

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie
2015-0000078123

Datum 30 maart 2015

Betreft Uitvoering motie Omtzigt/Schut-Welkzijn (33 928, nr. 15)

Aanleiding voor deze brief is een op 30 september 2014 door uw Kamer aangenomen motie van de leden Omtzigt (CDA) en Schut-Welkzijn (VVD). Daarin wordt de regering verzocht om te bestuderen welke onderdelen van de zorg, socialezekerheid, toeslagen en het studievoorschot, kunnen leiden tot onwenselijk hoge aanspraken bij een kortdurende aanwezigheid in Nederland en daarover binnen zes maanden te rapporteren aan de Kamer (33 928, nr. 15). Mede namens de minister en staatssecretaris van VWS, de minister voor W&R en de minister van OCW deel ik u ter zake van deze motie het volgende mee.

In deze brief komen de volgende punten aan de orde. Eerst bespreek ik de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de uitwerking van de motie. Vervolgens ga ik in op de internationale context waarin de aanspraken op zorg, socialezekerheid, toeslagen en het studievoorschot aan de orde zijn. Daarna komt de toegang tot het stelsel aan de orde, alsmede de maatregelen die genomen zijn aan de toegangspoort. Ik sluit de brief af met conclusies. In de bijlage vindt u per onderdeel de uitkomsten van de uitvoering van de motie beschreven.

Uitgangspunten bij de uitwerking van de motie

Bij de uitwerking van de motie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

'Kortdurend' is niet alleen betrokken op de periode tussen aankomst in en vertrek uit Nederland van de vreemdeling, maar ook, waar relevant, op situaties waarin bij het begin van het verblijf al aanspraken ontstaan.

Onder 'aanspraken' worden in dit verband aanspraken verstaan die voor de vreemdeling rechtens voortvloeien uit de wettelijke bepalingen van het stelsel. A contrario impliceert dit, dat uitkeringen en voorzieningen die worden verkregen door fraude of andere vormen van onrechtmatig of oneigenlijk gebruik niet als aanspraak zijn aangemerkt. Zo komt in deze brief niet de fraude met toeslagen aan de orde die in 2013 in het nieuws was.

Inzake fraude merk ik op dat in aanvulling op de activiteiten van de verschillende bewindslieden om misbruik op hun eigen terrein tegen te gaan, de minister van

Veiligheid en Justitie jaarlijks rapporteert over de *rijksbrede* aanpak van fraude. Een belangrijk onderdeel daarvan is het fraudebestendiger maken van wet- en regelgeving, wat heeft geleid tot aanpassing van het wetgevingsproces zodat alle departementen prioriteit geven aan de fraudebestendigheid van voorstellen. Zo moeten uitvoerders en handhavers tijdig worden betrokken bij het opstellen van regelgeving, en wordt in de toelichting aangegeven hoe zal worden omgegaan met de door hen gesignaleerde frauderisico's. Daarnaast is de mogelijkheid geïntroduceerd om in gevallen waarin er onzekerheid is over de frauderisico's van een nieuwe regeling of op voorhand duidelijk is dat er een kwetsbaarheid resteert, opdracht te geven tot een periodieke fouten- en misbruiksignalering. Het betreffende departement vraagt in dat geval binnen een vooraf vastgestelde termijn signalen hierover op bij de diensten die belast zijn met de uitvoering, handhaving en opsporing. Uitgebreide beschrijvingen van deze en andere maatregelen zijn opgenomen in de meest recente voortgangsrapportage van 19 december jl.¹.

'Onwenselijk hoge aanspraken' is een subjectief begrip; of een aanspraak onwenselijk hoog is, is een kwestie van appreciatie. Bij de uitwerking van de motie is gekozen voor een beschrijving van de aanspraken waar het stelsel recht op geeft. Conform de motie zijn de onderdelen van de daarin genoemde aandachtsgebieden (socialezekerheid, zorg, toeslagen en studievoorschot) bestudeerd. Per onderdeel is onderzocht welke aanspraken er zijn voor mensen die tijdelijk in Nederland verblijven, wat de relevante aspecten van de aanspraak zijn, wat de relatie met de duur van het verblijf of werken in Nederland is, wat de ratio daarvan is en –indien van toepassing– welke (internationale) regels daaraan ten grondslag liggen. In de beschrijving is overigens niet alleen ingegaan op aanspraken bij (kortdurend) verblijf in Nederland. Waar van toepassing zijn ook de aanspraken beschreven bij verblijf in het buitenland. Het als bijlage bij deze brief gevoegde overzicht maakt inzichtelijk waarop onze conclusies gebaseerd zijn.

Internationale context

De aanspraken op zorg, socialezekerheid, toeslagen en het studievoorschot bij kortdurende aanwezigheid in Nederland moeten worden gezien in hun internationale context. Deze wordt hieronder kort geschetst.

De Nederlandse economie berust op handel en een vrij verkeer met andere landen, in het bijzonder binnen de Europese Unie. (Selectieve) arbeidsmigratie is daarbij noodzakelijk en onvermijdelijk. Voorts heeft Nederland verplichtingen jegens toegelaten vluchtelingen.

Op grond van verdragen zijn er verplichtingen die mede betrekking hebben op de toegang tot het stelsel van zorg, socialezekerheid, toeslagen en de studiefinanciering (hierna ook: het stelsel). Hierbij is onderscheid te maken tussen de EU en landen waarmee Nederland bilaterale verdragen heeft afgesloten.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 17050, nr. 496

Voor wat betreft de EU geldt dat het vrije verkeer van personen één van de pijlers is waarop de interne Europese markt rust. Op het terrein van de socialezekerheid betekent dit dat de werknemer geen nadelen in zijn socialezekerheidspositie mag ondervinden, als gevolg van zijn migratie. Bij het wegnemen van belemmeringen voor migrerende werknemers wordt er niet naar gestreefd om de socialezekerheidsstelsels van de landen van de Europese Unie te harmoniseren, het doel is slechts deze stelsels te coördineren. Dat wil zeggen dat de lidstaten volledig bevoegd blijven hun socialezekerheidsstelsel naar eigen inzicht in te richten.

Op het socialezekerheidsstelsel zijn diverse EU-Verordeningen van toepassing. Deze bevatten onder andere discriminatieverboden naar nationaliteit, alsmede samentellingsregels en exportverplichtingen. De samentellingsregels zorgen ervoor dat, wanneer werknemers een uitkering aanvragen, bij de beoordeling van de referentie-eis van bijvoorbeeld de Werkloosheidswet (WW) de in het land van herkomst gewerkte perioden worden meegeteld. Deze regels zijn wederkerig. Ook veel Nederlanders hebben deze samentellingsregels nodig als zij aanspraak willen maken op uitkeringen in het buitenland. Dit speelt bijvoorbeeld in de relatie met Duitsland, waar een referentie-eis van vijf jaar geldt voor de toekenning van het ouderdoms-, invaliditeits- en nabestaandenpensioen. Nederlandse grensarbeiders kunnen hun Nederlandse verzekeringstijdvakken invoeren als zij een uitkering in Duitsland aanvragen. Bij de van toepassing zijnde EU-Verordeningen geldt het zogenaamde "werklandbeginsel". Dit beginsel bepaalt dat een werknemer verzekerd is in het land waarin hij werkt, daar premies betaalt en een recht op uitkeringen opbouwt.

Naast het Europese kader heeft Nederland zich ingezet voor de totstandkoming van bilaterale coördinatieverdragen. Met de komst van de werknemers uit landen rond de Middellandse Zee (in de jaren '60 en '70) – vooral afkomstig uit Turkije en Marokko - heeft Nederland bilaterale verdragen met de desbetreffende landen afgesloten op het terrein van de socialezekerheid. Nederland heeft vanaf die tijd ook verdragen afgesloten met de zogenoemde emigratielanden, zoals de Verenigde Staten en Australië, waardoor geëmigreerde Nederlanders hun in Nederland opgebouwde socialezekerheidsrechten in die landen te gelde kunnen maken. Deze bilaterale verdragen kennen ruwweg dezelfde coördinatietechnieken als de Europese verordeningen. Omdat deze verdragen niet zijn afgesloten in het kader van een vrij verkeer van personen en de context van een gemeenschappelijke markt missen, worden de bepalingen van deze verdragen beperkter uitgelegd.

Naast de verplichtingen uit hoofde van de EU en bilaterale verdragen heeft Nederland verplichtingen uit hoofde van algemene verdragen, zoals het Europees Verdrag van de rechten van de Mens (EVRM), Europees Sociaal Handvest (ESH) en International Labour Organization-verdragen.

Bovenstaande betekent dat in een aantal situaties het internationale recht leidt tot aanspraken, waar dit op grond van het nationale recht niet het geval zou zijn. Dit betekent overigens niet dat er onbeperkte toegang tot het stelsel is. Recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie wijzen in de richting dat het vrij verkeer zijn begrenzing vindt waar een beroep van migrerende niet-actieven op speciale non contributieve uitkeringen (in Nederland zijn dat de Toeslagenwet en de Wajong) en bijstand leidt tot een onredelijk beroep op het socialebijstandstelsel van een lidstaat².

Toegang tot het stelsel

Onverminderd de mogelijkheid van verblijfsbeëindiging bij verlies van arbeid of bestaansmiddelen, impliceert toelating tot Nederland dat een vreemdeling binnen het bereik komt van het stelsel van socialezekerheid en andere sociale voorzieningen, zoals studiefinanciering³.

Een migrant die hier werkt, raakt in de meeste gevallen in Nederland sociaalverzekerd en betaalt daarvoor premie. Arbeidsmigranten zouden een aanzienlijk gunstiger arbeidsmarktpositie hebben dan ingezetenen, indien voor hen geen premies verschuldigd zouden zijn. Dit zou het door het kabinet voorgestane gelijke speelveld op de arbeidsmarkt verstoren. Daarnaast is het uit overwegingen van openbare orde en gelijke behandeling niet denkbaar dat wie in Nederland woont geheel verstoken zou zijn van sociale voorzieningen. Andersom werken ook veel Nederlanders in andere landen. Hun socialezekerheidsaanspraken zijn eveneens mede afhankelijk van verdragen, die op basis van wederkerigheid zijn gesloten.

Het bovenstaande laat onverlet dat het stelsel van socialezekerheid en sociale voorzieningen berust op de solidariteitsgedachte; het uitgangspunt dat wie hier wonen en werken en in gezamenlijkheid op elkaar zijn aangewezen, elkaar onderling hebben te steunen en elkaars risico's hebben te dragen. Dat impliceert niet dat iedereen vanaf dag één onbeperkt en onbelemmerd toegang moet hebben tot dit stelsel (zie hier onder 'Maatregelen aan de poort'). Het stelsel zou onbestaanbaar zijn indien ieder hierheen zou kunnen komen en ook (arbeids)migranten die slechts een marginale of geen band met Nederland hebben, onmiddellijk en onbeperkt alle aanspraken zouden hebben.

Ook moet worden voorkomen dat het Nederlandse stelsel zo attractief oogt voor (arbeids)migranten dat het een zelfstandige reden wordt voor migratie naar Nederland.

² Zie brief d.d. 26 november 2014 van Minister SZW aan Tweede Kamer; Kamerstukken II 2014/2015, 34 000 XV, nr. 55

³ Een niet-Nederlandse student die in Nederland studeert komt in aanmerking voor studiefinanciering als hij een bepaald type verblijfsvergunning heeft of - in het geval het een student uit de Europese Economische Ruimte (EU-lidstaten, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) of Zwitserland betreft - als er sprake is van migrerend werknemerschap.

Omgekeerd geldt ook, dat wie hier gewoond heeft en meegebouwd heeft aan de socialezekerheid en zorg, niet onmiddellijk bij vertrek iedere bescherming en aanspraak moet verliezen. Dit zou een belemmering opleveren voor vertrek en een materiële beperking op het recht op vrije uitreis van onderdanen.

Maatregelen aan de poort

De vormgeving van het stelsel biedt op zich al een aantal waarborgen, waardoor alleen mensen met een band met Nederland in aanmerking kunnen komen voor socialezekerheid of voorzieningen. Zo staat de voorwaarde van ingezetenschap, die voor veel van de uitkeringen en voorzieningen geldt, in de weg aan aanspraken bij kortdurend verblijf (zie bijlage, onderdeel 1.1.1).

Ook in het huidige studiefinancieringsstelsel zitten voldoende waarborgen om onwenselijk hoge aanspraken bij kortdurend verblijf te voorkomen. Dat geldt op gelijke wijze voor het studievoorschot (zie ook de bijlage, onderdeel 5.2). Er verandert immers niets aan de voorwaarden voor aanspraak. De minister van OCW is hier overigens bij de behandeling van het Wet studievoorschot hoger onderwijs al op ingegaan⁴.

Voorts is in de laatste twee decennia de toegangspoort tot de Nederlandse verzorgingsstaat voor (arbeids)migranten, daar waar nodig, fors versmald. Bij de socialezekerheid betreft het de invoering van de Koppelingswet, de ingroei-elementen die in de sociale verzekeringen zijn opgenomen, de nadruk die op werk boven uitkering wordt gelegd, het feit dat slechts bijstand kan worden toegekend als de betrokkene een duurzame band met Nederland heeft, de Wet beperking export uitkeringen. Recente voorbeelden bij de socialezekerheid zijn de Wet woonland, de Wet herziening export kinderbijslag en de inkoopregeling AOW, bij gelegenheid van de plenaire behandeling waarvan de onderhavige motie is ingediend. Op het terrein van de zorg kan worden verwezen naar de wachttijdregeling die de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (thans Wet langdurige zorg (Wlz) al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw kent. Sinds 1 januari 2013 zijn daarnaast de mogelijkheden beperkt om AWBZ-zorg (thans Wlz-zorg) in het buitenland te ontvangen. Voorts zijn er maatregelen in voorbereiding die het recht op zorg op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) buiten de EU beperken (beperking werelddekking Zvw).

Ook op Europees niveau spant het kabinet zich in om de socialezekerheid zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan mensen die een band hebben met Nederland. Het kabinet hecht veel belang aan het vrij verkeer van werknemers. Dat neemt niet weg dat het kabinet ook alert is op de schaduwkanten van dit vrije verkeer. Het kabinet maakt deze schaduwkanten bespreekbaar bij de Europese Commissie en andere lidstaten. Zo is aandacht gevraagd voor de samentellingsbepaling bij de Werkloosheidswet (zie bijlage, onderdeel 2.3.1.4). Die bepaling kan ertoe leiden dat een arbeidsmigrant reeds na kort in Nederland gewerkt te hebben, in aanmerking komt voor een WW-uitkering naar dagloon dat

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 13, p. 40

(te) hoog is in verhouding tot het loon dat voorafgaand in een eerder in een andere lidstaat is verdiend. Ook is bij de Europese Commissie inmiddels aandacht voor de export van kindregelingen binnen de EU, waaronder de mogelijke toepassing van het woonlandbeginsel bij de export van kindregelingen binnen de EU.

Waar het de arbeidsmarkt betreft maakt het kabinet zich op Europees niveau momenteel sterk voor het tegengaan van negatieve effecten van arbeidsmigratie, zoals het bestrijden van uitbuiting, fraude en schijnconstructies. Voor de coördinatie van de socialezekerheid brengt dit met zich mee, dat voor het kabinet de nadruk ligt op de regels waarbij sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals de detacheringsregels.

Conclusies

Op de onderdelen van de in de motie genoemde aandachtsgebieden (socialezekerheid, zorg, toeslagen en studievoorschot) is het brede scala van relevante regelingen bestudeerd. Per onderdeel is onderzocht welke aanspraken er zijn, wat de relevante aspecten van de aanspraak zijn, wat de relatie met de duur van het verblijf in Nederland is, wat de ratio daarvan is en -indien van toepassing- welke (internationale) regels daaraan ten grondslag liggen.

Zoals hiervoor uiteen is gezet, biedt het stelsel op zich al een aantal waarborgen, waardoor alleen mensen met een band met Nederland in aanmerking kunnen komen voor socialezekerheid of voorzieningen. Voorts is in de laatste twee decennia de toegangspoort tot de Nederlandse verzorgingsstaat voor (arbeids)migranten, daar waar nodig, fors versmald. Bij uitkeringen en voorzieningen die gebaseerd zijn op het verrichten van arbeid in dienstbetrekking kan, zowel bij kortdurend verblijf als kort na de aanvang van een verblijf van langere of onbepaalde duur, wel aanspraak bestaan op uitkeringen en voorzieningen. Deze aanspraken kunnen in bepaalde situaties ook exporteerbaar zijn. Om redenen als uiteengezet bij 'Toegang tot het stelsel' is het kabinet echter van mening dat deze aanspraken grosso modo niet zijn aan te merken als onwenselijk hoog.

Vanuit het hiervoor toegelichte uitgangspunt dat terechte aanspraken ingewilligd moeten worden, maar dat onbedoelde en onwenselijk hoge aanspraken vermeden moeten worden, kiest het kabinet voor een proactieve aanpak. In het belang van het draagvlak voor en de houdbaarheid van het stelsel van socialezekerheid en voorzieningen is het kabinet voortdurend alert op ontwikkelingen in het krachtenveld rond dit stelsel, waarin EU-regels, bilaterale en internationale verdragen een belangrijke rol spelen. Op deze wijze beoogt het kabinet om enerzijds de vruchten van het stelsel ten goede te laten komen aan die (arbeids)migranten die een daadwerkelijke band met Nederland hebben en anderzijds de aan het stelsel ten grondslag liggende solidariteitsgedachte te waarborgen.

De bijlage is een weergave van de huidige stand van zaken bij het stelsel. Zonder af te doen aan de bestudering en de uitkomsten daarvan, wijst het kabinet er, wellicht ten overvloede, op dat het hier een momentopname betreft. Het krachtenveld rond het stelsel is complex en heeft een grote dynamiek. Voor het kabinet een reden temeer om voort te gaan op de reeds ingeslagen weg van voortdurende alertheid op ontwikkelingen en aanleidingen tot aanpassing van het stelsel.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Bijlage

Leeswijzer

Op de onderdelen van de in de motie genoemde aandachtsgebieden (socialezekerheid, zorg, toeslagen en studievoorschot) is het brede scala van relevante regelingen bestudeerd. Per onderdeel is onderzocht welke aanspraken er zijn, wat de relevante aspecten van de aanspraak zijn, wat de relatie met de duur van het verblijf in Nederland is, wat de ratio daarvan is en -indien van toepassing- welke (internationale) regels daaraan ten grondslag liggen. De uitkomsten worden als volgt besproken:

1. Algemeen deel

Dit deel betreft de uitgangspunten die voor het hele stelsel gelden, namelijk dat sprake moet zijn van wonen c.q. werken in Nederland. Ook komen samentelling en export aan de orde.

2. Socialezekerheid

Dit deel behandelt de volksverzekeringen (Anw, AOW, kinderbijslag), de Wet op het kindgebonden budget (WKB), de werknemersverzekeringen (WIA, WW, ZW), de loondoorbetaling bij ziekte en de bijstand.

3. Zorg

Aan de orde komen de ziektekostenverzekeringen (Wlz en Zvw), de Wmo 2015, Jeugdhulp, het verdragsrecht op zorg en de positie van illegalen en onverzekerbare vreemdelingen.

4. Toeslagen

Hier komen huur-, kinderopvang- en zorgtoeslag aan de orde. Zoals hiervoor vermeld, komt het kindgebonden budget (WKB) in onderdeel 2 aan de orde.

5. Studievoorschot

1. Algemeen deel

1.1. Wonen c.q. werken als voorwaarde voor aanspraak

Het moment waarop bij verblijf in Nederland aanspraken ontstaan, is afhankelijk van de voorwaarden die de regelingen stellen aan het verblijf of verrichten van arbeid. Hierbij zijn de volgende situaties te onderscheiden.

1.1.1. Ingezetenschap

Voor de volksverzekeringen (AKW, WKB, Anw, AOW, Wlz) en de Zvw geldt dat alleen recht kan ontstaan als men verzekerd is. Men is verzekerd in geval van rechtmatig ingezetenschap. Daarnaast geeft voor niet ingezetenen het verrichten van arbeid in Nederland en op grond daarvan aan de loonbelasting onderhevig zijn aanspraak (zie ook punt 1.2).

Ingezetene is degene die in Nederland woont. Waar iemand woont en waar een lichaam gevestigd is wordt naar omstandigheden beoordeeld. Een persoon wordt geacht in Nederland te wonen als hij in Nederland verblijft en tussen hem en

Nederland een duurzame band van persoonlijke aard bestaat. Of sprake is van zulk een band, moet worden beoordeeld aan de hand van alle in aanmerking komende feiten en omstandigheden van het geval (HR 21 januari 2011; ECLI:NL:HR:2011:BP1466 en HR 4 maart 2011; ECLI:NL:HR:2011:BP6285). Objectieve en subjectieve factoren als woon- en werkomgeving, gezin, financiën en inschrijving in het bevolkingsregister worden tegen elkaar afgewogen om tot een eindoordeel te komen; er wordt niet beslist op basis van één factor, het onderlinge verband van factoren is doorslaggevend.

Het ingezetenschap is rechtmatig als de persoon de Nederlandse nationaliteit heeft, dan wel een geldige verblijfstitel heeft. Een EU-burgers heeft een geldige verblijfstitel, tenzij een onredelijk beroep wordt gedaan op bijstand of non contributieve uitkeringen (Toeslagenwet en Wajong). Een niet-EU-burger heeft een geldige verblijfstitel als een verblijfsvergunning in het kader van de Vreemdelingenwet is afgegeven, mits aan de voorwaarden voor die vergunning wordt voldaan.

Met het ontstaan van de aanspraak, ontstaat ook de premieplicht.

Gezien het vereiste van de duurzame band, zal er in de regel bij kortdurend verblijf geen ingezetenschap, en dus geen aanspraak, ontstaan. Dit is alleen anders als door de niet-ingezetenen arbeid wordt verricht en aan de loonbelasting onderhevig is.

1.1.2. Dienstbetrekking

Voor de werknemersverzekeringen (WW, WIA, ZW) is de hoofdregel dat het aanvaarden van een (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) dienstbetrekking in Nederland meebrengt dat men verplicht verzekerd is voor de werknemersverzekeringen en bij ziekte recht heeft op loondoorbetaling door de werkgever.

Zoals hiervoor is aangegeven, geeft arbeid in dienstbetrekking ook aanspraak op volksverzekeringen.

Ook hier brengt de aanvang van een dienstbetrekking tevens mee dat premie moet worden betaald voor de werknemers/volksverzekeringen.

De verzekerings- en premieplicht duren voort zolang de dienstbetrekking bestaat en eindigen zodra de dienstbetrekking eindigt. Waar een werknemer gedurende de dienstbetrekking woont of verblijft doet niet ter zake. Dit vloeit voort uit het zogenaamde werklandbeginsel: men is verplicht verzekerd in het land waar men de arbeid verricht. Bij regelingen die gebaseerd zijn op een dienstbetrekking kan dus al zonder verblijf aanspraak bestaan.

1.1.3. Woonachtig zijn

De bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet

maken onderscheid tussen personen die woonachtig zijn in Nederland en personen die zich slechts voor een tijdelijk doel in Nederland ophouden. Het begrip 'woonachtig' heeft dezelfde strekking als het begrip 'wonen' zoals dat voorkomt in de Nederlandse volksverzekeringen (zie hiervoor).

In het algemeen kan er van worden uitgegaan dat een persoon aan wie slechts tijdelijk verblijf in Nederland is toegestaan met het oog op een naar zijn aard tijdelijk doel (bijvoorbeeld studie, stage, medische behandeling, tijdelijk verblijf als au pair) nog steeds zijn woonplaats heeft in zijn land van herkomst, zodat geen bijstandsrechten bestaan.

1.2. Ontstaan van aanspraak voor het verblijf (samentelling) en voortduren aanspraak na verblijf (export)

Op basis van Europese regelgeving en bilaterale verdragen kunnen aanspraken mede gebaseerd zijn op een situatie voor het begin van het verblijf. Dat is het geval als arbeidsverleden, opgebouwd in een andere lidstaat, meetelt voor aanspraken in Nederland.

Beëindiging van het verblijf hoeft niet altijd tot beëindiging van de aanspraak te leiden. Dat is het geval bij de export van uitkeringen.

Op deze situaties wordt nader ingegaan bij de regelingen waar dit aan de orde is.

1.3. Rol Gemeentelijke basisregistratie personen

Bij de bepaling van de aard van het verblijf speelt de Basisregistratie personen (BRP) een rol. Zoals hiervoor is aangegeven, is het wonen in Nederland voor de toegang tot het stelsel van cruciale betekenis. Bij de bepaling van de woonplaats van belanghebbende is het uitgangspunt dat deze daar woonachtig is waar hij staat ingeschreven in de BRP. Het is echter niet uitgesloten dat de inschrijving in het BRP niet in overeenstemming is met de feitelijke situatie en dat die feitelijke situatie, anders dan de in de BRP opgenomen situatie, geen aanspraak geeft. De gevolgen voor aanspraken op uitkeringen en voorzieningen van de discrepantie tussen de inschrijving in de BRP en de feitelijke situatie behoren tot het terrein van de Ministeriële commissie Fraude en vallen buiten het bestek van deze bestudering.

2. Socialezekerheid

2.1. Algemeen

Voor de socialezekerheidsuitkeringen zijn voor de aanspraken bij kortdurend verblijf relevant: de toegang tot de tegemoetkoming of uitkering, de hoogte en duur van de tegemoetkoming of de uitkering en het al dan niet behouden van een tegemoetkoming of uitkering bij vertrek naar, dan wel wonen of verblijven, in het buitenland.

2.2. Volksverzekeringen en Wet op het kindgebonden budget⁵

2.2.1. Algemene kinderbijslagwet (AKW), Wet op het kindgebonden budget (WKB)

Met de AKW en de WKB verschaft de overheid een tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

De AKW is een volksverzekering. De WKB is een inkomensafhankelijke regeling gebaseerd op de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

2.2.1.1. Toegang tot een tegemoetkoming ingevolge de AKW of WKB

De verzekerde voor de AKW heeft in beginsel recht op kinderbijslag voor eigen kinderen, stief- en pleegkinderen tot 18 jaar die hij verzorgt of onderhoudt. De kring van verplicht verzekerden voor de AKW wordt gevormd door ingezetenen van Nederland, door niet-ingezetenen die hier te lande in loondienst werken en op grond daarvan aan de loonbelasting zijn onderworpen en door Nederlanders die in het buitenland in Nederlandse overheidsdienst zijn of Nederland vertegenwoordigen bij een internationale organisatie. Dit laatste geldt onder bepaalde voorwaarden ook voor hun partners en kinderen⁶. In beginsel is er alleen aanspraak op WKB als er AKW wordt ontvangen. Het onderstaande geldt hiermee voor beide regelingen.

In de Wet herziening export van kinderbijslag en het kindgebonden budget (hierna: *Whek*) wordt binnen het territorialiteitsbeginsel de woonplaats van het kind centraal gesteld en niet de woonplaats van de rechthebbende. De *Whek* heeft tot doel om geen kinderbijslag meer te betalen als het kind buiten de EU/EER/Zwitserland woont. Dit is in overeenstemming met het beleid van deze regering dat tegemoetkomingen voor de kosten van kinderen worden gefinancierd uit de collectieve middelen en primair bestemd zijn voor kinderen die in Nederland wonen.

In de praktijk zal aanspraak op AKW en WKB dus hoofdzakelijk bestaan in die gevallen waarbij zowel het kind als de ouder ingezetenen zijn. Voor niet-ingezetenen die wel in Nederland onderhevig zijn aan de loonbelasting geldt hetzelfde, mits het kind in Nederland woont, of bij de ouder in een EU-land. In de regel zal het dan gaan om een verblijf van langere duur (zie ook hiervoor). Er kan onder bepaalde omstandigheden bij kortdurend verblijf in Nederland, in de zin van de motie, snel na aankomst in Nederland al recht zijn op een tegemoetkoming in

⁵ De Wet op het kindgebonden budget is geen volksverzekering maar een toeslag. Toch wordt deze wet tezamen met de volksverzekeringen behandeld vanwege de samenhang met de Algemene kinderbijslagwet.

⁶ Ten aanzien van de kring van verzekerden moet worden opgemerkt, dat de nationaalrechtelijke situatie sterk bepaald wordt door het internationale recht, met name Verordening (EG) nr. 883/2004 en bilaterale verdragen. Indien de verordening of een verdrag van toepassing is, wordt de verzekeringspositie van de betrokkene bij voorrang op grond daarvan bepaald. Slechts indien geen internationaal instrument toepasselijk is, wordt de verzekeringspositie uitsluitend beoordeeld op basis van de nationaalrechtelijke bepalingen.

de kosten van kinderen. Bijvoorbeeld als een ouder in Nederland werkt en het kind is meegekomen naar Nederland. Dit wordt gerechtvaardigd door de aard en de doelstelling van deze regelingen. Het doel is om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen die hij verzorgt of onderhoudt. Hierbij is niet van belang hoe lang iemand al in Nederland woont of werkt. Wel is van belang of het kind in Nederland woont.

2.2.1.2. Hoogte en duur van een tegemoetkoming op grond van de AKW of WKB
De hoogte van de tegemoetkoming op grond van de AKW en de WKB is afhankelijk van verschillende factoren. Voorop staat dat beide regelingen slechts een tegemoetkoming zijn in de kosten van kinderen en de ouders zelf financieel verantwoordelijk zijn voor het onderhouden van hun kinderen. Voor zowel de AKW als de WKB geldt dat er een bedrag per kind wordt verstrekt, dat hoger is naarmate het kind ouder is. Buiten de EU/EER/Zwitserland wordt de hoogte van de uitkering afgestemd op het kostenniveau in het land waar het kind woonachtig is (woonlandbeginsel).

2.2.1.3. Behoud van een tegemoetkoming op grond van de AKW of WKB bij vertrek naar dan wel wonen of verblijven in het buitenland
Als de ouder niet meer als verzekerde wordt aangemerkt, stopt het recht op AKW en WKB. Het recht stopt ook als het kind van de verzekerde naar het buitenland vertrekt, de kinderbijslag komt te vervallen als het kind buiten de EU/EER/Zwitserland gaat wonen. Dit kan bijvoorbeeld doordat de verzekerde of het kind zijn woonplaats verlegt. Echter, indien een ingezetene uit Nederland vertrekt, heeft dit niet altijd tot gevolg dat de verzekering direct eindigt. Als uitgangspunt geldt dat de band met Nederland, na vertrek naar het buitenland, slechts geleidelijk verdwijnt (zie bijvoorbeeld CRvB 15 juni 1994 en 22 juni 1994). Of de band met Nederland verbroken is, stelt de SVB vast op basis van het totaalbeeld van de feiten, waaruit in het concrete geval moet blijken of de betrokkene zijn woonplaats in Nederland heeft opgegeven. De SVB beoordeelt dit aan de hand van dezelfde criteria als die welke gelden voor ingezetenschap in Nederland. Binnen de EU kunnen de AKW en het WKB worden geëxporteerd. Zoals hiervoor is aangegeven, kunnen deze uitkeringen sinds 1 januari 2015 niet langer buiten de EU worden geëxporteerd op grond van de Whet, tenzij een bilateraal verdrag zich hier tegen verzet. De regering is in onderhandeling om deze verdragen aan te passen dan wel op te zeggen.

Met betrekking tot de landen binnen de Europese Unie wordt in de door de Tweede Kamer aangenomen motie d.d. 4 december 2013 van het lid Heerma⁷ terecht gesteld dat het beperken van export van kinderbijslag binnen de Europese Unie in het Europese recht nu niet mogelijk is. De lidstaten zijn gehouden aan Verordening (EG) 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. Deze verordening creëert voor de migrerende werknemer binnen de Europese Unie recht op gezinsuitkeringen, daar waar dit niet in de nationale wetgeving van de lidstaten is geregeld. Ook voorkomt de

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XV, nr. 38

verordening dat een migrerende werknemer binnen de Europese Unie dubbele gezinsbijslagen ontvangt voor hetzelfde kind. Het kabinet beziet de mogelijkheden om de door de motie gevraagde discussie aan te gaan, daarbij rekening houdend met het belang van de voortgang van de discussie die het kabinet reeds in Europees verband voert over voorkoming van uitbuiting en oneerlijke concurrentie. Gezinsbijslagen maken onderdeel uit van het werkprogramma van de onlangs aangetreden Europese Commissie.

2.2.2. *Algemene nabestaandenwet (Anw)*

De Anw regelt het recht op uitkering voor nabestaanden (halfwezen tot 1 januari 2015) en wezen.

2.2.2.1. Toegang tot een uitkering op grond van de Anw

Ook voor de Anw is het begrip verzekerd zijn bepalend en is een persoon verzekerd op basis dezelfde voorwaarden als de AKW en AOW. Een nabestaande heeft recht op een Anw-uitkering als de partner op de dag van overlijden verzekerd was en de nabestaande een ongehuwd eigen kind, stief- of pleegkind onder de 18 jaar heeft dat niet tot het huishouden van een ander behoort, zwanger is, of voor tenminste 45% arbeidsongeschikt is, of geboren is vóór 1 januari 1950⁸. Behalve gehuwden en geregistreerde partners kunnen ook meerderjarige ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren bij overlijden van hun partner recht op een nabestaandenuitkering krijgen.

De nabestaande heeft geen recht op een nabestaandenuitkering als de partner overlijdt binnen een jaar nadat de verzekering begon of dat zij met elkaar getrouwd zijn, geregistreerd partnerschap hebben gesloten of zijn gaan samenwonen. Dit geldt alleen wanneer het overlijden binnen een jaar redelijkerwijs te verwachten was.

2.2.2.2. Hoogte en duur van een uitkering op grond van de Anw

De nabestaandenuitkering bedraagt maximaal 70% van het nettominimumloon en is afhankelijk van het inkomen van de nabestaande waarbij een zekere vrijlating geldt voor inkomen uit arbeid. Een wettelijke nabestaandenuitkering uit het buitenland wordt wel op de Anw-uitkering in mindering gebracht. Het recht op uitkering eindigt indien het jongste kind de leeftijd van 18 jaar bereikt of tot het huishouden van een ander gaat behoren, de nabestaande niet langer voor minstens 45% arbeidsongeschikt is, de nabestaande de AOW- gerechtigde leeftijd bereikt, of als de nabestaande hertrouwt of gaat samenwonen.

2.2.2.3. Behoud van een uitkering op grond van de Anw bij vertrek naar dan wel wonen of verblijven in het buitenland

De nabestaande die een nabestaandenuitkering ontvangt hoeft zelf niet verzekerd te zijn om recht te hebben op een Anw-uitkering. Het recht op een nabestaandenuitkering ontstaat indien de partner op de dag van overlijden

⁸ Per 1 april 2015 stroomt deze groep uit vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

verzekerd was. Er geldt geen minimale duur van de verzekering. Wel wordt de hoogte van de nabestaandenuitkering gekort als er ook recht is op nabestaandenuitkering vanuit een ander land. De nabestaandenuitkering wordt alleen binnen de EU/EER/Zwitserland en verdragslanden uitbetaald. Buiten de EU/EER/Zwitserland wordt de hoogte van de uitkering afgestemd op het kostenniveau in het land waar de ontvanger van de uitkering woonachtig is (woonlandbeginsel). Bij vertrek naar een niet verdragsland eindigt de nabestaandenuitkering. Mensen die tenminste een jaar verzekerd zijn geweest en Nederland verlaten, kunnen de ANW-verzekering vrijwillig voort zetten voor een periode van maximaal 10 jaar.

2.2.3. AOW

2.2.3.1. Toegang tot een uitkering op grond van de AOW

De kring van verplicht verzekerden voor de AOW wordt, zoals in de AKW en Anw, gevormd door ingezetenen van Nederland (zie hiervoor), door niet-ingezetenen die hier te lande in loondienst werken en op grond daarvan aan de loonbelasting zijn onderworpen en door Nederlanders die in het buitenland in Nederlandse overheidsdienst zijn of Nederland vertegenwoordigen bij een internationale organisatie. Dit laatste geldt onder bepaalde voorwaarden ook voor hun partners en kinderen. De AOW is een opbouwverzekering. Wie in de 50 jaar voor zijn pensioengerechtigde leeftijd altijd verplicht verzekerd is geweest, krijgt het volle pensioenbedrag. Per niet-verzekerd jaar (bijvoorbeeld wegens wonen in het buitenland) vindt een korting van 2% per jaar plaats.

Ouderen met een gekort AOW-pensioen kunnen recht hebben op aanvullende bijstand als zij onvoldoende andere (pensioen)inkomsten dan wel eigen vermogen hebben.

Circa 30.000 mensen ontvangen een zogenaamd «kruimel-AOW» (2% AOW-pensioen) omdat zij minder dan één jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt. Een kruimel-AOW bedraagt op dit moment € 271,63 bruto op jaarbasis voor alleenstaanden en € 189,42 bruto op jaarbasis voor samenwonenden.

Door de toegenomen arbeidsmobiliteit komt het steeds vaker voor dat mensen een kruimel-AOW hebben opgebouwd. Vanwege de hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten die met de kruimel-AOW gepaard gaan, zal er vanaf 1 januari 2015 geen nieuw recht op AOW van 2% meer ontstaan indien er sprake is van een verzekerd tijdvak van minder dan één jaar⁹. Het gaat om personen die minder dan één jaar AOW hebben opgebouwd, omdat ze in de periode van 50 jaar voorafgaand aan de pensioengerechtigde leeftijd minder dan een jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt. Voor personen die voor 1 januari 2015 al een kruimel-AOW ontvangen verandert er niets. Zij blijven gedurende de rest van hun leven recht houden op de uitbetaling van de kruimel-AOW. Het voorstel heeft betrekking op ongeveer 1250 mensen die jaarlijks instromen. Elke lidstaat van de

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 318, nrs. 1-3

Europese Unie heeft de bevoegdheid om in de nationale wetgeving te bepalen om geen ouderdomspensioen toe te kennen indien de totale duur van het tijdvak minder dan één jaar bedraagt (Verordening (EG) nr. 883/2004, artikel 57). Binnen de EU geldt overigens dat mensen wel het recht op het opgebouwde tijdvak behouden. Andere EU-organen moeten in beginsel het in Nederland opgebouwde tijdvak meenemen in de berekening van het totale tijdvak waarop de gepensioneerde recht heeft. Mocht toepassing van deze regel ertoe leiden dat alle betrokken organen van de lidstaten van hun verplichtingen worden ontheven (nergens is één jaar of meer verzekering opgebouwd) dan regelt de Verordening dat een uitkering wordt toegekend door de lidstaat waar een persoon het laatst verzekerd is geweest. Die lidstaat dient dan rekening te houden met de verzekeringstijdvakken die in de overige lidstaten zijn vervuld (art. 57, lid 3).

Gezien het opbouwkarakter van de AOW is er geen sprake van aanspraak bij kortdurend verblijf. Zoals in de hoofdtekst van deze brief is aangegeven, is de mogelijkheid om reeds bij kortdurend verblijf in te kopen is in 2014 aanleiding geweest om de voorwaarden voor vrijwillige verzekering aanzienlijk aan te scherpen en de vrijwillige verzekering toe te snijden op gewijzigde migratiepatronen. De inkoopregeling AOW voorziet nu in een vrijwillige verzekering waarmee mensen die zich voor het eerst in Nederland vestigen hun onvolledige AOW-opbouw kunnen repareren. Wanneer zij tenminste vijf jaar verplicht verzekerd zijn voor AOW kunnen zij alle onverzekerde AOW-jaren over de achterliggende periode inkopen behoudens de tijdvakken waarover zij in het buitenland reeds wettelijk verplicht verzekerd waren tegen ouderdom. Tijdvakken van verplichte ouderdomsverzekering opgebouwd in de EU/EER/Zwitserland tellen mee voor de inkoopvoorwaarde van vijf jaar verplichte AOW-verzekering. Inkoop kan binnen tien jaar nadat iemand verplicht verzekerd is geraakt voor de AOW. Naast de inkoopregeling kent de AOW ook een regeling voor mensen die tenminste een jaar verzekerd zijn geweest en Nederland hebben verlaten, om de AOW-verzekering vrijwillig voort te zetten voor een periode van maximaal 10 jaar.

2.2.3.2. Hoogte en duur van een uitkering op grond van de AOW

Recht op een AOW-uitkering ontstaat op het moment dat de AOW-gerechtigde leeftijd wordt bereikt. Met ingang van 1 januari 2013 stijgt de AOW-leeftijd stapsgewijs naar 66 jaar in 2019 en naar 67 jaar in 2023¹⁰. De AOW-leeftijd in 2014 is 65 jaar en twee maanden. De hoogte van de AOW-uitkering is afhankelijk van het aantal opgebouwde jaren en de maximum uitkering bij 50 opbouwjaren is afgeleid van het netto minimumloon. Er zijn verschillende bedragen naar gelang de levenssituatie: alleenstaande maximaal 70% van het netto minimumloon en gehuwd/ongehuwd samenwonend maximaal 50% van het netto minimumloon. Als mensen veel bij elkaar verblijven maar ieder heeft een eigen woning waarvoor ieder zelf de woonlasten betaalt, bestaat mits aan de voorwaarden wordt voldaan recht op een AOW-uitkering van 70% van het netto minimumloon.

¹⁰ Recentelijk is een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gezonden waarin ter uitvoering van het regeerakkoord wordt voorgesteld de AOW-leeftijd stapsgewijs versneld te verhogen naar 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021.

Een AOW-gerechtigde kan recht hebben op een partnertoeslag voor zijn jongere partner. De hoogte van de partnertoeslag is afhankelijk van de AOW-opbouw en het inkomen van de jongere partner en bedraagt maximaal hetzelfde als de AOW voor de gehuwde/ongehuwd samenwonende, dus maximaal 50% van het netto-minimumloon. Wanneer het gezamenlijk inkomen (inclusief AOW-pensioen) meer dan € 2.616,01 bruto per maand bedraagt, dan gaat er nog maximaal 10% van de partnertoeslag af. De partnertoeslag is per 1 januari 2015 vervallen voor nieuwe gevallen¹¹.

2.2.3.3. Behoud van een uitkering op grond van de AOW bij vertrek naar dan wel wonen of verblijven in het buitenland

De AOW-uitkering kan naar het buitenland worden geëxporteerd, maar kan niet in ieder land volledig worden betaald. Het uitkeringsbedrag van 50% van het minimumloon kan overal worden uitbetaald. De eventuele partnertoeslag en het hogere bedrag voor alleenstaanden worden alleen betaald in de EU/EER/Zwitserland, de Nederlandse Antillen en Aruba en landen waarmee Nederland een sociaalzekerheidsverdrag heeft afgesloten en aan Nederlanders die in het buitenland in Nederlandse overheidsdienst zijn of Nederland vertegenwoordigen bij een internationale organisatie.

2.3. Werknemersverzekeringen, waaronder loondoorbetaling bij ziekte

Tot de werknemersverzekeringen worden in dit verband de (1) Ziektewet (ZW), de loondoorbetaling of bezoldiging bij ziekte, (2) de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en (3) de Werkloosheidswet (WW) gerekend.

2.3.1. *Toegang tot een uitkering of loondoorbetaling: algemeen*

Om voor een recht op uitkering of loondoorbetaling/bezoldiging in aanmerking te komen, dient iemand in de eerste plaats in een (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) dienstbetrekking te staan (zie ook hiervoor). Deze dienstbetrekking dient in Nederland te worden verricht. In de werknemersverzekeringen zelf wordt daar één uitbreiding en één beperking op aangebracht. De uitbreiding betreft degenen die hun dienstbetrekking buiten Nederland verrichten: zij zijn verzekerd indien zij in Nederland wonen en hun werkgever eveneens in Nederland woont of gevestigd is (zie bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid, WW). De beperking betreft vreemdelingen die hun dienstbetrekking in Nederland verrichten: zij zijn niet verzekerd indien zij niet rechtmatig in Nederland verblijven (zie bijvoorbeeld artikel 3, derde lid, WW).

Voor de ZW, WIA en WW geldt voorts dat het onder specifieke voorwaarden mogelijk is om de verzekering op vrijwillige basis tijdelijk voort te zetten bij werkzaamheden in het buitenland. Hiervan wordt in beperkte mate gebruik gemaakt.

¹¹ Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat in het kader van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd deze datum voor pensioengerechtigden die voor 1 januari 2015 zijn gehuwd en in november of december 2014 de leeftijd van 65 jaar bereiken, in artikel 64b AOW is verschoven naar 1 april 2015.

2.3.1.1. Toegang tot een uitkering op grond van de ZW of loondoorbetaling
Voor het ontstaan van een recht op ziekengeld of loondoorbetaling/bezoldiging dient een werknemer zijn (of de bedongen) arbeid niet te kunnen verrichten vanwege ziekte. Daarbij is niet van belang hoe lang iemand heeft gewerkt. Dit hangt ten eerste samen met de aard van de verzekering, te weten een risicoverzekering. Men heeft recht op financiële compensatie (uitkering, loondoorbetaling of bezoldiging) omdat het risico, dat wil zeggen loonverlies als gevolg van ziekte, intreedt. Dit kan zich in het uiterste geval op de eerste dag van de dienstbetrekking voordoen. Ten tweede gelden geen eisen met betrekking tot de duur van de dienstbetrekking, omdat dit verboden is op grond van artikel 9, tweede lid, ILO-verdrag nr. 121 (dit verdrag bevat normen waaraan een wettelijke regeling betreffende het inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid door een arbeidsongeval of beroepsziekte moet voldoen).

Er kan dus bij kortdurende aanwezigheid in Nederland al recht op een uitkering of loondoorbetaling/bezoldiging ontstaan. Dit hangt samen met de aard van het verzekerde risico, de hiervoor genoemde bepaling in ILO-verdrag nr. 121. Overigens zou het invoeren van een referte-eis voor degenen die voor, tijdens of na de dienstbetrekking niet in Nederland wonen of verblijven, een niet te rechtvaardigen onderscheid betekenen en in strijd zijn met het hiervoor genoemde werklandbeginsel.

2.3.1.2. Toegang tot een uitkering op grond van de WIA
Voor het ontstaan van een recht op een WIA-uitkering dient een verzekerde werknemer ten minste 104 weken arbeidsongeschikt te zijn en na die wachttijd dient men een mate van arbeidsongeschiktheid te hebben van ten minste 35%. Ook hierbij is niet van belang hoe lang men heeft gewerkt. Dat heeft dezelfde redenen als hiervoor genoemd bij ZW of loondoorbetaling.

Een uitzondering geldt voor het ontstaan van een loongerelateerde WGA-uitkering, omdat daarvoor een referte-eis geldt. Dit komt doordat de WW-uitkering is geïntegreerd in deze uitkering. Op de voorwaarden voor het recht op een WW-uitkering wordt in het volgende onderdeel ingegaan.

2.3.1.3. Toegang tot een uitkering op grond van de WW
Voor het ontstaan van een recht op een WW-uitkering dient een verzekerde werknemer werkloos te zijn. Daarnaast dient hij in de laatste 36 kalenderweken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag in 26 kalenderweken te hebben gewerkt (referte-eis). De WW is daarom, anders dan de hiervoor genoemde arbeidsongeschiktheidsregelingen, een opbouwverzekering.

Een kalenderweek waarin is gewerkt telt in beginsel alleen mee als is gewerkt in een dienstbetrekking in Nederland. Iemand die kort in Nederland heeft gewerkt, komt dus niet voor een WW-uitkering in aanmerking. Een uitzondering hierop geldt voor arbeid die is verricht in een andere lidstaat van de Europese Unie. De

kalenderweek of kalenderweken waarin die arbeid is verricht, telt ook mee bij de vraag of aan de referentie-eis is voldaan. Dit vloeit voort uit artikel 61 van Verordening (EG) Nr. 883/2004. Ook hier kan sprake van een situatie waarin bij kortdurende aanwezigheid in Nederland al recht op een uitkering ontstaan. Deze uitzondering hangt samen met het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie te bevorderen. Momenteel beraadt de Administratieve commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de EU zich op de vraag of er eerst een bepaalde minimale periode moet zijn gewerkt in de lidstaat waarin men werkloos is geworden alvorens kan worden overgegaan tot samentelling met in een andere lidstaat gewerkte perioden.

2.3.1.4. Hoogte en duur van een uitkering of loondoorbetaling

De hoogte van de meeste uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen is onder meer gerelateerd aan het dagloon, en de hoogte van de loondoorbetaling aan het laatstverdiende loon. Dit hangt samen met het equivalentiebeginsel: zowel de hoogte van de uitkering als de hoogte van de premie zijn gerelateerd aan het laatstverdiende loon.

Het dagloon op grond van de ZW en de WW zal in de regel niet veel afwijken van het laatstverdiende loon, omdat het dagloon wordt bepaald door het loon dat een werknemer gemiddeld per dag heeft verdiend in de dienstbetrekking waaruit hij ziek of werkloos is geworden. Voor het bepalen van het gemiddelde loon per dag wordt hooguit één jaar teruggekeken.

Het WIA-dagloon wordt bepaald door het loon dat een werknemer gemiddeld per dag heeft verdiend in het afgelopen jaar, ongeacht in welke en hoeveel dienstbetrekkingen hij in dat jaar heeft gewerkt.

Op het equivalentiebeginsel bestaat bij de WW een uitzondering op grond van EU-regelgeving. Die bepaalt dat bij de vaststelling van het dagloon van de WW rekening dient te worden gehouden met in een andere lidstaat van de Europese Unie verrichte arbeid. De situatie kan zich voordoen dat een werknemer die lang in een andere lidstaat tegen een laag loon heeft gewerkt, daarna in Nederland gaat werken tegen een (veel) hoger loon en vervolgens werkloos wordt. Nederland moet dan voor de duur van de uitkering rekening houden met de in de andere lidstaat verzekerde periodes en de hoogte van de uitkering berekenen op het in Nederland verdiende loon. Dat kan er in voornoemde situatie toe leiden dat een werknemer in aanmerking komt voor een relatief hoge uitkering, terwijl de rechten mede samenhangen met een periode, waarin een relatief lage premie is betaald. Nederland acht dit ongewenst.

In 2013 heeft Nederland aan de toenmalige Commissie per nota, ingediend met Oostenrijk, Finland, Duitsland, Ierland, Noorwegen en nadrukkelijk ondersteund door Denemarken, laten weten het onderdeel werkloosheid te willen wijzigen in de Coördinatieverordening omdat de huidige regeling geen recht doet aan de grote sociaaleconomische verschillen tussen de EU-lidstaten. Ingebracht is dat de

berekening van de hoogte van de werkloosheidsuitkering van migrerende werknemers rekening zou moeten houden met het in een andere lidstaat verdiende loon.

Verder heeft Nederland met een aantal gelijkgestemde lidstaten over dit punt bilateraal overleg gevoerd teneinde zoveel mogelijk stemmen te vergaren voor de herziening, aangezien besluitvorming geschiedt via gekwalificeerde meerderheid. Daarmee is het kabinet ook tegemoet gekomen aan de motie van het lid Azmani¹². Mede op basis van deze inbreng heeft de Europese Commissie eind januari 2015 besloten om dit onderwerp in de context van het Labour Mobility Package op de agenda te zetten bij de herziening van het werkloosheidshoofdstuk van de Coördinatieverordening (EG) 883/2004.

De duur van het recht op ziekengeld en loondoorbetaling bedraagt maximaal 104 weken en de eventueel daaropvolgende WIA-uitkering eindigt uiterlijk bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Deze duren zijn onafhankelijk van de duur van het arbeidsverleden. Ook dit hangt enerzijds samen met het feit dat deze arbeidsongeschiktheidsregelingen risicoverzekeringen zijn en anderzijds met het ILO-verdrag nr. 121.

De duur van de WW-uitkering is wel afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden. De duur van de WW-uitkering is ten minste drie maanden en wordt verlengd met een maand voor ieder kalenderjaar dat het arbeidsverleden meer dan drie kalenderjaren bedraagt tot ten hoogste 38 maanden. Dit vloeit voort uit het feit dat de WW een opbouwverzekering is. Evenals bij de referte-eis telt een kalenderjaar in beginsel alleen mee als is gewerkt in een dienstbetrekking in Nederland. Ook hier geldt een uitzondering voor arbeid die is verricht in een andere lidstaat van de Europese Unie. Ook dit vloeit voort uit artikel 61 van Verordening (EG) Nr. 883/2004.

2.3.1.5. Behoud van een uitkering of loondoorbetaling/bezoldiging bij vertrek naar dan wel wonen of verblijven in het buitenland

Een recht op uitkering eindigt in beginsel als de betrokkene buiten Nederland woont of verblijft houdt anders dan wegens vakantie (zie bijvoorbeeld artikel 19, eerste lid, onderdeel e, WW). Anders gezegd, uitkeringen kunnen in beginsel niet worden geëxporteerd. Hierop gelden uitzonderingen op grond van de meergenoemde Verordening (EU) Nr. 883/2004 en op grond van bilaterale verdragen die Nederland met ander landen dienaangaande heeft gesloten.

Een ZW- en WIA-uitkering kan daarom wel worden geëxporteerd naar andere lidstaten van de Europese Unie en staten waarmee ter zake een bilateraal verdrag is gesloten.

Een WW-uitkering kan niet worden geëxporteerd, maar binnen de EU kan een

¹² Kamerstukken II 2013/14, 29 407, nr. 185

WW-gerechtigde wel gedurende drie maanden met behoud van uitkering werk zoeken in een andere lidstaat. Hieraan zijn voorwaarden verbonden. Zo moet de betrokkene ten minste vier weken een WW-uitkering hebben ontvangen. Voorts is de betrokkene verplicht om zich in de woon- of verblijfplaats in de andere lidstaat te melden bij het lokale arbeidsbureau en zich als werkzoekende in te schrijven.

Het recht op loondoorbetaling bij ziekte eindigt niet bij vertrek naar het buitenland dan wel wonen of verblijven in het buitenland. Hierbij tekenen wij aan dat een werknemer moet meewerken aan zijn re-integratie. Dat zal in veel gevallen feitelijk de mogelijkheid ontnemen om naar het buitenland te vertrekken.

2.4. Wet werk en bijstand

2.4.1. *Toegang tot een bijstandsuitkering*

Personen die in Nederland wonen en hier rechtmatig verblijven, behoren tot de kring van rechthebbenden van de Wet werk en bijstand. Zij hebben in principe en wanneer zij aan de overige voorwaarden van de WWB voldoen recht op bijstand. Wanneer zij een bijstandsuitkering ontvangen, zijn de verplichtingen in het kader van de WWB van toepassing. Dit geldt voor Nederlanders maar ook voor vreemdelingen die gelijk gesteld zijn aan Nederlanders. Voor EU-burgers en vreemdelingen uit derde landen is het hierbij van belang dat zij voldoen aan de voorwaarden van het verblijfsrecht om in aanmerking te komen voor bijstand. Onderstaand zal hier dieper op in worden gegaan.

i. EU-burgers

Op grond van Richtlijn 2004/38 hebben alle EU-burgers het recht om maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere EU-lidstaat te verblijven (de vrije termijn) zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Richtlijn 2004/38 bepaalt dat EU-burgers en hun familieleden die geen werknemer of zelfstandige zijn en die langer dan drie maanden in het EU-gastland willen verblijven, dienen te beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering.

Een EU-burger houdt zijn verblijfsrecht zolang hij voldoet aan de voorwaarden uit Richtlijn 2004/38 om te voorkomen dat hij en zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland. Lidstaten mogen in specifieke gevallen van gerede twijfel verifiëren of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn. Een beroep op bijstand leidt niet automatisch tot beëindiging van het verblijfsrecht.

De IND is de bevoegde instantie om te oordelen over het in stand blijven van het verblijfsrecht bij een beroep op bijstand door een EU-burger. Gerede twijfel over de vraag of nog aan de voorwaarden uit de richtlijn wordt voldaan doet zich voor bij EU-burgers die langer dan drie maanden en korter dan vijf jaar in Nederland verblijven en een beroep op bijstand doen. Bij de beoordeling door de IND van

het verblijfsrecht is de feitelijke situatie van de vreemdeling van belang.

Richtlijn 2004/38 onderscheidt de onderstaande categorieën:

Vrije termijn

Gedurende de eerste drie maanden van het verblijf (vrije termijn) bestaat er voor EU-burgers géén recht op bijstand. Een beoordeling door de IND tijdens de eerste drie maanden van het verblijf is tijdens deze periode dan ook niet aan de orde.

Werkzoekenden

EU-burgers die als werkzoekenden Nederland zijn binnengekomen, en inmiddels langer dan drie maanden in Nederland verblijven, hebben verblijfsrecht zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog steeds werk zoeken en een reële kans maken werk te vinden. Zij hebben géén recht op bijstand, ook niet wanneer zij langer dan drie maanden in Nederland verblijven om werk te zoeken.

Economisch niet-actieven

EU-burgers die hier tussen drie maanden en vijf jaar verblijven en die economisch niet actief zijn, moeten over voldoende middelen van bestaan beschikken. Indien zij een beroep op bijstand doen kan hun verblijfsrecht worden beëindigd. Een beroep op bijstand tijdens de eerste twee jaar van het verblijf wordt in beginsel als onredelijk beschouwd en kan leiden tot verblijfsbeëindiging. Wanneer een EU-burger langer dan twee jaar in Nederland is, geldt dat naarmate hij langer in Nederland is, het ook langer duurt voordat een beroep op bijstand als onredelijk wordt beschouwd. Pas na vijf jaar rechtmatig verblijf kan een beroep op bijstand in het geheel niet meer tot verblijfsbeëindiging leiden.

Werknemers en zelfstandigen

Voor EU-burgers die de status van werknemer of zelfstandige hebben maar vervolgens onvrijwillig werkloos worden, geldt dat zij de status van werknemer (voorlopig) behouden zolang zij onvrijwillig werkloos zijn en als werkzoekende zijn ingeschreven bij het UWV. De duur van het behoud van de status van werknemer is volgens Richtlijn 2004/38 afhankelijk van het arbeidsverleden:

- Heeft de werknemer of zelfstandige korter dan één jaar in Nederland gewerkt dan behoudt hij de status van werknemer of zelfstandige ten minste zes maanden na het ontstaan van de situatie van onvrijwillige werkloosheid. Na zes maanden kan een beroep op bijstand gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.
- Heeft de werknemer langer dan één jaar in Nederland gewerkt dan behoudt hij de status van werknemer of zelfstandige voor onbepaalde tijd. Zijn verblijfsrecht kan bij een beroep op bijstand niet worden beëindigd.

ii. Vreemdelingen uit derde landen

Voor vreemdelingen uit derde landen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gelden andere criteria voor het beëindigen van het verblijfsrecht bij een beroep op bijstand dan voor EU-burgers. Deze criteria zijn neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Ook van een vreemdeling wordt in beginsel verwacht dat

hij of zij gedurende het verblijf in Nederland in het eigen levensonderhoud kan voorzien dan wel dat de persoon bij wie de vreemdeling zal gaan verblijven (bij gezinsvorming en gezinshereniging) hierin kan voorzien. In voorkomende gevallen bevat de verblijfsvergunning de voorwaarde dat een beroep op de publieke middelen kan leiden tot beëindiging van het verblijfsrecht.

Naar aanleiding van een melding van de gemeente zal worden bezien door de IND of het rechtmatig verblijf van de vreemdeling moet worden beëindigd door het beroep op bijstand. Binnen het nationale reguliere vreemdelingenrecht is het niet langer zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan een reden om de verblijfsvergunning van de vreemdeling in te trekken. Hierbij moet worden bezien of de gevolgen van een intrekking niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het middelenvereiste te dienen doelen. Er dient daarom een belangenafweging te worden gemaakt. De factoren die hierin een rol spelen zijn gerelateerd aan artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 8 van het EVRM heeft betrekking op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

2.4.2. De hoogte en duur van een bijstandsuitkering

De hoogte van de bijstandsuitkering en de duur van de verstrekking hangen af van de inkomsten die de bijstandsaanvrager uit andere bronnen kan verkrijgen. De bijstandsuitkering vormt een aanvulling op inkomsten tot het niveau van het sociaal minimum. De bijstandsgerechtigde dient alles te doen wat in zijn vermogen ligt om inkomsten uit werk te verkrijgen. De duur van de uitkering is afhankelijk van zijn inspanningen om werk te vinden en de onmogelijkheden bij betrokkene om in zijn eigen inkomen te voorzien.

2.4.3. Behoud van een uitkering of loondoorbetaling/bezoldiging bij vertrek naar dan wel wonen of verblijven in het buitenland

Rechtmatig en duurzaam verblijf in Nederland is een vereiste in de WWB. Enkel onder deze voorwaarden behoort belanghebbende tot de kring van rechthebbenden voor de WWB. In de WWB geldt het territorialiteitsbeginsel. Bijstand is bedoeld als vangnet voor mensen die onvoldoende financiële middelen hebben om te voorzien in de bestaanskosten in Nederland. Daarnaast moet belanghebbende ten alle tijden kunnen voldoen aan de arbeidsverplichting, c.q. direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Verblijf in het buitenland is in de WWB per kalenderjaar gemaximeerd op vier weken. Voor personen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd geldt een langere termijn (13 weken).

3. Zorg

3.1. Ziektekostenverzekeringen: de Wet langdurige Zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw)

- Verzekerd voor de Wlz en verzekeringsplichtig voor de Zvw zijn in beginsel ingezetenen van Nederland en niet-ingezetenen die loonbelasting in

Nederland betalen (zie paragraaf 1). Dit betekent dat - naast mensen die hier wonen - ook personen die niet in Nederland wonen maar hier tijdelijk verblijven en hier werken (zoals grensarbeiders en seizoenarbeiders) aanspraak maken op de op grond van deze wetten verzekerde zorg.

- Zolang iemand verzekerd blijft kan de zorg onder voorwaarden zowel in Nederland als in het buitenland worden ontvangen. Dit vloeit deels voort uit Europese regelgeving en bilaterale verdragen en deels uit de Nederlandse wetgeving (zie hieronder). Op het moment dat iemand niet meer in Nederland verzekerd is bestaan er ook geen zorgaanspraken meer ten laste van de Nederlandse middelen. Hiermee onderscheidt het recht op zorg in het buitenland zich van enkele exporteerbare sociaalzekerheidsuitkeringen.

3.1.1. Wlz

Met de Wet AWBZ-zorg buitenland die op 1 januari 2013 in werking is getreden¹³ zijn de aanspraken op zorg in het buitenland ingeperkt en is de AWBZ-wachttijd aangescherpt door de verlening van AWBZ-zorg in het buitenland slechts toe te staan in gevallen waarin dat binnen EU/EER/Zwitserland (hierna: EU) geboden en buiten Europa noodzakelijk is. Met ingang van 1 januari 2015 maken de overeenkomstige buitenlandbepalingen uit de AWBZ deel uit van de Wlz. De Wlz bevat beperkingen voor mensen die kortdurend in Nederland verblijven, in het buitenland zorg willen ontvangen en voor mensen die zich opnieuw vanuit het buitenland in Nederland komen vestigen. Deze beperkingen zijn als volgt:

- Voor vreemdelingen of remigranten kan een wachttijd gelden voor de Wlz-zorg in Nederland indien de betrokkene bij vestiging in Nederland al is aangewezen op zorg of als te verwachten is dat hij/zij binnen zes maanden zorg nodig zal hebben.¹⁴ De wachttijd is in de jaren negentig ingevoerd om oneigenlijk gebruik van de Nederlandse (kostbare) voorzieningen te voorkomen. Het werd en wordt niet wenselijk geacht dat personen die nooit of lange tijd niet in Nederland verzekerd zijn geweest en dus niet hebben bijgedragen aan het Fonds langdurige zorg bij vestiging in Nederland onmiddellijk aanspraak op Wlz-zorg (voorheen: AWBZ-zorg) zouden hebben en daarmee een beroep doen op de solidariteit. Mensen kunnen wel gebruik maken van zorgvoorzieningen, maar zullen de kosten gedurende de wachttijd op andere wijze moeten financieren. Een uitzondering op de wachttijd geldt voor uitgenodigde vluchtelingen (doorgaans personen met een handicap).
- Voor de Wlz geldt dat door de Wlz-uitvoerder *gecontracteerde* Wlz-zorg ten laste van het Fonds langdurige zorg kan worden verkregen. Dat geldt voor zowel gecontracteerde zorg in Nederland als voor gecontracteerde zorg die in een ander EU-land wordt verkregen.
- Een verzekerde kan *niet-gecontracteerde* Wlz-zorg alleen in het buitenland ten laste van het Fonds langdurige zorg ontvangen indien het gaat om:

¹³ Stb. 2012, 77.

¹⁴ Voor ieder niet in Nederland verzekerd jaar bedraagt de wachttijd een maand, met een maximum van twaalf maanden. De wachttijd wordt evenwel evenredig verminderd voor elk jaar dat iemand voorafgaand aan de Wlz-verzekering onderworpen is geweest aan het wettelijk sociaal stelsel van een EU-land of een verdragsland of een verdragsrecht op zorg had ten laste van Nederland. De Wlz-wachttijd heeft in de praktijk dus geen effect voor mensen uit andere EU-landen of verdragslanden.

- een voortzetting van een al bestaande aanspraak bij tijdelijk verblijf in het buitenland (bijvoorbeeld een vakantie) gedurende maximaal 13 weken;
- spoedhulp bij tijdelijk verblijf zoals vakantie gedurende maximaal 13 weken;
- voortzetting van een aanspraak in verband met palliatieve zorg gedurende maximaal een jaar;
- noodzaak om uit te wijken wegens wachtlijsten. Met toestemming van de verzekeraar kan in een dergelijk geval gedurende maximaal 1 jaar Wlz-zorg in het buitenland worden ingeroepen;
- mensen die in het buitenland wonen wegens hun werk en die op grond daarvan verzekerd zijn gebleven (zolang de verzekering in Nederland voortduurt).

De Wlz kent met het persoonsgebonden budget (pgb) de mogelijkheid voor de verzekerde om niet-gecontracteerde zorg zelf in te kopen. Het pgb wordt per 1 januari 2015 als trekkingsrecht uitgevoerd. Het trekkingsrecht houdt in dat de Sociale verzekeringsbank het pgb op een rekening houdt voor de verzekerde en in opdracht van de verzekerde de ingehuurd zorgverleners uitbetaalt ten laste van het pgb. In gevallen die zijn omschreven in het Besluit langdurige zorg kan het pgb ook bij verblijf in het buitenland worden ingezet indien het gaat om een voortzetting van zorg die reeds binnen Nederland is aangevangen. Hierbij geldt in beginsel een maximum van dertien weken per kalenderjaar. Een uitzondering op deze termijn geldt bij voortzetting van palliatieve terminale zorg. Indien de verzekerde gedurende langer dan zes weken aaneengesloten buiten Nederland verblijft en daar met het pgb zorg bij buitenlandse zorgverleners inkoopt, gelden vanaf die tijd in de Regeling langdurige zorg opgenomen aanvaardbaarheidspercentages.

3.1.2. Zvw

Op dit moment kent de Zvw een werelddekking. De verzekerde heeft overal ter wereld jegens zijn zorgverzekeraar recht op de verzekerde zorg of op gehele of gedeeltelijke vergoeding van de kosten daarvan. De minister van VWS bereidt een wetsvoorstel voor waarbij de dekking van de Zvw geografisch wordt beperkt tot het grondgebied van de EU.¹⁵ Het is de bedoeling dat zorgkosten buiten Europa in de toekomst door de verzekerde zelf worden gedragen, dan wel worden gedekt door het sluiten van een aanvullende verzekering of een reisverzekering. Om deze maatregel te realiseren is het noodzakelijk om de socialezekerheidsverdragen met een aantal landen te wijzigen of op te zeggen.¹⁶ De Zvw kent geen wachttijd. Het recht op (vergoeding van) zorg ontstaat voor alle verzekerden direct bij aanvang van de verzekering.

¹⁵ De dekking binnen Europa vloeit voort uit Richtlijn 2011/24/EU. Daarnaast kunnen verzekerden zorg in de EU invoeren met toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004.

¹⁶ Het betreft verdragen met Argentinië, Australië, Bosnië en Herzegovina, Kaapverdië, Kosovo, Macedonië, Marokko, Montenegro, Servië, Tunesië en Turkije.

Sinds 1 januari 2015 bevatten de Zvw-polissen ook een restitutiemogelijkheid in de vorm van het Zvw-pgb. Deze restitutiemogelijkheid geldt alleen voor extramurale verpleging en verzorging als bedoeld in artikel 2.10 van het Besluit zorgverzekering. Met het Zvw-pgb wordt de verzekerde de mogelijkheid geboden om, in plaats van zorg in natura te ontvangen, zelf zorg in te kopen bij een aanbieder naar keuze. Ingevolge artikel 13 van de Zvw wordt bepaald dat bij restitutie van kosten van niet-gecontracteerde zorg de verzekerde recht heeft op een door de zorgverzekeraar te bepalen vergoeding van de gemaakte kosten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse niet-gecontracteerde zorg, zodat het recht op een vergoeding ook geldt bij zorg die is verleend door een buitenlandse aanbieder. De verzekerde kan dus zorg uit het buitenland inkopen of bij tijdelijk verblijf in het buitenland daar het Zvw-pgb gebruiken. Bij verblijf in het buitenland blijft uiteraard gelden dat de cliënt Zvw-verzekerd moet zijn.

3.2. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo)

De ondersteuning die op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) wordt geboden is een voorziening die wordt uitgevoerd door gemeenten en alleen bestemd is voor ingezetenen. Wmo-ondersteuning is dus per definitie bestemd voor mensen die in Nederland wonen en niet voor mensen die kortdurend in Nederland verblijven. Vreemdelingen die ingezetene zijn en rechtmatig in Nederland verblijven kunnen in beginsel ook aanspraak maken op ondersteuning. De Wmo 2015 regelt wel de bevoegdheid voor gemeenten om burgers van binnen de EU gedurende de eerste drie maanden van verblijf of langer (indien na die drie maanden nog geen werk is gevonden) het recht op opvang te onthouden. Zo wordt voorkomen dat bijvoorbeeld voorzieningen voor nachtopvang worden bevolkt door groepen waarvoor deze niet bedoeld zijn.¹⁷ Een uitzondering hierop geldt voor de opvang van alle personen die in verband met huiselijk geweld de thuissituatie hebben verlaten.

Om te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo 2015 voert de gemeente eerst een onderzoek uit. Indien de cliënt naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen in staat is tot zelfredzaamheid of participatie, beslist het college tot verstrekking van een maatwerkvoorziening. Het uitgangspunt van de Wmo 2015 is ondersteuning in natura. Onder voorwaarden is echter ook een persoonsgebonden budget (pgb) mogelijk waarmee de cliënt zelf zorg kan inkopen. Voorwaarde blijft echter onder alle omstandigheden dat de cliënt ingezetene van Nederland en de betrokken gemeente blijft. Bij een verhuizing naar een andere gemeente wordt die gemeente verantwoordelijk voor de ondersteuning.

¹⁷ Overigens, EU-burgers kunnen gebruik maken van het vrij verkeer van personen of werknemers tussen lidstaten (artikel 21/45 EU-Werkingsverdrag) in tegenstelling tot vreemdelingen die van buiten de EU komen en een verblijfsvergunning moeten bezitten.

Daarnaast is in de Wmo 2015 (net als in de Jeugdwet en de Wlz) het trekkingsrecht van toepassing op de pgb's, waardoor de financiële middelen niet meer op rekening van de budgethouders terecht komt. Met het trekkingsrecht hebben gemeenten de mogelijkheid om vooraf de overeenkomst tussen de cliënt en degene die de ondersteuning levert te controleren. Deze overeenkomst dient te voldoen aan de eisen die de gemeente stelt op het punt van kwaliteit. Het is niet uitgesloten dat ondersteuning uit het buitenland kan worden ingekocht of dat de gemeente ervoor kan kiezen om ondersteuning in natura voort te zetten bij kortdurend verblijf in het buitenland. Tot slot kent de Wmo 2015 geen wachttijd zoals de Wlz. Een wachttijd past niet in het karakter van de Wmo 2015.

3.3. Jeugdhulp

Net als de Wmo 2015 is jeugdhulp op grond van de Jeugdwet in principe bestemd voor kinderen die in Nederland wonen. Een uitzondering geldt bij een crisissituatie. In dat geval is een gemeente verplicht direct jeugdhulp te leveren en later te bekijken wie er verantwoordelijk is. De Jeugdwet gaat uit van het woonplaatsbeginsel. In principe is de gemeente van de woonplaats van de gezagsdrager verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Een minderjarige waarvan beide gezaghebbende ouders in het buitenland wonen krijgt de noodzakelijke jeugdhulp van de Nederlandse gemeente waar hij verblijft. Indien die minderjarige daarvoor geen aanspraak kan doen gelden op bijvoorbeeld een zorgverzekering in zijn woonland, komt de noodzakelijke jeugdhulp ten laste van de gemeente. De Jeugdwet kent geen wachttijdregeling. Een dergelijke regeling acht het kabinet niet geschikt voor jeugdhulp.

Verder kent de Jeugdwet een onderscheid tussen kinderen die rechtmatig en kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen verblijven doorgaans in een asielzoekerscentrum (AZC) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA financiert het verblijf en de jeugdhulp die nodig is. Alleenstaande minderjarige rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen komen onder voogdij te staan van Nidos. Nidos is een gecertificeerde instelling die wordt gefinancierd door het Rijk. Ten behoeve van kinderen die in een COA verblijven financiert het Rijk de uitvoering van de gezagsmaatregel en de eventueel noodzakelijke jeugdhulp. Indien de jeugdige in een pleeggezin wordt ondergebracht, dan wordt de pleegzorg via Nidos door het Rijk gefinancierd, maar komt eventueel noodzakelijke jeugdhulp ten laste van de betreffende gemeente. Voor niet-rechtmatig in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen geldt dat de gemeente jeugdhulpplichtig is, maar dat na een half jaar opnieuw beoordeeld moet worden of de jeugdhulp gegeven alle omstandigheden nog nodig is. Daarnaast geldt dat zorg in een instelling de voorkeur verdient, mits het belang van het kind dit toestaat. Achterliggende gedachte is dat pleegzorg in een gezin meer aanleiding geeft tot hechting in de Nederlandse samenleving, terwijl juist zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat verwachtingen worden gewekt omtrent het verblijf. Mocht evenwel blijken dat een instelling niet de geschikte plek is, dan is pleegzorg in een gezin nadrukkelijk niet uitgesloten.

Op grond van de Jeugdwet kan een pgb worden toegekend. Het is niet uitgesloten dat jeugdhulp uit het buitenland kan worden ingekocht of dat de gemeente ervoor kiest om jeugdhulp in natura voort te zetten bij kortdurend verblijf in het buitenland. Gemeenten toetsen vanaf 1 januari 2015 een pgb op zorgovereenkomsten en het plan van de budgethouder. Dit geldt zowel voor kinderen die in Nederland verblijven als voor kinderen die naar het buitenland willen gaan. Overigens zal tijdelijk verblijf in het buitenland niet vaak voorkomen. Kinderen gaan in de regel immers naar school of naar een vorm van dagopvang (zoals bijvoorbeeld kinderdagcentrum of medisch kinderdagverblijf).

3.4. Verdragsrecht op zorg

Voor een aantal mensen die wonen in het buitenland bestaat er op grond van de EU- socialezekerheidsverordening nr. 883/2004 of bilaterale socialezekerheidsverdragen een zogeheten "verdragsrecht" op zorg. Het betreft personen die in een ander EU-land of in een verdragsland wonen en een wettelijk pensioen uit Nederland ontvangen en hun gezinsleden. Deze mensen hebben in hun woonland recht op de zorg die daar in het sociale ziektekostenstel zit, voor rekening van Nederland¹⁸. Eenzelfde verdragsrecht op zorg is er voor in de EU of in een verdragsland wonende gezinsleden van in Nederland werkende personen. De "verdragsgerechtigden" betalen voor het recht op zorg een "verdragsbijdrage" aan het Zorginstituut Nederland. Deze groep beschikt, naast het recht op zorg in het woonland, sinds 2010 op grond van de EU-socialezekerheidsverordening over de mogelijkheid om zorg te ontvangen in Nederland. Vooralsnog betalen deze mensen geen eigen betalingen (eigen risico / eigen bijdragen) voor de zorg in Nederland. Het was in het verleden om ICT-technische reden niet mogelijk de verschuldigde eigen betalingen in rekening te brengen. Zoals vermeld in de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 27 juni 2014¹⁹ zal het kabinet onderzoeken of eigen betalingen kunnen worden geïnd bij verdragsgerechtigden voor de zorg die zij in Nederland ontvangen.

3.5. Illegalen en onverzekerbare vreemdelingen

In Nederland verlenen zorgaanbieders in voorkomend geval medisch noodzakelijke zorg aan illegalen en onverzekerbare vreemdelingen, ongeacht de vraag of en hoe de kosten van die zorgverlening zullen worden vergoed. Nederland wordt daartoe gehouden op grond van internationale verdragen. In beginsel is een vreemdeling die niet rechtmatig verblijft in Nederland zelf verantwoordelijk voor de betaling van de zorgkosten. Indien de illegaal of onverzekerbare vreemdeling niet in staat is de kosten te betalen, wordt de zorgaanbieder geconfronteerd met (deels) onbetaalde zorgkosten. Op 1 januari 2009 is de wettelijke bijdrageregeling in werking getreden op grond waarvan zorgaanbieders een bijdrage kunnen vragen als zij medisch noodzakelijke zorg verlenen aan onverzekerbare vreemdelingen die de kosten van de verleende zorg

¹⁸ Dit geldt niet als de pensioengerechtigden ook een pensioen uit hun woonland ontvangen. In dat geval bestaat er recht op zorg in het woonland voor rekening van het woonland.

¹⁹ Kabinetsreactie op het IBO-rapport grensoverschrijdende zorg. Kamerstukken II, 2013/14, 29 689, nr. 530.

zelf niet kunnen betalen. Dit is geregeld in artikel 122a Zvw. Slechts in die gevallen waarin ondanks inspanningen van de zorgaanbieder geen kostenverhaal mogelijk blijft op de patiënt, zijn eventuele particuliere verzekeraar, of op een andere voorziening, kan de zorgaanbieder een beroep doen op de bijdragemogelijkheid die de wet biedt. De bijdrage wordt verstrekt voor zover de kosten voor de verleende zorg niet hoger zijn dan in de Nederlandse marktomstandigheden gebruikelijk is.

Vanuit de overweging dat iedere onverzekerbare vreemdeling in beginsel zelf de zorgkosten moet betalen, wordt een eigen bijdrage gevraagd van € 5,- per receptregel bij de afgifte van medicijnen.

4. Toeslagen

Voor WKB verwijzen wij naar resp. onderdeel 2.2.1.

4.1. Huurtoeslag

Aangaande de huurtoeslag is in artikel 9, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag bepaald dat huurtoeslag slechts kan worden toegekend als de huurder, diens partner alsmede diegenen die medebewoner van de woning zijn, als ingezetene op het adres van die woning zijn ingeschreven in de basisregistratie personen.

Hiermee is gewaarborgd dat er geen sprake kan zijn van (onwenselijk hoge) aanspraken bij een kortdurende aanwezigheid in Nederland, aangezien immers de aanspraak op huurtoeslag vervalt als de huurder niet langer de in Nederland gelegen woning bewoont. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de huurder zich bij zijn vertrek uit Nederland heeft laten uitschrijven uit de basisregistratie personen. Als dat niet het geval is, is sprake van fraude dan wel andere vormen van misbruik. Zoals eerder is aangegeven, ziet deze rapportage niet op fraude en misbruik.

4.2. Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag biedt ouders de mogelijkheid om arbeid en zorg op een betaalbare, veilige en goede manier te combineren. De kinderopvangtoeslag is daarmee een belangrijk instrument voor arbeidsparticipatie.

In artikel 1.6 van de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is vastgelegd wanneer recht bestaat op kinderopvangtoeslag en hoe de hoogte wordt bepaald, namelijk aan de hand van:

- het (gezamenlijke) inkomen
- de situatie: beide ouders werken, studeren, volgen een traject naar werk of een inburgeringscursus bij een gecertificeerde instelling
- het aantal kinderen in de opvang
- het aantal opvanguren waarvoor recht op kinderopvangtoeslag bestaat.

Onder deze voorwaarden kan ook aanspraak worden gemaakt op kinderopvangtoeslag wanneer één van beide ouders niet in Nederland werkt of woont, maar in één van de EU-lidstaten, staat die partij is bij de Overeenkomst

betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland. De andere ouder moet in Nederland wonen of werken.

Er is geen sprake van (onwenselijk hoge) aanspraken bij een kortdurende aanwezigheid in Nederland. De aanspraak op kinderopvangtoeslag vervalt zodra door ouders niet meer aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. Zoals eerder is aangegeven, ziet deze rapportage niet toe op fraude en misbruik.

4.1. Zorgtoeslag

Voor de zorgtoeslag geldt dat alleen degenen die Nederlandse zorgverzekeringspremie of een daarmee gelijk te stellen premie of bijdrage verschuldigd zijn zorgtoeslag kunnen ontvangen. Dit betreft personen die verzekeringsplichtig zijn voor de Zvw en de hiervoor beschreven verdragsgerechtigden.

Zvw-verzekerden betalen een premie ter dekking van een deel van de zorgkosten. Op basis van de Wet op de zorgtoeslag vormt de zorgtoeslag een tegemoetkoming in de zorgverzekeringspremie. Deze is bedoeld als compensatie voor verzekerden met een laag inkomen om de nominale zorgpremie en het eigen risico te kunnen betalen. Mensen die in Nederland werken en in een andere EU-lidstaat wonen (zoals grensarbeiders of seizoenarbeiders) zijn verzekeringsplichtig en moeten de zorgpremie voor de Zvw betalen. Deze mensen hebben, als zij aan de voorwaarden voldoen, ook recht op zorgtoeslag.

Verdragsgerechtigden hebben in de lidstaat waar zij wonen recht op zorg ten laste van Nederland. Deze personen zijn wettelijk verplicht om zich aan te melden bij het Zorginstituut Nederland en een verdragsbijdrage aan het Zorginstituut Nederland te betalen ter dekking van de zorgkosten. De te betalen verdragsbijdrage is een afgeleide van de inkomensafhankelijke Zvw- en Wlz-premie en van de nominale Zvw-premie en is - op basis van artikel 69 van de Zvw - een met de zorgverzekeringspremie gelijk te stellen bijdrage. Op de aan verdragsgerechtigden verstrekte zorgtoeslag wordt wel een woonlandfactor toegepast. Door toepassing van de woonlandfactor valt in de praktijk zowel de verdragsbijdrage als de zorgtoeslag lager uit. In sommige gevallen is door toepassing van de woonlandfactor de zorgtoeslag zodanig laag, dat er helemaal niet wordt overgegaan tot uitbetaling.

5. Studievoorschot

5.1. Algemeen

Met het studievoorschot wordt de basisbeurs in het hoger onderwijs afgeschaft en de leenruimte van een student vergroot. Er verandert niets aan de voorwaarden voor aanspraak. Omdat ook in het huidige studiefinancieringsstelsel al strikte voorwaarden gelden om aanspraak te kunnen maken op studiefinanciering en het studievoorschot niets anders doet dan het veranderen van de *vorm* van die aanspraak, is er geen sprake van de "onwenselijk hoge aanspraken", waar de

motie betrekking op heeft. Dat geldt ook in het geval de studiefinanciering wordt gebruikt om in het buitenland te studeren.

5.2. Aanspraak op studiefinanciering voor niet-Nederlanders

Niet-Nederlandse studenten van buiten de EER²⁰ of Zwitserland kunnen slechts in aanmerking komen voor studiefinanciering als zij een bepaald type verblijfsvergunning hebben om in Nederland te mogen verblijven. Studenten die de nationaliteit bezitten van een land dat behoort tot de EER of Zwitserland hebben slechts aanspraak op studiefinanciering als zij ofwel 5 jaar in Nederland wonen ofwel in Nederland werknemer zijn (de zogenaamde "migrerende werknemers"). Zij moeten daarnaast voldoen aan de overige voorwaarden om voor studiefinanciering in aanmerking te komen, zoals het hebben van een bepaalde leeftijd en het volgen van een voltijdse geaccrediteerde opleiding in het hoger onderwijs.

Uit het voorgaande volgt dat het niet mogelijk is om op basis van kortstondig verblijf in Nederland aanspraak op studiefinanciering te maken. Immers, bij vertrek naar het buitenland vervalt de aanspraak op basis van een verblijfsvergunning of is geen sprake meer van migrerend werknemerschap in Nederland. Er zitten dus voldoende waarborgen in het studiefinancieringsstelsel om onwenselijk hoge aanspraken bij een kortdurende aanwezigheid in Nederland te voorkomen. Dat geldt op gelijke wijze voor het studievoorschot. Het studievoorschot verandert immers slechts de vorm van de studiefinancieringsaanspraak (de huidige basisbeurs wordt vervangen door een leenmogelijkheid). Daarmee zijn wij van mening dat het studievoorschot niet het effect sorteert waar in de motie van de leden Omtzigt en Schut-Welkzijn voor wordt gevreesd.

²⁰ Tot de EER (Europese Economische Ruimte) behoren alle EU-lidstaten en Liechtenstein, Noorwegen, IJsland.