

Vergaderjaar 2019–2020

**26 834**

## **Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders**

**Nr. 49**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

#### **Inleiding**

Tijdens het AO Belasting- en socialezekerheidspositie van grensarbeiders (hierna: AO grensarbeid) dd. 5 maart 2020 (Kamerstuk 26 834, nr. 48) heb ik toegezegd u te zullen informeren over knelpunten die binnenkomen bij GrensInfoPunten, Duits ouderschapsverlof in relatie tot een Nederlandse werkloosheidsuitkering en dubbele heffing voor de zorg. Met deze brief geef ik invulling aan die toezeggingen.

#### **De meest voorkomende knelpunten zoals bekend bij de GIP'S**

In een grenzeloos Europa zijn verschillen tussen de lidstaten soms groot, ook tussen buurlanden. Regels rond sociale zekerheid, het opbouwen van pensioen, betalen van belastingen of rondom ziektekostenverzekering verschillen per land. Onbekendheid met of onduidelijkheid over die regelgeving en de impact hiervan vormt een belemmering om over de grens te gaan werken en/of wonen. Een goed functionerende grensoverschrijdende arbeidsmarkt is belangrijk voor mensen en bedrijven in de grensstreken, de grensregio's en het Rijk. De Europese Commissie stelt terecht dat daar winst te halen valt.

Een goede en makkelijk toegankelijke informatievoorziening is een eerste belangrijke stap om in het buurland werken of wonen bereikbaar te maken. Daarmee kunnen burgers en bedrijven de kansen en gevolgen van zo'n besluit beter overzien om zo een weloverwogen keuze te maken. Het netwerk van GIP's, experts in de backoffice van de SVB en het team GWO (Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen) van de Belastingdienst voorziet in die informatiebehoefte. Het kabinet hecht veel belang aan het versterken van kansen in de grensregio's. Om die reden heeft het Rijk eind november 2019 samen met regionale partners met een tiental convenanten een duurzame financiële basis onder de grensinformatiestructuur gelegd.

De belangrijkste rol van de GIP's is het invullen van de informatiefunctie. GIP's staan dicht bij de burger en leveren eerstelijns maatwerkinformatie en dienstverlening. Bij lastige vragen maken ze gebruik van de experts in de backoffice. Deze antwoorden kunnen aanleiding geven tot nieuwe input voor de eerstelijns dienstverlening in de GIP's. Ook de GIP's onderling wisselen informatie uit over actuele ontwikkelingen en veranderingen in de informatievraag van de burgers. Vanuit de door het Rijk beschikbaar gestelde ontwikkelingsbijdrage is in de afgelopen periode de kennisbank van de GIP's uitgebreid en versterkt met een forum, zodat alle GIP-adviseurs bij hun informatieverstrekking actueel zijn en blijven. De SVB heeft een cruciale rol bij de kennisopbouw en -actualisatie. Samen met de GIP's en andere partners in binnen- en buitenland stellen zij jaarlijks een kennisagenda op waarbij nieuwe beleidsthema's en -ontwikkelingen aan de orde komen. Een deel van de SVB website is alleen bestemd en toegankelijk voor de medewerkers van de GIP's. Op dit SVB extranet vinden de GIP's onder andere de syllabus voor eerstelijns vragen, opleidingsmateriaal, nieuwsberichten en uitgewerkte vragen uit de praktijk.

Vanuit het directe contact met de burger krijgt de structuur ook een afgeleide rol: de signaalfunctie. Wanneer er (nieuwe en vaker voorkomende) vragen opspelen die samen met beleid of andere lidstaten opgelost moeten worden, treedt de SVB in overleg met beleidsdepartementen. En met de betrokkenheid van het Rijk als gevolg van de convenanten is ook de rechtstreekse verbinding met de GIP's versterkt.

In de afgelopen bijzondere maanden als gevolg van de coronacrisis heeft deze structuur haar werking getoond. De GIP's en backoffice van de SVB hebben snel geschakeld om via adviezen en websites burgers te informeren over de impact van de coronacrisis op hun persoonlijke situatie en hoe gebruik te maken van nationale noodmaatregelen. Sterk stijgende bezoekersaantallen van de websites geven aan dat hier in een grote behoefte is voorzien. Tegelijk signaleren de GIP's en backoffice vanuit de praktijk welke impact de crisis heeft op de groep grensoverschrijdende inwoners en bedrijven en waar die al dan niet op terug kunnen vallen. Door die signalen terug te leggen krijgen (regionale) beleidsbepalers de kans om waar mogelijk met oplossingen te komen door (tijdelijke) aanpassingen in bijvoorbeeld belastingverdragen en nationale noodmaatregelen. Dit heeft tevens geleid tot een versterking van de netwerken tussen Rijk en regio. Die beweging moeten we ook na de huidige crisis vasthouden.

De lopende crisis heeft ons geleerd dat dankzij het sterke netwerk signalen uit de grensregio's snel de ministeries bereikt hebben, waar een beleidsaanpassing uit voortkwam. Twee voorbeelden ter illustratie:

- Nederland heeft het voor grenswerkers mogelijk gemaakt om vanuit huis te werken, zonder dat dit consequenties heeft voor hun sociale zekerheidspositie. Dit was mogelijk dankzij de mogelijkheden die Europese regels bieden.
- Na signalen uit de grensstreken is begin mei de TOZO-regeling uitgebreid. Hierdoor kunnen ondernemers die in het buitenland wonen een TOZO-lening voor bedrijfskapitaal in Nederland ontvangen als ze aan de overige voorwaarden voldoen. Ook konden ondernemers die in Nederland wonen maar in het buitenland ondernemen een beroep doen op de TOZO-uitkering onder dezelfde voorwaarden als ondernemers die in Nederland wonen en hier hun bedrijf hebben.

Tijdens het AO grensarbeid van 5 maart 2020 vroeg het lid Ladders (VVD) mij om inzichtelijk te maken welke knelpunten aan de orde komen bij de GIP's. De genoemde voorbeelden zijn hiervan een goede en actuele

invulling. Daarnaast heb ik de GIP's gevraagd inzicht te geven in de vragen die door burgers gebruikelijk, maar ook in de afgelopen bijzondere maanden, zijn gesteld.

Het is evident dat de coronamaatregelen een grote invloed hebben op de huidige informatiebehoefte. Dit overzicht is daarmee wellicht niet representatief, maar het maakt wel duidelijk dat de informatiestructuur kan meebewegen met de veranderende omstandigheden. Gekoppeld aan de signaalfunctie ontstaat een levend beeld bij Rijk en regio van de behoeften van burgers in de grensregio.

In de bijlage van deze brief treft u de meest gestelde vragen aan<sup>1</sup>. Deze geven inzicht in de thema's waaraan mensen in de grensregio's de voornaamste informatiebehoefte hebben. Vaak betreft dit kennisvragen, vanuit de eerder geschetste onduidelijkheid en onbekendheid. Dat is ook waar de GIP's voor staan. Knelpunten bereiken ons vooral, zoals ook in deze coronaperiode is gebleken, op organische wijze via het totaal van de structuur en het netwerk.

### **De behandeling van in Duitsland verkregen ouderschapsverlof voor toekenning van een Nederlandse werkloosheidsuitkering**

Een grensarbeider heeft, als hij of zij volledig werkloos wordt, recht op een werkloosheidsuitkering in het woonland.<sup>2</sup> Een grensarbeider die in Nederland woont en in Duitsland werkt, heeft dus recht op een Nederlandse werkloosheidsuitkering (hierna: WW-uitkering) mits hij of zij aan de voorwaarden voor deze uitkering voldoet. De situatie kan zich voordoen dat een werknemer tijdens of vlak na het opnemen van onbetaald ouderschapsverlof – zoals de Duitse Elternzeit – werkloos raakt. Het opnemen van onbetaald ouderschapsverlof kan dan van invloed zijn op het recht op een WW-uitkering. Het lid Omtzigt (CDA) verneemt graag op welke wijze Elternzeit bij de bepaling van het recht op een WW-uitkering wordt behandeld.

Het opnemen van onbetaald verlof kan van invloed zijn op het recht op een WW-uitkering (wekeneis) en de duur van de uitkering (jareneis). Opgenomen onbetaald verlof heeft geen invloed op de hoogte van de uitkering. De regels hierover zijn op eenzelfde wijze van toepassing op de Elternzeit als op Nederlands onbetaald ouderschapsverlof. Ik zal dit hieronder nader toelichten.

#### *Wekeneis*

Om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen moet een werknemer onder andere voldoen aan de wekeneis: in de 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid dient betrokkene in ten minste 26 weken arbeidsuren hebben gehad. Met arbeidsuren wordt bedoeld dat betrokkene als werknemer heeft gewerkt en loon ontvangen heeft. Deze periode van 36 weken wordt ook wel de referteperiode genoemd. Als het ouderschapsverlof in deze 36 weken valt, kan het zijn dat een werknemer daardoor niet in minimaal 26 weken arbeidsuren heeft gehad. In dat geval wordt door het UWV de referteperiode verlengd met het aantal weken dat de werknemer ouderschapsverlof had tot maximaal 114 weken.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>2</sup> Artikel 65 lid 5 van Verordening (EG) 883/2004.

<sup>3</sup> Artikelen 17 en 17 a van de Werkloosheidswet.

Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen Nederlands onbetaald ouderschapsverlof of Elternzeit. Ook wanneer er onbetaald ouderschapsverlof op basis van de Elternzeit is opgenomen wordt de referteperiode tot maximaal 114 weken verlengd. Als betrokkene exact 78 weken Elternzeit heeft opgenomen en daarvoor 14 weken Mutterschutz had dan wordt er voor de periode van Mutterschutz ook verlengd. De maximale referteperiode is dan 128 weken. Toch kan het voorkomen dat een werknemer na een periode van Elternzeit geen recht heeft op een WW-uitkering. Dit komt door de duur van de Elternzeit. Op basis van de Elternzeit kan tot wel 36 maanden onbetaald verlof opgenomen worden. Als het opgenomen verlof 89 weken of langer duurt, wordt niet voldaan aan de eis dat de werkloze werknemer in de periode van 114 weken direct voorafgaande aan de werkloosheid in ten minste 26 weken arbeidsuren heeft gehad.

#### *Jareneis*

Als aan de wekeneis is voldaan, bestaat er recht op drie maanden WW-uitkering. Als daarnaast aan de jareneis is voldaan, bestaat er recht op een langere WW-uitkering. Wanneer de werkloze werknemer in de vijf kalenderjaren voorafgaande aan de werkloosheid in minstens vier kalenderjaren over voldoende uren loon heeft ontvangen, is voldaan aan de jareneis. Voldoende is dat de werkloze werknemer per kalenderjaar over minimaal 208 uren loon (voor 2013 ging het om 52 loondagen per kalenderjaar) heeft ontvangen. Het kalenderjaar waarin de betrokkene werkloos is geworden telt bij deze berekening niet mee. Perioden van onbetaald verlof worden gelijkgesteld met dagen waarover loon is ontvangen, een dag ouderschapsverlof telt mee voor 8 uur. Deze gelijkstelling geldt voor een maximumperiode van 18 maanden.<sup>4</sup> Als het verlof langer dan 18 maanden duurt, kan dit ertoe leiden dat niet aan de jareneis wordt voldaan. Ook hier geldt dat opgenomen onbetaald verlof op basis van de Elternzeit hetzelfde wordt behandeld als Nederlands onbetaald ouderschapsverlof.

#### *Hoogte van de uitkering*

De hoogte van de WW-uitkering wordt kort gezegd bepaald op basis van het loon gedurende het jaar voorafgaande aan de werkloosheid. Dat noemen we de referteperiode. Ontving de werkloze werknemer in de referteperiode geen of minder loon in verband met verlof (zoals bijvoorbeeld ouderschapsverlof), dan wordt bij de berekening hiervan gekeken naar het loon dat de werknemer heeft ontvangen in de (loonaangifte)periode van 4 weken of 1 maand voorafgaande aan dat verlof. Onbetaald verlof, waaronder onbetaald ouderschapsverlof op basis van de Elternzeit, heeft hierdoor geen invloed op de hoogte van de uitkering.

### **De mogelijke oplossingen voor de problematiek van ervaren dubbele betaling van zorgpremies**

De heer Omtzigt (CDA) heeft verzocht om hem te informeren op welke wijze dubbele betaling voor zorg voorkomen kan worden. Deze vraag ziet op de financiering van zorg en ik beantwoord deze mede namens de Minister van Medische Zorg en Sport en de Staatssecretaris van Financiën.

#### *Geen dubbele belastingheffing of dubbele premie*

De heer Omtzigt wijst meer specifiek op personen die in Nederland een bijdrage betalen voor de zorg, omdat zij zorg ten laste van Nederland

<sup>4</sup> Artikelen 42 en 42a van de Werkloosheidswet.

genieten, maar in hun woonland via de algemene middelen (belastingheffing) ook aan de financiering van de zorg aldaar bijdragen. Dit wordt ervaren als dubbele betaling. Dubbele betaling voor de zorg wordt echter voorkomen via de coördinatieverordening en de belastingverdragen.

Laat ik beginnen bij de coördinatieverordening. Deze verordening coördineert de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten. Er is geen sprake van harmonisatie. Lidstaten zijn vrij om de inrichting van het zorgstelsel en de financiering naar eigen inzicht in te richten. Ik vind dat een goede zaak. Dit brengt wel mee dat er tussen de lidstaten verschillen kunnen bestaan in de financiering van de zorg. Sommige lidstaten kiezen ervoor het zorgstelsel te financieren door middel van premieheffing terwijl andere lidstaten kiezen voor financiering uit de algemene middelen (belastingheffing), of een combinatie van beide.

Dit verschil in de inrichting van (de financiering van) de zorg betekent echter niet dat beide lidstaten – het woonland en de lidstaat die de zorg bekostigt – zorgpremies mogen heffen. Met de coördinatieverordening wordt geregeld dat er slechts in één lidstaat premies voor de zorg worden betaald. Ik illustreer dit met een voorbeeld. Als personen, bijvoorbeeld na hun pensionering, emigreren naar een andere EU-lidstaat, dan hebben zij op basis van de coördinatieverordening recht op zorg ten laste van Nederland<sup>5</sup>. Als «verdragsgerechtigde» hebben zij recht op door Nederland bekostigde zorg in hun nieuwe woonland, op basis van het pakket van het zorgstelsel van hun nieuwe woonland. In Nederland hebben we een (gedeeltelijk) premie-gefinancierd zorgstelsel. Deze personen betalen in Nederland vanuit de solidariteitsgedachte in de zorg hier een soort vervangende zorgpremie, die «verdragsbijdrage» heet.

Deze bijdrage is afhankelijk van het niveau van zorg in het nieuwe woonland. Deze «verdragsbijdrage» komt tot stand op basis van een weging van het pakket van het nieuwe woonland ten opzichte van het Nederlandse pakket (woonlandfactor). In het nieuwe woonland is dan geen zorgpremie meer verschuldigd<sup>6</sup>. Daarmee wordt er maar één keer betaald voor de zorg ten laste van Nederland.

Voor de vraag waar de gepensioneerde uit voormelde voorbeeld belasting moet betalen, en dus bijdraagt aan de algemene middelen, zijn de belastingverdragen van belang. Met de Nederlandse belastingverdragen wordt voorkomen dat gepensioneerden dubbel belast worden over bijvoorbeeld een AOW-uitkering of het pensioen dat zij uit Nederland ontvangen. Belastingverdragen bepalen daartoe, kort gezegd, welk land (woonland of bronland) belasting mag heffen over het pensioen van personen die in het ene land wonen en pensioen ontvangen uit het andere land. Dit betekent wel dat, als het nieuwe woonland de zorg financiert uit

---

<sup>5</sup> Titel III van Verordening (EG) 883/2004, vanaf artikel 17, bevat bepalingen voor onder andere rechten op doktersbehandelingen in bepaalde situaties, en hoe dat tussen de lidstaten gefinancierd wordt.

<sup>6</sup> Dat het woonland een deel van de algemene middelen aanwent om de het nationale zorgstelsel te financieren, betekent niet dat er sprake is van een dubbele premieheffing. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is er sprake van een premie voor de sociale zekerheid als de bijdrage specifiek en rechtstreeks bestemd is voor de financiering van het socialezekerheidsstelsel. Dit betekent niet dat alle bedragen die naar de financiering van de zorg gaan ook zorgpremies zijn. De bijdrage aan de zorgkosten moet specifiek en rechtstreeks bestemd zijn voor de financiering van de zorg. De algemene middelen zullen vaak niet specifiek en rechtstreeks naar de zorg gaan. Naast het feit dat verschillende inkomstenbronnen van de overheid tezamen de algemene middelen uitmaken is ook de nationale besteding van de algemene middelen niet statisch en vaak afhankelijk van politieke keuzes. Het is daardoor vaak niet te bepalen welk specifiek onderdeel van de algemene middelen rechtstreeks besteed zal worden aan de financiering van de zorg. (HvJ EU De Ruyter C-623/13, van 26 februari 2015, en Commissie/Frankrijk C-169/98, van 15 februari 2000, r.o. 32).

de belastinginkomsten (de algemene middelen) en personen moeten nog (een deel) belasting betalen in hun nieuwe woonland, een deel van die betaalde belasting ook naar de financiering van de zorg in het nieuwe woonland kan gaan. Net als de coördinatieverordening treden de belastingverdragen niet in de autonomie van een land om de algemene middelen naar eigen inzicht te besteden.

Samenvattend zijn op het niveau van de coördinatieverordening en in de belastingverdragen afspraken gemaakt om te coördineren welke lidstaat premies en/of belastingen mag heffen. Dit neemt niet alle verschillen in nationale stelsels weg. De verschillen tussen de nationale stelsels kunnen op onderdelen nadelig of voordelig uitpakken voor personen die zich grensoverschrijdend bewegen. Ik vind het echter belangrijk dat de aanwending van de algemene middelen binnen de eigen autonomie van de lidstaten ligt. Nederland is, als gezegd, voorstander van de autonomie om het eigen socialezekerheids- en belastingstelsel in te richten. Nederland heeft bijvoorbeeld ook een gemengd stelsel van financiering van de zorg, ook hier gaat een deel van de belastingopbrengsten naar de financiering van de zorg. Ik zou daar dan ook niet aan willen tornen en vind het niet wenselijk om op Europees niveau deze autonomie inzake de inrichting en financiering van de zorgstelsels aan de orde te stellen. De verschillen in nationale stelsels zijn inherent aan grensoverschrijdend wonen en werken. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kan iemand er ook niet vanuit gaan dat het feit dat hij in een andere lidstaat gaat wonen, neutraal uitpakt voor zijn socialezekerheidspositie.

Vanwege de gevolgen die grensoverschrijdend wonen en werken kunnen hebben door de verschillende stelsels van landen, hecht ik er zeer aan dat personen bewust en op basis van voldoende informatie de keuze kunnen maken om zich in een andere EU-lidstaat te vestigen. Er zijn diverse websites waarop informatie te vinden is over de implicaties van grensoverschrijdend bewegen op het gebied van zorgkosten. Bijvoorbeeld de site van het CAK (<https://www.hetcak.nl/regelingen/buitenland>) of de site van de rijksoverheid (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverzekering/vraag-en-antwoord/ben-ik-verzekerd-voor-de-zorgverzekering-als-ik-in-het-buitenland-woon>).

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees