

2020Z01959

(ingezonden 4 februari 2020)

Vragen van de leden Tielen en Nijkerken-de Haan (beiden VVD) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie m.b.t. grensarbeid.

1. Bent u bekend met een aantal uitspraken die het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) het afgelopen jaar heeft gedaan ten aanzien van de werking van de coördinatieverordening sociale zekerheid?¹

Antwoord

Ja

2. Wat is in uw ogen de implicatie van het arrest van het HvJ EU in de casus Vester, ten aanzien van aanspraken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor Nederlanders die over de grens in Duitsland of België werken?²

Antwoord

Onderstaand sta ik allereerst kort stil bij de hoofdlijnen van Verordening (EG) 883/2004 (hierna: de coördinatieverordening) voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen waarna ik in zal gaan op het arrest Vester en de voorgenomen wijziging naar aanleiding van deze uitspraak.

Europese coördinatie van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Het arrest Vester heeft betrekking op de Europese coördinatieregels in de coördinatieverordening voor uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid. Deze coördinatieregels zijn van belang voor de uitvoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (hierna: WIA) in grensoverschrijdende situaties.

De coördinatieverordening maakt het voor burgers eenvoudiger om hun recht op vrij verkeer in de EU uit te oefenen, door middel van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. Zo regelt de coördinatieverordening onder andere in welke lidstaat of lidstaten een werknemer een beroep kan doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenoemde A-stelsels en B-stelsels. De A-stelsels zijn de risicostelsels die opgenomen zijn in Bijlage VI bij de coördinatieverordening. Bij een risicostelsel heeft iemand recht op een uitkering als hij verzekerd is op het moment dat hij arbeidsongeschikt raakt en voldoet aan de overige voorwaarden voor uitkering. Het bedrag van de uitkering is niet afhankelijk van de duur van verzekering. De B-stelsels zijn de opbouwstelsels en de risico-stelsels die niet opgenomen zijn in Bijlage VI. Bij een opbouwstelsel bouwt iemand rechten op die hij krijgt uitgekeerd als hij arbeidsongeschikt raakt en voldoet aan de overige voorwaarden voor uitkering. Betrokkene hoeft niet verzekerd te zijn op het moment dat hij arbeidsongeschiktheid raakt. Bij een opbouwstelsel is de hoogte van de uitkering wel afhankelijk van de duur van verzekering. Voor toepassing van de coördinatieverordening geldt de Nederlandse WIA als een B-stelsel.³

Afhankelijk van de toepasselijke wetgeving - een A-stelsel, een B-stelsel of een combinatie van de twee - bevat de coördinatieverordening verschillende coördinatiebepalingen voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Is betrokkene uitsluitend aan B-stelsels of aan een combinatie van A- en B-stelsels onderworpen geweest, dan kan hij mogelijk aanspraak maken op een uitkering in alle lidstaten waar hij verzekerd is

¹ A.P. van der Mei en P. Melin, 'Overview of recent cases before the Court of Justice of the European Union (February 2019-June 2019)', *European Journal of Social Security* 21(2). Via: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1388262719870756>.

² HvJ 14 maart 2019, zaak C-134/18, ECLI:EU:C:2019:212.

³ Omdat de WIA niet is opgenomen in bijlage VI.

(geweest) naar rato van het arbeidsverleden in die lidstaat. Een werknemer die in het verleden in Nederland gewerkt heeft en arbeidsongeschikt raakt tijdens verzekering in een andere lidstaat, kan dus aanspraak maken op een pro rata WIA-uitkering.

Oordeel Hof van Justitie in arrest Vester

Uit vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) volgt dat de coördinatieverordening de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten coördineert. Er is geen sprake van harmonisatie. Lidstaten zijn dus vrij om hun socialezekerheidsstelsels naar eigen inzicht in te richten. De nationale wetgeving van de lidstaten met betrekking tot recht, duur en hoogte van de uitkering blijft ook in grensoverschrijdende gevallen van toepassing. Zo gelden voor de WIA de wachttijd van 104 weken en de overige toegangsvoorwaarden voor het recht op uitkering.

Het verschil in nationale voorwaarden is op zichzelf niet in strijd met de coördinatieverordening. Toch kan het voorkomen dat het onverkort toepassen van de wachttijd leidt tot een inkomenshaat dat strijdig is met het Unierecht.

Mevrouw Vester, een Nederlands onderdaan, woont in België en heeft lange tijd in Nederland gewerkt. Zij raakt volledig werkloos en ontvangt een Belgische werkloosheidsuitkering. Na vijf dagen meldt zij zich arbeidsongeschikt. Net als in Nederland, heeft een arbeidsongeschikte in België eerst recht op een ziekte-uitkering en volgt daarna een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Mevrouw Vester ontvangt daarom gedurende een jaar een Belgische ziekte-uitkering. Na dit jaar eindigt de ziekte-uitkering en wordt mevrouw Vester op basis van de Belgische wetgeving arbeidsongeschikt verklaard. Zij heeft echter geen recht op een Belgische arbeidsongeschiktheidsuitkering omdat zij korter dan een jaar in België verzekerd was.⁴

Omdat mevrouw Vester een arbeidsverleden in Nederland heeft, heeft zij recht op een pro rata WIA-uitkering indien zij aan de nationale vereisten voor de WIA voldoet. De WIA-uitkering gaat dan in na 104 weken wachttijd. Tussen het einde van haar Belgische ziekte-uitkering en de Nederlandse WIA-uitkering moet zij hierdoor nog een jaar wachten voordat de WIA-uitkering ingaat. Hierdoor wordt zij dus geconfronteerd met een periode van 52 weken zonder recht op een uitkering.

Het Hof oordeelt dat de artikelen 45 en 48 VWEU zo moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een dergelijke situatie zoals die van mevrouw Vester waarin een werknemer na een periode gedurende welke hij een ziekte-uitkering uit de bevoegde lidstaat heeft, maar geen recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering uit deze lidstaat, vervolgens nog een extra jaar moet wachten voordat de arbeidsongeschiktheidsuitkering ingaat van de andere lidstaat waarin tijdvakken van verzekering zijn vervuld, zonder dat de werknemer gedurende die periode een ziekte-uitkering krijgt. In de praktijk betekent dit volgens het Hof dat migrerende werknemers die zich in een situatie als die van mevrouw Vester bevinden, gedurende het tweede jaar van hun arbeidsongeschiktheid worden benadeeld ten opzichte van niet-migrerende werknemers in Nederland en een voordeel van sociale zekerheid verliezen.

Beleidswijziging naar aanleiding van de uitspraak Vester

UWV past sinds 2008 in individuele gevallen reeds het volgende toe ten aanzien van het hierboven genoemde inkomenshaat:⁵

- ingeval van een IVA-uitkering wordt de WIA-wachttijd verkort;
- ingeval van een WGA-uitkering wordt een werkloosheidsuitkering / toeslag (Toeslagenwet) verleend. Voorwaarde is dat de aanvrager in Nederland woont.

⁴ Op basis van artikel 57 van de coördinatieverordening is er geen verplichting om een pro rata uitkering toe te kennen als het arbeidsverleden korter is dan een jaar wanneer hier nationaal geen recht op zou bestaan. Het arbeidsverleden moet dan door de andere lidstaat meegenomen worden.

⁵ Tweede Kamer, 2008/2009, Aanhangsel 3185.

Het arrest Vester geeft aanleiding om dit te wijzigen. In overleg met UWV zal het voorgenomen nieuwe beleid als volgt vormgegeven worden: wanneer er in de lidstaat van laatste verzekering geen recht op een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat kan er door een verschil in wachttijd tussen de lidstaat van laatste verzekering en Nederland een ongeoorloofd inkomenshiat ontstaan. In dat geval sluit de wachttijd van de WIA aan bij het einde van de wachttijd van de lidstaat van laatste verzekering. Het beleid is niet beperkt tot mensen die in Nederland wonen.

Door het verkorten van de WIA-wachttijd wordt het beste aangesloten bij de systematiek van de coördinatieverordening. Betrokkene heeft op basis van de coördinatieverordening al een recht op een pro rata WIA-uitkering, de uitkering gaat nu enkel eerder in.⁶

De toepassing van het gewijzigde beleid zal ook gevolgen hebben op het terrein van de zorg. Wanneer mensen in een situatie als mevrouw Vester eerder recht hebben op een WIA-uitkering, ontstaat daarmee ook eerder de situatie dat de zorgkosten door Nederland worden vergoed. Voor dit recht op zorg betalen mensen in Nederland een 'verdragsbijdrage'.

Ik heb het UWV verzocht om mij nader te informeren over de wijze waarop de beleidswijziging wordt gerealiseerd en de gevolgen hiervan voor de uitvoering. Op dit moment is de werkdruk binnen UWV hoog als gevolg van de coronacrisis. Bij de uitwerking van de beleidswijziging zal hier rekening mee gehouden worden. Tevens wordt een wetswijziging ter vastlegging van dit beleid voorbereid.

3. Hoeveel in Nederland woonachtige Nederlanders werken in omliggende landen als grensarbeider?

Antwoord

Naar schatting werken er ruim 12.800 in Nederland woonachtige werknemers in België; hiervan hebben 6.600 de Nederlandse nationaliteit. In Duitsland zijn naar schatting bijna 11.000 in Nederland woonachtige werknemers actief; waarvan 6.200 de Nederlandse nationaliteit hebben.⁷

4. Wat zijn de meest voorkomende hiaten die kunnen ontstaan in sociale zekerheids- en pensioenaanspraken wanneer mensen in het buitenland werken en in Nederland blijven wonen? Hoe vaak komen die voor en hoe groot zijn die hiaten financieel voor de betreffende mensen?

Antwoord

Zoals opgemerkt in het antwoord op vraag 2 coördineert de coördinatieverordening de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten. Er is geen sprake van harmonisatie. Hoewel de Verordening beoogt belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen, kunnen zich – door de verschillen in wetgeving tussen de lidstaten – inkomenshiaten voordoen. Volgens het Hof kan een werknemer er niet vanuit gaan dat een verplaatsing naar een andere lidstaat, wat de sociale zekerheid betreft, neutraal uitpakt. Gelet op de verschillen tussen de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten kan tewerkstelling in of verhuizing naar een andere lidstaat soms voordelig en soms nadelig uitpakken.

⁶ Het wegnemen van deze belemmering kan, aldus het Hof, a priori worden bereikt door migrerende werknemers die zich in een situatie zoals mevrouw Vester bevinden gedurende het tweede jaar van arbeidsongeschiktheid, voordat de WIA ingaat, een ziekte-uitkering toe te kennen. Het Hof geeft hierbij echter ook expliciet aan dat het aan de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken lidstaten is om te bepalen welke middelen van nationaal recht het meest geschikt zijn om de gelijke behandeling van migrerende en niet-migrerende werknemers te bewerkstelligen. Zou betrokkene een ziekte-uitkering toegekend krijgen, zoals het Hof suggereert, dan zou dit een afwijking van de systematiek van de coördinatieverordening en de Nederlandse nationale wetgeving betekenen, nu betrokkene niet in Nederland sociaal verzekerd is voor de ziekte-uitkering.

⁷ <https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/nl/dataset/22003NED/table?ts=1589353805666>

Onder vraag 2 ben ik ingegaan op het inkomenshiaat dat kan ontstaan door het verschil in wachttijd bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Naast dit inkomenshiaat ben ik ermee bekend dat zich inkomenshiaten kunnen voordoen als gevolg van de verschillen in pensioenleeftijden tussen de lidstaten. Een Belgische of Duitse arbeidsovereenkomst eindigt doorgaans op het moment dat men de aldaar geldende (lagere) pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Buitenlandse uitkeringen stoppen vaak ook bij de nationaal geldende pensioenleeftijd. Indien deze pensioengerechtigde leeftijd lager is dan de Nederlandse, kan zich een inkomenshiaat voordoen. Een dergelijk hiaat kan zich niet alleen voordoen bij mensen die in het buitenland werken en in Nederland blijven wonen, maar ook bij grensarbeiders die gaan werken in Nederland en in een buurland blijven wonen.

Eerder heb ik met uw kamer van gedachten gewisseld over een inkomenshiaat dat kan ontstaan als een in België woonachtige en in Nederland werkzame grensarbeider werkloos is of wordt na zijn 65ste (de huidige Belgische pensioengerechtigde leeftijd).⁸ Deze persoon krijgt dan nog geen Nederlandse AOW-uitkering, maar heeft ook geen recht meer op een Belgische werkloosheidsuitkering.

De Belgische regering heeft een vangnetregeling gemaakt waardoor de eerder beschreven groep grensarbeiders onder bepaalde voorwaarden toch een beroep op de Belgische werkloosheidsuitkering kunnen blijven doen. Tijdens overleg hierover met de Belgische autoriteiten bleek dat er maar een zeer kleine groep van tien tot vijftien personen is die een beroep op de Belgische vangnetregeling doet. Op basis hiervan was de inschatting dat de groep die een substantieel inkomenshiaat ervaart als gevolg van het uiteenlopen van de pensioenleeftijden tussen België en Nederland zeer beperkt is.

Sinds dit overleg heb ik echter ook signalen gekregen dat zich soortgelijke situaties kunnen voordoen met Duitsland en dat het zich niet alleen kan voordoen bij werkloosheid, maar ook bijvoorbeeld bij ziekte. Ook kan het dus niet alleen om grensarbeiders gaan die in Nederland werken en in een buurland wonen, maar ook om de omgekeerde situatie waarbij mensen in het buitenland werken en in Nederland blijven wonen. Hoewel deze situaties dus andere karakteristieken kennen, hebben zij als gemene deler dat er sprake is van een inkomenshiaat dat valt te herleiden tot het verschil in de pensioengerechtigde leeftijd tussen twee lidstaten. Zoals ik eerder aangaf laat de coördinatieverordening de bevoegdheid voor de inrichting van het socialezekerheidsstelsel bij de lidstaten. Dit geldt zeker voor zulke fundamentele keuzes als het vaststellen van de pensioengerechtigde leeftijd. Ik zou hier niet aan willen tornen. Ik wil mijn ogen echter ook niet sluiten voor problemen waarmee grensarbeiders worden geconfronteerd als gevolg van de beslissing om over de grens te gaan werken. Zoals er eerder met het Belgische ministerie is gesproken over deze problematiek, zullen mijn medewerkers daarom tevens in overleg treden met het Duitse ministerie. Aangezien deze problematiek zich in heel de EU kan voordoen, zal ik daarna ook bezien of het in Brussel dient te worden geagendeerd.

Er zijn geen cijfers beschikbaar betreffende het aantal in Nederland woonachtige grensarbeiders dat geconfronteerd wordt met een van de voormelde inkomenshiaten of de (gemiddelde) grote van de financiële gevolgen hiervan. De financiële gevolgen verschillen daarnaast per individu. Daarom kan ik geen uitspraak doen over de omvang van de inkomenshiaten. Het inkomenshiaat zal groter zijn naarmate er meer AOW is opgebouwd in Nederland en naarmate de buitenlandse pensioengerechtigde leeftijd meer afwijkt van de Nederlandse pensioengerechtigde leeftijd.

⁸ Zie mijn antwoorden van 20 september 2019 op de Kamervragen van het lid Smeulders (GroenLinks) over "het probleem dat in België wonende grensarbeiders die in Nederland werken, maar werkloos worden, tussen hun 65e levensjaar en hun AOW-leeftijd noch recht op WW-uitkering uit België noch AOW uit Nederland ontvangen", Kamervragen (Aanhangsel) 2019-2020, nr. 72.

5. Hoe en door wie worden grensarbeiders (vooraf) op de hoogte gesteld van de mogelijke hiaten die zij kunnen gaan ervaren als het gaat om sociale zekerheid en/of pensioen?

Antwoord

Grensarbeiders kunnen via verschillende kanalen informatie verkrijgen over de aandachtspunten bij grensoverschrijdend werken. Het gaat hierbij om de Rijksoverheidswebsite www.grensinfo.nl, de deels door de Rijksoverheid gefinancierde Grensinfopunten (met website www.grenzinfo.eu/nl) en de SVB-bureaus voor Belgische en Duitse zaken (www.svb.nl/nl/bbz-bdz). Zowel de SVB-bureaus voor Belgische en Duitse zaken als de Grensinfopunten zijn goed op hoogte van de wetgeving in Nederland, België en Duitsland en kennen de problematiek waar grensarbeiders mee te maken kunnen krijgen.

6. Welke mogelijkheden hebben grensarbeiders om zich bij te verzekeren tegen eventuele hiaten in sociale zekerheid? En hoe vaak maken grensarbeiders gebruik van deze mogelijkheden om zich bij te verzekeren?

Antwoord

Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel biedt geen mogelijkheid waarbij grensarbeiders zich aanvullend kunnen verzekeren tegen deze inkomenshiaten. Voor zover mij bekend, bestaan er ook geen private verzekeringsopties die een dergelijk risico dekken.