

Vergaderjaar 2018–2019

34 655

EU-voorstel: verordening herziening coördinatie sociale zekerheidsstelsels COM(2016)815¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 januari 2019

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² heeft kennisgenomen van de brieven van 6 juni 2018 en 5 juli 2018 over de Raad voor de Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 21 juni 2018.³ Naar aanleiding hiervan heeft zij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 18 juli 2018 een brief gestuurd.

De Minister heeft bij brieven van 17 september en 20 december 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

¹ Zie dossier E160052 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Lokin-Sassen (CDA), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV), Wever (VVD), Van Leeuwen (PvdD).

³ Geannoteerde agenda (Kamerstukken I 2017/18, 21 501-31, C) en verslag van de Raad WSBVC van 21 juni 2018 (Kamerstukken I 2017/18, 21 501-31, D).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 18 juli 2018

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft met belangstelling kennisgenomen van de brieven van 6 juni 2018 en 5 juli 2018 over de Raad voor de Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 21 juni 2018.⁴

Met bijzondere belangstelling hebben de leden van de **CDA**-fractie kennisgenomen van de informatie van de regering over de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over het Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels⁵, en de inzet van Nederland op de onderscheiden punten. Het goed functioneren van de Nederlandse economie is, zeker in de grensregio's, afhankelijk van de beschikbaarheid van arbeidskrachten die in nabuurlanden wonen en hier werken, of anderzijds in Nederland wonen en in de buurlanden als grensganger werken. Om die reden is de verordening van belang.

De leden van de CDA-fractie zijn het zeer eens met de stelling van de regering dat coördinatie van de nu 28, en straks 27, verschillende stelsels van sociale zekerheid ingewikkeld is en ook zal blijven, omdat er geen sprake is van samenhang (discoördinatie) tussen de coördinatieverordening sociale zekerheid en de bilaterale belastingverdragen. Is de regering op de hoogte van het rapport van de Commissie grenswerkers?⁶ Deze commissie heeft onderzoek gedaan naar fiscale, sociale zekerheids- en pensioenaspecten en een aantal oplossingen aan de hand gedaan. Hoe beoordeelt de regering deze voorstellen en hoe kunnen deze eventueel worden ingepast om de aantrekkelijkheid van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt te vergroten?

De leden van de CDA-fractie vragen ook hoe de betrokkenheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij deze verordening geregeld is. Hoe ziet dit ministerie erop toe en welke inbreng wordt geleverd om de grensoverschrijdende problematiek te minimaliseren?

Zien deze leden het goed, dan is er grote verdeeldheid in de Raad over een tweetal thema's, de werkloosheidsuitkering van grensarbeiders en de gezinsuitkeringen.

Ten aanzien van de werkloosheidsuitkering van grensarbeiders hebben de leden van de CDA-fractie de volgende opmerkingen. De Europese Commissie en een grote meerderheid van lidstaten is voor de invoering van het werklandbeginsel. De Nederlandse regering is voor het behoud van het huidige woonlandbeginsel. Ontegenzeggelijk kleven er voor- en nadelen aan beide stelsels. Kan de regering de verschillen aangeven en duiden, aan de hand van een overzicht van de betekenis voor Nederland van een expliciet behoud van het woonlandstelsel? De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om tot een compromis te komen,

⁴ Geannoteerde agenda (Kamerstukken I 2017/18, 21 501-31, C) en verslag van de Raad WSBVC van 21 juni 2018 (Kamerstukken I 2017/18, 21 501-31, D).

⁵ COM(2016)815.

⁶ Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken (Commissie grenswerkers, Vereniging voor Belastingwetenschap, 2017).

waarbij toepassing van het huidige woonlandbeginsel gecombineerd wordt met het keuzerecht voor grensarbeiders die langer dan vijf jaar aaneengesloten in een andere lidstaat verzekerd zijn geweest. Zou dit dan onder strikte voorwaarden neergelegd kunnen worden in de verordening?

Met betrekking tot de gezinsuitkeringen stelt de regering dat het niet haalbaar is gebleken om de indexatie van de gezinsbijslagen in de huidige verordening te realiseren. Volgens de huidige regeling is het werkland verantwoordelijk voor de gezinstoeslagen (en kinderbijslag) en moet het woonland slechts aanvullen tot het niveau dat in het woonland geldt. De draai die is gemaakt om voor de export naar derde landen uit te gaan van het woonlandbeginsel zou de Nederlandse regering ook in deze Europese verordening willen maken. Dat lijkt niet te lukken. Zou het dan niet beter zijn, zo vragen de leden van de CDA-fractie, om te zoeken naar een compromis, waarbij ook in de EU het woonland verantwoordelijk is voor gezinstoeslagen en waarbij het werkland, waar nodig, aanvult tot het niveau van het woonland.

De leden van de CDA-fractie hebben tevens een vraag over artikel 16 van Verordening nr. 883/2004, die nu voor wijziging voorligt. Daarin is bepaald dat in het belang van de migrerende werknemers twee lidstaten kunnen afwijken van de artikelen 11 tot en met 15 VO 883/2004. Dit nuttige vangnetartikel wordt steeds vaker toegepast. Artikel 16-verklaringen worden door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) echter niet meer afgegeven. Hoe ziet de regering deze gang van zaken?

Niet alleen de ingewikkeldheid van de wetgeving, maar ook de continue verandering van sociale en fiscale wetgeving in de lidstaten leidt tot discoördinatie; vandaar de lang geuite wens om tot een grenseffectrapportage te komen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dan ook of zij met het oog hierop mogelijkheden ziet om overleg te starten om hieromtrent een artikel aan deze verordening toe te voegen.

De leden van de commissie zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.H.G. Rinnooy Kan

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE-
GENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2018

Hierbij deel ik u mede dat de beantwoording van de Kamervragen van de leden van de CDA-fractie over de coördinatie van sociale zekerheidstelsels d.d. 18 juli jl., mede in verband met de benodigde interdepartementale afstemming, niet binnen de gestelde termijn mogelijk is.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Met deze brief ga ik in op de door de CDA-fractie gestelde vragen in uw brief van 18 juli jl. inzake de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels en geef ik een door u gevraagde reactie op de aanbevelingen in het rapport van de Commissie grenswerkers van de Vereniging voor Belastingwetenschap.⁷ Ik beantwoord de brief mede namens de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Medische Zorg en Sport.

In uw brief vraagt de CDA-fractie of de regering bekend is met het rapport van de Commissie grenswerkers en hoe de regering de voorstellen zoals opgenomen in het rapport beoordeelt. Ook wordt gevraagd hoe de voorstellen eventueel kunnen worden ingepast om de aantrekkelijkheid van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt te vergroten. Het kabinet is op de hoogte van dit rapport. Het vorige kabinet heeft reeds aan de Tweede Kamer een appreciatie op hoofdlijnen van dit rapport gegeven.⁸ Het huidige kabinet onderschrijft die reactie en vult deze met onderhavige brief aan.

Navolgend zal ik eerst in algemene zin ingaan op het bevorderen van de aantrekkelijkheid van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt, daarna de in uw brief gestelde vragen beantwoorden en vervolgens in de bijlage bij deze brief ingaan op de aanbevelingen van de Commissie grenswerkers.

Bevorderen aantrekkelijkheid grensoverschrijdende arbeidsmarkt

Het goed functioneren van de Nederlandse economie, zeker in de grensregio's, kan worden bevorderd door beschikbaarheid van arbeidskrachten en een goed functionerende informatiestructuur aan weerszijden van de grens. Dit levert economische groei op voor de grensregio's. De Europese Commissie berekent deze op 8% en uitgaande van de hypothese dat er geen grensbelemmeringen meer zijn, stelt het Centraal Planbureau dat er baten zijn voor de werkgelegenheid, lonen en het Bruto Regionaal Product in grensregio's.⁹

De grensoverschrijdende pendel tussen Nederland en de buurlanden is, indien afgezet tegen de omvang en de nabijheid van de arbeidsmarkten van de buurlanden, echter beperkt.

De redenen daarvoor zijn divers, zoals verschillen in sectorsamenstelling tussen regio's aan weerszijden van de grens, relatief grote afstanden voor woon- werkverkeer doordat stedelijke gebieden vaak verder weg liggen, weinig aanbod van tijdelijk werk bij de buurlanden, een gebrek aan bewustzijn bij werkzoekenden en werkgevers van de kansen die er in het buurland liggen, een van nature op het binnenland georiënteerde arbeidsbemiddeling, gebrekkige kennis van taal en cultuur in het buurland, geen zicht op vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in het nabije buurland

⁷ Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken (Commissie grenswerkers, Vereniging voor Belastingwetenschap, 2017).

⁸ Kamerstukken II, 2016–2017, 32 851, nr. 35.

⁹ Kamerstukken II, 2017–2018, 22 112, nr. 2425 en Kamerstukken II, 2016–2017, 32 851, nr. 33.

en complexiteit door verschillende stelsels voor sociale zekerheid en belastingen.

Lang niet elke maatregel tegen deze belemmeringen leidt, op korte termijn, tot oplossingen. Desalniettemin, is er consensus dat het nodige kan en moet gebeuren om grensarbeid te stimuleren, zodat de mogelijkheden die er zijn beter benut worden. Tot die conclusie is het interbestuurlijke actieteam grensoverschrijdende economische en arbeid ook gekomen in haar rapport dat op 30 januari 2017 is gepubliceerd.¹⁰ Over de voortgang van dat actieteam heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laatstelijk nog in april 2018 de Tweede Kamer geïnformeerd.¹¹ De acties die we (rijksoverheid, regionale overheden, VNG, MKB-Nederland) voor het stimuleren van de grensoverschrijdende economie en arbeid uitvoeren, staan in dat rapport en die beschouwt het kabinet als leidend bij het stimuleren van grensarbeid. Belangrijke onderwerpen daarin zijn een goede en betrouwbare informatievoorziening, gerichte grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling, meer buurtaalonderwijs en cultuur, stages en leerplekken over de grens, mobiliteit en ondernemerschap.

Op het terrein van de sociale zekerheid vervult verordening (EG) nr. 883/2004 (hierna: coördinatieverordening) een belangrijke coördinerende functie tussen de verschillende sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten. De coördinatieverordening beoogt bepaalde belemmeringen voor het vrij verkeer van burgers, en dus ook in de grensregio's, weg te nemen.

Zo is volgens deze verordening altijd het sociaal zekerheidsstelsel van één lidstaat van toepassing op personen die van hun recht op vrij verkeer gebruik maken. Ook is duidelijk in welk land zij verzekerd zijn voor de sociale zekerheid (tevens de lidstaat die gerechtigd is tot premieheffing) en onder welke voorwaarden zij een uitkering kunnen aanvragen of aanspraak hebben op zorg. De coördinatieverordening laat de bevoegdheid voor het inrichten van de sociale zekerheidsstelsels bij de lidstaten.

De heffing van directe belastingen bij werknemers in grensoverschrijdende situaties behoort tot de bevoegdheden van lidstaten. Nederland maakt in belastingverdragen afspraken over de verdeling van heffingsrechten. Daarmee wordt dubbele belastingheffing voorkomen en een hindernis voor grenswerkers weggenomen. Specifiek in relatie tot buurlanden heeft Nederland in de belastingverdragen bijzondere bepalingen opgenomen om te voorkomen dat in Nederland wonende werknemers in een slechtere fiscale positie zouden komen te verkeren dan werknemers die uitsluitend in Nederland werkzaam zijn. Ook heeft Nederland zich ingezet om ervoor te zorgen dat werknemers die in het buitenland werken niet in een slechtere fiscale positie komen te verkeren ten opzichte van hun buitenlandse collega's.

De fiscale en sociale zekerheidsaspecten van grensoverschrijdend werken blijven complex. De complexiteit volgt uit het feit dat voor grenswerkers rechtsstelsels van twee verschillende landen gelden. Daarnaast bestaat er een bepaalde discoördinatie tussen de coördinatieverordening en de bilaterale belastingverdragen die tussen de lidstaten van toepassing zijn. Dit komt doordat de regels in de bilaterale belastingverdragen en de coördinatieverordening producten zijn van twee separate rechtsgebieden met beide hun eigen interne logica en doelstellingen en bezwaren tegen aanpassingen. De (potentiële) grenswerker kan door één of meer van

¹⁰ Kamerstukken II, 2016–2017, 32 851, nr. 33

¹¹ Kamerstukken II, 2017–2018, 32 851, nr. 38.

bovenstaande factoren en afhankelijk van zijn persoonlijke situatie, (financieel) voor- of nadeel ondervinden van werken over de grens.

Het kabinet wil belemmeringen zoveel mogelijk wegnemen. Er zullen altijd tot op zekere hoogte knelpunten of verschillen tussen de sociale zekerheidswetgeving en belastingwetgeving bestaan. Los van de wenselijkheid van aanpassing geldt daarnaast voor de coördinatieverordening dat dit een Europese verordening is. Aanpassing kan alleen worden bewerkstelligd als de Europese Commissie, de Raad (met 27 andere lidstaten) en het Europees Parlement hieraan meewerken. Dit betekent dat de mogelijkheden tot aanpassing van de coördinatieverordening beperkt zijn. Dit geldt zeker op dit moment. De onderhandelingen over een wijziging van de coördinatieverordening zijn al in een vergevorderd stadium. De WSBVC Raad heeft op 21 juni jl. een algemene oriëntatie over de herziening van deze coördinatieverordening vastgesteld. De onderhandelingen in de Raad zijn daarmee afgerond. Nu ook het Europees Parlement op 11 december jl. een standpunt heeft uitgebracht, gaan de trilogon tussen Commissie, Europees Parlement en Raad van start. Het Raadsvoorzitterschap zal nu, met het mandaat van de Raad, een centrale rol namens de lidstaten vervullen in deze trilogon. De invloed van één lidstaat zal hierin beperkt zijn.

In uw brief gestelde vragen

1. Betrokkenheid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In uw brief vraagt u hoe het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties («BZK») betrokken is bij de huidige onderhandelingen inzake de wijzigingen van de coördinatieverordening. Het Ministerie van BZK is, evenals andere ministeries, betrokken door middel van de totstandkoming van het kabinetsstandpunt in het BNC-fiche en op ambtelijk niveau bij de instructies ten behoeve van de onderhandelingen (COREPER-verband).

2. Uitleg verschillen woon- en werklandbeginsel en betekenis voor Nederland van behoud van het woonlandstelsel

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de verschillen tussen het woonlandbeginsel en het werklandbeginsel kan aangeven en duiden aan de hand van een overzicht van de betekenis voor Nederland van een expliciet behoud van het woonlandstelsel. Ook vragen zij of het mogelijk is om tot een compromis te komen, waarbij toepassing van het huidige woonlandbeginsel wordt gecombineerd met het keuzerecht voor grensarbeiders die langer dan vijf jaar aaneengesloten in een andere lidstaat verzekerd zijn geweest. Hieronder wordt ingegaan op dit verzoek.

In juni jl. heeft de Raad van Ministers een algemene oriëntatie vastgesteld over de herziening van de coördinatieverordening. Op 11 december jl. is de plenaire vergadering van het Europees Parlement akkoord gegaan met het onderhandelingsmandaat van het EMPL-comité ten aanzien van de wijziging van de coördinatieverordening. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 4 december jl. heb ik de positie van het EMPL-comité met betrekking tot het hoofdstuk werkloosheid in verhouding tot de Nederlandse inzet nader toegelicht.¹² Korthedshalve verwijs ik daarnaar. In het antwoord op de vraag van de CDA-fractie ga ik hieronder in op de invoering van het werklandbeginsel zoals overeengekomen in de algemene oriëntatie van de Raad.

¹² Kamerstukken II, 2018–2019, 21 501-31, nr. 503.

Huidige regeling woonlandbeginsel

De coördinatieverordening regelt welke lidstaat de uitkering betaalt als iemand in het ene land woont en in het andere land werkt. Hoofregel is dat de volledig werkloze recht heeft op uitkering in zijn of haar woonland (woonlandbeginsel). Het werkland vergoedt het woonland voor de werkloosheidsuitkering over de eerste drie of vijf maanden, afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden. Voor mensen die geen grensarbeider zijn (bijvoorbeeld seizoenarbeiders, gedetacheerden of werknemers in het internationaal transport) en die zich beschikbaar stellen in het werkland, geldt een aparte regeling. Zij hebben recht op uitkering in het werkland onder de voorwaarde dat zij hun verblijf daar voortzetten. Als deze «niet-grensarbeider» alsnog terugkeert naar het woonland mag deze de werklanduitkering drie maanden exporteren. Voorwaarde voor export is wel dat de werkloze eerst vier weken beschikbaar is geweest voor de Nederlandse arbeidsmarkt en in het woonland naar werk zoekt. Als de werkloze na het verstrijken van de drie maanden nog steeds werkloos is en niet is teruggekeerd naar het werkland, maakt hij of zij aanspraak op uitkering in het woonland. De uitkering uit het werkland wordt op de duur van de woonlanduitkering in mindering gebracht

Invoering werklandbeginsel volgens de algemene oriëntatie van de Raad van Ministers

Op grond van het werklandbeginsel krijgt de werkloze (die tijdens zijn werk in een andere lidstaat woonde) na drie maanden werken een uitkering uit het werkland. Werkt iemand korter dan drie maanden, dan krijgt de werkloze uitkering uit het woonland.¹³ Zoals hierboven beschreven, maakt de huidige systematiek onderscheid tussen grensarbeiders en mensen die geen grensarbeider zijn. Dit onderscheid verdwijnt in de algemene oriëntatie van de Raad.

Het werklandbeginsel kent twee mogelijkheden:

- 1) Of de werkloze houdt de woonplaats in de andere lidstaat aan, maar stelt zich beschikbaar voor de arbeidsmarkt van het werkland. Als Nederland het werkland is, dan is er recht op een uitkering uit hoofde van de Werkloosheidswet («WW») onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor WW-gerechtigden die in Nederland wonen.
- 2) Of de werkloze besluit zich beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt van het woonland. Dan mag de werkloze de uitkering drie maanden vanuit Nederland naar het woonland exporteren. Betrokkene hoeft zich niet eerst vier weken beschikbaar te stellen in Nederland, maar mag meteen vertrekken. Na die drie maanden vervalt het recht op uitkering. Het UWV heeft de bevoegdheid om de exporttermijn te verlengen, maar hoeft van deze bevoegdheid geen gebruik te maken.

Betekenis van behoud van het woonlandbeginsel

Nederland is vaker werkland dan woonland. Door het werklandbeginsel zullen dan ook meer werklozen instromen in de WW. Een termijn van drie maanden werken acht ik te kort om een band te veronderstellen tussen de werkloze en het land dat de uitkering betaalt. Het werkland moet de uitkering betalen, ook als de werkloze zijn of haar woonplaats in de andere lidstaat aanhoudt. Hoewel er in de algemene oriëntatie van de Raad ook

¹³ De volledig werkloze die recht op werkloosheidsuitkering zou hebben in het werkland *zonder daarbij een beroep te doen op het beginsel van de samentelling van tijdvakken*, mag er ook voor kiezen om een uitkering in het werkland aan te vragen als hij of zij minder dan drie maanden heeft gewerkt.

afspraken zijn vastgelegd over verificaties, maakt deze vorm van export het voor de lidstaat die de uitkering betaalt moeilijker te controleren of iemand nog beschikbaar is voor de arbeidsmarkt in het werkland en actief naar werk zoekt of bijvoorbeeld inkomsten in het woonland heeft. Vanuit de gedachte dat de uitkeringsinstantie van de woonplaats het dichtst bij de betrokkene staat, zou het woonland hiervoor verantwoordelijk moeten zijn. Tot slot hebben werklozen die wonen in een lidstaat met een laag prijspeil en een werkloosheidsuitkering ontvangen uit een lidstaat met een hoog uitkeringsniveau weinig prikkel om weer aan het werk te komen. Om deze redenen is Nederland voorstander van het handhaven van het woonlandbeginsel. Nederland heeft tegen de in de Raad bereikte algemene oriëntatie gestemd. De invoering van het werklandbeginsel na drie maanden heeft een belangrijke rol gespeeld in die afweging.

Overigens kent de huidige woonlandregeling ook nadelen. Zo is Nederland geen voorstander van de hierboven beschreven exportregeling voor mensen die geen grensarbeider zijn. Daarnaast is de vergoedingssystematiek administratief belastend voor de uitvoering. Deze nadelen wegen echter niet op tegen de voordelen van het behoud van het woonlandbeginsel.

Ten aanzien van de vraag of het mogelijk is om tot een compromis te komen, waar een keuzerecht voor grensarbeiders deel van uitmaakt, merk ik op dat er principiële bezwaren zijn tegen een keuzerecht. Een keuzerecht kan gedrag in de hand werken, waarbij de werkloze kiest voor de lidstaat met de beste uitkeringsvoorwaarden in plaats van de lidstaat met de beste kansen voor werkhervatting. Daarmee wordt een hoofddoelstelling van de WW ondergraven. Hiermee zet een keuzerecht ook de evenredige lastenverdeling tussen lidstaten onder druk: lidstaten met een relatief hoog uitkeringsniveau moeten dan vaker de werkloosheidsuitkering betalen, namelijk zowel aan werklozen die in dat land werken als aan werklozen die in dat land wonen.

3. Is het – aangezien indexatie van de gezinsbijslagen onhaalbaar is gebleken – beter om te komen tot een compromis waarbij in de Europese Unie het woonland verantwoordelijk is voor gezinstoeslagen en het werkland, waar nodig, aanvult tot het niveau van het woonland

U vraagt of het mogelijk is een compromis te bereiken waarbij in de Europese Unie het woonland verantwoordelijk is voor gezinstoeslagen en het werkland, waar nodig, aanvult tot het niveau van het woonland. Dit zou inderdaad een alternatief kunnen zijn. Zoals ik de Tweede Kamer heb laten weten middels de geannoteerde agenda voor de Raad WSBVC van 15 maart jl,¹⁴ is het propageren van dit compromis onderdeel van mijn lange termijn strategie om te komen tot een gewijzigd exportbeleid van de gezinstoeslagen.

4. Hoe ziet de regering de gang van zaken waarbij de Sociale Verzekeringsbank geen artikel 16-verklaringen meer afgeeft

Artikel 16 van de coördinatieverordening geeft lidstaten de mogelijkheid om bij het vaststellen van de toepasselijke wetgeving in bepaalde gevallen af te wijken van de artikelen 11 tot en met 15 van de coördinatieverordening. Het sluiten van een zogenoemde «artikel 16 overeenkomst» is een discretionaire bevoegdheid van de betrokken lidstaten.

De leden van de CDA-fractie stellen in uw brief van 18 juli jl. dat de Sociale verzekeringsbank (SVB) dergelijke overeenkomsten niet meer afgeeft. Ik

¹⁴ Kamerstukken II, 2017-2018, 21 501-31, nr. 331.

kan hierop aangeven dat artikel 16-overeenkomsten nog steeds worden afgesloten door de SVB. In 2016 verzocht de SVB circa 1.000 maal om toepassing van een artikel 16-overeenkomst in het buitenland. Dat betreft verzoeken om de Nederlandse wetgeving toe te passen. Circa 1.800 maal is ingestemd met een artikel 16-overeenkomst waarin een buitenlandse instantie verzocht om toepassing van de wetgeving van de andere lidstaat.

5. Grenseffectrapportage

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om overleg te starten om een artikel aan de coördinatieverordening toe te voegen dat voorziet in een grenseffectrapportage.

Aan veel voorstellen voor Europese wet- en regelgeving gaan impact assessments vooraf. Daarin hebben, mede door het automatisch grensoverschrijdende karakter van Europese voorstellen, grenseffecten een plaats. Ook aan de huidige in onderhandeling zijnde voorgestelde wijziging van de coördinatieverordening is een impact assessment voorafgegaan. In dit impact assessment staan grenseffecten centraal. Een toets voorafgaand aan de inwerkingtreding van een voorstel is effectiever en daar voorziet een impact assessment in. Daar voegt een artikel dat voorziet in een grenseffectrapportage na inwerkingtreding van het voorstel weinig toe.

Het kabinet heeft ook op nationaal niveau aandacht voor de gevolgen van grenseffecten. Ik kom daar hierna in de bijlage bij aanbeveling 2 van de Commissie grenswerkers op terug.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Aanbevelingen van de Commissie grenswerkers van de Vereniging voor Belastingwetenschap

Navolgend worden de aanbevelingen weergegeven met daaronder de reactie van het kabinet.

Aanbeveling: 1. Informatievoorziening

Grenswerkers verdienen een goede informatievoorziening op individueel niveau (zogenoemde grenstransparantie). Aangezien de grenswerker te maken heeft met ten minste twee staten dienen bevoegde instanties zoals belastingdiensten, sociale verzekeringsinstanties en arbeidsbemiddelende instanties bilateraal (fysiek) samen te werken. Een goed voorbeeld van grensoverschrijdende samenwerking is het Team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen, waarin de Nederlandse, Duitse en Belgische belastingdienst is vertegenwoordigd.

Het kabinet is van mening dat een goede informatievoorziening aan grensarbeiders cruciaal is. Die conclusie is ook getrokken in het actieteam grensoverschrijdende economie en arbeid¹⁵. Het bestaande stelsel is daarvoor adequaat ingericht. Met behulp van professionele begeleiding vanuit een stelsel van digitale en persoonlijke informatievoorziening met websites, grensinformatiepunten (frontoffices) en experts van bijvoorbeeld de SVB of het Team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen (de backoffices) worden grenswerkers ondersteund bij het doorgronden van de wet- en regelgeving die van toepassing kan zijn als je als grensarbeider werkt of wilt gaan werken. Dit stelsel (zowel de websites als de front- en backoffices) is samen met de buurlanden ingericht en wordt ook gezamenlijk operationeel gehouden met experts uit alle drie de landen. Op deze structuur heeft een evaluatie plaatsgevonden. Het kabinet onderschrijft de uit deze evaluatie voortgekomen meerwaarde van het stelsel en heeft daarom besloten vanaf 2019 aan structurele financiering te zullen bijdragen.^{16 17}

Aanbeveling: 2. Grenseffectentoets

Bij de totstandkoming van wetgeving en administratieve procedures inzake grenswerkers dient net als op EU-niveau zowel door de wetgevende als door de uitvoeringsinstanties standaard een (grens)effectentoets plaats te vinden.

Het kabinet vindt het van belang om bij nieuwe wet- en regelgeving de grenseffecten in voldoende mate in de afwegingen te betrekken. In de brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 20 april 2018 staat aangekondigd,¹⁸ dat gezien wordt hoe expertise kan worden ingeschakeld in een aantal concrete beleidsdiscussies, teneinde grenseffecten in een aantal gevallen vroegtijdig te identificeren. In de brief van 26 november jl aan de Tweede Kamer gaat de Staatssecretaris van BZK verder in op de wijze waarop hij dat wil doen.¹⁹

Aanbeveling: 3. Dubbele economische heffing

De Europese Commissie dient in de ontwerp-richtlijn voorkoming dubbele belasting naast het voorkomen van dubbele belasting eveneens aandacht te besteden aan de voorkoming van dubbele economische heffing. De voor- en nadelen van deze dubbele economische heffing voor zowel grenswerkers als voor lidstaten dienen te worden onderzocht.

¹⁵ Kamerstukken II, 2016–2017, 32 851, nr. 33.

¹⁶ Kamerstukken II, 2017–2018, 32 851, nr. 37.

¹⁷ Kamerstukken II, 2017–2018, 32 851, nr. 50.

¹⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 32 851, nr. 38.

¹⁹ Kamerstukken II, 2018–2019, 32 851, nr. 53.

De schrijvers van het rapport doen de aanbeveling aan de Europese Commissie. De Europese richtlijn waar in het rapport naar wordt verwezen, is inmiddels aangenomen en dient uiterlijk 30 juni 2019 geïmplementeerd te zijn.²⁰ Deze richtlijn bevat mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de Europese Unie. Met de mechanismen in deze richtlijn kunnen geschillen over de uitleg en toepassing van belastingverdragen in individuele gevallen worden opgelost. Dubbele belasting wordt daarmee vaker voorkomen, ook voor grenswerkers. Er zijn geen aanwijzingen dat deze richtlijn op korte termijn wordt aangepast.

In het rapport komt naar voren dat deze aanbeveling ziet op de situatie dat een persoon premies sociale zekerheid betaalt in een EU-lidstaat, terwijl hij belasting verschuldigd is in een andere EU-lidstaat. In de lidstaat waar belasting verschuldigd is, wordt sociale zekerheid vervolgens deels uit de algemene middelen gefinancierd. De opstellers van het rapport zien deze situatie als een vorm van economische dubbele premieheffing. De geschetste situatie komt voort uit het feit dat landen hun eigen keuzes kunnen en willen maken op het vlak van de financiering van sociale zekerheid. Een pasklare oplossing voor deze problematiek is er daarom niet. Ook het Nederlands kabinet hecht eraan om eigen keuzes te kunnen maken op het vlak van de financiering van de sociale zekerheid.

Aanbeveling: 4. Juiste statistische cijfers grensverkeer

Om een juist beeld van de (grens)effecten van wetgeving en administratieve procedures te verkrijgen is het van belang dat er juiste cijfers over grenswerkers zijn. Eurostat, bijvoorbeeld, heeft geen exacte cijfers van grenswerkers. Eurostat en nationale statistiekenorganisaties dienen aan de hand van een uniform begrip «grenswerker», waaronder zowel de werknemer als de zelfstandige kan worden verstaan, statistische gegevens te verzamelen.

Informatie is nodig om beleidsmakers handvatten te bieden om te bepalen waar kansen liggen en daar hun beleid op te richten. Grensstatistieken kunnen ook scholen en werkgevers helpen om het inzicht in de mogelijkheden te vergroten en daar bijvoorbeeld het onderwijs curriculum of wervingsactiviteiten op aan te passen. Het kabinet vindt het daarom van belang dat er juiste data beschikbaar zijn voor met name gemeenten, provincies en euregionale samenwerkingsverbanden in de grensregio, zodat zij beter in staat zijn om bijvoorbeeld de mogelijkheden voor grensoverschrijdende mobiliteit van werkzoekenden te bevorderen. De Ministeries van BZK, EZK en SZW hebben, ter uitvoering van een toezegging van de toenmalige Minister van BZK in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer dd 15 februari 2017, opdracht gegeven voor een evaluatie van de grensstatistiekonderzoeken zoals die zijn uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek en de statistiekbureaus van de buurlanden. Centraal stond daarin de vraag wat de onderzoeken hebben opgeleverd en in hoeverre de in de onderzoeken gebruikte indicatoren bijdragen aan het ontwikkelen van doeltreffend (regionaal) grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid. De evaluatie is op 26 november jl. door de Staatssecretaris van BZK naar de Tweede Kamer verstuurd.

Uit de evaluatie blijkt dat de uitgevoerde onderzoeken naar grensstatistieken een goede inkijk geven in overeenkomsten en verschillen van de arbeidsmarkten aan weerszijden van de landsgrens. Op dit moment worden statistieken nog weinig gebruikt in het vormgeven van beleid. De hoofdoorzaak daarvan is dat de data structureler en meer regionaal gedetailleerd beschikbaar zouden moeten zijn. Goede beschikbaarheid,

²⁰ PbEU 2017, L 265.

het juiste detailniveau en vergelijkbaarheid zijn de randvoorwaarden om het potentieel van de grensstatistieken te benutten. Het kabinet zet zich daarom de komende periode in om met relevante stakeholders aan beide zijden van de grens afspraken te maken om statistieken met het juiste detailniveau gestructureerd en structureel te realiseren. Op die wijze brengen we de verantwoordelijke regionale arbeidsmarktpartijen in de positie om grensoverschrijdende marktbeperkingsplannen, zoals ook geformuleerd in de Actieagenda Grensoverschrijdende Economie en Arbeid (actiepunt 7), op te kunnen stellen en goed te onderhouden.

Aanbeveling 5: Voorkoming dubbele belasting en vrij verkeer van personen

Idealiter zou een aanvullend artikel op artikel 48 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie kunnen worden geformuleerd. De tekst zou moeten luiden:

«De Raad stelt na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen, volgens een gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen vast die betrekking hebben op het voorkomen van dubbele belasting, voor zover deze noodzakelijk zijn om het vrij verkeer van personen, die in een lidstaat wonen en in een of meerdere lidstaten werken, te bewerkstelligen en de samenhang met de maatregelen genoemd in artikel 45 respectievelijk artikel 48 VWEU te verwezenlijken. Wanneer een lid van de Raad verklaart dat een ontwerp van wetgevingshandeling als bedoeld in de eerste alinea afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van zijn fiscaal stelsel, met name het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan, of gevolgen zou hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel, kan hij met gegronde redenen verzoeken dat de aangelegenheid wordt voorgelegd aan de Europese Raad. In dat geval wordt overlegd met dat lid en de gewone wetgevingsprocedure wordt geschorst. Na bespreking zal de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing:

- a) het ontwerp terugverwijzen naar de Raad, waardoor de schorsing van de gewone wetgevingsprocedure wordt beëindigd, of*
- b) niet handelen of de Commissie verzoeken een nieuw voorstel in te dienen; in dat geval wordt de aanvankelijk voorgestelde handeling geacht niet te zijn vastgesteld.»*

De heffing van directe belastingen bij werknemers in grensoverschrijdende situaties en de afspraken in belastingverdragen over het voorkomen van een dubbele belasting behoren tot de bevoegdheden van lidstaten. De invulling van deze bevoegdheden mag er niet toe leiden dat aan EU-werknemers de vrijheden zouden worden ontzegd die voor hen binnen de Europese Unie gelden. Gegeven deze uitgangspunten acht het kabinet de voorgestelde wijziging van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie («VWEU») niet opportuun. Bovendien heeft een wijziging van het VWEU de nodige voeten in de aarde en betreft dit een (zeer) langdurig proces. Wel onderschrijft het kabinet het belang om zoveel mogelijk te voorkomen dat werknemers hindernissen ervaren bij hun grensoverschrijdende activiteiten. Nederland heeft daarom bijvoorbeeld in de belastingverdragen met zijn buurlanden bijzondere bepalingen opgenomen om te voorkomen dat in Nederland wonende werknemers in een slechtere fiscale positie zouden komen te verkeren dan werknemers die uitsluitend in Nederland werkzaam zijn. Ook heeft Nederland zich ingezet om ervoor te zorgen dat werknemers die in het buitenland werken niet in een slechtere fiscale positie komen te verkeren ten opzichte van hun buitenlandse collega's.

Aanbeveling 6: Derdelanders als grensarbeider laten werken

We bevelen aan om in artikel 79, lid 2, onderdeel b, VWEU op te nemen dat onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven als grenswerker in een andere lidstaat mogen werken.

Een wijziging van het VWEU, is iets wat op Europees niveau geregeld moet worden. Het is een zeer langdurig proces en momenteel bestaat voor geen enkele verdragsverandering op Europees niveau steun.

Daarnaast is het niet zo dat het onmogelijk is voor onderdanen uit derde landen, die legaal verblijven in de buurlanden, in Nederland als grenswerker te werken. Voor deze personen moet, net als voor de meeste derdelanders die hier willen werken, een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd door de werkgever tenzij zij vallen onder een uitzonderingscategorie.

Volgens een uitspraak van de Raad van State uit 2015 geldt dat een persoon afkomstig uit een derde land met een EU-partner die als grensarbeider in Nederland werkt, ook toegang heeft tot de Nederlandse arbeidsmarkt.²¹ Concreet: ingeval een Duitse burger die als grensarbeider in Nederland werkt, een partner heeft uit een derde land die legaal verblijft in Duitsland, dan mag deze partner uit het derde land ook, net als de Duitse burger zelf, in Nederland aan de slag zonder tewerkstellingsvergunning.

Aanbeveling 7: Inspanningsverplichting autoriteiten ten aanzien van woonplaats

De Nederlandse overheid zou in wetgeving moeten vastleggen dat een persoon geen dubbele woonplaats kan hebben voor de toepassing van de Nederlandse fiscale en socialezekerheidswetgeving.

Op nationaal niveau wordt de woonplaats van een natuurlijk persoon beoordeeld naar de omstandigheden. Bij de bepaling van de woonplaats dienen per geval alle feiten en omstandigheden in ogenschouw te worden genomen. Dit geldt zowel voor de beoordeling van de woonplaats van een natuurlijk persoon vanuit fiscaal als vanuit sociale zekerheidsperspectief. In de jurisprudentie en parlementaire geschiedenis is bevestigd dat voor de nationale beoordeling van de woonplaats van een natuurlijk persoon in het sociale zekerheidsrecht aansluiting gezocht dient te worden bij de fiscale kwalificatie van diezelfde persoon.

Het is niet wenselijk en proportioneel om in de Nederlandse wetgeving te verankeren dat een natuurlijk persoon geen dubbele woonplaats kan hebben voor toepassing van de Nederlandse fiscale en sociale zekerheidswetgeving. Binnen het kader van de belastingverdragen alsmede binnen het kader van de Europese coördinatieverordening wordt er reeds naar gestreefd te voorkomen dat men een dubbele woonplaats heeft. Binnen Europees verband worden in artikel 11 van Verordening (EG) nr. 987/2009 criteria gesteld ter beoordeling van de woonplaats van een persoon voor toepassing van de coördinatieverordening. Lidstaten dienen samen te werken en in overleg te treden indien er verschil van mening is over de woonplaats van een natuurlijk persoon. Ook de belastingverdragen kennen de mogelijkheid om in overleg te treden hieromtrent. Het komt hierdoor niet heel vaak voor dat een persoon een dubbele woonplaats heeft.

²¹ Zaaknummer: ECLI:NL:RVS:2015:2506.

Aanbeveling: 8. Inspanningsverplichting autoriteiten ten aanzien van woonplaats (vervolg)

Voor de bepaling van de woonplaats heeft de praktijk behoefte aan eenduidige geformuleerde criteria. De Nederlandse regering en de EU moeten zich daarom inspannen om in wetgeving helder vast te leggen welke elementen van doorslaggevend belang zijn bij de bepaling van de woonplaats van een persoon. Idealiter zou de woonplaatsvaststelling zowel voor de belasting- en premieheffing hetzelfde moeten zijn. Er dient in EU-verband maar een woonplaats te zijn. In het geval dat er tussen de lidstaten verschil van mening is over de woonplaats, dient artikel 11 Verordening nr. 987/2009 voor de belastingheffing en de sociale zekerheid leidend te zijn. Bij migratie moet het niet mogelijk zijn dat natuurlijke personen zich kunnen inschrijven in een basisadministratie van een lidstaat indien zij nog niet zijn uitgeschreven uit de administratie van de oorspronkelijke lidstaat.

Voor zowel de sociale zekerheid als de fiscaliteit wordt de woonplaats naar omstandigheden bepaald. Met deze open norm krijgt de woonplaats een materiële invulling. De bestaande woonplaats-benadering voor de fiscaliteit en sociale zekerheid is noodzakelijk, omdat de woonplaats sterk afhangt van de feitelijke situatie en dus ook geen statisch gegeven is. Het hanteren van al te formele criteria heeft het risico dat niet wordt aangesloten bij de feitelijke woonplaats. In het geval dat een natuurlijk persoon voor de belastingheffing of voor de sociale zekerheid inwoner is van meer landen, zijn zowel in belastingverdragen als in de coördinatieverordening bepalingen opgenomen om te voorkomen dat sprake is van een dubbele woonplaats. Mocht desondanks onduidelijkheid blijven bestaan over de fiscale woonplaats dan treden lidstaten en bij belastingverdragen de verdragsluitende staten met elkaar in overleg met als doel de onduidelijkheid weg te nemen.

Aanbeveling 9: Samenloop belasting- en premieheffing

Bij het werken in een ander land wordt de heffingsbevoegdheid over inkomsten uit niet-zelfstandige arbeid op basis van de zogenoemde 183 dagen-bepaling – die nog twee aanvullende eisen kent – toegevoegd aan de werkstaat als de duur de 183 dagen overschrijdt. Anders is de wetgeving van de woonstaat van toepassing.

Voor de verzekerings- respectievelijk premieplicht geldt dat in geval van detacheren conform artikel 12 Verordening nr. 883/2004 deze is toegevoegd voor de duur van twee tot vijf jaren aan de uitzendende staat. Bij tijdelijk werken in een andere staat dan de normale werkstaat zal na 183 dagen de verzekerings- en premieplicht divergeren van de belastingplicht. Dit leidt tot ongewenste (administratieve) effecten voor migrerende werkers.

In het belastingverdrag met Duitsland is ervoor gekozen dat personen die op het grensoverschrijdende bedrijventerrein werken de woonstaat voor alle heffingen laten prevaleren (zie artikel 14, par. 3 Verdrag Nederland-Duitsland 2012).

Wij bevelen aan deze oplossingsrichting tot algemeen beleid te verheffen bij verdragsonderhandelingen bij verdragen ter voorkoming van dubbele belasting en uit te breiden tot alle situaties. In geval van detachering zou de periode van verzekeringsplicht moeten worden teruggebracht naar twaalf maanden en de periode van belastingplicht zou moeten worden opgeschoefd naar twaalf maanden. Hiermee wordt de belasting- en premieheffing in een staat geconcentreerd.

De voorgestelde aanbeveling vergt een aanpassing van zowel de belastingverdragen als van de coördinatieverordening.

Voor de verdeling van heffingsrechten voor belasting sluit Nederland aan bij de internationaal gebruikelijke regels die hierover in het OESO-modelverdrag als uitgangspunt zijn geformuleerd. Nederland heeft bij de onderhandelingen over belastingverdragen met buurlanden geprobeerd zoveel mogelijk te komen tot coördinatie van belastingheffing en sociale zekerheid. Zo heeft Nederland bij de onderhandelingen over het huidige belastingverdrag met Duitsland voorgesteld om voor het recht om belasting te heffen over het loon van grensoverschrijdende werknemers aan te sluiten bij het stelsel van sociale zekerheid dat op grond van Verordening (EEG) nr. 1408/71 of Verordening (EG) nr. 2004/883 voor die werknemer is aangewezen. Duitsland vond dit een interessante gedachte, maar was daar destijds niet toe bereid. Duitsland wilde graag de op dit punt internationaal gebruikelijke verdeling blijven toepassen.²² Een volledige coördinatie van belasting- en premieheffing is niet haalbaar.

Wat betreft aanpassing van de detacheringstermijn in de coördinatieverordening heb ik de Tweede Kamer begin dit jaar geïnformeerd over de effecten die een verkorting van de detacheringstermijn met zich mee zouden brengen.²³ Hierdoor zou voor werknemers die in hetzelfde land werkzaam zijn sneller dezelfde sociale zekerheidswetgeving gelden en zouden sneller dezelfde premies verschuldigd zijn. Aan de andere kant zouden zowel werknemers, werkgevers als sociale zekerheidsinstellingen geconfronteerd kunnen worden met grotere administratieve lasten als gevolg van de toenemende wijzigingen van de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving. Bovendien is in de onderhandelingen in de Raad gebleken dat dit niet haalbaar is binnen het huidige krachtenveld in de Raad.

Aanbeveling: 10. Multidisciplinaire aanpak

Bij de onderhandelingen over belastingverdragen dienen ook sociale zekerheidsexperts te worden betrokken, waarbij ernaar wordt gestreefd dat de toewijzingsregels in de (internationale) socialezekerheidsregeling en belastingverdragen «samenvallen».

Het betrekken van socialezekerheidsexperts bij de verdragsonderhandelingen met België en Duitsland wordt al in de praktijk gebracht. Daarmee wordt onder andere nagestreefd om waar mogelijk discoordinatie tussen belasting- en premieheffing te voorkomen.

Aanbeveling: 11. Gelijktijdige gelijke behandeling in werkstaat én woonstaat en compensatie

Voor grensoverschrijdend werken dient te gelden: gelijke behandeling in de werkstaat, wat onder andere betekent gelijke loonkosten, gelijk bruto respectievelijk nettoloon. Indien er in de woonstaat nadelen ontstaan ten opzichte van de buurman, dient in eerste instantie de woonstaat deze te compenseren. Op EU-niveau dient naar een algemene compensatieregeling voor ingezetenen te worden gestreefd. De Europese Commissie dient idealiter een richtlijn uit te vaardigen waarin is opgenomen dat de lidstaten verplicht worden een (facultatieve) compensatieregeling te implementeren in de nationale wetgeving van de woonstaat indien er ten gevolge van grensoverschrijdend werken substantiële nadelen ontstaan. Dit kan gecombineerd worden met een macro-economische verrekening op Europees niveau, op dezelfde manier als waarop Nederland dat momenteel al doet in de relatie met België.

²² Kamerstukken II, 2013–14, 33 615, nr. 5.

²³ Kamerstukken II, 2017–2018, 21 501-31, nr. 477 (bijlage II).

Nederland streeft bij verdragsonderhandelingen met buurlanden zoveel mogelijk «gelijkheid in de straat» en «gelijkheid op de werkvloer» na. Dit volgt ook uit de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011. Gelijkheid in de straat wordt voor een deel gerealiseerd door de compensatieregelingen voor inwoners van Nederland die zijn opgenomen in de belastingverdragen met België en Duitsland. Deze compensatieregelingen werken in beginsel eenzijdig (alleen voor inwoners van Nederland). Nederland kiest er daarmee voor om – binnen wat redelijkerwijs mogelijk is – voor nadelen die kunnen ontstaan door grensoverschrijdend werken een oplossing te vinden. Het vinden van dergelijke oplossingen is geen sinecure. Het is daarbij bijvoorbeeld laveren tussen het adresseren van (specifieke) nadelen van grenswerkers en het voorkomen van overcompensatie van deze groep. Het kabinet kan niet voor andere lidstaten invullen of en onder welke voorwaarden zij bereid zouden zijn dergelijke regelingen op te nemen. Daarbij wordt opgemerkt dat bij de vormgeving en implementatie van een uniforme, EU-brede regeling vele naar verwachting onoverbrugbare budgettaire en uitvoeringsaspecten een rol zullen spelen.

Aanbeveling: 12. Verduidelijking exclusieve werking

De Nederlandse regering moet zich inspannen om duidelijkheid te scheppen over de concrete betekenis van het voorschrift dat op een persoon slechts een wetgeving van toepassing is, nu uitgeschreven in artikel 11, lid 1, Verordening nr. 883/2004. Een mogelijkheid om de ontstane onzekerheid op te heffen, is door in een bijlage bij de verordening de regelingen te vermelden waarvoor de exclusieve werking onverkort geldt. Een alternatieve oplossing zou kunnen zijn om in de verordening te vermelden dat waar het beginsel van de exclusieve werking geen toepassing vindt, sociale bijdragen mogen worden verlangd door de lidstaat aan wiens wetgeving de betrokken persoon niet is onderworpen maar die wel geroepen wordt om uitkeringen te betalen.

Het kabinet spant zich in voor eerbiediging van het voorschrift zoals opgenomen in artikel 11, lid 1, van de coördinatieverordening. Dit is terug te zien in de Nederlandse inbreng in de zaken C-95/18 en C-96/18 van den Berg & Giesen e.a. Op het moment dat het Hof van Justitie van de Europese Unie de Nederlandse opvattingen over deze zaak niet zou volgen is het kabinet bereid om andere opties, waaronder deze aanbeveling, te onderzoeken.

Aanbeveling: 13. Wijziging rechtskracht A1-verklaring

De ontvangende lidstaat dient ten aanzien van de A1-verklaring meer controlebevoegdheden en verplichtingen te krijgen.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2017 heb ik daarop het volgende aangegeven.²⁴

Op basis van zowel de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie als artikel 5 van Verordening (EG) nr. 987/2009, kan de A1-verklaring enkel en alleen worden ingetrokken door de lidstaat die hem heeft uitgegeven. Deze bindende rechtskracht heeft als gevolg dat het werkland met gebonden handen staat wanneer het constateert dat de A1-verklaring onterecht is afgegeven, maar de uitgevende lidstaat hem niet intrekt. Nederland geeft daarom de voorkeur aan een procedure die niet langer gebaseerd is op eenzijdigheid, maar één die gebaseerd is op samenwerking tussen de lidstaten in kwestie. Op basis van de wijzigingen van de coördinatieverordening en Verordening (EG) nr. 987/2009 die in juni jl. in de algemene oriëntatie van de Raad zijn overeengekomen, zou het zendende land bevoegd blijven om de A1-verklaring in te trekken. Vanuit het principe van de rechtszekerheid is dit begrijpelijk. De voorge-

²⁴ Kamerstukken II, 2017-2018, 21 501-31, nr. 467.

stelde aanpassingen aan de voornoemde verordeningen hebben echter wel tot doel om de samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot deze verklaringen te verbeteren. Ook is de bemiddelingsprocedure bij geschillen over een A1-verklaring verstevigd en moet er altijd met terugwerkende kracht worden hersteld als er sprake was van fraude bij de aanvraag. Daarnaast wordt het voor het ontvangend land mogelijk gemaakt om een A1-verklaring niet te accepteren, wanneer hij niet volledig is ingevuld en de uitgevende instelling dit gebrek niet binnen 30 dagen repareert.

Aanbeveling: 14. Informatieverplichting werkgever A1-verklaring

De uitzendende lidstaat dient de hoogte van het brutoloon dat de uitzendende werkgever betaalt aan de gedetacheerde werknemer te vermelden op de A1-verklaring. Daarnaast dient in de verklaring informatie te worden gegeven over aan welke staat de belastingheffing is toegewezen. Echter deze informatie is niet bindend. Indien achteraf blijkt dat de feiten anders zijn dan waarop de verklaring is gebaseerd, wordt die verklaring ten aanzien van de belastingheffing ingetrokken. Het voor de sociale zekerheid bevoegde orgaan van een lidstaat moet ter verificatie en controle van een A1 kunnen beschikken over de gegevens die een werkgever verplicht is te melden in het kader van Richtlijn nr. 2014/67/EU.

Omdat oplossingen voor grenswerkers veelal bilateraal of in EU-verband moeten worden bereikt, leidt dat soms ook tot andere uitkomsten dan waar Nederland zich voor heeft ingezet. Het opnemen van het brutoloon op de zogenaamde A1-verklaring voor gedetacheerde werknemers is eerder in EU-verband besproken. Dat is niet haalbaar gebleken. De Sociale Verzekeringsbank (het voor de sociale zekerheid bevoegde orgaan uit de aanbeveling) zal de meldingsplicht in het kader van Richtlijn nr. 2014/67/EU gaan uitvoeren.²⁵ In het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU) zal worden geregeld dat de SVB de gegevens die zij ontvangen in het kader van de meldingsplicht ook kunnen gebruiken ter verificatie en controle van de correctheid van een A1-verklaring.

Aanbeveling: 15. Internationaal beroepsgoederenvervoer

Voor het internationaal beroepsgoederenvervoer dient zowel voor de belastingheffing en verzekeringsplicht uitgegaan te worden van het woon- of zetellandbeginsel van de werkgever, waarbij het belang van de werknemer voorop staat. Toewijzing aan de woon- of zetelplaats van de werkgever heeft als voordeel dat de administratieve lasten voor de werkgever en werknemer relatief gering zijn. Aangesloten zou kunnen worden bij de vervoersvergunning.

Ik erken dat de toepassing van belastingwetgeving en sociale zekerheidswetgeving voor werkzaamheden in het internationaal beroepsgoederenvervoer complex kan zijn. Voor de verdeling van heffingsrechten sluit Nederland aan bij de internationaal gebruikelijke regels die zijn opgenomen in het OESO-modelverdrag. In het OESO-modelverdrag is niet voorzien in een aparte regeling voor chauffeurs die actief zijn in het beroepsgoederenvervoer. Het is internationaal ongebruikelijk een specifieke bepaling voor beroepsgoederenvervoer op te nemen in belastingverdragen.

Bij de regels over premieplicht is Nederland gehouden aan de coördinatieverordening. In de voorloper van de huidige coördinatieverordening bestond er een sectorspecifieke aanwijsregel voor het internationale vervoer. Deze is bij de vereenvoudiging van de verordening geschrapt.

²⁵ Kamerstukken II, 2017–2018, 21 501-31, nr. 457.

Een reden voor de terughoudendheid van Nederland op dit vlak is dat dergelijke vervoersactiviteiten lastig zijn af te bakenen. Aansluiten bij één specifiek criterium (bijvoorbeeld het land waar de vervoersvergunning is afgegeven) kan bovendien misbruik in de hand werken. Zonder specifieke regeling voor internationaal beroepsgoederenvervoer krijgen chauffeurs in loondienst met de regels over de verdeling van heffingsrechten van loon uit dienstbetrekking te maken en met de daarbij behorende administratieve lasten. Dit geldt echter ook voor andere werknemers die grensoverschrijdend werken in veel verschillende landen. In de praktijk kan dit voor de verdeling van heffingsbevoegdheid voor belastingen leiden tot het splitsen van salarissen. Indien hierdoor (mogelijke) dubbele belastingheffing ontstaat, voorzien belastingverdragen in een procedure voor onderling overleg tussen de bevoegde autoriteiten van landen. In dergelijke procedures wordt doorgaans een oplossing gevonden voor de dubbele belastingheffing.

Aanbeveling: 16. Telewerken

Bij grensoverschrijdend werken gaat het bij de toewijzing van de belastingplicht om «physical presence». Bij het fenomeen van het zogenoemde telewerken, een toenemend fenomeen gezien de technologische ontwikkelingen die het thuiswerken mogelijk maken, biedt dat criterium geen soelaas. Wij bevelen aan dat bij telewerken de belasting- en premieheffing gecoördineerd plaatsvindt.

Bij de situaties die in deze aanbeveling aan de orde komen, kan sprake zijn van discoördinatie tussen belasting- en premieheffing. Discoördinatie kan zich voordoen als een grensarbeider in het ene land belasting verschuldigd is en in het andere land premies sociale verzekeringen. Ik erken de problematiek die in de aanbeveling naar voren wordt gebracht. Hier is internationaal echter niet direct een oplossing voor. Dit komt doordat aan de toewijzing van premie- en belastingheffing verschillende uitgangspunten ten grondslag liggen. Zo vinden fiscaal gezien de werkzaamheden bij thuiswerken plaats in het land waar het thuiswerken fysiek plaatsvindt. Op basis van de coördinatieverordening zal de thuiswerker, afhankelijk van de situatie, in de regel sociaal verzekerd zijn in het woonland of het vestigingsland van de werkgever.

Het kabinet vindt het de moeite waard om te onderzoeken of er voor deze specifieke situatie een oplossing kan worden gevonden in belastingverdragen. De Staatssecretaris van Financiën zal deze problematiek daarom agenderen bij de OESO-werkgroep die zich bezighoudt met de ontwikkeling van het OESO-modelverdrag.

Aanbeveling: 17. Hoogleraarbepaling in sommige Nederlandse belastingverdragen

De zogenoemde «hoogleraarbepaling» van onder andere artikel 20 Verdrag Nederland-Belgie 2001, bepaalt dat voor de eerste twee jaar het recht om belasting te heffen aan de woonstaat is toegewezen. De Verordening nr. 883/2004 wijst de premieheffing toe aan de werkstaat. Daardoor lopen de belasting- en premieheffing niet synchroon. De zogenoemde «hoogleraarbepaling» dient daarom te vervallen.

Deze aanbeveling komt overeen met het Nederlands verdragsbeleid, zoals tot uitdrukking gebracht in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011. Daar is opgenomen dat Nederland dergelijke bepalingen niet meer nastreeft bij het onderhandelen over belastingverdragen, omdat deze niet altijd effectief bleken. Deze bepaling is bedoeld om te voorkomen dat bij tijdelijke werkzaamheden in het andere land (zoals bij gastdocentschap) het heffingsrecht verschuift met de daaraan verbonden administratieve lasten. Het doel van deze bepaling (het verminderen van administratieve

lasten) wordt echter vaak niet gehaald. Op dit moment zijn verdragsonderhandelingen met België voor het nieuwe belastingverdrag gaande. Nederland heeft de problematiek die in de aanbeveling wordt genoemd met betrekking tot de hooglerarenbepaling aan de orde gesteld mede met als doel deze op te lossen.

Aanbeveling: 18. Handhavingsrichtlijn gedetacheerden, loon gedetacheerde werknemers

In de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU dient in artikel 8 opgenomen te worden: de wijze waarop de loonbelasting met inachtneming van het van toepassing zijnde belastingverdrag ingehouden wordt op het loon van de gedetacheerde werknemer, en in artikel 9 een bewijs, waaruit blijkt of, en waar er loonbelasting is afgedragen.

Het doel van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie is het bewerkstelligen van een betere handhaving van de detacheringsrichtlijn. Deze bevat geen bepalingen met betrekking tot de loonbelasting. De detacheringsrichtlijn bevat bepalingen over arbeidsvoorwaarden. Door een betere handhaving van deze arbeidsvoorwaarden, kunnen werknemers de sociale bescherming genieten waar zij recht op hebben en wordt een gelijk speelveld tussen ondernemingen bevorderd. Op grond van artikel 4 van voornoemde wet kan de Inspectie SZW gegevens en inlichtingen die afkomstig zijn uit andere EU lidstaten ook verstrekken aan andere bestuursorganen in Nederland, zoals de Belastingdienst, voor de uitoefening van taken. Ook de invoering van de meldingsplicht wordt voorbereid in samenwerking met de SVB, Inspectie SZW en Belastingdienst.

Aanbeveling: 19. Samenwerking (buitenlandse) bevoegde organen inzake afdracht

De dienstverlening van de SVB-bureaus voor Belgische en Duitse Zaken moet uitgebreid worden, zodat werkgevers via deze bureaus hun buitenlandse sociaalzekerheidspremies kunnen afdragen. Deze SVB-bureaus moeten daarbij samenwerken met de Duitse respectievelijk Belgische bevoegde organen.

De afdracht van premies verloopt in Nederland en de aangrenzende landen centraal. Het toevoegen van een extra schakel daarin is niet efficiënt en lost het probleem van de (in het rapport benoemde) onbekendheid van (kleine) werkgevers met de afdracht van buitenlandse sociale zekerheidspremies niet op. De aandacht en inzet moet daarom gericht zijn op het geven van informatie en advies aan werkgevers over de afdracht. Het team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen van de Belastingdienst is gespecialiseerd in het geven van informatie en advies aan werkgevers over de afdracht. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de website en dienstverlening van de Bureaus voor Belgische en Duitse zaken van de SVB. Ook zijn vraagtekens te plaatsen bij een bemiddelende rol voor de SVB als publieke organisatie en wordt deze dienstverlening tevens in de markt al aangeboden.

Aanbeveling: 20. Substantiële werkzaamheden

Artikel 13 Verordening nr. 883/2004 spreekt over «een substantieel deel van de werkzaamheden». In de toepassingsverordening wordt gesproken over «een (...) substantieel deel van alle werkzaamheden in loondienst of anders dan in loondienst» (25%). Ook in de Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland, (december 2013) wordt bij de diverse onderdelen de omschrijving «een kwantitatief substantieel gedeelte van alle werkzaamheden» gebruikt. Ter zake van de vraag of een betrokkene substantieel arbeid verricht in de lidstaat van de woonplaats,

moet ook acht worden geslagen op tijdvakken van arbeid die buiten de Unie worden verricht voor zover uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat op deze tijdvakken Verordening nr. 883/2004 van toepassing is. Werkzaamheden verricht buiten de EU voor een buiten de EU gevestigde werkgever worden dan buiten beschouwing gelaten.

Ik heb aan de Administratieve Commissie voorgesteld om te verhelderen, binnen de door het Hof van Justitie van de Europese Unie gegeven richtlijnen, wat verstaan moet worden onder «een substantieel deel van de werkzaamheden» in gevallen waarin er sprake is van het verrichten van werkzaamheden binnen en buiten het grondgebied van de Europese Unie. Mijn voorstel zoals gedaan aan de Administratieve Commissie sluit aan bij context van aanbevelingen 20 en 23. De Administratieve Commissie kan zorgen voor duidelijkheid middels een toevoeging aan de Praktische Gids, ik hoop dat zij daartoe besluit. Uiteraard is de Praktische Gids geen wetgeving en slechts een verduidelijking van de uitleg op basis van overeenstemming door de lidstaten. Het Hof van Justitie kan anders oordelen.

Aanbevelingen: 21 en 23.

21. Formele/ materiële werkgever

Voor de toepassing van belasting- en premieheffing inzake het ter beschikking stellen van arbeidskrachten dient ter vermindering van de administratieve lasten een uniform werkgeversbegrip te worden gehanteerd.

23. Arbeidsrelatie en onderworpen wetgeving

De Nederlandse regering dient zich in te spannen om een EU-regeling tot stand te brengen voor werknemers die in meerdere lidstaten werken, die er zorg voor draagt dat zij onderworpen worden aan de wetgeving van de lidstaat waarmee hun arbeidsrelatie de nauwste aanknopng heeft.

In verband met de onderlinge samenhang van de aanbevelingen, beantwoord ik aanbevelingen 21 en 23 hierna tezamen.

Het begrip werkgever is voor de toepassing van de coördinatieverordening niet gedefinieerd. Het is hierdoor nog niet helder of een formeel of materieel werkgeversbegrip geldt. Ik onderken dit vraagstuk, alsmede de positie van payrollbedrijven in de discussie over het werkgeverschap. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2017 betreffende de analyse van de A1-verklaringen,²⁶ biedt de huidige aanwijsregel bij werken in twee of meer landen de mogelijkheid tot schijnconstructies. Bij deze constructies treden de werknemers op papier in dienst bij een andere werkgever terwijl er in de feitelijke situatie van de werknemer weinig verandert. Dit kan soms tot een wijziging in de sociale zekerheidspositie van deze werknemers leiden.

In dit kader verwijs ik graag naar de prejudiciële vragen die de Centrale Raad van Beroep heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot welke entiteit onder de coördinatieverordening als werkgever aangemerkt moet worden; de materiële of de formele werkgever?²⁷ De uitspraak van het Hof in deze zaak kan van belang zijn bij de invulling van het begrip werkgever onder het Unierecht en daarbij voor het tegengaan van schijnconstructies.

²⁶ Kamerstukken II, 2017-2018, 21 501-31, nr. 467.

²⁷ Verwijzingsbeschikking C-610/18.

Aanbeveling: 22. Social dumping

«Social dumping» wordt niet door alle lidstaten gelijk uitgelegd. Met name de nieuwere lidstaten gaan hier liberaler mee om dan de oude lidstaten. Zie onder andere het arrest Bogdan Chain. In dergelijke gevallen wordt gepretendeerd dat de uitgezonden persoon onderworpen is aan een – meestal voor de uitlener – financieel aantrekkelijk sociaal zekerheidsregime en of belastingregime. Veelal is sprake van schijnconstructies waarbij de feiten en omstandigheden, die tot aanwijzing van deze stelsels leiden, gefingeerd worden, dan wel geen reële betekenis hebben (arrest Plum, Cypriotische payroll constructie met vrachtwagenchauffeurs). Het begrip «social dumping» dient op EU-niveau te worden gedefinieerd. Voorgesteld wordt dat, indien een van de bevoegde instanties van een van de betrokken lidstaten vermoedt, dat sprake is van «social dumping», de bevoegde instanties (arbeids- en sociaalzekerheidsrecht en fiscaliteit) verplicht worden om hierover met elkaar in overleg te treden. Hiertoe zou een wettelijk afdwingbare bepaling in de Verordening nr. 987/2009 moeten worden opgenomen.

Arbeidsmobiliteit binnen Europa is een essentieel onderdeel van de Europese integratie, maar wel een onderdeel dat in goede banen moet worden geleid. Voorkomen moet immers worden dat via oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden of premieafdrachten Nederlandse werknemers benadeeld worden. Ik onderschrijf daarom het idee achter deze aanbeveling, namelijk om «social dumping» tegen te gaan. Ik denk echter dat het definiëren van dit begrip op EU-niveau de nodige voeten in de aarde zal hebben en dat het eindresultaat niet per se bijdraagt aan het bestrijden van het fenomeen. Dat dit laatste moet gebeuren, staat echter buiten kijf en Nederland blijft zich hier ook voor inzetten bij de wijziging van de genoemde verordening.

Voor de sociale zekerheid is het bestrijden van fraude met de zogenaamde A1-verklaringen essentieel bij het voorkomen van «social dumping». De aanwijsregels in de coördinatieverordening zijn primair gebaseerd op het werklandbeginsel, zodat voor werknemers die in hetzelfde land werkzaam zijn in beginsel dezelfde sociale zekerheidswetgeving geldt en dezelfde premies verschuldigd zijn. Dit beginsel voorkomt ongewenste vormen van loonkostenconcurrentie. In sommige situaties van grensoverschrijdend werken (met name detachering en werk in twee of meer lidstaten), kan bij een onverkorte toepassing van het werklandbeginsel het vrije verkeer van werknemers niet goed worden gegarandeerd. Om dubbele verzekering en premieheffing te voorkomen worden binnen de EU A1-verklaringen gebruikt om aan te tonen dat er een andere sociale zekerheidswetgeving van toepassing is dan de lidstaat waar gewerkt wordt. Daarom moeten de procedures rondom de afgifte en intrekking van de A1-verklaringen zo zijn vormgegeven dat er alleen A1-verklaringen worden afgegeven wanneer er aan alle voorwaarden is voldaan. In onder meer mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2017 heb ik uiteengezet welke belangrijke stappen zowel in het kader van de Raad als in het kader van de Administratieve Commissie zijn genomen om zowel de juridische belemmeringen als de problemen van een meer praktische aard weg te nemen die de handhaving met betrekking tot A1-verklaringen bemoeilijken.²⁸ Op dit moment is het belangrijkste om ervoor te zorgen dat deze geïnitieerde en overeengekomen wijzigingen worden aanvaard, goed worden geïmplementeerd en vervolgens ook worden gehandhaafd. Als dat gebeurd is, kan een goede inschatting worden gemaakt of aanvullende maatregelen nodig zijn.

²⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 21 501–31, nr. 467.

Aanbeveling: 24. Kinderbijslag

De Nederlandse regering kan aan ongelijke bedeling van hen die toevallig op de peildatum verzekerd zijn en zij die dat niet zijn, tegemoetkomen door in de nationale wetgeving ruimte te maken voor personen die op grond van de verordening onderworpen worden aan de Nederlandse wetgeving maar niet verzekerd zijn voor de AKW op de peildatum van een kwartaal.

De in het rapport geschetste situatie kan zich in theorie voordoen, maar het is niet inzichtelijk in welke omvang dit optreedt. De kwartaalsystematiek bij de vaststelling van het recht op een bijdrage op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) is reeds lange tijd staande praktijk en geeft een basis aan een solide en stabiele AKW uitvoering. Aanpassen van die systematiek voor een naar verwachting beperkte groep heeft naast toenemende complexiteit en kosten in de uitvoering ook gevolgen voor andere voorwaarden, zoals de onderhoudsbijdrage, en riskeert mogelijk brede precedentwerking. In het licht van deze onzekerheden kan de aanbeveling niet omarmd worden.

Aanbeveling: 25. Voorstel nieuw artikel 13, lid 4bis, Verordening nr. 883/2004

We zijn van mening dat de voorgestelde toevoeging van, artikel 13, lid 4bis, Verordening nr. 883/2004 zou moeten zijn: «Op degene die een werkloosheidsuitkering in de ene lidstaat ontvangt en tegelijkertijd werkzaamheden – al dan niet in loondienst – in een andere lidstaat verricht, is de wetgeving van toepassing van de lidstaat waar de werkzaamheden verricht worden». We bevelen aan om de werkstaatbeginsel en niet het door de EC voorgestelde woonstaatbeginsel toe te passen.

Ik deel de strekking van deze aanbeveling om twee redenen. Ten eerste ligt het, geredeneerd vanuit de doelstelling van werkloosheidsuitkeringen, meer voor de hand om de wetgeving van de lidstaat waar (parttime) gewerkt wordt aan te wijzen als lidstaat onder wiens wetgeving de betrokkene valt, dan de wetgeving van de lidstaat die de uitkering verstrekt. Ten tweede is het voor de werkgever die de parttimer in dienst neemt eenvoudiger om premies af te dragen in de lidstaat waar de werkzaamheden worden verricht. Nederland heeft dit ook ingebracht in de onderhandelingen over wijziging van het hoofdstuk werkloosheid van de coördinatieverordening, maar behoorde tot de minderheid. In de algemene oriëntatie die de Raad van Ministers in juni jl. heeft aangenomen wordt het Commissievoorstel gevolgd: de wetgeving van de lidstaat die de werkloosheidsuitkering betaalt, blijft van toepassing. Niet de wetgeving van de lidstaat waar de (parttime) werkzaamheden worden verricht.

Aanbeveling: 26. Onderzoek positie verdragsgerechtigde gezinsleden

We bevelen aan dat er nader onderzoek plaatsvindt naar de positie van de inactieve gezinsleden (verdragsgerechtigden) van in Nederland werkende grenswerkers (hoofdverzekerde) wat betreft:

- de werelddekking (spoedeisende medische zorg tijdens vakantie);*
- de juridische mogelijkheid om zich aanvullend te verzekeren in Nederland;*
- de mogelijkheid om zich als verdragsgerechtigde aan te sluiten bij de Nederlandse zorgverzekeraar van de actieve grenswerker.*

Ik ga achtereenvolgens op bovenstaand genoemde onderdelen in.

– de werelddekking (spoedeisende medische zorg tijdens vakantie)
Inactieve gezinsleden wonen noch werken in Nederland en zijn daarom niet ingevolge de Zorgverzekeringswet verzekerd. Wel hebben ze recht op zorg in het woonland ten laste van Nederland en op zorg in Nederland volgens het Nederlandse pakket, en zijn hiervoor een bijdrage schuldig. Dit vloeit voort uit de artikelen 17 en 18 van de coördinatieverordening. Inactieve gezinsleden hebben recht op zorg in het woonland ten laste van Nederland. De mate van dekking wordt bepaald aan de hand van het verzekerde pakket van het woonland. Voor medische zorg buiten de Europese Unie dient zelf een aanvullende (reis)verzekering afgesloten te worden. Aangezien de inactieve gezinsleden hun recht op zorg ten laste van Nederland ontlenen aan de coördinatieverordening, en deze verordening ook exact definieert waar deze burgers recht op hebben, ziet de Minister voor Medische Zorg en Sport geen reden om nader onderzoek in te stellen naar werelddekking voor inactieve gezinsleden van in Nederland werkende grensarbeiders.

– de juridische mogelijkheid om zich aanvullend te verzekeren in Nederland

De juridische mogelijkheid om een aanvullende verzekering in Nederland af te sluiten bestaat al. De markt van de aanvullende verzekeringen is een open markt waar iedereen aan deel kan nemen. Aangezien de juridische mogelijkheid bestaat ziet de Minister voor Medische Zorg en Sport geen reden om hier verder onderzoek naar te doen.

– de mogelijkheid om zich als verdragsgerechtigde aan te sluiten bij de Nederlandse zorgverzekeraar van de actieve grenswerker

Een inactief gezinslid woont noch werkt in Nederland en is daarom niet ingevolge de Zorgverzekeringswet verzekerd. Hij of zij heeft louter op grond van de coördinatieverordening recht op zorg ten laste van Nederland en is hiervoor een bijdrage aan Nederland verschuldigd. Het onderbrengen van de gezinsleden van grensarbeiders bij zorgverzekeraars leidt tot een situatie waarin een zorgverzekeraar wordt geconfronteerd met de uitvoering van verdragstaken voor een persoon met wie hij noch een verzekeringsrelatie noch een premierelatie heeft. Tevens hebben de zorgverzekeraars in het algemeen minder deskundigheid bij de toepassing van internationale sociale zekerheidsregelingen. Inactieve gezinsleden zijn ingeschreven bij het CAK, die deze expertise wel in huis heeft. Deze systematiek loopt goed waardoor de Minister voor Medische Zorg en Sport geen reden ziet om hier nader onderzoek naar te doen.

Aanbeveling: 27. Onderzoek naar fiscale heffingen bij financiering prestaties ziekte

We bevelen aan dat de EC op grond van artikel 4, lid 3, VEU en artikel 45 VWEU onderzoekt welke mogelijkheden de EU heeft om te regelen dat lidstaten fiscale heffingen voor de financiering van prestaties bij ziekte achterwege moeten laten in het geval de gepensioneerde premies of bijdragen, of soortgelijke inhoudingen in een andere lidstaat verschuldigd is voor het verkrijgen van die prestaties. Aan artikel 30 Verordening nr. 883/2004 zou een nieuw derde lid toegevoegd kunnen worden: «Wanneer een pensioengerechtigde, in de in artikelen 24 en 25 bedoelde gevallen, krachtens de wetgeving van de lidstaat waar hij woont substantiële fiscale heffingen verschuldigd is, zijn deze niet invorderbaar voor dat deel van die heffingen dat geheven wordt voor de financiering van het verkrijgen van prestaties bij ziekte en van moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen in het geval de gepensioneerde premies of bijdragen, of soortgelijke inhoudingen in een andere lidstaat verschuldigd is voor het verkrijgen van die prestaties».

De schrijvers van het rapport doen een aanbeveling aan de Europese Commissie. Ik wil hier graag het volgende op aangeven. De coördinatieverordening coördineert de sociale zekerheid binnen de EU, maar harmoniseert niet. Dit betekent dat de lidstaten zelf exclusief bevoegd zijn ten aanzien van de inrichting van het nationale stelsel van sociale zekerheid. Dit betekent ook dat elke lidstaat zijn eigen keuze maakt over de wijze waarop het stelsel gefinancierd wordt. Sommige lidstaten kiezen voor een premiestelsel terwijl anderen kiezen voor financiering uit de algemene middelen, of een combinatie van beide. Dit kan voor premieplichtigen zowel tot voor- als nadelen leiden. Daarnaast valt de beschreven problematiek van de samenloop van zorgpremies en belastingen binnen twee verschillende domeinen op Europees vlak, namelijk sociale zekerheid en belastingen. De coördinatieverordening ziet uitsluitend op het terrein van de coördinatie van sociale zekerheid en de daaraan verbonden premies, en biedt dus ook geen grondslag voor een eventuele coördinatie van belastingheffing en sociale zekerheid.

Aanbeveling: 28. Prestaties bij langdurige zorg

We bevelen aan om de lidstaat waar betrokkene woont – gezien het specifieke woonstaatkarakter van deze uitkeringen – exclusief bevoegd te maken voor de toekenning van uitkeringen bij langdurige zorg. Teneinde het overgangsrecht voor bestaande gevallen te realiseren zou in artikel 87 Verordening nr. 883/2004 opgenomen moeten worden: »Indien een persoon woonachtig buiten de bevoegde lidstaat op 31 december 20xx aanspraak heeft op een uitkering bij langdurige zorg, wordt deze uitkering beschouwd als een verstrekking bij langdurige zorg».

Nederland kent geen uitkeringen bij langdurige zorg. Ik ben geen voorstander van de aanbeveling uit het rapport. Het exclusief bevoegd maken van het woonland voor uitkeringen bij langdurige zorg kan resulteren in het feit dat op de zorgvraag van één persoon de wetgeving van meerdere lidstaten van toepassing kan zijn. Dit vind ik niet wenselijk.

Zoals hiervoor aangegeven is op 21 juni jl. in de Raad een algemene oriëntatie inzake de wijziging van de coördinatieverordening aangenomen. In dit voorstel tot wijziging is ook een aanpassing opgenomen ten aanzien van langdurige zorg waarmee langdurige zorg gecodificeerd wordt in de verordening. Op basis van eerdere jurisprudentie viel de langdurige zorg echter al onder de coördinatie van de sociale zekerheid.

Aanbeveling: 29. Statuut verdragsgerechtigde

We bevelen aan nabestaanden (bedrijfs)pensioenen toe te voegen aan de lijst in Bijlage XI, Deel Nederland, punt 1, onder f) van uitkeringen en pensioenen op grond waarvan een betrokkene als verdragsgerechtigde kan worden aangemerkt in Nederland, zodat deze het statuut van verdragsgerechtigde kunnen behouden.

Deze vraag was onderwerp van gesprek tussen de leden van uw Kamer en de Minister voor Medische Zorg en Sport. Op 5 september jl. heeft de Minister in zijn brief aan uw Kamer aangegeven dat tegemoet gekomen zal worden aan het verzoek van de Eerste Kamer.²⁹ De Minister heeft in de onderhandelingen over een wijziging van de coördinatieverordening een voorstel ingediend tot wijziging van Bijlage XI waardoor nabestaanden van verdragsgerechtigden de status van verdragsgerechtigde behouden.

²⁹ Kamerstukken I, 2017–2018, 34 333, F.

Aanbeveling: 30. Belastingverdrag Nederland-Duitsland 2012: kortdurende sociale uitkeringen

We bevelen aan dat het Verdrag Nederland-Duitsland 2012 inzake kortdurende socialezekerheidsuitkeringen wordt gewijzigd. Het recht van de woonstaat (artikel 17, lid 1, Verdrag Nederland-Duitsland 2012) om tijdens de dienstbetrekking van een grenswerker kortdurende aan de arbeid verbonden socialezekerheidsuitkeringen belasten, dient te verdwijnen. Het toewijzen van de belastingheffing over deze uitkeringen (bijvoorbeeld ziektegeld en betaald ouderschapsgeld) aan de werkstaat voorkomt dat de werknemer, die sociaal verzekerd blijft in de werkstaat, tijdelijk belast wordt in de woonstaat.

Bij de totstandkoming van het belastingverdrag met Duitsland is aandacht besteed aan de situatie waar deze aanbeveling op ziet. Destijds is al opgemerkt dat deze situatie inherent is aan het feit dat ieder land zijn eigen belastingstelsel heeft. Het belastingverdrag verdeelt heffingsrechten. De effectuering van die heffingsrechten is vervolgens afhankelijk van het belastingstelsel van het land dat heffingsrechten krijgt toebedeeld.³⁰ Er is bij de verdeling van heffingsrechten over socialezekerheidsuitkeringen en pensioenen voor gekozen om deze volgens één systematiek te behandelen. Exclusieve toewijzing van «Krankengeld» en eventuele andere (Duitse) socialezekerheidsuitkeringen ter heffing aan de socialezekerheidsstaat had vanuit het oogpunt van eenvoud niet de voorkeur.

Aanbeveling: 31. Arbeidsrecht en sociaalzekerheidsrecht bij ziekte: samenloop loondoorbetalingsverplichting uit lidstaat A en ziekewetuitkering uit lidstaat B

De Europese Commissie dient een oplossing te vinden voor de problemen die ontstaan door het gebrek aan afstemming tussen Verordening nr. 883/2004 en Verordening nr. 593/2008.

Ik onderken dat er in de literatuur discussie bestaat inzake de samenhang tussen de coördinatieverordening en Verordening (EG) nr. 593/2008, met name inzake de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte. Op basis van vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie valt een verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte onder het bereik van de coördinatieverordening. Indien een werknemer in Nederland sociaal verzekerd is, is tevens de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte van toepassing.

Ik ben van mening dat een werkgever in dergelijke gevallen gehouden is aan de nationale wet- en regelgeving betreffende de socialezekerheidsbescherming, waaronder de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte, ook in het geval een dergelijke werknemer een arbeidsovereenkomst onder het recht van een andere lidstaat heeft. Een werknemer kan naar de rechter stappen wanneer deze verplichting niet nagekomen wordt.

Binnen Europees verband zal ik er, waar nodig, naar streven dit standpunt te verduidelijken.

Aanbeveling: 32. Wederzijdse erkenning arbeidsongeschiktheid

We bevelen aan dat Nederland de mogelijkheid onderzoekt om met Duitsland en België tot wederzijdse erkenning van de mate van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid te komen.

³⁰ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 615, nr. 8, p. 21–22.

Op grond van de coördinatiegedachte van de coördinatieverordening mogen lidstaten hun nationale stelsel toepassen. De Duitse en Belgische stelsels wijken af van het Nederlandse stelsel. Ik acht het niet wenselijk om de sociaal medische beoordeling op grond van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen («WIA») op een andere wijze vorm te geven voor grenswerkers dan voor mensen die niet grensoverschrijdend werken.

Aanbeveling: 33. Nederlandse en Duitse arbeidsongeschiktheids-uitkering

We bevelen aan dat het zogenoemde WIA-hiaatproblematiek, die ontstaat in het geval een grenswerker na 78 weken een Duits pro-rata arbeidsongeschiktheidsuitkering en pas na 104 weken een Nederlandse pro-rata arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, opgelost kan worden door «automatische «toepassing van artikel 23, lid 6, Wet WIA. Op deze eenvoudige wijze kan het arrest Leyman geïmplementeerd – in de geest van artikel 4, lid 3, VEU – worden.

Het zogenaamde WIA-hiaat ontstaat bij samenloop van het recht op een Nederlandse WIA-uitkering en een Duits arbeidsongeschiktheidspensioen. Dit wordt veroorzaakt doordat Duitsland een opbouwstelsel heeft en een kortere wachttijd (18 maanden) dan Nederland (24 maanden). Bij opbouwstelsels is de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering afhankelijk van de duur van de verzekerde tijdvakken.

Wanneer iemand in Duitsland verzekerd is bij het intreden van de arbeidsongeschiktheid, krijgt deze persoon na 18 maanden een Duitse arbeidsongeschiktheidsuitkering. Vanwege het Duitse opbouwstelsel wordt de hoogte van deze uitkering – anders dan bij het risicostelsel in Nederland – gebaseerd op het aantal Duitse verzekeringsjaren. Wanneer er een beperkt aantal Duitse verzekeringsjaren is – bijvoorbeeld doordat er ook verzekeringsjaren in Nederland zijn – is de hoogte van de Duitse arbeidsongeschiktheidsuitkering lager. Doordat Nederland na 24 maanden een zogenaamde pro-rata uitkering toekent, kan hierdoor gedurende 6 maanden een hiaat ontstaan.

Er wordt in de praktijk al veel gedaan om de gevolgen van dit hiaat te beperken.

Sinds 2008 voert het UWV in overleg met de Duitse uitkeringsinstantie, de Deutsche Bundesagentur für Arbeit, beleid uit. Zo wordt in Nederland bezien of de wachttijd in het kader van de WIA kan worden ingekort wanneer er sprake is van een uitkering in het kader van de regeling Inkomensvoorziening Volledig duurzaam Arbeidsongeschikten. Aan werknemers met een restcapaciteit die in Nederland wonen en voldoen aan de voorwaarden voor het recht op werkloosheidsuitkering wordt een WW-uitkering toegekend. En er worden – bij wonen in Nederland – toeslagen op grond van de Toeslagenwet toegekend wanneer het gezinsinkomen onder het relevante minimum valt. Als de werknemer in Duitsland woont, of als er nog een arbeidscontract is met de werkgever, kijkt de Duitse uitkeringsinstantie wat de mogelijkheden zijn. Er is geen aanleiding om voor alle situaties die zich voordoen in de relatie tot Duitsland artikel 23, zesde lid, WIA automatisch toe te passen.

Aanbeveling: 34. Algemene aanbeveling socialezekerheidscoördinatie

Er zou onderzocht moeten worden of het mogelijk is om in de Verordening nr. 883/2004 een nieuwe preambule of algemene bepaling op te nemen. Deze zou kunnen luiden: »Indien er voor een bepaalde groep personen als gevolg van het niet op elkaar afgestemd zijn van socialezekerheidsstelsels gedurende een bepaalde periode een significant lagere

bescherming is dan voor de nationale burgers geldt in de laatste werkstaat en in de woonstaat terwijl coördinatieregels deze situatie niet kunnen oplossen, dan dienen de betrokken lidstaten een regeling te treffen om deze nadelen te ondervangen.»

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitleg van de coördinatieverordening in het licht van het vrij verkeer is helder. De coördinatieverordening coördineert de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten. Lidstaten blijven vrij om hun sociale zekerheidsstelsels naar eigen inzicht in te richten. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat een werknemer er niet vanuit kan gaan dat wat de sociale zekerheid betreft het feit dat hij zich elders vestigt, neutraal is. Wanneer echter de toepassing van een nationale wettelijke regeling onverwachte gevolgen heeft die moeilijk te verenigen zijn met het doel van het vrij verkeer van werknemers, zijn de bevoegde nationale organen op grond van het beginsel van loyale samenwerking verplicht, alle hun ter beschikking staande middelen aan te wenden om het doel van het vrij verkeer van werknemers te bereiken (zie Zaak Leyman C-3/08, Zaak Van Munster C-165/91). De autoriteiten moeten hun nationale wetgeving uitleggen en toepassen in het licht van de doelstellingen van de artikelen 45 en 48 van het VWEU. Het beleid van het UWV bij het ontstaan van een WIA-hiaat in de relatie tot Duitsland is hier een voorbeeld van. Gelet op het voorgaande acht ik het niet nodig om een dergelijke preambule of bepaling in de verordening op te nemen.

Aanbeveling: 35.Sociaal toerisme

We bevelen aan dat een werknemer, die altijd in een lidstaat sociaal verzekerd is geweest en korte tijd als werknemer in een andere lidstaat gaat werken en daardoor een hogere en/of langere durende werkloosheidsuitkering ontvangt uit die lidstaat, pas na drie maanden een werkloosheidsuitkering kan aanvragen in die lidstaat. Ten aanzien van de bestrijding van het sociaal toerisme ondersteunen we de maatregel die de EC voorstelt om een werknemer uit een andere lidstaat pas na drie maanden de mogelijkheid te geven een uitkering aan te vragen in de werkstaat.

Op grond van het beginsel van «samentelling van tijdvakken» moeten voor de beoordeling van de wekenseis en de arbeidsverledeneis zoals opgenomen in de WW, tijdvakken uit een andere lidstaat worden meegenomen. De Europese Commissie heeft voorgesteld in haar voorstel tot herziening van de coördinatieverordening dat er pas tijdvakken worden samengeteld als een werkloze meer dan *drie maanden* in het nieuwe werkland heeft gewerkt.

Deze «wachttijd» moet ervoor zorgen dat er een band is tussen de persoon die de uitkering aanvraagt en de lidstaat die de uitkering verstrekt.

Conform het regeerakkoord heeft Nederland in de onderhandelingen over het werkloosheidshoofdstuk gepleit voor een wachttijd *van zes maanden*. Nederland nam daarbij een geïsoleerde positie in. Uiteindelijk is de Raad van Ministers in de algemene oriëntatie in het kader van de onderhandelingen over de wijziging van de coördinatieverordening op een wachttijd van één maand uitgekomen. Omdat Nederland zich niet kon vinden in het uiteindelijke onderhandelingsresultaat, heeft Nederland, zoals hiervoor ook aangegeven, in de Raad tegen het voorstel gestemd.

Op 11 december jl. heeft de plenaire stemming in het Europees Parlement plaatsgevonden. Het Europees Parlement wil geen wachttijd invoeren voordat tijdvakken worden samengeteld. In de trilogie die nu van start gaat, zal hier verder over worden onderhandeld.

Aanbeveling: 36. Werkloosheidscoördinatie grenswerkers

We bevelen aan dat artikel 65 Verordening nr. 883/2004 als volgt gaat luiden:

1. De werkloze, die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden, al dan niet in loondienst, in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde, stelt zich ter beschikking van de arbeidsvoorzieningsdiensten van de lidstaat waar hij woont. Hij heeft recht op uitkering volgens de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, alsof hij tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden, al dan niet in loondienst aan die wetgeving onderworpen was. Deze prestaties worden verleend door het orgaan van de woonplaats.
2. De werkloze, die tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden, al dan niet in loondienst, in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde, en die ten minste twaalf maanden/vijf jaren onderworpen is geweest aan de wetgeving van de bevoegde lidstaat, kan ervoor kiezen om zich ter beschikking te stellen van de arbeidsvoorzieningsdiensten van de bevoegde lidstaat. Hij heeft recht op uitkering volgens de wetgeving van de bevoegde lidstaat alsof hij in die lidstaat woonde. Deze uitkering wordt door het orgaan van de bevoegde lidstaat verleend.
3. Van de keuze geboden in lid 2 kan alleen gebruik worden gemaakt bij aanvang van de werkloosheid. De keuze is eenmalig en definitief.
4. De in lid 2 bedoelde werkloze registreert zich als werkzoekende bij de bevoegde diensten voor arbeidsvoorziening van de bevoegde lidstaat, hij wordt onderworpen aan de daar georganiseerde controles en houdt zich aan de door de wetgeving van die lidstaat gestelde voorwaarden. Indien hij zich tevens als werkzoekende wenst te registreren in de lidstaat waar hij woont, voldoet hij volledig aan de in die lidstaat geldende verplichtingen.
5. De uitvoering van lid 2 en van lid 4, tweede zin, alsmede de regelingen voor de uitwisseling van informatie, de samenwerking en wederzijdse bijstandverlening tussen de organen en diensten van de lidstaat van de woonplaats en de lidstaat waar de betrokkene het laatst werkzaamheden heeft verricht, worden vastgesteld in de toepassingsverordening.

Voor de reactie op deze aanbeveling verwijs ik graag naar mijn antwoord op vraag 2 van uw brief zoals hiervoor vermeld.

Aanbeveling: 37. Groenboek samenhang fiscale en sociale heffingen pensioenen

De Europese Commissie dient in samenwerking met OESO in een groenpaper (groenboek) de problematiek van grensoverschrijdende gepensioneerden te analyseren en aanzet te geven voor een oplossing. Better regulation is mogelijk door toepassing van het integrale woonstaat-beginsel.

Deze aanbeveling is gericht aan de Europese Commissie. In zijn algemeenheid merk ik op dat Nederland in belastingverdragen een bronstaatheffing voor pensioenen nastreeft. Verreweg het grootste deel van de werknemers die in Nederland werken, ontvangen daarvoor niet alleen een beloning in de vorm van direct besteedbaar loon, maar krijgen ook een aanspraak op uitgesteld loon in de vorm van pensioen. Nederland heeft ervoor gekozen om de beloning in de vorm van pensioen pas te belasten op het moment dat de uitkeringen worden genoten (omkeerregel). Het Nederlandse verdragsbeleid is er daarom op gericht om het heffingsrecht over deze pensioenen toe te delen aan het land waar dit pensioen is opgebouwd en waar dit pensioen fiscaal is gefaciliteerd. Voor het kabinet is hierbij mede van belang dat in Nederland relatief meer pensioen wordt opgebouwd dan in veel andere landen.

Aanbeveling: 38. Codificering van jurisprudentie sociale zekerheid

Gelet op de invloed die de jurisprudentie heeft op de samenloop van gezinsbijslagen moet worden geconcludeerd dat Verordening nr. 883/2004 wat betreft gezinsbijslagen eerder het karakter van een richtlijn heeft dan van een direct verbindende verdragstekst. Dit komt de kenbaarheid van de rechten van grenswerkers niet ten goede. Het voorstel op het vlak van de gezinsbijslagen dat de Europese Commissie op 13 december 2016 heeft gedaan, is vanuit dat perspectief te weinig ambitieus.

De Europese Commissie dient zich daarom in overleg met de Administratieve Commissie sterker in het geval van gezinsbijslagen maar ook andere onderwerpen, in te zetten om jurisprudentie te codificeren in Verordening nr. 883/2004 en Verordening nr. 987/2009.

Deze aanbeveling is gericht aan de Europese Commissie. Desalniettemin kan het kabinet de aanbeveling ondersteunen. Codificatie van jurisprudentie kan de kenbaarheid zeker ten goede komen. Specifiek met betrekking tot de gezinsbijslagen heeft Nederland tijdens de onderhandelingen met betrekking tot de wijziging van de coördinatieverordening in de Raadswerkgroepen dan ook aangedrongen op de codificatie van het arrest Wiering (Zaak C-347/12).

Aanbeveling: 39. Pan-Europese pensioenfondsen

In navolging van België moet Nederland wetgeving maken om pan-Europese pensioenfondsen aan te trekken.

Het kabinet voert geen actief vestigingsbeleid om Europese of anderszins internationale pensioenregelingen naar Nederland te halen. Het is reeds op basis van de huidige wetgeving mogelijk dat internationale pensioenregelingen door een pensioenuitvoerder in Nederland worden uitgevoerd. Aanvullende wet- of regelgeving op dit onderwerp lijkt mij dan ook niet noodzakelijk.