenzettingen niet sluitend zijn. Het kabinet ziet namelijk invoering van het territorialiteitsbeginsel als een vorm van convergentie naar het algemene beeld. Dat slaat terug op het meer in overeenstemming brengen.

Blijkbaar is de staatssecretaris echter niet in staat om deze stellingname nader te onderbouwen, evenmin als de uitspraak "Buitenlandse socialezekerheidsstelsels, waaronder die van de lidstaten van de Europese Unie, gaan doorgaans uit van het territorialiteitsbeginsel". Waarom dan onze vragen dienaangaande, die beogen meer helderheid te scheppen, onbeantwoord gelaten? Beantwoording was nodig om zelf ook te kunnen toetsen of de uitgesproken twijfel van de heer Pennings, namelijk of andere stelsels metterdaad uitgaan van het territorialiteitsbeginsel, kan worden weerlegd. Er had dan een heel ander wetsontwerp kunnen liggen, zonder het territorialiteitsbeginsel. Er had dan sprake kunnen zijn van wat de Eerste Kamer in de gewisselde stukken en wat ook de Tweede Kamer beoogde, namelijk een beter handhavingsbeleid.

Dat de aanbeveling van de Raad van 27 juli 1992 het territorialiteitsbeginsel niet als convergentiepunt ziet was bekend. De heer Pennings voegt hier aan toe "Integendeel, verordening 1408/71 doorkruist nu juist in veel gevallen het territorialiteitsbeginsel (artikel 51 Verdrag)". In het kader van een Europese sociale politiek is het territorialiteitsbeginsel dus geen nastrevenswaardig convergentiepunt. Nogmaals, vandaar onze nadere vragen. En wanneer er dan geen compleet overzicht beschikbaar was, had de staatssecretaris ons in ieder geval inzicht in de verdragen binnen de EU en EER en buiten de EU kunnen geven, voorzover de verdragen zijn afgesloten. Het gaat in totaal om 29 landen. De CDA-fractie verwacht dat dit thans alsnog zal gebeuren en dat daarbij tevens op de stellingname van de heer Pennings zal worden ingegaan.

Misschien kan de staatssecretaris dan de ergernis wegnemen over zijn tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer gedane ongenueerde uitspraak "Met de uitvoering

van het territorialiteitsbeginsel verkeren wij in goed gezelschap van de rest van de wereld, want wij zijn zo'n beetje het enige land op de wereld dat het personaliteitsbeginsel kent". Wat is zo'n beetje? Zijn dat er vijf of tien? In het licht van onze beschouwingen tot dusverre is het meest omstreden voorstel uit het wetsontwerp dat uitkeringsgerechtigden hun Nederlandse uitkering kunnen verliezen wanneer binnen drie jaar geen handhavingsverdrag met hun woonland tot stand is gekomen. Zij zijn dan verplicht, voor drie maanden naar Nederland terug te keren om hun uitkering te doen herleven. Voor velen, oudere WAO'ers en dergelijke, zal dit bepaald niet eenvoudig zijn. Het zal, sterker nog, een feitelijke onmogelijkheid zijn. Om nog maar niet te spreken over de moeilijkheden, die zij ook in Nederland kunnen en ongetwijfeld zullen ondervinden. Moeilijkheden van allerhande aard: huisvesting, middelen van bestaan etc. Wel staat vast dat zij bij binnenkomst in Nederland niet zullen worden geweigerd.

Anders is dat voor een bepaalde categorie, die al eerder geen geldige verblijfstitel in Nederland had. Het is werkelijk opvallend hoe in deze materie langs elkaar heen wordt gepraat en hoe zeer de staatssecretaris zich in de stukken voor de Eerste Kamer inzet om een terdege aanwezigte samenhang tussen Koppelingswet, Vreemdelingenwet en deze wet te ontkennen, los van het standpunt van het kabinet terzake. Overigens is dat in de Tweede Kamer niet op dezelfde manier gebeurd. Daar heeft de staatssecretaris de relatie aanvaard.

De staatssecretaris erkent wel, dat de Koppelingswet het recht op een uitkering koppelt aan het rechtmatig verblijven in Nederland. Wanneer vaststaat dat iemand niet over een geldige verblijfstitel beschikt, wordt de betaling van zijn uitkering opgeschort tot het moment dat hij buitenslands verkeert. Dat is indertijd bewust vastgelegd in onze sociale wetgeving. Het gaat er dus in feite om of bij het onverhoopt na drie jaar niet tot stand komen van een handhavingsverdrag in het land waar hij verkeert, de mogelijkheid tot terugkeer tot gelding kan worden gemaakt.

Uit onze eerder gemaakte opmerkingen is duidelijk geworden dat de CDA-fractie vooralsnog van

mening blijft dat hier sprake is van het vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit. Ook bij het invoeren van het territorialiteitsbeginsel teneinde een effectief handhavingsbeleid over de grenzen te kunnen bereiken, kan en mag dit niet het gevolg zijn, zelfs niet een onbedoeld gevolg. En dat hangt toch samen met de wijze waarop het territorialiteitsbeginsel hier is geïntroduceerd.

De CDA-fractie heeft ook nog gewezen op de uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld WAO'ers, die zich moeten instellen op de situatie, waarin het recht op uitkering wordt verloren. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep van 31 oktober 1990, waarin metterdaad steun wordt gegeven aan de stelling van de staatssecretaris, dat de voorgestelde overgangstermijn toereikend is. Edoch, zo wordt aan deze conclusie toegevoegd, de zorgvuldigheid brengt ook met zich, dat de te stellen eisen met betrekking tot hervatting van het oude werk of het aangewezen zijn op ander passend werk, kunnen verschillen in Nederland en in het buitenland. De vraag moet voorts worden gesteld, of er dan ook sprake is van een feitelijke mogelijkheid – fysiek en financieel – om drie maanden naar Nederland terug te keren.

Verder snijdt het antwoord geen hout, dat er in het omgekeerde geval – een nieuwkomer krijgt bij een later totstandgekomen verdrag wel rechten – er sprake is van een verschillende verzekeringspositie. De uitkeringsgerechtigden hebben allen dezelfde verzekeringspositie, maar die wordt hen in het eerste geval op oneigenlijke gronden en volstrekt buiten hun schuld – het nog niet tot stand gekomen zijn van een verdrag – ontnomen.

Wij hebben ons afgevraagd waarom zo halsstarrig wordt vastgehouden aan het niet doen herleven van de uitkeringsrechten na de latere totstandkoming van het verdrag. Hoe langer hoe meer bekruipt de CDA-fractie de vrees, dat er toch sprake is van een dubbele bodem. Immers, de staatssecretaris beijvert zich herhaalde malen om in de gewisselde stukken uiteen te zetten, dat de doelstelling van dit wetsontwerp uitsluitend een verbetering van de handhaafbaarheid beoogt en niet een beperking van de export van de uitkeringen op zich.

## Van Leeuwen

Slechts de principiële stellingname, dat er buiten Nederland geen recht dient te bestaan op een Nederlandse socialeverzekeringsuitkering, leidt tot het opnemen in de wet van een uitsluitingsgrond. Deze beperking houdt echter geen aantasting van de verzekeringspositie van de individuele gerechtigden in. Wij behoeven hier slechts te verwijzen naar de verschillende KB's terzake. En dat nu, behoort te worden gegarandeerd. Het minste is dan wel het herleven van de uitkeringsrechten na afsluiting van de verdragen, al dan niet met terugwerkende kracht. Voor dat laatste zijn wij geporteerd.

De al in de nadere memorie van antwoord gedane toezegging om gesignaleerde knelpunten weg te nemen, is veel en veel te vaag. Hier kan alleen worden volstaan met een heldere, wat de heer Van de Zandschulp dan altijd noemt reparatiewetgeving.

Wanneer de doelstelling toch is om op termijn een structurele besparing van 140 mln. te bereiken, laat dat dan eerlijk worden gezegd. Dat zet overigens de nadrukkelijke toezeggingen over de maximale inzet om met alle landen tot verdragen te komen wel in een merkwaardig daglicht.

Op blz. 3 in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer ten slotte komt een wonderlijke of zo men wil boeiende passage voor. Het is maar net van welke kant je het bekijkt. Daar staat: "Aan het beginsel dat de export aan het einde van de overgangstermijn eindigt indien er nog geen verdrag tot stand is gekomen, houdt het kabinet vast. Het ligt niet voor de hand daaraan op voorhand te gaan tornen teneinde de voortgang van de verdragsbesprekingen niet te belemmeren."

Op voorhand. Dat betekent dat het uitzicht op een nadere standpuntbepaling toch niet wordt dichtgetimmerd! Dus ik heb nog goede hoop voor de afloop van dit debat.

Uiteraard, mijnheer de voorzitter, mag ook een opmerking over de nieuwe gevallen, die naar een niet-verdragsland vertrekken en onmiddellijk hun uitkering verliezen, niet ontbreken. De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer gesteld, dat als bij nieuwe gevallen procesrisico's zouden optreden, de hele wereld aan de juridische schandpaal zou moeten worden genageld. Alle

landen zeggen namelijk dat voor nieuwe gevallen geen export van uitkeringen mag plaatsvinden. Ervan uitgaande, dat deze boude uitspraak juist is, rijst bij ons toch de vraag of er dan ook in geen enkel land sprake is van enigerlei vorm van compensatie. En moet dat Nederland ervan weerhouden een compensatie te overwegen in de vorm van premierestitutie of een afkoopsom? Er is in dat opzicht veel te weinig ingegaan op het commentaar dat de SVB heeft gegeven.

Een tweede moeilijk punt is de driemaandstermijn. Van meet af aan stond vast – en dat is voor de CDA-fractie nog steeds het geval – dat hier sprake is van een uiterst fraudegevoelig voorstel. Op de diverse vragen in de Tweede Kamer op het punt van de controle, in casu de handhaafbaarheid, kwam een uit enkele delen bestaand antwoord.

Ten eerste. Het kabinet is zich ervan bewust dat hier een extra inspanning wordt verlangd van de uitvoeringsinstellingen.

Ten tweede. Niet altijd – dat is al heel eufemistisch – zal de gemeentelijke bevolkingsadministratie adequaat uitsluitel (kunnen) geven omtrent de tijdelijke verblijfplaats buitenlands.

Ten derde. Er is een regelmatige, c.q. maandelijks informatieplicht.

Ten vierde. Bij het uitblijven van berichten op de daarvoor vastgestelde tijdstippen rijst het vermoeden van afwezigheid.

Ten vijfde. Dit kan leiden tot schorsing van de uitkering, hangende nader onderzoek.

Bij verder doorvragen is zonneklaar gebleken, dat in feite nu alleen nog wordt, kán worden gekoerst op de informatieplicht van de uitkeringsgerechtigde. Terecht wordt dit in deze Kamer een té smalle basis gevonden. In feite wordt toegegeven, dat dit voorstel nauwelijks uitvoerbaar en dus ook niet handhaafbaar is. Een dergelijk voorstel zou dan ook niet in de wet moeten worden opgenomen. Dit geldt temeer nu de staatssecretaris, gelet ook op de in de Tweede Kamer en ook hier aan de orde gestelde alleszins begrijpelijke overschrijdingen van de driemaandstermijn, een hardheidsclausule heeft afgewezen. Eerst thans zal een collega-minister de vraag worden voorgelegd of de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens kan worden aangepast om de GBA voor de uitvoering van het onderha-

vige wetsvoorstel geschikt te maken. Het ergert de CDA-fractie in hoge mate, dat dit eerst nu na jaren praten over de materie van de export van uitkeringen zal geschieden. En bovendien wat kopen wij daarvoor in dit stadium? Dit temeer, daar blijkbaar ook het overleg met de uitvoeringsorganisaties over de wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan de driemaandstermijn nog moet worden gevoerd. Wordt hierop dan ook nog een kostenbatenanalyse losgelaten?

De heer Van Staaij van de SGP in de Tweede Kamer heeft in zijn bijdrage in tweede termijn gevraagd hoe in omliggende landen invulling aan de driemaandstermijn wordt gegeven, gelet op de voorgestane aansluiting met het territorialiteitsbeginsel bij deze landen. De CDA-fractie kan zich voorstellen dat de staatssecretaris het antwoord toen niet paraat had. Nu, zoveel maanden later, is dit ongetwijfeld wel het geval. Is dit een méér voorkomende gedragslijn?

Voor Nederland geldt dan tenslotte ook nog de eventuele strijdigheid met andere bepalingen in de desbetreffende wetten. Wij zijn benieuwd naar de verdergaande discussie over het als altijd voortreffelijke spuurwerk van collega Van der Zandschulp.

Onze conclusie blijft dan ook voorlopig, bij gebrek aan argumenten van de zijde van de staatssecretaris, dat een niet of nauwelijks uitvoerbaar voorstel niet kan worden aanvaard.

Mijnheer de voorzitter! Er is veel te doen geweest over het tot stand brengen van de handhavingsverdragen. Weliswaar zal hierop maximaal worden ingezet, maar bijna drie jaar na de behandeling van de beleidsnota "Handhaving over de grens bij export van uitkeringen" zijn toch nog maar weinig verdragen gerealiseerd. Het ontbreekt de CDA-fractie dan ook volstrekt aan voldoende zicht op de wijze, waarop de uitvoering gestalte zal krijgen. Op z'n minst zal toch de garantie moeten worden gegeven, dat alle niet-verdragslanden de eerstkomende twee jaar ambtelijk aan bod kunnen komen om de resterende tijd voor de inwerkingtreding van de wet te kunnen gebruiken voor de bestuurlijke overeenstemming. De reactie op onze vragen over de Turkse handhavingsafspraken is in dat opzicht veelbetekenend, maar

## Van Leeuwen

evenzeer de passage in de memorie van toelichting op blz. 6, waar het kabinet stelt te zullen bezien met welke landen het getalsmatig en beleidsmatig zinvol is besprekingen over een verdrag aan te gaan. Later gewisselde stukken gaan uit van een wat royalere opstelling, maar het moet klip en klaar duidelijk zijn – en dat is het toch niet na de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en de met ons gewisselde stukken – dat een maximale inzet zal worden gepleegd om met alle landen binnen de overgangstermijn een verdrag af te sluiten.

Een dergelijke aanpak vergt veel menskracht en middelen en de CDA-fractie wil dan ook de duidelijke toezegging, dat in dit opzicht geen enkele reductie zal worden aangebracht – er lopen weer allerhande financiële besprekingen – en dat de middelen hiervoor extra ter beschikking zullen worden gesteld. Er is ook nog zoiets als een noodvoorstelzaak dat er op de uitvoeringskosten in de sociale zekerheid het een en ander wordt bespaard.

Dit brengt ons bij een zekere prioriteitsstelling voor landen die van belang zijn voor het remigratiebeleid en landen als Indonesië en dergelijke. Hiermede kan alleen maar worden ingestemd, nogmaals, wanneer de garantie wordt gegeven dat binnen de overgangstermijn aan alle niet-verdragslanden – beter: aan de in die landen wonende uitkeringsgerechtigden – ook werkelijk recht kan worden gedaan. Er zal sprake moeten kunnen zijn van gelijke behandeling.

Overigens vraagt de CDA-fractie zich wel af hoe de volgorde van binnenkomst van de reacties op de uitnodiging een verdrag terzake van de handhaving te sluiten, als startpunt voor verdragsonderhandelingen zich verhoudt tot een zekere prioritering. Er is sprake van wisselende informatie – de ene keer dit en de andere keer dat; daarom moet het vandaag ook duidelijk worden – of gewoonweg van slordigheden, ik weet het niet. Ik geef één voorbeeld. Op pagina 1088 van de Handelingen van de Tweede Kamer stelt de staatssecretaris: "Met Turkije zijn wij ambtelijk rond en in feite politiek ook." Dat heeft de CDA-fractie in het nadere voorlopig verslag ook zo geduid, dat het op een oor na gevild was. En wat is het nu in de nadere memorie van

antwoord op onze vragen, terwijl de CDA-fractie daarvan uitging? Daar heet het "dat het begin 1996 ambtelijk overeengekomen handhavingprotocol nog immer geen politieke instemming in Turkije heeft gekregen". Dat is maar één voorbeeldje, en een nauwkeurige analyse – ik pleeg dat altijd te doen – geeft vele van dat soort verschillende interpretaties aan. Dat is levensgevaarlijk, als je bezig bent met internationale verdragen af te sluiten.

### Voorzitter: Heijne Makkreel

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Bij de evaluatie, twee jaar na inwerkingtreding van de wet, zal ook duidelijk moeten worden of de overgangstermijn in alle opzichten een haalbare zaak is. De CDA-fractie wil graag een helder antwoord op de vraag of het kabinet bij een tegenvallende uitkomst ook bereid is deze te vertalen in bijvoorbeeld aanpassing van de wetgeving, of dat de aanvaarding van het bewuste amendement, inzake die evaluatie na twee jaar, alleen maar bedoeld is als een doekje voor het bloeden. Immers, er lag een amendement-Bijleveld-Schouten, waar de staatssecretaris zich sterk tegen heeft verzet – de druk moest op de ketel blijven – maar dat het wel mogelijk maakte de resultaten van de inspanningen met betrekking tot het sluiten van verdragen te toetsen en in aanvullend beleid te vertalen. In dat verband vinden wij dat de waarschuwingen en voorstellen van de Sociale Verzekeringsbank op pagina 5 van het commentaar wel erg gemakkelijk worden afgedaan, want die tenderden allemaal in deze zelfde richting.

Ons probleem blijft overigens ook nog het eventueel ontnemen van rechten op basis van de bereidheid van de overheid van een land om aan de Nederlandse handhavingseisen te voldoen. In haar vraagstelling heeft de CDA-fractie erop gewezen dat zelfs in Nederland het verkrijgen van de uitkering niet afhankelijk wordt gemaakt van het functioneren van de uitvoeringsorganisatie. Ik heb erop gewezen dat rechtmatigheidsverklaringen zelfs op dit moment, in ons Nederland, niet voor de volle 100% kunnen worden gegeven. Wil de staatssecretaris op dit juridisch kwetsbare aspect nog eens nadrukkelijk ingaan, temeer nu

dit in de schriftelijke stukken, in antwoord op mijn vragen, niet is gebeurd?

Mijnheer de voorzitter! De eerste brieven over dit wetsontwerp, van individuele gerechtigden en anderen, komen reeds binnen. Ik hoop niet dat wij een herhaling krijgen van het gebeuren bij de Algemene nabestaandenwet. Ditmaal gaat het zowel over de vrijwillige verzekering, als over de afbouw van de AOW. Voor gehuwden in niet-verdragslanden vervalt bij de AOW na de overgangstermijn de eventuele partnertoeslag. Bij de alleenstaanden zal de 70%-uitkering worden vervangen door 50%, waarbij voor oude gevallen de uitkering, na de overgangstermijn, nog drie jaar zal doorlopen.

De antwoorden op de gestelde vragen houden de CDA-fractie nog steeds bezig, vooral met betrekking tot de alleenstaanden. De verlaging, aldus de staatssecretaris, is niet aan te merken als een ongeoorloofde wijziging van de polisvoorwaarden. Ook wordt nog gesteld dat het dalen van de uitkering voor alleenstaanden samenhangt met de moeilijkheid om te controleren of de alleenstaande daadwerkelijk als zodanig "overwintert".

Nu leek het uitgangspunt te zijn dat de AOW'ers niet door dit wetsontwerp zouden worden getroffen. Waarom wordt dit uitgangspunt met deze argumenten toch geweld aangedaan? Of is hier sprake van een misverstand en behouden de weduwe van een AOW'er in het buitenland en een alleenstaande voor het leven toch 70% van de uitkering? Een duidelijk antwoord terzake is gewenst, omdat wij ook overigens aanvechten dat er in vergelijking tot de EU-landen geen onrechtvaardig gevoelde situaties zullen ontstaan.

Met betrekking tot de vrijwillige verzekering hebben wij één onderdeel over het hoofd gezien. Er staat namelijk in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer dat voortzetting van de verzekering op vrijwillige basis voor uitsluitend de ANW niet wordt overwogen, aangezien die optie het oneigenlijke gebruik ervan te veel in de hand zou werken. Dit laatste wagen wij een beetje te betwijfelen. Het is ook in strijd met de tot dusverre bestaande mening dat AOW en ANW het minst tot oneigenlijk gebruik leiden, ja kunnen leiden. Moet verder de

## Van Leeuwen

komende nieuwe aanpak zo worden verstaan dat de keuzevrijheid voor de oude gevallen niet zal ontstaan, tenzij op straffe van verlies van de mogelijkheid tot het sluiten van een ANW-verzekering? Stel dat iemand die een vrijwillige verzekering voor een ouderdomspensioen heeft afgesloten op grond van de nieuwe bepalingen, deze verzekering niet wil voortzetten. Omdat de ANW-verzekering niet zelfstandig wordt voortgezet, komt die ook te vervallen. Zo heb ik het begrepen. Ik hoop van harte dat het anders is.

Mijnheer de voorzitter! In zijn slotbeschouwing van zijn bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar sociaal zekerheidsrecht uitgesproken rede "Overijverige rechter of tekortschietende wetgever" komt prof. Vonk tot de conclusie dat bij het proces van doorwerking van internationale normen in de sociale zekerheid de wetgever te kort schiet. Dat lijkt de CDA-fractie – naast andere bezwaren – ook hier het geval. Het is aan de staatssecretaris, deze conclusie overtuigend te weerleggen. Voorlopig zijn wij van mening dat het op deze wijze niet kan en dat deze wet zal moeten worden gerepareerd.

□

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Mede namens de fracties van de SGP en de RPF wil ik de volgende bijdrage leveren. Het voorliggende wetsvoorstel wil het voor een aantal socialezekerheidsregelingen onmogelijk maken dat mensen hun uitkering ontvangen in het buitenland, tenzij Nederland met het desbetreffende buitenland een verdragsrelatie heeft die een goede mogelijkheid tot controle op rechtmatigheid beoogt. Dit wetsvoorstel beoogt de handhaafbaarheid van uitkeringen buiten Nederland te verbeteren, zo opent de memorie van toelichting. Een belangrijke doelstelling. Maar zo'n evident belangrijke doelstelling kan verblindend werken en een kritische beoordeling belemmeren.

Dit wetsvoorstel verdient een kritische beoordeling, naar onze opvatting. De regeling stuit op bezwaren en onbillijkheden in de uitwerking. Maar erger nog, het is de vraag of het wetsvoorstel wel te motiveren is vanuit het gestelde doel. Er is naar mijn opvatting een

geweldige mist over dit wetsvoorstel neergedaald. Eerst ga ik in op de praktische bezwaren en onbillijkheden, maar de spits van mijn betoog ligt in het vervolg.

Is het wel of niet bestaan van een handhaafbaarheidsverdrag voldoende grond voor het maken van onderscheid? Dat is twijfelachtig op twee manieren. In de eerste plaats geeft de regering toe dat een verdrag nog niet vanzelfsprekend garanties geeft voor handhaafbaarheid. In de tweede plaats is het dubieus dat iemands uitkering afhangt van wat staten onderling wel of niet overeenkomen, van omstandigheden dus waarop hij geen enkele invloed kan uitoefenen. Ik laat het bij aanduidingen als deze.

Problematisch is dat iemand zijn uitkering kan verliezen door drie maanden buitenslands te verblijven. Ik zal er niet over uitweiden; anderen hebben er in de schriftelijke gedachteswisseling al op gewezen. In de eerste plaats is de uitvoering een probleem, omdat een buitenslands verblijf van drie maanden niet geregistreerd wordt. De termijn van drie maanden komt niet overeen met termijnen met een vergelijkbare functie elders in socialeverzekeringswetten. Een Nederlander in dienst van een Nederlands bedrijf of een ander niet-publiekrechtelijke rechtspersoon kan zijn uitkering verliezen als hij te lang in een bepaald buitenland werkt. Een praktijkvoorbeeld is een wegens caissonziekte tot kok omgeschoolde werknemer van Smit Tak die een gedeeltelijke WAO-uitkering heeft, van wie je je moet afvragen of hij niet te lang in een niet verdragsgebied werkt. In bepaalde omstandigheden kan een Nederlander die in het buitenland ziek wordt, pas naar Nederland terugkeren na een periode van quarantaine, terwijl de capaciteit daarvoor heel beperkt is. Drie maanden zijn dan gauw om. Het lijken misschien kleinigheden, maar het zijn voorbeelden waaruit blijkt dat de regeling niet voldoende doordacht is. Ik wijs nog op het besluit van iemand om omwille van het behoud van zijn uitkering terug te keren naar Nederland, waarbij het heel goed denkbaar is dat hij geen verblijfstitel heeft en dus helemaal niet terug kan.

Wat ons betreft is de hamvraag of het voorstel het gestelde doel dient. Het doel is de handhaafbaarheid van de socialeverzekeringswetten. Een-

en andermaal wordt dat beklemd toond. Weliswaar wordt herhaaldelijk gewezen op het elders in Europa gangbare territoriumbeginsel, maar die harmonisatie als zodanig is geen doel. Integendeel, de regering zal alles ondernemen om dat territoriumbeginsel niet tot gelding te laten komen. Men zal alles in het werk stellen om verdragen te sluiten. De hele discussie over harmonisatie vind ik volstrekt schimmig. Zij staat haaks op de herhaaldelijk uitgesproken doelstellingen van de regering. In de memorie van toelichting staat bijvoorbeeld dat beperking van de export geen doel op zich is.

Hoe gaat de redenering dan?

1. Wij maken ons zorgen over de handhaafbaarheid van socialeverzekeringswetten, omdat in het buitenland niet gemakkelijk is te controleren of uitkeringen rechtmatig worden verstrekt.

2. Wij proberen met landen bindende afspraken te maken over de controle. Dat is een voor de hand liggende koers, waarvoor overigens geen wetswijziging nodig is.

3. Het gaat niet zo hard met zulke verdragen. Dat baart zorgen. Er moet iets gebeuren.

4. Wij maken een wet die ervoor zorgt dat mensen op termijn hun uitkering verliezen wanneer er geen verdrag met hun woonland bestaat.

Voorzitter! De overgang van stap 3 naar stap 4 is niet logisch. Logisch zou zijn: wij doen meer ons best voor internationale verdragen. Hoe kan het intrekken van uitkeringen voor een bepaalde categorie van mensen bijdragen aan een betere handhaafbaarheid? Als je mensen hun uitkering ontnemt, heb je inderdaad geen handhaafbaarheidsprobleem meer. Dat is echter te bizar om hardop te verdedigen. Het lijkt op het tegengaan van het zwartrijden in de trein door bepaalde spoorlijnen op te heffen. Dan heb je inderdaad het handhaafbaarheidsprobleem verkleind, maar dat kan geen serieuze motivering zijn voor een dergelijke maatregel.

Bij nadere beschouwing schuilt de verwarring al in het intitulé van het wetsvoorstel. Dat zegt namelijk dat het met het oog op de handhaafbaarheid van de socialeverzekeringswetten wenselijk is, het exporteren van uitkeringen te beperken. De beperking van de export van uitkeringen wordt voorgesteld als een middel om de handhaafbaarheid van socialeverzekeringswetten te

## Veling

verbeteren. Hoe kan dat? Minder export van uitkeringen kan het gevolg zijn van betere controle. Wij zien niet in hoe het omgekeerde kan gelden, namelijk dat beperking van export van uitkeringen een middel is om betere controle te krijgen. Ik kan mij niet voorstellen dat de staatssecretaris dat verdedigt. Beperking van de export van uitkeringen werkt op individuen, op uitkeringsgerechtigden. Verbetering van de handhaafbaarheid moet werken op degenen die moeten controleren, bijvoorbeeld overheden van andere landen. Als het de vraag is, of het wetsvoorstel wel klopt met z'n eigen exclusieve doelstelling – eigenlijk lijkt mij dat dodelijk – wordt de kwetsbaarheid van de regeling voor bezwaren vanuit het EVRM natuurlijk wel erg groot.

Voorzitter! Iemand zijn uitkering ontnemen, betekent volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een inbreuk op artikel 1, eerste protocol EVRM, aldus een uitspraak van 16 september 1996. "The Court considers that the right to emergency assistance ... is a pecuniary right for the purposes of article 1 of protocol No. 1." "That provision is therefore applicable without it being necessary to rely solely on the link between entitlement to emergency assistance and the obligation to pay taxes or other contributions." Het verstrekken van die uitkering behoeft niet altijd alleen gekoppeld te worden aan de verplichting om belastingen en andere bijdragen te betalen. Het is evident, dat het wonen in een bepaald buitenland daarom op zichzelf niet voldoende kan zijn om een uitkering te stoppen. De regering meldt, dat het Hof in een eerder arrest heeft bepaald, dat inbreuk op het eigendomsrecht volgens het EVRM gerechtvaardigd kan zijn als die inbreuk berust op een wet die een "public interest" dient. Daar zit volgens mij de achilleshiel. Immers, als het wetsvoorstel nota bene zelfs niet de eigen doelstelling kan nastreven, welk algemeen belang kan dan een motief zijn voor het ontnemen van iemands uitkering? Dat kan dus niet zijn de verbetering van de handhaafbaarheid van socialezekerheidsregelingen. Er hangt een volstrekte mist. Ik ben erg nieuwsgierig naar de reactie van de staatssecretaris op onze constateringen.

□

Mevrouw **Gelderblom-Lankhout** (D66): Voorzitter! Soms is het geheugen in de politiek niet zo erg lang. Daarom dacht ik dat het goed was, nog eens even in herinnering te brengen dat, toen in dit huis verbeteringen in de Algemene nabestaandenwet werden afgedwongen, dit zou worden gefinancierd met de wet die wij vandaag bespreken. Ik noem dat, omdat zoals anderen ook al hebben gezegd de indruk wordt gewekt dat deze wet als hoofddoelstelling – misschien moet ik zeggen: als enige doelstelling – heeft, te controleren of iemand in het buitenland nog steeds recht heeft op die uitkering. Maar dat is niet helemaal eerlijk. Er is wel degelijk een bijreden, namelijk de opbrengst uit deze wet, ter reparatie van de Algemene nabestaandenwet. Voorzitter! Er zijn, kortom, twee doelstellingen: deze wet moet geld opleveren, en hij moet controleren of mensen terecht nog een uitkering krijgen. Dit is mijn eerste constatering.

Voorzitter! In mijn fractie heeft zich een duidelijke verschuiving ten aanzien van deze wet voorgedaan. In eerste instantie dachten wij dat dat terecht was: natuurlijk moet je, als 1,4 mld. de grens overgaat, controleren of dat terecht is en of mensen daar nog steeds recht op hebben. Maar nadat ook wij Gaygusuz gelezen hadden, hebben wij toch de indruk dat de juristen op het ministerie te makkelijk over bepalingen van het EVRM zijn heengegaan. Die indruk is de laatste tijd sterker aan het worden. Juristen hebben maar op te schrijven wat het kabinet wil en dan zien we wel of de wet handhaafbaar is. Dat lijkt een beetje de sfeer te worden. Ik moet zeggen dat mijn fractie daar steeds meer problemen mee krijgt. Wij hebben sterk de indruk dat wat wij lezen over het eigendomsrecht bij Gaygusuz, namelijk dat er objective and reasonable justification moet zijn – dat spreekt de rechter uit – bij deze wet niet het geval is. Onder verwijzing naar een brief die wij vandaag binnenkrijgen, vraag ik mij af of een verdrag met Colombia, waar 12 gerechtigden wonen, prioriteit zal krijgen. De vraag of dit verdrag de opbrengst heeft die de inspanning om het verdrag te sluiten, zal leveren, maakt de hele zaak zeer discutabel. Dat betekent

namelijk, ondanks de inspanningen van de staatssecretaris, dat dit niet mogelijk is. Ik waardeer de goede bedoelingen van de staatssecretaris. Ik ben ervan overtuigd dat hij echt denkt dat het wel kan, maar ik denk dat het niet kan. Ik denk dat het niet lukt om een verdrag te sluiten met alle landen, waarvan onderdanen hier rechten hebben opgebouwd. Dat betekent dat wij aanlopen tegen de indirecte discriminatie. Mensen die hier rechten hebben opgebouwd, kunnen er niets aan doen als er geen verdrag tot stand komt. Dat betekent dat de Colombiaan met zijn recht, vergeleken met de Marokkaan met diens recht – als er met Marokko wel een verdrag wordt gesloten – in gelijke situaties, want beide hebben dat eigendomsrecht opgebouwd, ongelijk wordt behandeld. Het recht van de een wordt namelijk afgenomen, terwijl dat niet gebeurt met het recht van de ander. Dat kan niet. Ik vind dat wij met deze wet op een verkeerd spoor zitten. Wij lopen aan tegen internationaal recht dat dit onmogelijk maakt. Dat is het belangrijkste probleem. Het denken van mijn fractie op dit punt is verschoven. Bestuderend wat er inmiddels over dit soort zaken wordt gemeld, hebben wij het gevoel gekregen dat het kabinet wat dit betreft niet op het juiste spoor zit.

Ik zal niet veel zeggen over de driemaandentermijn. Dat heeft mevrouw Van Leeuwen al gedaan. Willem van de Zandschulp, die na mij spreekt, zal er ongetwijfeld ook uitgebreid op terugkomen naar aanleiding van zijn speurwerk. Ik vraag mij wel af waarom geen gebruik wordt gemaakt van een hardheidsclausule. De voorbeelden zijn al over de tafel gegaan. Ze zijn met vele aan te vullen. De koppelingswet geeft geen verblijfstitel. Je moet terug om hier te bewijzen dat je het recht met betrekking tot die drie maanden nog hebt, maar je hebt geen verblijfstitel! Wat dat betreft sluiten deze twee wetten elkaar uit. Ik vraag mij af hoe dat kan worden opgelost. Daar laat ik het vooralsnog bij.

Ik heb nog wel twee andere zaken. De eerste heeft te maken met een brief van de Everaert advocaten immigration lawyers, die wij hebben binnengekregen. Ik neem aan dat de staatssecretaris de inhoud daarvan ook kent, maar als dat niet het geval is, dan mag mijn brief uiteraard worden gekopieerd. In die brief

## Gelderblom-Lankhout

wordt gesproken over het probleem van mensen uit het buitenland die hier op een ambassade werken. Ik heb het niet over de ambassadeur en de eerste ambassadesecretaris, want die hebben over het algemeen behoorlijke inkomens. Het gaat mij om de in het algemeen lager gesalarieerden. Tot nu hoefden zij niet te betalen voor sociale zekerheid, maar per 1 januari, zonder dat zij dat wisten – ze zijn erdoor overvallen – zijn ze ineens duurzaam verblijvend in Nederland. Hun advocaat vraagt zich af of dat een juiste vertaling is van de term "permanent resident". In de brief staat dat deze mensen geen recht hebben op inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, maar ook geen plicht daartoe. Dat komt door hun bijzondere status, want volgens de desbetreffende wet worden ze geacht niet duurzaam in Nederland te verblijven. Die mensen moeten nu echter wel betalen. Ik noem dat "wel halen, maar niet betalen". Hoe kan dit in vredesnaam? Hoe kan het dat deze mensen, als zij uit een land komen, waarmee wij geen verdrag hebben gesloten, met terugwerkende kracht per 1 januari moeten betalen voor sociale zekerheid? Het is absoluut niet zeker dat een secretaresse straks rechten krijgt om dat geld mee te nemen naar het buitenland als de ambassadeur bijvoorbeeld vindt dat hij een andere secretaresse nodig heeft. Volgens mij is deze wet niet handhaafbaar. Ik ben zeer benieuwd hoe de staatssecretaris de gerezen problemen op dit punt in deze Kamer wil oplossen, want anders ben ik bang dat deze wet niet in het Staatsblad zal komen.

□

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het belangrijkste dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd, is een betere toets op de rechtmatigheid van Nederlandse uitkeringen over de grens. Die doelstelling staat voor ons buiten kijf. Ook het middel – binding van exporteerbaarheid aan verdragen met een handhavingsclausule – is voor ons bespreekbaar. Indien het kabinet zich beperkt had tot deze doelstelling en die consistent had uitgewerkt, had dit wetsvoorstel op minder problemen in de Eerste Kamer gestuit. Het kabinet heeft er echter gaandeweg op verwarrende

wijze een tweede uitgangspunt aan vastgeplakt en wel een heuse dogmawisseling. De Nederlandse sociale verzekeringen gaan over van het personaliteitsbeginsel op het territorialiteitsbeginsel. Die dogmawisseling moet gelukkig met vele kilo's zout genomen worden. Maar juist als je, verder studierend op de uitwerking van de handhavingsdoelstelling, die dogmawisseling al weer vergeten bent, steekt onverwacht het territorialiteitsdogma de kop op en doorkruist een redelijke en logische uitwerking van de handhavingsdoelstelling. Het duurde lang voordat ik hier grip op kreeg. De beantwoording in twee schriftelijke rondes deed de mist slechts toenemen.

Voorzitter! Ik maak eerst enkele opmerkingen over de geproclameerde dogmaswitch. In de memorie van toelichting staat dat met het personaliteitsbeginsel het Nederlandse stelsel uniek is in Europa en waarschijnlijk in de wereld. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer stelde het kabinet dat Nederland nu in de Europese pas gaat lopen en dat convergentie op dit punt een doelstelling is, vastgelegd in een aanbeveling. Voorzover het kabinet bekend, zijn er geen landen die uitkeringen exporteren zonder dat daarvoor in bi- of multilaterale verdragen een basis is. Ik trek deze beweringen in twijfel. Zowel in het SVB-advies over dit wetsvoorstel als in de Belgische dissertatie van Yves Jorens "De rechtspositie van niet-EU-onderdanen in het Europees sociaal zekerheidsrecht" kwam ik voorbeelden tegen van Europese staten – Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk – die uitkeringen exporteren, soms met en soms zonder beperkende voorwaarden. De aanbevelingen van de Europese Raad betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van sociale bescherming bevatten zelfs geen indirecte hint naar het territorialiteitsbeginsel als ijkpunt voor convergentie.

Het Nederlandse sociale-verzekeringstelsel, hoewel iets meer internationalistisch dan dat van vele andere Europese landen, is toch iets minder uniek en excentriek dan het kabinet vermoedt. Overigens vind ik deze vraag niet van echt doorslaggevend belang. De Nederlandse arbeidsongeschiktheidswetgeving is nogal uniek omdat hierin geen

onderscheid wordt gemaakt tussen beroepsrisico en sociaal risico. Achtereenvolgende kabinetten hebben tot en met het Pemba-debat toe, hier volgehouden dat zij deze Nederlandse bijzonderheid vooral intact willen laten.

Vanuit de socialeverzekeringsgedachte redenerend, pleit alles voor het personaliteitsbeginsel: de persoon is wettelijk verzekerd, betaalt meestal premies en heeft een persoonlijk recht indien het verzekerd risico zich voordoet. Woonplaats en/of woonland zijn in eerste aanleg evenmin relevant als sekse, burgerlijke staat of nationaliteit. Op basis van het karakter van een specifieke verzekering en de uitkeringsvoorwaarden daarbij kunnen wel beperkingen ontstaan. De eis van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en de reikwijdte van Nederlandse werkgelegenheidsbevorderende maatregelen, maken dat het WW-recht territoriaal gebonden is, behoudens een korte zoekperiode van maximaal drie maanden naar werk in een andere EU-lidstaat.

Bijstand en bijstandsachtige regelingen zijn van een geheel andere orde. De bijstand is geen sociale verzekering. Bijstand is als het ware van nature territoriaal gebonden als een uitvloeisel van de statelijke verantwoordelijkheid voor de eigen burgers en is voorts afgestemd op het sociaal minimum van het desbetreffende land. De Nederlandse Toeslagenwet is een discutabele tussenvariant. Enerzijds is zij een aanvulling op sociale verzekeringen, anderzijds een uitkering uit de openbare kas, afgestemd op het Nederlandse sociale minimum en in die zin kan men de Toeslagenwet als een bijstandsachtige regeling beschouwen. Het personaliteitsbeginsel van de socialeverzekeringswetten is dus een juist beginsel. In het licht van toenemende internationalisering doet de nu als een deus ex machina geproclameerde wisseling naar het territorialiteitsbeginsel – een soort eigen-land-eerst-formulering – wel erg archaisch, zo niet reactionair aan. Weg ermee!

Controle op de rechtmatigheid van uitkeringen is een integraal onderdeel van de uitkeringsverstrekking. Dat kan beperkingen met zich brengen als het gaat om de export van uitkeringen, indien in een land de rechtmatigheidstoets niet



## Van de Zandschulp

mogelijk is. Het gelijkheidsbeginsel impliceert dat de rechtmatigheids-toets geschiedt zonder aanzien des persoons en ongeacht woonland of woonplaats.

Daarmee beland ik bij de tweede overweging van het kabinet, de handhavingsdoelstelling. Die ondersteun ik met evenveel hartstocht als waarmee ik het territorialiteitsbeginsel afwijs. De vraag naar exporteerbaarheid van uitkeringen beantwoorden wij met "ja, mits". Het kabinet zegt "nee, tenzij", met een beroep op het territorialiteitsdogma. "Ja, mits" en "nee, tenzij" kunnen soms in de praktische uitwerking samenvallen, maar helaas is dat hier niet volledig het geval. Het kabinet relativeert het territorialiteitsbeginsel wel drastisch. Een deel van de AOW is zonder meer mee te nemen bij emigratie of remigratie naar welk land dan ook en voor het overige blijven de in het geding zijnde SV-uitkeringen te exporteren naar alle landen van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte en naar alle staten die met Nederland een bilateraal verdrag met handavingsclausules sluiten. Alle staten worden nadrukkelijk uitgenodigd om op dit Nederlandse aanbod in te gaan en bij het uitblijven van een tijdige reactie volgt een rappel.

Bij een theoretische optimale uitwerking van dit voorstel blijven alle socialeverzekeringsuitkeringen exporteerbaar. Alleen de exporteerbaarheid van de toeslag TW wordt etappegewijs beëindigd, maar dat is geen socialeverzekeringswet. In hoofdlijnen zie ik dus nauwelijks een echte dogmawisseling, maar vooral een binding van export aan een verdragsrelatie. Ik concentreer mij nu eerst op de relevante vraag: is deze binding aan een verdrag een noodzakelijk en geschikt middel om de rechtmatigheid van Nederlandse uitkeringsverstrekking over de grens op peil te brengen?

Een recent onderzoek van de Sociale Verzekeringsbank in een aantal Turkse provincies naar kinderbijslagfraude leidde tot een onthutsende uitkomst. Bij circa eenderde van de onderzochte gezinnen waren er te veel kinderen opgegeven voor de kinderbijslag. Voorzover ik begrepen heb, heeft de SVB dit onderzoek kunnen doen met stilzwijgende gedoogsteun van de Turkse autoriteiten. Nederland heeft wel een verdrag met Turkije, maar

dat is niet of nog niet voorzien van een handhavingsprotocol.

Er zijn meer aanwijzingen dat de toets op rechtmatigheid van Nederlandse uitkeringen over de grens onvoldoende is. Kabinet en Tweede Kamer hebben de noodzaak tot aanvullend beleid vertaald in een binding van export van uitkeringen aan een verdragsrelatie waarin ook het andere land zich committeert tot medewerking aan de controle op rechtmatigheid. Ik kan niet volledig overzien in hoeverre deze binding een noodzakelijk en geschikt middel is. Ik nodig de staatssecretaris uit om dat nader toe te lichten. Ik vraag hem ook of andere oplossingsrichtingen onderzocht zijn en waarom die toch niet voldoende zijn gebleken.

Ik erken overigens dat het kabinet een machtsmiddel moet hebben om andere landen tot medewerking te bewegen. Hoe het ook zij, bij een theoretische nulsituatie denk ik dat Nederland deze voorwaarde kan stellen op grond van het algemeen belang. De uitkeringsgerechtigde die emigratie of remigratie overweegt, kan de consequenties ervan voor het uitkeringsrecht afwegen. Een nadeel is natuurlijk dat er na inwerkingtreding van de wet veelal eerst een periode van onzekerheid ontstaat. Met welke landen zullen nieuwe verdragen gesloten worden? Een tweede nadeel is dat sommigen in Nederland zullen blijven, hoewel zij liever in een ander land zijn, waar hun naaste verwanten wonen of waar de zon meer schijnt, en waar zij misschien beter af zijn. Deze mogelijke nadelen moeten afgewogen worden tegen de noodzaak van een betere controle op rechtmatigheid.

Wij starten niet met een blanco situatie, want er worden nu al circa 250.000 uitkeringen naar het buitenland geëxporteerd. De moeilijkste vraag betreft de vormgeving van het overgangsrecht. Het kabinet kiest voor eerbiedigende werking van drie jaar na datum inwerkingtreding. Daarna vervalt het recht, tenzij inmiddels een verdrag met handavingsclausule tussen Nederland en woonland tot stand is gekomen. De desbetreffende uitkeringsgerechtigde zit echter niet aan de onderhandelingstafel. Ik dring er daarom op aan om betrokkenen na eventuele aanvaarding van dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te informeren in eigen taal en – in voorzichtige termen – aan te sporen

om invloed uit te oefenen op de regering van hun woonland.

De problematiek van de vormgeving van het overgangsrecht bij wijziging van socialeverzekeringswetten is weerbarstig. Vier jaar geleden deed de Eerste Kamer daarover een unanieme uitspraak. De Kamer overwoog dat verzeerden aan het verzekeringskarakter en het langetermijnperspectief van sociale verzekeringen gerechtvaardigde verwachtingen ontlene, en oordeelde dat bij wijziging van SV-wetten voor degenen bij wie het verzekerd risico al is ingetreden, eerbiedigende werking uitgangspunt is. Bij een eventuele afwijking van dat uitgangspunt is een verzwaarde motiveringsplicht van de wetgever vereist.

Met deze zeer globale uitgangspunten zijn natuurlijk niet alle concrete vragen van een antwoord voorzien. Op instigatie van de Raad van State zegde het kabinet vorig jaar toe hierover een nadere kaderstellende notitie te schrijven. Streefdatum van aanbieding was ultimo 1998. Ik vraag met nadruk hoe het met die toezegging staat. Uit de schriftelijke gedachtewisseling over dit wetsvoorstel heb ik niet bespeurd dat het denken hierover vooruitgang heeft geboekt.

De tijd dringt inmiddels wel. Internationale en nationale jurisprudentie schrijdt voort en tendeert veel meer naar die unanieme Eerste-Kameruitspraak uit 1995 dan naar het tot dusverre verdedigde standpunt van achtereenvolgende kabinetten. In 1996 sprak het Europees Hof voor de rechten van de mens uit dat een bepaalde Oostenrijkse uitkering in het verlengde van de WW valt onder het ongestoord genot op eigendom van artikel 1, eerste protocol EVRM, gegeven een relatie met premiebetaling, zij het in dit geval een afgeleide relatie. Daarmee stond een beroep open op artikel 14 van het EVRM, het discriminatieverbod.

Sindsdien heeft ook de Centrale raad van beroep in enkele gevallen aangenomen dat een socialeverzekeringsuitkering beschouwd kan worden als een eigendomsrecht in de zin van artikel 1, eerste protocol. De rechtbank in Assen heeft onlangs aan de hand van dit eerste protocol een onderdeel van het overgangsrecht ANW als strijdig met het recht geoordeeld.

Overigens heeft het Bundesverfassungsgericht al twintig jaar

## Van de Zandschulp

geleden geoordeeld dat een volledige beëindiging van het uitkeringsrecht bij vertrek naar het buitenland strijdig is met de grondwettelijke bescherming van eigendom. Dat heeft ertoe geleid dat zelf opgebouwde rechten op basis van verzekeringstijdvakken voor de Rentenversicherung exporteerbaar zijn. Dat geldt overigens niet voor niet zelf opgebouwde gelijkgestelde tijdvakken. Ook in Duitsland sluit eigendomsbescherming op zich ingrepen in socialeverzekeringswetten niet uit. Zulke ingrepen mogen slechts geschieden in het algemeen belang en moeten noodzakelijk en geschikt zijn voor het nagestreefde doel. Zij mogen betrokkenen niet overmatig belasten. De zwaarte van de wijziging moet evenredig zijn aan de ingreep in de individuele situatie. Nadat het verzekerd risico is ingetreden, is een ingreep slechts mogelijk als zeer zwaarwegende algemene belangen of dominante redenen van verdelende rechtvaardigheid aanwezig zijn. Er is meer ruimte voor een wijziging naarmate betrokkene verder verwijderd is van de concrete aanspraak. Ik ontleen deze gegevens over de Duitse rechtsontwikkeling aan enkele artikelen van mr. Frans Pennings van de Katholieke Universiteit Brabant. Ik vermeld deze Duitse rechtsontwikkeling van twee decennia, omdat ik het beschouw als ons waarschijnlijke voorland sinds het Gaygusuz-arrest van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

Vanuit die blik kijk ik nu naar het voorliggende wetsvoorstel, en meer in het bijzonder naar het overgangsrecht, als een ingreep in het ongestoord genot van eigendom. Ik zie dan in hoofdzaak drie relevante rechtsvragen. Is deze ingreep noodzakelijk en geschikt voor het nagestreefde doel? Dat is een verbeterde controlemogelijkheid op de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking over de grens. Is het voorgestelde overgangsrecht toereikend en voldoende genuanceerd? Is er voldoende sprake van evenredigheid tussen doel en middel? Is het middel niet onevenredig belastend voor betrokkene?

Wat de eerste twee vragen betreft, durf ik geen stellige uitspraak te doen. Indien de Nederlandse Staat kan aantonen dat het om een noodzakelijk middel gaat en dat hij een uiterste inspanning heeft verricht

om tijdig met alle staten een handhavingsverdrag te sluiten, kunnen deze twee eerste rechtsvragen wellicht een rechterlijke toets doorstaan. Bij de beantwoording van de derde vraag, de evenredigheidsvraag, heb ik echter de meest ernstige twijfels. Dat komt vooral door de vreemde, mijns inziens geheel irrationele aanvullende voorwaarde van een tijdelijke terugkeerplicht naar Nederland van minimaal drie maanden en een dag nadat een handhavingsverdrag met het woonland is gesloten. Zo'n tusseneis is mijns inziens onnodig belastend, dient geen enkel redelijk doel en roept in de praktische uitwerking een sterk vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit op.

In ten minste twee gevallen is er sprake van zo'n terugkeerplicht als voorwaarde om een verloren gegaan of niet tot stand gekomen uitkeringsrecht te herstellen nadat een handhavingsverdrag is gesloten. In de eerste plaats gaat het om lopende gevallen. Een uitkeringsgerechtigde woont nu in het buitenland, zijn lopend recht wordt nog drie jaar geëerbiedigd, maar vervalt als in de tussentijd nog geen handhavingsverdrag is geratificeerd. En een half jaar na die termijn van drie jaar komt alsnog zo'n ratificatie rond. Het tweede slaat op nieuwe gevallen. Een uitkeringsgerechtigde emigreert of remigreert na totstandkoming van deze wet naar een land zonder handhavingsverdrag en een jaar later komt alsnog een handhavingsverdrag met zijn nieuwe woonland tot stand.

Ik vermoed dat er nog een derde categorie tijdelijk terug moet keren. Dat weet ik niet zeker. Ik doel op de niet-uitkeringsgerechtigde die in een emigratieland 65 jaar wordt. Moet deze persoon als hij alleenstaand is of een jongere partner zonder inkomen heeft, ook voor minstens drie maanden en een dag naar Nederland terugkeren?

Ik heb tegen deze tijdelijke terugkeerplicht de volgende overwegende bezwaren. Ten eerste dient het geen enkel redelijk doel vanuit handhavingsoverwegingen. Er is immers een handhavingsverdrag gesloten en de enige grond van intrekking was de afwezigheid van zo'n verdrag. Die grond bestaat dus nu niet meer. Er bestaat veelal ook geen relatie tussen de persoon die moet terugkeren en het potentieel

denkbare handhavingsprobleem. Zo moet van een ouder echtpaar: hij AOW-gerechtigd, zij nog niet AOW-gerechtigd, alleen hij terugkeren. Zijn leeftijd en zijn eigen individuele AOW-recht zijn echter onomstreden. Het theoretisch denkbare handhavingsprobleem ligt bij het eventuele inkomen van de jongere partner. Die hoeft echter niet terug te keren.

Ook de minderjarige volle wees moet tijdelijk terugkeren. De voogd of verzorger echter niet. Die wees zwerft dus onbegeleid meer dan drie maanden in Nederland rond en is niet eens handelingsbekwaam om het verloren gegane of nog niet tot stand gekomen uitkeringsrecht aan te vragen.

Ten tweede is de tijdelijke terugkeerplicht voor betrokkenen onnodig belastend en vaak prijzig. Er zullen uitkeringsgerechtigden zijn die vanwege hoge leeftijd of hulpbehoevendheid niet kunnen reizen of alleen met verpleegkundige begeleiding. Komt daarvoor een hardheidsclausule?

Op mijn vraag in het nader verslag in hoeverre dit legioen van tijdelijke terugkeerders een beroep kan doen op bijstand, woonkostentoeslag en inkomensafhankelijke regelingen indien zij in Nederland niet beschikken over de middelen om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan en op de vraag of daarmee rekening is gehouden in de financiële raming, heb ik geen antwoord ontvangen.

Ten derde hoort bij een terugkeerplicht een terugkeerrecht. Voor personen met de Nederlandse nationaliteit is dat geen probleem. Voor personen met een andere nationaliteit meestal wel.

Ten vierde maakt dit irrationele onderdeel van de voorgestelde wetgeving dat het wetsvoorstel extreem kwetsbaar is voor procesrisico's. Het eerste procesrisico ligt bij het beroep op artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM. Een inbreuk op het eigendomsrecht is mogelijk in het algemeen belang en met inachtneming van algemene rechtsbeginselen. Ik neem nu even aan dat de rechter accepteert dat de basisregeling van het voorstel, binding van de export van uitkeringen aan een handhavingsverdrag, in het algemeen belang is en dat het overgangsrecht voor lopende gevallen op zichzelf toereikend is. Ik weet dat niet zeker. Met de tijdelijke

## Van de Zandschulp

terugkeerplicht nadat een handhavingsverdrag tot stand is gekomen, ondermijnt het kabinet zelf de ernst en betekenis van het handhavingsverdrag.

Het tweede procesrisico ligt bij het vermoeden van indirecte discriminatie naar nationaliteit met een beroep op artikel 14 van het EVRM. Een persoon met de Nederlandse nationaliteit kan via de U-bochtconstructie van tijdelijke terugkeer naar Nederland het verloren gegane uitkeringsrecht herstellen. Voor de persoon met niet-Nederlandse nationaliteit staat de weg in het algemeen niet open, tenzij wij de vreemdelingenwetgeving zouden wijzigen. Dat is het kabinet op dit punt niet van plan.

Over het vermoeden van indirecte discriminatie bestaat veel jurisprudentie. Het moet gaan om een objectief gerechtvaardigd onderscheid en het middel moet geschikt zijn voor het doel, dat niet langs een andere, minder bezwaarlijke weg te bereiken is. Het kost mijns inziens weinig moeite om aan te tonen dat bij de tijdelijke terugkeerplicht de relatie tussen doel en middel geheel zoek is. Dit onderdeel is niet bestand tegen een toets aan het evenredigheidsbeginsel. En voordat de rechter aan zet is, dient de volksvertegenwoordiging wetsvoorstellen te toetsen aan de Grondwet en aan internationale ieder verbindende verdragsteksten.

Hoe komt het nu dat deze krankzinnige extra eis die niets te maken heeft met handhavingsoverwegingen, voortvloeit uit de gekozen wetssystematiek? Het lijkt erop dat die andere overweging, het territorialiteitsdogma, hier de boventoon voert en het gezond verstand geheel heeft overwoekerd. Alle genoemde problemen zouden achterwege blijven, indien wij voor een andere wetssystematiek zouden kiezen waarbij niet het recht zelf vervalt bij wonen in het buitenland, maar de uitbetaling wordt gebonden aan wonen in Nederland of een verdragsland. Een vervolgvraag is of er bij de indiening van dit wetsvoorstel welbewust en weloverwogen is gekozen voor dit dogmatisch uitgangspunt, met alle complicaties van dien en met alle extra juridische kwetsbaarheden van dien, of dat er veeleer sprake is van een bedrijfsongeval.

In een gesprek met enkele collega's van de overkant bleek mij,

dat zij ervan uitgegaan waren dat de betaling van de uitkering geschorst wordt bij vertrek naar of wonen in een niet-verdragsland. Zij keken dan ook verbaasd op toen ik hen confronteerde met die tijdelijke terugkeerplicht naar Nederland en alle daarbij optredende complicaties.

Ik heb vorige week het spoor terug gezocht. Op 20 februari 1996 bood de toenmalige staatssecretaris van VWS, Linschoten, aan de Tweede Kamer een notitie aan, getiteld Handhaving over de grens bij export van uitkeringen. Daarin werd voorgesteld de uitbetaling van het recht – ik herhaal: de uitbetaling van het recht – te binden aan wonen in Nederland of een verdragsland. Gesteld werd: "Deze benadering heeft in zijn eenvoud een aantal voordelen zowel voor de verzekerde als voor de uitvoeringsorganen."

Over deze notitie vond een algemeen overleg plaats met de Tweede-Kamercommissie. In dat overleg stelde staatssecretaris Linschoten blijkens het verslag van 26 september 1996, dat in de Nederlandse wet moet worden vastgelegd dat uitkeringen alleen worden uitbetaald – ik onderstreep: uitbetaald – in landen waarmee Nederland zelf een verdrag heeft gesloten. Ik citeer nog een zin uit dit verslag: "De staatssecretaris benadrukte dat het hem er niet om te doen is het personaliteitsbeginsel in te ruilen voor het territorialiteitsbeginsel, maar om een zodanige onderhandelingspositie dat Nederlandse belangen worden gediend."

Nadat aldus over de contouren van een andere regeling (binding van export aan handhavingsverdragen) consensus was ontstaan tussen het kabinet en een Tweede-Kamermeerderheid, is het ministerie aan het werk gegaan om die consensus in een wetstekst te regelen. Om mij niet bekende redenen heeft Sociale Zaken en Werkgelegenheid toen evenwel gekozen voor een andere wetssystematiek waaruit die absurde tijdelijke verhuisplicht is voortgevloeid.

### Voorzitter: Korthals Altes

De heer **Van de Zandschulp** (PvdA): Het opvallende is dat die andere keuze van systematiek dan eerder werd gesuggereerd, niet expliciet in de memorie van toelichting wordt vermeld, laat staan beargumenteerd.

Ik veronderstel dat noch de toenmalige staatssecretaris, Frank de Grave, bij de indiening van het ontwerp, noch de Tweede Kamer voldoende inzicht had in de gevolgen van de keus voor een andere systematiek dan eerder werd bepleit. In dat geval is er dus sprake van een bedrijfsongeluk. Ik doe dus nu een klemmend beroep op het kabinet om terug te keren naar de eenvoud en praktische zin van Linschoten. Het verrast mij dat ik nu Linschoten als getuige aanroep, maar ik gun hem graag die eer. Een terugkeer naar de oorspronkelijke Linschoten-formulering vergt reparatiewetgeving. Reparatiewetgeving is echter verre te verkiezen boven ondeugdelijke wetgeving of boven de situatie waarin de minister van landbouw nu terecht is gekomen.

Reparatiewetgeving is overigens om wetstechnische redenen sowieso nodig wegens strijdigheid tussen een nieuw voorgesteld artikellid en de bestaande, gehandhaafde algemene bepaling in de volksverzekeringen. Ik noem de AOW als voorbeeld. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuwe woonfunctie voor het uitkeringsrecht. Een verblijf van langer dan drie maanden buiten Nederland wordt gelijkgesteld met wonen buiten Nederland. Artikel 3, lid 3, van de AOW onder algemene bepalingen hanteert echter een andere woonfunctie: "Hij die Nederland metterwoon heeft verlaten en binnen een jaar nadien metterwoon terugkeert zonder inmiddels in de Nederlandse Antillen, Aruba of op het grondgebied van een andere mogendheid te hebben gewoond, wordt ook voor de duur van zijn afwezigheid geacht in Nederland te hebben gewoond."

Ik werk het even uit. Een vitale, alleenstaande AOW'er maakt een wereldreis van vijf maanden. Volgens artikel 9a nieuw wordt zijn AOW na drie maanden teruggebracht van 70% naar 50% minimumloon. Volgens artikel 3, lid 3, is dat niet het geval. Een echtpaar, de ene 65+ de ander 65-, gaat voor vier maanden op bezoek bij de kinderen en kleinkinderen in een niet-verdragsland. Volgens artikel 8a nieuw vervalt na drie maanden de AOW-toeslag en volgens 3, lid 3 is dat niet het geval. Deze strijdigheid moet er in elk geval uitgehaald worden. Het bestaande artikel 3, lid 3, vind ik iets sympathieker, al kan ik mij voorstellen dat vanuit handhavingsoverwegingen

## Van de Zandschulp

een jaar net iets te lang is. Misschien kunnen wij de woonfictie van de volksverzekeringen gelijkrekken met de termijn die de GBA hanteert voor aangifte van vertrek uit Nederland.

Mijn fractie wacht met belangstelling af tot welke reparaties het kabinet bereid blijkt.

□

Mevrouw **Zwerver** (GroenLinks): Voorzitter! De behandeling van dit wetsvoorstel, de wet BEU, heeft enige vertraging opgelopen. Nu is vertraging niet per definitie negatief. Dominee Gremdaat heeft er interessante dingen over gezegd, zoals: "Vertragingstijd lijkt verloren tijd maar in werkelijkheid is het extra tijd. Immers, de verloren werktijd haal je wel weer in, maar de extra vertragingstijd is een geschenk uit de hemel. Je moet er natuurlijk wel voor open staan en de ruimte die je aangeboden krijgt goed benutten."

De nu ontstane ruimte heeft hopelijk positief gewerkt om nog eens zeer kritisch naar dit wetsvoorstel te kijken want er mankeert nog van alles aan. Mijn fractie zet grote vraagtekens bij de uitvoering, de handhaafbaarheid en de rechtszekerheid van dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de inzet van de regering om zoveel mogelijk verdragen af te sluiten.

GroenLinks is niet blij met dit wetsvoorstel. Het verbeteren van de handhaafbaarheid van uitkeringen in het buitenland en fraudebestrijding zijn goede zaken. Om hiervoor verdragen af te sluiten met 160 landen is ook prima. Maar als het afsluiten van een verdrag onverhoopt niet lukt om getalsmatige dan wel beleidsmatige redenen gaat het mijn fractie te ver om dan vervolgens de geëxporteerde uitkering stop te zetten. Hierdoor worden individuen, buiten hun schuld, gestraft. Het gaat om mensen die het besluit hebben genomen naar het buitenland te gaan op basis van het vooruitzicht en de (bestaans)zekerheid die de sociale wetgeving hen bij vertrek bood. Zij hebben weinig tot geen mogelijkheden om het woonland te dwingen een verdrag af te sluiten. Dit zou misschien nog kunnen als het gaat om grote getallen in een bepaald land door middel van bijvoorbeeld democratische verkiezingen, als die er zijn. Aannemelijker is om te veronderstellen dat individuen weinig mogelijk-

heden hebben om de eigen overheid te stimuleren een verdrag met Nederland af te sluiten.

En dat alles om de fraude te bestrijden – een veronderstelde fraude, want de staatssecretaris kan niet aangeven hoe groot die fraude is. Met dat doel, fraudebestrijding, wordt een maatregel ingevoerd die fraudeurs en niet-fraudeurs zonder onderscheid treft. Mensen die jarenlang aan alle voorwaarden hebben voldaan, worden afhankelijk van de bereidheid en de mogelijkheden om te komen tot een verdrag. Nu, daar zou je wel "beu" van worden.

De staatssecretaris voelt niets voor het amendement van het lid Bijleveld-Schouten om het wetsvoorstel pas over drie jaar in werking te laten treden. De exportlanden zouden geen actueel belang hebben om een handhavingsverdrag met Nederland af te sluiten. Nu, dat is wel erg gemakkelijk gezegd. De actualiteit om te komen tot een verdrag is, als het wetsvoorstel na drie jaar in werking treedt, ook nu aanwezig bij de exportlanden. Het grote voordeel is dat er voldoende tijd is, van Nederlandse zijde, om die verdragsafspraken te maken. Diplomaten hebben mij op grond van hun ervaringen verteld, dat drie jaar voor het afsluiten van een verdrag een krappe termijn is. Het lijkt er meer op dat dit argument, "geen direct actueel belang", voor Nederland geldt. De Nederlandse regering heeft de afgelopen twee jaar weinig activiteiten in die richting ontplooid, want het lijstje met landen is bedroevend klein.

De regering stelt dat de Wet BEU, door introductie van het territorialiteitsbeginsel met betrekking tot het recht op een uitkering, een belangrijke bijdrage levert aan de rechtmatigheid van de uitvoering. Waarop baseert de regering het grote vertrouwen dat een rechtmatige uitvoering van de sociale verzekeringen beter geregeld zou zijn met het sluiten van een verdrag? Welke garanties kan de staatssecretaris hierover geven en heeft hij er al enige ervaring mee opgedaan?

De SVB ziet het allemaal wat somberder. De SVB moet aangeven of de aangedragen gegevens uit de landen te vertrouwen zijn. Zij hebben nu al aangegeven dat het ondoenlijk is de gegevens te controleren uit landen als India, Pakistan, Ghana en de Dominicaanse Republiek. Alle

documenten zijn daar volgens de SVB op straat te koop. Ook heeft de SVB haar zorg uitgesproken over de situatie in Suriname. Met Suriname is er geen verdrag. Wordt er nu onderhandeld en kan de staatssecretaris hier wat meer over vertellen? Immers, als er over drie jaar geen verdrag is, moeten de uitkeringen aan 1800 mensen in Suriname worden stopgezet. Is dat dan echt de bedoeling?

Nu over naar het punt van de herleving van het uitkeringsrecht. Herleving van het uitkeringsrecht, van iemand die in een niet-verdragsland woont of in een land waarmee na drie jaar een verdrag tot stand komt, vindt uitsluitend plaats, als betrokkene terugkeert naar Nederland. Hij of zij moet dan wel drie maanden in Nederland verblijven om het recht op uitkering te doen herleven. Waar is dit goed voor? Hier is toch sprake van rechtsongelijkheid, omdat niet iedereen zomaar even drie maanden naar Nederland kan gaan om het recht op de uitkering te doen herleven. Een terugkeerrecht is niet gegarandeerd in het vreemdelingenrecht. Het hangt af van de individuele omstandigheden van een persoon. Hier is dan sprake van ongelijke behandeling, van indirecte discriminatie; ook anderen hebben hier al op gewezen.

De toegankelijkheid tot herleving van het uitkeringsrecht kan voor elk individu anders uitpakken. Er kan sprake zijn van gelijke gevallen. Beiden wonen in eenzelfde land, met eenzelfde uitkering. De een heeft de mogelijkheid om naar Nederland te gaan en zodoende herleeft z'n recht op een uitkering. De ander heeft die mogelijkheid niet en verliest z'n uitkering. Het gelijkheidsbeginsel is hier niet op van toepassing. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen deze ongelijkheid aan? Is zo'n ongelijke behandeling op objectieve en redelijke gronden gerechtvaardigd? Hoe verhoudt zich dat tot de internationaal rechtelijke bepalingen?

Heeft de staatssecretaris trouwens al gesprekken gevoerd met de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid om de Gemeentelijke Basis Administratie aan te passen aan de uitvoerbaarheid van de driemaandstermijn? En als dat zo is, hoe wordt de GBA aangepast? De uitvoeringsproblemen zijn niet te overzien, als een verblijf van drie maanden buiten Nederland

## Zwerver

gelijkgesteld wordt met "wonen buiten Nederland". Er zullen dan wel heel veel "afwijkende regels" moeten worden gesteld. Bovenstaande bezwaren onderstrepen het belang van een grondige tussentijdse evaluatie. Op welke manier neemt de regering de uitvoeringsproblemen mee in de evaluatie?

Er is ook geen sprake van rechtszekerheid in de wet BEU. De staatssecretaris zegt hierover dat "de keuze om het recht op een lopende socialeverzekering uitkering te beëindigen gerechtvaardigd wordt, nu er geen sprake is van een blijvende eindiging van het uitkeringsrecht". Hij voegde daaraan toe: "Het onderhavige wetsvoorstel voorziet immers in de mogelijkheid dat een uitkeringsrecht wordt heropend of herleeft. Het recht op uitkering wordt betrokkene met deze wet niet blijvend ontnomen."

Hoe verhoudt zich dit tot een niet gegarandeerd terugkeerrecht? Moeten er geen garanties komen dat een uitkeringsgerechtigde die te maken krijgt met deze wet, het recht op terugkeer moet hebben of, nog beter, dat bij invoering van de BEU de huidige uitkeringsgerechtigden buiten schot blijven?

Er wordt een zekere prioriteit gegeven in de volgorde van verdragsonderhandelingen met de 160 landen. Indonesië en Suriname komen het eerst aan de beurt. Daarna volgen landen waarnaar relatief veel socialeverzekering uitkeringen geëxporteerd worden. Dit zijn, volgens het overzicht op pagina 18 van Kamerstuk 25757, nr. 6, 11 landen. Met hoeveel van deze landen is al ambtelijke overeenstemming bereikt? In antwoord op de vraag van mijn fractie naar welke niet-verdragslanden de 20.000 uitkeringen gaan, verwijst de staatssecretaris naar bovengenoemd Kamerstuk. Ik tel daar 56 niet-verdragslanden. Waar zijn de overige 84 niet-verdragslanden? Een en ander betekent dat het aantal uitkeringsgerechtigden in niet-verdragslanden vrij omvangrijk kan zijn. Hoe groot is dat aantal? Om hoeveel uitkeringen gaat het in de eerste, tweede en derde groep landen van het overzicht? Komen daar dan de grote besparingen vandaan die dit wetsvoorstel moet opleveren?

Waarom kan de Nederlandse ambassade geen actieve rol spelen in landen waar weinig uitkeringsgerechtigden wonen? Het doel van de

wet is toch de verbetering van de handhaafbaarheid van uitkeringen in het buitenland? Het afsluiten van een verdrag is dan een middel. De afweging moet dan zijn wanneer je een verdrag afsluit en wanneer je naar alternatieven voor een verdrag gaat kijken. Waar komt dat grote geloof in verdragen toch vandaan?

Niet-Nederlands personeel werkzaam bij een buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging is dit wetsvoorstel ook beu. Mevrouw Gelderblom sprak er al over. Ik krijg graag een reactie van de staatssecretaris op de brief van de advocaten over de geschetste problematiek.

Voorzitter! Ik kom bij mijn laatste punt, de financiële effecten. Ik begriep nog steeds niet hoe de ingeboekte bezuiniging van 140 mln. op een bedrag van 153 mln. gelezen moet worden. De besparing die ontstaat ingevolge de beperkingen van de Toeslagenwet (43 mln.) en de exportbeperking van de AOW (10 mln.) is mij wel duidelijk. Kan de staatssecretaris mij dit rekensommetje nogmaals uitleggen? De indruk dat het kabinet er niet veel baat bij heeft om met zoveel mogelijk landen een verdrag af te sluiten, blijft bij mijn fractie op deze manier bestaan en wordt eigenlijk alleen maar versterkt door het gegeven antwoord.

Invoering van de wet BEU is op dit moment veel te voorbarig. Er zitten te veel haken en ogen aan. De wet geeft uitvoeringsproblemen, rechtszekerheid is niet gewaarborgd en de kans dat de wet haar doelstelling haalt, is uitermate klein. Vertraging die leidt tot uitstel is hier veel beter op haar plaats.

□

**Mevrouw Van den Broek-Laman Trip (VVD):** Voorzitter! Aan de vooravond van de verkiezing van provinciale staten is de discussie over de taak en positie van de Eerste Kamer weer volop in beeld. We hebben op radio en televisie uitgebreid kunnen horen wat de taak van de Eerste Kamer is. Het lijkt heel simpel: wij beoordelen voorliggende wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Maar de werkelijkheid is vaak ietwat weerbarstiger, want wij zijn ook nadrukkelijk politiek verantwoordelijk voor onze beslissingen. Met dit wetsvoorstel is dat dilemma duidelijk aanwezig.

Laat ik beginnen met een aantal positieve opmerkingen over dit wetsvoorstel, waarmee ik mij zelf vanochtend in een unieke positie manoeuvreer. Ik geef onmiddellijk aan dat verderop in mijn verhaal een moment komt waarin kritiek zal doorklinken. Eerst het goede verhaal.

Het wetsvoorstel is belangrijk. In de eerste plaats gaat het om totaal 250.000 uitkeringen die in 1996 zijn geëxporteerd voor een bedrag van ruim 1,7 mld. Heeft de staatssecretaris trouwens al gegevens over 1997? Het is ook een belangrijk wetsvoorstel omdat het niet langer mogelijk moet zijn gemakkelijk te frauderen met uitkeringen in het buitenland. Bestaat er overigens inzicht in de omvang van die fraude? Een wet die tot doel heeft uitkeringen terecht te laten komen bij diegenen die er recht op hebben, kan altijd op onze hartelijke steun rekenen.

Dit wetsvoorstel beoogt de handhaafbaarheid van de uitkeringen die worden geëxporteerd, te verbeteren. Naar de mening van mijn fractie is het dringend noodzakelijk om het frauderen met uitkeringen krachtig te bestrijden en het aantal fraudegevallen terug te dringen. Eigenlijk had dit wetsvoorstel twintig jaar geleden ingediend moeten worden. Veel uitkeringsgeld is helaas ten onrechte geëxporteerd. Treurig is het bijvoorbeeld om in de beantwoording van de staatssecretaris op vragen van het Tweede-Kamerlid mevrouw Bijleveld te lezen dat er in Turkije fors gefraudeerd wordt met het aanvragen van kinderbijslag. 18,3% van de opgegeven kinderen bleek niet aangetroffen te zijn.

Als dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven, sluit Nederland zich aan bij alle andere landen die ten aanzien van het exporteren van uitkeringen het territorialiteitsprincipe hanteren. Dat is positief. Het is natuurlijk altijd aardig om als land uniek te zijn in de wereld – dat is zo ongeveer het geval met de huidige wetgeving – maar het lijkt mij beter op dit terrein in de pas te lopen met de rest van Europa en de wereld.

Met de EU-landen hoeven geen aparte verdragen te worden gesloten, maar de staatssecretaris stelt wel dat ook met Europese landen zo nodig bilaterale afspraken gemaakt moeten worden en waar nodig het toezicht moet worden versterkt. Heeft de staatssecretaris het vertrouwen dat die afspraken binnen afzienbare tijd tot stand komen

## Van den Broek-Laman Trip

en dat dat ook zal leiden tot strengere controles? Heeft de staatssecretaris inzicht waar het nodig is in Europa om het toezicht te verscherpen?

Dan nu het kritische deel van mijn betoeg. Is het voorliggende wetsvoorstel minder fraudegevoelig dan de bepalingen in de huidige wetten? Dat is voor mijn fractie de grote vraag. In de schriftelijke rondes over dit wetsvoorstel heeft de VVD-fractie indringend gevraagd of dit wetsvoorstel stevig genoeg in elkaar zit, zodat fraudeurs geen mogelijkheid meer hebben om door de mazen heen te slippen. De beantwoording van het kabinet heeft mijn fractie niet gerustgesteld. Integendeel, mijn fractie was zeer ontevreden over de weinig concrete beantwoording. Ik wil daarom de zorg van de VVD-fractie over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel nogmaals onder de aandacht van de staatssecretaris brengen.

In de eerste plaats staat in het wetsvoorstel dat als een uitkeringsgerechtigde langer dan drie maanden in een land verblijft waarmee geen verdrag gesloten is, hij of zij geen uitkering meer ontvangt. Het blijft buitengewoon moeilijk om vast te stellen hoe lang iemand buiten Nederland woont. Even verder in het wetsvoorstel staat: perioden van verblijf buiten Nederland worden samengesteld, indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen.

Mijn fractie vraagt zich in alle goedgemoede af hoe dit is te controleren. Immers, in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) is bepaald dat de ingezetene die naar redelijke verwachting gedurende een jaar twee derde van de tijd buiten Nederland zal verblijven, verplicht is zich uit te schrijven, dus pas na negen maanden. Wie o wie is nu in staat om te controleren of iemand regelmatig in het buitenland verblijft en wie moet dan de weken en maanden bij elkaar gaan optellen en constateren dat de uitkering moet worden stopgezet. De driemaanden-termijn in dit wetsvoorstel is dus naar de mening van mijn fractie niet te controleren, tenzij de uitkeringsgerechtigde het zelf meldt. En als degene die in Nederland een uitkering ontvangt naar een land vertrekt waarmee geen verdrag is afgesloten, zal die persoon niet gauw geneigd zijn zich "af te melden". De

staatssecretaris antwoordt in de schriftelijke stukken dat hij hierover nog zal spreken met de uitvoeringsinstellingen, en bovendien geeft de staatssecretaris aan, dat de GBA misschien gewijzigd kan worden. Mijn fractie vindt het verrassend, dat met de uitvoeringsinstellingen en met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken niet van tevoren afspraken zijn gemaakt. Deelt de staatssecretaris de zorg van de VVD-fractie, dat dit wetsvoorstel op onderdelen gewoon niet uitvoerbaar is en dus heel fraudegevoelig? Gaarne hoort mijn fractie de visie van de staatssecretaris hierover. Hoe denkt hij, de "gaten" die in dit wetsvoorstel zitten te dichten?

Voorzitter! De staatssecretaris heeft er in december bij ons op aangedrongen, dat wij dit wetsvoorstel nog voor de Kerstvakantie zouden behandelen, anders zou er "besparingsverlies" optreden (een bijzonder woord!). Op een vraag van de VVD-fractie in de schriftelijke stukken naar de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel reageert de staatssecretaris enigszins korzelig, dat hij dat in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag al uitgebreid heeft besproken. Desalniettemin blijft dit financieel onderdeel mij zorgen baren. Ik betwijfel namelijk of er veel bespaard zal worden. Het is immers de bedoeling van het kabinet om met alle landen waar uitkeringsgerechtigden naar toe gaan, verdragen af te sluiten. Dat betekent dat, weliswaar afgeslankt, uitkeringen naar die landen gewoon doorgaan. Bovendien las ik onlangs in het Rotterdams Dagblad het volgende: de heer Laan, sociaal attaché bij de Nederlandse ambassade in Turkije, constateert dat er nu ruim 4000 Turken zijn die AOW ontvangen, en dat dat er over tien jaar waarschijnlijk 25.000 zullen zijn. Nu is dit wetsvoorstel natuurlijk niet gemaakt als een bezuinigingswet, maar het zou wel moeten dienen om de financiële problemen van de ANW op te lossen. Graag hierover de visie van de staatssecretaris.

Voorzitter! Met belangstelling heb ik geluisterd naar het betoeg van de heer Van de Zandschulp, die uitgebreid is ingegaan op de terugkeerproblemen. Ik ben heel erg benieuwd, hoe de staatssecretaris daarop zal antwoorden. Het moge duidelijk zijn, dat de VVD-fractie positief staat ten opzichte van de strekking van dit wetsvoorstel, maar

dat zij zwaar tilt aan de uitvoerbaarheid. Mijn fractie is daarover bezorgd. Ik hoop dat de staatssecretaris in staat is, die zorg weg te nemen.

□

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter! Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is, aldus de regering, dat uitvoering van de sociale verzekeringen rechtmatig geschiedt. Het zal duidelijk zijn, dat dat uitgangspunt bij ons geen bezwaren oproept. Maar zoals andere sprekers al hebben aangegeven, zitten er aan dit wetsvoorstel een heleboel andere negatieve aspecten, die bij ons wél bezwaren oproepen. Ik heb met veel waardering en instemming geluisterd naar de bijdragen van de andere sprekers, en met name de bijdragen van het CDA en de PvdA wil ik volledig volgen. Ik kan mij daarbij korthedshalve aansluiten. Toch wil ik van mijn kant een enkele aanvullende opmerking maken.

Voorzitter! Er moet in ieder geval een uitzondering worden gemaakt voor degenen, die nu reeds jaren in het buitenland wonen, aanspraken hebben en deze door dit voorstel dreigen te verliezen. Immers, deze groep wordt achteraf geconfronteerd met een nadelige wijziging, die men niet had kunnen zien aankomen en waarop men niet had hoeven te rekenen. Ik ga daarbij uit van de situatie, dat met het desbetreffende land geen verdrag is gesloten, wat binnen drie jaar ook niet tot stand zal komen. De individuele betrokkene wordt in feite vermalen tussen de onderhandelingen, al dan niet slagend, van Nederland met het desbetreffende verdragsland. Ik denk dat je dit de betrokkene uit een oogpunt van rechtszekerheid niet aan kunt doen. Hij of zij staat erbuiten, maar krijgt wel de gevolgen van de onderhandelingen, slagen of niet slagen, op zijn bordje.

Heeft betrokkene al geen invloed op het tot stand komen van het verdrag, er is nog een ander aspect. Een eenmalig gesloten verdrag kan natuurlijk worden opgezegd. Dat aspect kan op enig moment ook optreden. Dan zou betrokkene, daar verblijvend en rekenend op het verdrag in de zin van: ik heb een uitkering, ik zit wel goed, plotseling worden geconfronteerd met het afwezig zijn van het contract tussen Nederland en het andere land. Dan

## Ruers

zou er ook een gat ontstaan. Die onrechtmatigheid, die lacune in de voorliggende regeling is volgens mij evenmin voorzien.

Dan kom ik op het aspect van de herleving. Indien na drie jaar met het desbetreffende land geen verdrag is gesloten, aldus het voorstel, vervalt voor betrokkene, aldaar woonachtig, het recht op een uitkering. Dat recht herleeft niet, nadat op een later tijdstip met dat land wel een verdrag tot stand komt. Die consequentie acht onze fractie, samen met andere fracties, niet redelijk. Wij hebben in dat verband met instemming kennisgenomen van de opmerkingen en bezwaren van met name de fractie van de PvdA, zoals die zijn verwoord in het nadere voorlopig verslag. Immers, als bedoeld verdrag op een later moment tot stand komt, dan is voldaan aan de voorwaarden op het punt van controle en handhaving die in het voorstel worden genoemd. Dan valt redelijkerwijs niet in te zien waarom betrokkene, die in dat land woonachtig is, niet opnieuw in aanmerking kan komen voor de uitkering. Het ging er toch om de handhaving en controle te verbeteren? Volgens de regering was het uitgangspunt dat de uitkering met betrekking tot de sociale verzekering rechtmatig geschiedt, ook in het buitenland. Als aan die voorwaarde is voldaan, dan is het toch redelijk dat ook het oude recht herleeft?

Daarnaast – dat is één van de consequenties van dit voorstel – is het volgens de SP onredelijk dat van betrokkenen wordt gevergd dat men zijn woonplaats in het buitenland opgeeft om minimaal drie maanden en één dag terug te keren teneinde herleving van het recht op uitkering te bewerkstelligen. Dat staat op papier heel gemakkelijk, maar in de praktijk is het een enorme ingreep in het leven van betrokkene, die soms al vele jaren in het buitenland gevestigd en woonachtig is. Zo maar even terugkeren, is geen sinecure.

Verder betekent het intrekken of vervallen van de uitkering voor betrokkene dat men wel premie of belasting heeft betaald, maar dat men de daartegenover gestelde uitkering mist. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtvaardigheid vind ik dat niet acceptabel. Het zou wellicht beter zijn om in ieder geval voor degenen die thans reeds in het buitenland wonen een uitzondering te maken. Het laatste geldt met name

voor de groep AOW'ers, voor wie als het gaat om de exportbeperking de partnertoeslag vervalt, terwijl de alleenstaandenuitkering wordt verlaagd van 70% naar 50%. Wij hebben daar ook een duidelijke brief over gehad. Betrokkenen worden achteraf plots overvallen met een volstrekt onverwachte verlaging van de uitkering. Een dergelijke inbreuk op de thans voorgestelde wijze is naar mijn mening niet te rechtvaardigen.

Wij hebben met waardering kennisgenomen van het voornemen van de regering zich in te spannen om binnen de komende periode van drie jaar adequate handhavingsafspraken te maken met de landen, waarmee deze afspraken thans nog niet zijn gemaakt. Als ik echter lees wat er in de nadere memorie van antwoord op dat punt ten aanzien van de rechtszekerheid is gesteld, krijg ik toch grote twijfels. Ik citeer: "Het kabinet benadrukt nogmaals dat maximaal wordt ingezet op het binnen de overgangstermijn van drie jaar sluiten van verdragen, waarin de handhaafbaarheid van sociale-verzekeringswetten afdoende is gewaarborgd. Alsdan bestaat er geen reden voor betrokkene om, met het oog op een uitkeringsrecht, naar Nederland terug te keren. Mocht uit de evaluatie, waarin het wetsvoorstel voorziet, niettemin blijken dat in de loop van de overgangstermijn terzake knelpunten ontstaan, als gevolg van het niet tijdig tot stand komen van verdragen, dan is het kabinet bereid om voorstellen te doen om deze knelpunten weg te nemen." Dit betekent in feite dat de regering zegt: "Laten wij maar doen. Wij zullen ons ondertussen inspannen, maar mocht het achteraf fout lopen, dan zullen wij wel zien hoe wij alle gaten gaan dichten." Uit een oogpunt van zorgvuldigheid lijkt mij dit niet de juiste weg. Dat is de omgekeerde wereld. De regering denkt dat zij er de komende jaren in zal slagen, vele verdragen af te sluiten. Naar mijn mening moet de regering juist daarmee beginnen. Eerst moeten de verdragen gesloten worden en dan kan bezien worden of een dergelijk wetsvoorstel nog nodig is.

Voorzitter! Vorige week hebben wij de begroting van Justitie behandeld. In dat kader hebben wij gesproken over de juridisering en ook over de positie van degenen die zijn aangewezen op sociale rechtshulp. Ik

heb er bij die gelegenheid op gewezen dat betrokkenen niet naar de rechter gaan omdat zij dit zo leuk vinden, maar omdat zij hiertoe gedwongen worden door de voorgestelde wetgeving. Ook in dit geval is hier sprake van. Degenen die met de negatieve effecten van dit wetsvoorstel worden geconfronteerd, moeten zich wel tot de rechter wenden omdat zij in hun bestaanszekerheid worden bedreigd. Dit wetsvoorstel zal leiden tot een verder toenemende juridisering. In dit verband is het extra sneu dat de toegang tot de rechter om financiële redenen wordt beperkt. Betrokkenen zitten twee keer in de hoek waar de klappen vallen. Dat moet vermeden worden.

Voorzitter! Wij vinden het wetsvoorstel niet aanvaardbaar.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De staatssecretaris zal vanmiddag na de stemming antwoorden.

De vergadering wordt van 11.55 uur tot 13.00 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met de privatisering van het Nederlands Omroep-productie Bedrijf N.V. (25312).**

(Zie vergadering van 23 februari 1999.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik heb de brief van de staatssecretaris gelezen, die eigenlijk aan de heer Jurgens is gericht. Ik heb daar niet zoveel boodschap aan. Op de argumenten van de anderen wordt, voorzover zij niet samenvielen met de argumenten van de heer Jurgens, eigenlijk niet ingegaan. Ik beschouw de brief dan ook meer als een interne correspondentie tussen de staatssecretaris en één van de woordvoerders.

Ik bewonder wel de creativiteit en de pogingen van collega Jurgens om te bezien in hoeverre de bezwaren die zichtbaar ook naar de mening van de PvdA aan deze privatisering