

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-31

**Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid,
Volksgezondheid en Consumentenzaken**

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

Nr. 606

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2021

Tijdens een Algemeen Overleg op 3 april 2019 heb ik – naar aanleiding van vragen van het lid Pieter Heerma – toegezegd een expertmeeting te organiseren over de gevolgen van de herziening van Verordening coördinatie sociale zekerheid 883/2004 voor grensarbeiders¹ (hierna: de coördinatieverordening).

Eveneens ten aanzien van grensarbeiders heb ik uw Kamer op 6 juli 2020² geïnformeerd over het voornemen van UWV om het beleid te wijzigen naar aanleiding van het arrest van het Europese Hof van Justitie «Vester».³

Deze brief bevat een terugkoppeling van de expertmeeting en van het gewijzigde UWV-beleid naar aanleiding van het arrest Vester⁴.

1. Expertmeeting over de herziening van de coördinatieverordening

De expertmeeting heeft op 23 november 2020 plaatsgevonden. Deskundigen die actief zijn bij de GrensInfoPunten, de Stichting Geen Grens, de Vereniging van Europese Grenslandsbewoners, de Belgische Algemene Christelijke Vakbeweging en de wetenschap namen hieraan deel.

De focus van de expertmeeting lag op de gevolgen van de mogelijke herziening van de coördinatieverordening voor grensarbeiders aan de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens. Bedoeling was om signalen op te halen, effecten te inventariseren en na te gaan of er knelpunten zijn, en zo ja welke. Mocht het in EU-verband tot een akkoord

¹ Kamerstuk 21 501-31, nr. 525

² Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3527

³ Arrest van het Hof van Justitie van 14 maart 2019 in zaak C-134/18

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

komen, hetgeen op dit moment onzeker is, dan kunnen grensarbeiders gericht worden voorgelicht en kan worden nagegaan of er in de uitvoering of de uitwerking van het akkoord aandachtspunten zijn. Uitgangspunt voor de bespreking vormde het voorlopig akkoord van 25 maart 2019⁵. Hoewel een blokkerende minderheid van lidstaten, waaronder Nederland, tegen dit voorlopig akkoord heeft gestemd en het akkoord daarom geen formele status heeft, geeft het akkoord wel een beeld van de mogelijke contouren van een eventuele toekomstige herziening. De belangrijkste wijzigingen voor grensarbeiders uit het voorlopig akkoord zien op de werkloosheidsuitkeringen en zijn opgenomen in onderstaande tabel.

BOX 1

1. Invoering werklandbeginsel - grensarbeiders

Huidige Verordening (woonlandbeginsel):

- Het woonland betaalt de werkloosheidsuitkering aan grensarbeiders die volledig werkloos zijn.
- Het werkland betaalt de werkloosheidsuitkering aan grensarbeiders die gedeeltelijk werkloos zijn.

Voorlopig akkoord (werklandbeginsel):

- Bij minder dan zes maanden gewerkt, betaalt het woonland de werkloosheidsuitkering.
- Vanaf zes maanden werken betaalt het werkland de werkloosheidsuitkering. De grensarbeider heeft vervolgens een keuze:
 - A. Grensarbeider stelt zich beschikbaar in werkland: uitkering uit werkland volgens voorwaarden werkland *als of* deze persoon in het werkland woont (sollicitatieverplichtingen en duur).
 - B. Grensarbeider stelt zich beschikbaar in woonland: export 15 maanden voor grensarbeiders⁶. Sollicitatieverplichtingen woonland van kracht. De exporttermijn bedraagt zes maanden voor personen die geen grensarbeider zijn.

2. Wijziging verzekeringsplicht van gerechtigden op een werkloosheidsuitkering die gedeeltelijk werk hervatten in het woonland

Het systeem van verzekeringsplicht wijzigt voor grensarbeiders die een werkloosheidsuitkering ontvangen en gedeeltelijk het werk hervatten in het woonland.

- Onder de huidige Verordening zijn deze personen verzekerd in hun woonland (meestal het land dat de werkloosheidsuitkering betaalt⁷).
- Onder het voorlopig akkoord zijn personen die naast hun werkloosheidsuitkering gedeeltelijk werk hervatten in hun woonland, verzekerd in de lidstaat die de werkloosheidsuitkering betaalt (meestal het werkland). De in het woonland gevestigde werkgever moet dus premies afdragen in het werkland.

Hieronder volgt een toelichting op de belangrijkste punten die besproken zijn tijdens de expertmeeting, gevolgd door een inhoudelijke reactie en conclusie.

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1430

⁶ De exporttermijn bedraagt volgens het voorlopig akkoord zes maanden voor personen die geen grensarbeider zijn.

⁷ Behalve als ze gedeeltelijk werkloos zijn. Gedeeltelijk werklozen ontvangen een werkloosheidsuitkering uit het werkland en zijn ook verzekerd in het werkland.

A. Over de voor- en nadelen van de herziening

De experts wezen erop dat de wijziging van het woonlandbeginsel naar het werklandbeginsel bij werkloosheid zowel voor- als nadelen heeft.

Het werklandbeginsel heeft – aldus de experts- als voordeel dat er sprake is van gelijke behandeling: grensarbeiders ontvangen bij werkloosheid, net als werknemers die in één lidstaat wonen en werken, een uitkering uit het werkland. Dit systeem is eerlijker, omdat de werkloze de uitkering ontvangt uit de lidstaat waar ook de premies zijn afgedragen. Daarnaast is er sprake van uniformering. Dit is voor de burger en de uitvoering eenvoudiger:

- Het werklandbeginsel geldt onder de huidige Verordening voor alle socialezekerheidsuitkeringen, behalve voor werkloosheidsuitkeringen. Onder het voorlopig akkoord vervalt de uitzondering voor werkloosheidsuitkeringen en geldt het werklandbeginsel voor alle uitkeringen.
- Ook wordt de positie van volledig en gedeeltelijk werklozen gelijkgetrokken. Beide categorieën ontvangen onder het voorlopig akkoord een werkloosheidsuitkering uit het werkland.
- Private aanvullingen op werkloosheidsuitkeringen (PAWW) die voortvloeien uit afspraken tussen sociale partners worden vanuit het werkland betaald. Na invoering van het werklandbeginsel ontvangen grensarbeiders zowel de WW-uitkering als de PAWW uit Nederland (nu: werkloosheidsuitkering uit het woonland en PAWW uit Nederland).

Volgens de experts zal voor sommige grensarbeiders de herziening voordelig uitpakken en voor anderen weer nadelig. Dat hangt van hun persoonlijke situatie af. Volgens hen zijn sommige grensarbeiders, zoals Nederlanders die in België werken, meer gericht op het woonland (Nederland). Zij hebben meer kennis van de werking van het WW-stelsel in het woonland en de verplichtingen die daarbij komen kijken. Andere grensarbeiders, zoals de Nederlanders die in België wonen en in Nederland werken, zijn juist meer op het werkland gericht.

B. Over de knelpunten en aandachtspunten voor de uitvoering

Hieronder volgt een opsomming van de voornaamste knelpunten en punten van aandacht die de deelnemers hebben signaleerd.

- a. Het voorlopig akkoord voorziet in een exporttermijn van 15 maanden voor grensarbeiders en van zes maanden voor personen die geen grensarbeider zijn. Er is op gewezen dat dit onderscheid ertoe kan leiden dat mensen zich voordoen als grensarbeider. Hierdoor kan in de praktijk discussie ontstaan over wanneer iemand beschouwd moet worden als grensarbeider.
- b. Het systeem van het werklandbeginsel houdt in dat de grensarbeider moet kiezen of hij of zij zich beschikbaar wil stellen in het werkland of in het woonland (*zie box 1, onderdeel 1 A en B*). De grensarbeider moet zich daardoor verdiepen in twee systemen. Dit is ingewikkeld.
- c. De grensarbeider die ervoor kiest om zich in het woonland beschikbaar te stellen heeft te maken met de maximale exporttermijn van 15 maanden. De maximale uitkeringsduur in Nederland, België en Duitsland is echter langer dan deze exporttermijn. De grensarbeider die de uitkering exporteert kan daardoor opgebouwde rechten verliezen. Onbedoeld effect hiervan kan zijn dat grensarbeiders zich bij hun keuze voor werkland of export naar woonland dan niet meer laten leiden door de beste werkherkenningskansen, maar door de vraag of zij hun opgebouwde rechten behouden.
- d. De invoering van het werklandbeginsel brengt mee dat gerechtigden op een werkloosheidsuitkering in een andere lidstaat (namelijk het

werkland in plaats van het woonland) sociaal verzekerd raken. Dit raakt de premie- en verzekeringsplicht voor alle sociale verzekeringen, inclusief de zorg. Het is van belang om hier mensen goed over voor te lichten.

- e. Invoering van het werklandbeginsel kan in voorkomende gevallen leiden tot discoördinatie tussen de premie- en de belastingheffing.
- f. De gewijzigde regels met betrekking tot de premieplicht als iemand naast de werkloosheidsuitkering in het woonland gaat werken (*zie box 1 punt 2*) vormen een drempel voor de werkloze grensarbeider om in het woonland (gedeeltelijk) aan het werk te gaan. De in het woonland gevestigde werkgever moet dan namelijk in een andere lidstaat premies afdragen. Dit brengt administratieve lasten voor de werkgever mee.

C. Over de wijze van informatieverstrekking

Alle experts onderschreven het belang van een goede en tijdige informatieverstrekking aan grensarbeiders bij een eventuele wijziging van de coördinatieverordening. De informatie moet in toegankelijke, eenvoudig te begrijpen taal zijn verwoord. Daarnaast is het belangrijk dat er vertalingen van de informatie zijn. De experts riepen op om zo veel mogelijk te zorgen dat grensarbeiders weten waar ze sociaal verzekerd zijn en welke handelingen invloed kunnen hebben op hun sociale zekerheidspositie, zoals het part time gaan werken naast een werkloosheidsuitkering.

De experts deden tevens de oproep om het «land in te gaan» en informatiebijeenkomsten te organiseren. Wanneer dit weer mogelijk is, is het van belang om de informatieverstrekking niet enkel digitaal te doen, maar de mensen die het aangaat samen te brengen.

D. Conclusie en reactie op gesignaleerde knelpunten en aandachtspunten

De expertmeeting heeft een goed beeld opgeleverd van knelpunten en aandachtspunten die van belang zijn bij de uitwerking van een eventueel akkoord. De belangrijkste conclusie is dat de invoering van het werklandbeginsel voor- en nadelen heeft voor grensarbeiders. Hoe de herziening voor individuen uitpakt hangt af van hun persoonlijke situatie. Over het algemeen zijn grensarbeiders die uit Nederland komen meer gericht op de Nederlandse WW en grensarbeiders met een Belgische achtergrond meer gericht op het Belgische werkloosheidsstelsel.

Het voorlopig akkoord voorziet in overgangsrecht voor bestaande situaties. Niettemin kan de wijziging belangrijke gevolgen hebben voor de sociale zekerheidspositie (inclusief de zorg) van grensarbeiders. Alle aanwezigen benadrukten dan ook het belang van een adequate en actieve voorlichting aan de doelgroep. Dat belang onderschrijf ik. En daar ga ik ook actief mee aan de slag in het geval er een akkoord wordt bereikt.

Wat betreft de gesignaleerde knelpunten (paragraaf B) merk ik op dat de inzet van Nederland er in de onderhandelingen op gericht was om het huidige woonlandstelsel te behouden (*zie box 1, onderdeel 1*). Grootste bezwaar tegen de invoering van het werklandbeginsel betreft de verruiming van de exportmogelijkheden. Ook heb ik mij in de onderhandelingen ingezet voor behoud van het huidige systeem van verzekeringsplicht (*zie box 1, onderdeel 2*). Zodat de uitkeringsgerechtigde die naast de werkloosheidsuitkering part time in het woonland wil gaan werken ook verzekerd raakt in het land waar (part time) wordt gewerkt. Hiermee worden administratieve lasten voor de nieuwe werkgever in het woonland voorkomen. Er was voor beide punten helaas onvoldoende draagvlak. Dat neemt niet weg dat bij de eventuele totstandkoming van een akkoord oog

moet zijn voor de genoemde aandachtspunten. Eerder noemde ik het belang van een uitgebreide en gerichte voorlichting. Daarnaast zal er sprake zijn van een verschuiving van accenten in de uitvoering en handhavingsactiviteiten van UWV.

2. Beleidswijziging UWV naar aanleiding van HvJ EU Vester

In mijn brief van 6 juli 2020⁸ heb ik uw Kamer geïnformeerd dat het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Vester⁹ leidt tot een aanpassing van het beleid van UWV. Wanneer iemand onderworpen is aan de sociale zekerheidswetgeving van een andere lidstaat, daar arbeidsongeschikt raakt en er in die lidstaat geen recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of geen recht op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat, kan er door een verschil in wachttijd voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering tussen die lidstaat en Nederland een ongeoorloofd inkomenshiat ontstaan.

Volgens de beleidswijziging van UWV sluit in dat geval de wachttijd van de WIA – door het verkorten van de wachttijd van de WIA – aan bij het einde van de (kortere) wachttijd voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering van de lidstaat van laatste verzekering. Het beleid is niet beperkt tot mensen die in Nederland wonen. De beleidswijziging van UWV is per 1 januari 2021 ingegaan. Met het nieuwe beleid wordt in individuele situaties aangesloten bij de buitenlandse wachttijd voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering door het verkorten van de wachttijd van de WIA-uitkering. Dit beleid is van toepassing op alle *nieuwe* aanvragen vanaf 1 januari 2021. Hiernaast wordt dit beleid toegepast in alle *lopende* zaken waarbij de ingangsdatum van de pro rata WIA-uitkering nog niet definitief vaststaat en waarbij er ter overbrugging op grond van het vroegere beleid geen WW-uitkering of toeslag (TW) is toegekend, noch een uitkering ter overbrugging uit de bevoegde lidstaat.

Aangehecht bij deze brief treft u de uitvoeringstoets van UWV met betrekking tot deze beleidswijziging. Hoewel het hier gaat om een wijziging van het eigen beleid van UWV, waarvoor een uitvoeringstoets niet nodig is, is gekozen voor de vorm van een uitvoeringstoets om het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de hoogte te stellen van de impact van het nieuwe beleid. Ik zal dit nieuwe beleid ook in wetgeving vastleggen. UWV doet dan opnieuw een uitvoeringstoets. Uw Kamer zal die dan uiteraard ook ontvangen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3527

⁹ HvJ 14 maart 2019, zaak C-134/18, ECLI:EU:C:2019:212.