



Datum
23 JULI 2020
Ons kenmerk
SBK/101592/CP

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509LV Den Haag

Pagina
1
Bijlage(n)
1

Onderwerp

Aanbiedingsbrief bij de U-toets n.a.v. de beleidswijziging aangaande de verkorte wachttijd WIA (arrest Vester)

Geachte heer Koolmees,

In uw brief van 11 mei 2020 (kenmerk 2020-0000059245) heeft u UWV verzocht om een U-toets uit te brengen n.a.v. de beleidswijziging aangaande de verkorte wachttijd WIA (arrest Vester). U verzoekt UWV om nader geïnformeerd te worden over de wijze waarop wij de beleidswijziging zullen realiseren, alsmede de beoogde invoeringsdatum en de gevolgen hiervan voor de uitvoering. Met deze brief informeren wij u over deze punten.

Nieuw beleid

Het nieuwe beleid ziet op het gegeven dat wanneer er geen of geen volledige nationale arbeidsongeschiktheidsuitkering door het buitenlandse orgaan wordt toegekend en er door het verschil in wachttijden een inkomenshiat ontstaat, er aangesloten wordt bij de wachttijd van de bevoegde lidstaat. Het nieuwe beleid ziet alleen op de toepassing van (EG) Verordening 883/2004 en vervangt het huidige beleid. Dit beleid wordt toegepast in alle zaken waarbij de WIA-beschikking nog geen formele rechtskracht heeft en daarmee de ingangsdatum van de WIA nog niet definitief vaststaat. Er wordt niet terug gekomen van beschikkingen met formele rechtskracht. Een uitzondering hierop is wanneer het herzieningsverzoek voor afloop van de wachttijd van 104 weken wordt gedaan; er zal dan vanaf de datum van dit verzoek voor de toekomst alsnog teruggekomen moeten worden van onze eerdere beslissing. Dit laatste is gebaseerd op de duuraanspraken jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen lidstaten, het beleid is onafhankelijk van de woonplaats van de betrokkene. Dit betekent, eerder dan met het huidige beleid, er voor de meeste situaties een oplossing is. De nationale voorwaarden voor toegang tot de WIA blijven intact, m.a.w.: er moet wel recht bestaan op een WIA-uitkering.

Het voorgaande komt er effectief op neer, dat in de benoemde situaties een verkorte wachttijd wordt toegepast bij WGA-uitkeringen waarbij dit nationaal alleen van toepassing is bij IVA-uitkeringen. Hierbij wordt dezelfde systematiek gehanteerd als bij de verkorte wachttijd IVA. Dit betekent dat het recht op een WIA-uitkering eerder ontstaat.

Beoogde invoeringsdatum

Met uw ambtenaren is afgesproken de datum inwerkingtreding te laten ingaan op 1 januari 2021.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het nieuwe beleid is uitvoerbaar en handhaafbaar per 1 januari 2021: de beoogde beleidswijziging aangaande de verkorte wachttijd volgt de systematiek van de IVA-toekenning waarbij de

beoordeling naar voren wordt gehaald. De beoordeling ten behoeve van het toekennen van een verkorte wachttijd wijkt niet af van hetgeen al uitgevoerd wordt in het kader van de te bevorderen WIA-uitkeringen voor laatst buitenlands verzekerden. Dit betekent dat de beleidswijziging niet leidt tot effecten in de reguliere procesgang (het proces van sociaal medisch beoordelen, beoordelingstermijn van 8 weken met mogelijkheid tot opschorten voor het opvragen van medische informatie). Er is wel een effect te noemen ten aanzien van een systeemwijziging (ResaFasa). Hierbij is het de bedoeling dat er een nieuwe meldcode wordt toegevoegd opdat kan worden bijgehouden hoe vaak een verkorte wachttijd WIA wordt toegekend op basis van het nieuwe beleid. Deze systeemwijziging leidt tot eenmalige kosten.

Effecten voor de uitvoering en realisatie beleidswijziging

Vanaf datum inwerkingtreding (1 januari 2021) stopt het huidige beleid. Het nieuwe beleid maakt een onderscheid tussen lopende en nieuwe aanvragen.

Voor alle nieuwe aanvragen (met een aanvraagdatum op of na 1 januari 2021) betekent het nieuwe beleid dat in sommige gevallen het beoordelingsproces voor de WIA (ver) naar voren geschoven moet worden, vergelijkbaar met wanneer nationaal de verkorte wachttijd bij de IVA-uitkering wordt toegepast. Dit betekent concreet dat op een gemiddeld aantal van een 3.000-tal op jaarbasis te bevorderen laatst buitenlands verzekerde uitkeringen een proportie naar voren schuift (die anders een beschikking zouden krijgen in 2022 conform het huidige beleid). Er is berekend dat dit van toepassing is voor een 700-tal dossiers wat gezien het bestaande capaciteitstekort aan verzekeringsartsen een behoorlijke extra impact heeft op de uitvoering. Dit brengt een eenmalig effect met zich mee op de uitvoeringskosten in 2021.

Voor aanvragen met een aanvraagdatum vóór 1 januari 2021 en waarbij de beschikking op of na 1 januari 2021 wordt afgegeven en of waarbij de eerder afgegeven beschikking op of na 1 januari 2021 nog geen formele rechtskracht heeft, blijft de te beoordelen datum voor de pro rata WIA-uitkering de reguliere datum (de nationale wachttijd van 104 weken). Het recht op uitkering wordt vervolgens vervroegd naar de datum conform het Vester-beleid (er wordt aangesloten op de buitenlandse wachttijd). Het voorgaande betekent dat er geen arbeidsongeschiktheidsbeoordeling per eerdere datum plaatsvindt, alleen het recht wordt naar voren gehaald.

Voor de langere termijn (en dus structureel) wijkt de beoordeling ten behoeve van het toekennen van een verkorte wachttijd niet af van hetgeen al uitgevoerd wordt in het kader van de te bevorderen WIA-uitkeringen voor laatst buitenlands verzekerden.

Inzake communicatie wordt de klantcommunicatie en de content voor het Klant Contact Centrum aangepast. Omdat de communicatie vanuit de uitvoering plaatsvindt, wordt alleen de content van de betrokken kanalen en middelen gewijzigd. Na opdrachtverstrekking zal er minimaal 5 maanden nodig zijn voor implementatie van klantcommunicatie en digitale dienstverlening. Deze doorlooptijd wordt verklaard door de huidige situatie (implementatie van meerdere wetwijzigingen en ten gevolge van corona-maatregelen). Voor in- en uitkomende berichten, archiveren en vernietigen en ondersteuning digitaal werken geldt na opdrachtverstrekking een doorlooptijd van 3 maanden.

Kosten

Er zijn geen structurele gevolgen voor de uitvoeringskosten. Volgende incidentele kosten worden voorzien: € 1,3 miljoen.

Deze kosten zijn als volgt samengesteld:

Incidentele kosten	2021
Uitvoeringskosten eenmalig naar voren halen beschikken LBV	1,14
Implementatiekosten	0,16
Totaal	1,30

Als gevolg van de beleidswijziging is er in 2021 een eenmalige piek van 700 extra te beschikken WIA-LBV (laatst buitenlands verzekerden) dossiers. Vanaf 2022 is dit effect er niet meer omdat er dan sprake is van een jaarlijks stabiele reguliere werkvoorraad WIA-LBV aanvragen conform het nieuwe beleid. De implementatiekosten zien toe op het aanpassen van de klant- en communicatiekanalen van UWV, een stelpost beleidsinformatie, werkinstructies, in- en uitkomende berichten, archiveren en een systeemaanpassing omdat er een nieuwe meldcode wordt geïntroduceerd.

Ik hoop hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Uw eventuele reactie op bovenstaande zie ik graag binnen 6 weken tegemoet.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage(n): u-toets beleidswijziging verkorte wachttijd WIA (arrest Vester)

**U-toets n.a.v. beleidswijziging
aangaande verkorte wachttijd
WIA
(*arrest Vester HvJ EU C-134/18*)**

UWV

Juli 2020

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	4
I. Samenvattend oordeel	9
II. Beoordelingspunten	11
a) <i>Uitvoerbaarheid</i>	11
b) <i>Handhaafbaarheid</i>	12
c) <i>Beoogde invoeringsdatum</i>	12
d) <i>Effecten voor de klant</i>	12
e) <i>Effecten op de benodigde capaciteit</i>	13
f) <i>Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten</i>	13
g) <i>Effecten op regeldruk (administratieve lasten)</i>	14
h) <i>Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie</i>	14
i) <i>Implementatie/risico's/control</i>	14
j) <i>ICT/IV</i>	15
k) <i>Gegevensuitwisseling</i>	15

Samenvatting

In het kader van de Europese coördinatieregels¹ voor uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, heeft de verzekerde recht op een uitkering volgens de wetgeving van alle lidstaten waar hij verzekerd is geweest. Dit betekent dat een werknemer die vroeger in Nederland gewerkt heeft en arbeidsongeschikt is geworden tijdens verzekering in een andere lidstaat, recht heeft op een uitkering op grond van de WIA. Het gaat hier om een zogenaamde pro-rata WIA-uitkering. Dit is een uitkering naar rato van het arbeidsverleden in Nederland ten opzichte van het totale arbeidsverleden in alle gewerkte lidstaten. Het uitgangspunt hierbij is dat de nationale bepalingen van de WIA, zoals de wachttijd van 104 weken, onverkort van toepassing zijn. Nu kan het voorkomen dat een werknemer geen of geen volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgt uit de lidstaat waar hij het laatst heeft gewerkt. Als er dan ook nog eens een verschil is in wachttijd² tussen de lidstaten, kan een met het Unierecht strijdig inkomenshiat ontstaan voor de migrerende werknemer. De (aanvullende) WIA-uitkering zal namelijk meestal pas na 104 weken worden toegekend, later dan het einde van de buitenlandse wachttijd. Voor deze situaties is sinds 2008 beleid geformuleerd. Dit beleid wordt aangeduid als het 'huidige beleid' en houdt in dat in individuele gevallen wordt gekeken of de WIA-wachttijd kan worden verkort wanneer er sprake is van een IVA-uitkering; wordt aan werknemers met restcapaciteit ter overbrugging een WW-uitkering toegekend en op grond van de Toeslagenwet (TW) kan er een toeslag worden verleend wanneer het gezinsinkomen onder het relevant sociaal minimum dreigt te komen. Het huidige beleid biedt niet in alle situaties een oplossing om dergelijke inkomenshiaten bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen lidstaten te voorkomen nu wel aan de nationale voorwaarden van de betreffende uitkering moet worden voldaan. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat betrokkene niet in Nederland woonachtig is, waardoor er geen recht bestaat op een WW-uitkering of een toeslag (TW). In de meest schrijnende gevallen kan worden aangesloten op de wachttijd van de buitenlandse invaliditeitsuitkering. Inmiddels is gebleken dat het huidige beleid niet voor alle situaties een oplossing biedt terwijl mede uit het arrest Vester³ blijkt dat in meer gevallen een oplossing moet worden geboden. Uit dit arrest volgt dat niet in alle gevallen onverkort kan worden vastgehouden aan de wachttijd van 104 weken. Met het nieuwe beleid wordt in individuele situaties aangesloten bij de buitenlandse wachttijd door het verkorten van de wachttijd van de WIA-uitkering (ook bij de WGA-uitkering waar dat nationaal niet mogelijk is). Dit beleid is van toepassing op alle nieuwe aanvragen vanaf 1 januari 2021. Hiernaast wordt dit beleid toegepast in alle lopende zaken waarbij de ingangsdatum van de pro rata WIA-uitkering nog niet definitief vaststaat en waarbij er ter overbrugging op grond van het huidige beleid geen WW-uitkering of toeslag (TW) is toegekend, noch een uitkering ter overbrugging uit de bevoegde lidstaat. Het nieuwe beleid maakt een onderscheid tussen lopende en nieuwe aanvragen.

Hieronder volgt ter verduidelijking een schematische weergave van het huidige en het nieuwe beleid:

Huidig beleid t.e.m. 31-12-'20	Nieuw beleid	
<i>Stopt op 1 januari 2021. Wordt vervangen door het nieuwe beleid.</i>	<i>Lopende aanvragen met een aanvraagdatum < 1 januari 2021 en de beschikking op 1 januari 2021 nog geen formele rechtskracht heeft.</i>	<i>Nieuwe aanvragen met een aanvraagdatum ≥ 1 januari 2021.</i>
In individuele gevallen wordt er bekeken of de WIA-wachttijd kan worden verkort wanneer er recht is op: IVA, WW (restcapaciteit) en TW. Voor de WW en TW dient betrokkene in Nederland woonachtig te zijn.	Voor lopende aanvragen handhaven wij de beoordelingsdatum op 104 weken en wordt de uitkering waar dan recht op bestaat eerder toegekend en wel per datum einde buitenlandse wachttijd.	Het hele proces van de WIA-beoordeling wordt (soms ver) naar voren geschoven.

¹ Verordening (EG) 883/2004.

² De ziekteperiode voordat er recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat.

³ Arrest Vester, (Hof van Justitie EU, C-134/18).

Inleiding

Het arrest Vester (HvJ EU C-134/18)⁴ heeft betrekking op de Europese coördinatieregels voor uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid. Het gaat hierbij om toepassing van het hoofdstuk invaliditeit van (EG) Verordening 883/2004⁵ (hierna: 'de verordening') waarmee de stelsels van sociale zekerheid van de lidstaten op elkaar worden afgestemd. Dit hoofdstuk is van belang voor de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) wanneer de verzekerde in Nederland en in één of meer andere lidstaten heeft gewerkt en vervolgens arbeidsongeschikt is geworden. De verzekerde heeft dan recht op uitkering volgens de wetgeving van alle lidstaten waar hij verzekerd is geweest. Dit betekent dat een werknemer die vroeger in Nederland gewerkt heeft en arbeidsongeschikt is geworden tijdens verzekering in een andere lidstaat, recht heeft op een uitkering op grond van de WIA naar rato van het arbeidsverleden in Nederland ten opzichte van het totale arbeidsverleden in de EU, de EER⁶ en Zwitserland. Het uitgangspunt hierbij is dat de nationale bepalingen van de WIA, zoals de wachttijd, onverkort van toepassing zijn. Het arrest Vester geeft aanleiding om het Nederlandse beleid aan te passen nu in deze zaak is geoordeeld dat, op basis van de artikelen 45 en 48 VWEU⁷, niet in alle gevallen onverkort vastgehouden kan worden aan de wachttijd van 104 weken.

De verordening voorziet in het wegnemen van belemmeringen die mensen kunnen ondervinden bij grensoverschrijdend werken, maar is niet gericht op harmonisatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten. Hiermee biedt zij geen oplossing voor alle problemen ten gevolge van verschillen in nationale stelsels. De nationale wetgeving van de lidstaten met betrekking tot recht, duur en hoogte van de uitkering blijft gewoon van toepassing. Zo geldt voor de WIA in Nederland een wachttijd van 104 weken (en bijhorende nationale toegangsvoorwaarden voor het recht op uitkering). Het kan hierdoor voorkomen dat een werknemer aan het einde van de nationale wachttijd (periode van ziekte die voorafgaat aan de periode van arbeidsongeschiktheid) geen of geen volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgt uit de lidstaat waar hij het laatst heeft gewerkt. Als er dan ook nog eens een verschil in wachttijd is tussen de lidstaten, kan dit leiden tot en met het Unierecht strijdige nadelige financiële gevolgen voor de migrerende werknemer. Door de geschetste situatie kan er een ongeoorloofd inkomenshiat ontstaan. De (aanvullende) WIA-uitkering zal dan namelijk meestal pas na 104 weken worden toegekend, later dan het einde van de wachttijd in de bevoegde lidstaat. Er is reeds beleid geformuleerd ten aanzien van het inkomenshiat (TK 2008/2009, Aanhangsel 3185). Dit beleid houdt in dat in individuele gevallen wordt gekeken of de WIA-wachttijd kan worden verkort wanneer er sprake is van een verkorte wachttijd op grond van een 'Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten' (IVA-uitkering); wordt aan werknemers met restcapaciteit ter overbrugging een werkloosheidsuitkering (WW) toegekend en op grond van de Toeslagenwet (TW) kan er een toeslag worden verleend wanneer het gezinsinkomen onder het relevant sociaal minimum dreigt te komen⁸. Een strijdig nadelig financieel gevolg doet zich niet voor wanneer de lidstaat van laatste verzekering na einde van de nationale wachttijd een volledige uitkering toekent.

⁴ De in dit arrest door het HvJ EU nadrukkelijk gegeven voorkeursoplossing is dat –kort gezegd– Nederland bij toepassing van een langere wachttijd gedurende deze periode een ziekte-uitkering toekent.

⁵ (EG)Vo 883-2004: Europese verordening op de coördinatie op sociale zekerheid; Titel III, Hfdst.4: uitkeringen bij invaliditeit.

⁶ EER: Europese Economische Ruimte (hierbij horen alle landen van de EU + Liechtenstein, Noorwegen en IJsland).

⁷ Art. 45 en 48 aangaande het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25-03-1957. Beide artikelen zien op het vrije verkeer van werknemers.

⁸ Voor het toekennen van een werkloosheidsuitkering en een toeslag (TW) dient aan de nationale voorwaarden te worden voldaan.

Huidig beleid

Niettegenstaande het hierboven beschreven beleid betreffende het inkomenshiaat, biedt het huidige Nederlandse beleid niet in alle situaties een oplossing om ongeoorloofde inkomenshiaten bij arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen lidstaten te voorkomen.

In artikel 23 van de wet WIA is bepaald dat na een wachttijd van 104 weken een verzekerde aanspraak kan maken op een uitkering op grond van deze wet. Als eerste dag van de wachttijd geldt de eerste werkdag in een dienstbetrekking waarop door de verzekerde wegens ziekte niet is gewerkt of het werken tijdens de werktijd is gestaakt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld en kunnen dagen waarop niet zou worden gewerkt als werkdag worden aangemerkt. Op aanvraag van de verzekerde stelt UWV, in afwijking van het eerste lid, een verkorte wachttijd vast indien de verzekerde volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4, tweede lid, en bij de aanvraag artikel 66 in acht is genomen. Een verkorte wachttijd bedraagt ten minste 13 weken en ten hoogste 78 weken. Het einde van een verkorte wachttijd wordt niet eerder vastgesteld dan tien weken na de dag waarop de aanvraag daartoe is ingediend.

Nieuw beleid

Wanneer er in de lidstaat van laatste verzekering geen of geen volledig recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat, wordt bij de vaststelling van de wachttijd van de WIA aangesloten bij het einde van de wachttijd van de lidstaat van laatste verzekering. Dit geldt dan niet enkel voor de IVA-uitkering maar ook voor de 'Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten' (WGA)-uitkering. Tevens wordt een mogelijke wetswijziging ter vastlegging van dit beleid momenteel gezien (deze U-toets ziet op een beleidswijziging volgende uit het Unierecht, arrest Vester). De beleidswijziging ziet enkel op de toepassing van Verordening (EG) 883/2004 en niet op de toepassing van bilaterale verdragen en vervangt het huidige beleid. Op grond van het Unierecht moeten de betrokken lidstaten ten aanzien van het inkomenshiaat voor een oplossing zorgen en bepalen welke middelen van nationaal recht hiervoor het meest geschikt zijn. Wanneer Nederland de niet-bevoegde lidstaat is, is voor bepaalde situaties buitenwettelijk begunstigend beleid gemaakt: in individuele situaties wordt aangesloten bij de wachttijd van de bevoegde lidstaat door het verkorten van de wachttijd van de pro rata⁹ WIA-uitkering. Er bestaat daarmee eerder recht op een WIA-uitkering dan vanaf 104 weken (zoals dit nationaal rechtelijk geregeld is). Dit beleid is van toepassing in alle zaken waarbij de ingangsdatum van de pro rata WIA-uitkering nog niet definitief vaststaat (wanneer de betreffende WIA-beschikking nog geen formele rechtskracht heeft) en waarbij er ter overbrugging op grond van het huidige beleid geen WW-of TW-uitkering is toegekend en ook geen uitkering ter overbrugging uit de bevoegde lidstaat.

De doelgroep horende tot het nieuwe beleid is de klant die laatstelijk in het buitenland verzekerd is geweest en een arbeidsverleden heeft in Nederland (Nederlandse tijdvakken), vervolgens ziek wordt en na beëindiging van de buitenlandse ziekte-uitkering¹⁰ te maken krijgt met een inkomenshiaat doordat er geen recht of geen volledig recht bestaat op een buitenlandse invaliditeitsuitkering en daarbij de verzekerde nog niet in aanmerking komt voor een WIA-uitkering (door het verschil in wachttijden).

Volgens het huidige beleid kan de verzekerde, indien hij in Nederland woont, aanspraak maken op een WW-uitkering, een toeslag in het kader van de TW of mogelijk een verkorte wachttijd IVA. Als de verzekerde in het buitenland woont, dan is een WW-uitkering of toeslag niet mogelijk. In de meest schrijnende gevallen kan worden aangesloten op de wachttijd van de buitenlandse invaliditeitsuitkering. Dit wordt door de betreffende kantoren beoordeeld. Volgens het nieuwe beleid kan er eerder recht bestaan op een pro rata WIA-uitkering. Dit houdt in, dat UWV in situaties waarbij in de bevoegde lidstaat geen recht of geen volledige recht op een nationale arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat, UWV een pro rata WIA-uitkering toekent vanaf datum einde wachttijd van de bevoegde lidstaat.

⁹ Een geproorateerde uitkering houdt in: naar ieders aandeel en in de juiste verhouding van alle gewerkte tijdvakken in alle lidstaten.

¹⁰ Dit is meestal zo. In een enkele situatie krijgt betrokkene echter direct een arbeidsongeschiktheidsuitkering in de bevoegde lidstaat. Dit was zo in het arrest Leyman: Luxemburg doet dit bij duurzame AO.

Om welke reden er geen recht op een uitkering of volledige uitkering bestaat, is niet relevant. Een afwijking hiervan is bijvoorbeeld wanneer een lidstaat een maatregel heeft opgelegd. Dit kan gevolgen hebben voor de uitkering.

Omdat het nieuwe beleid voortvloeit uit Unierechtelijke verplichtingen, wordt UWV verzocht het nieuwe beleid in alle zaken waarbij de WIA-beschikking nog geen formele rechtskracht heeft – dat wil zeggen dat de ingangsdatum van de WIA nog niet definitief vaststaat – vanaf 1 januari 2021 toe te passen.

Dit betekent dat er niet teruggekomen wordt op beschikkingen met formele rechtskracht. Een uitzondering hierop is wanneer het herzieningsverzoek (verzoek tot herzien van de eerder genomen beslissing) voor afloop van de wachttijd van 104 weken wordt gedaan: er zal dan vanaf de datum van dit verzoek alsnog teruggekomen moeten worden op de eerdere beslissing. Dit laatste is gebaseerd op de duurzaamheids jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep¹¹. Wanneer de beschikking formele rechtskracht heeft, echter er een verzoek ligt om toepassing van het nieuwe beleid c.q. terug te komen van de WIA-beschikking voor afloop van de 104 weken wachttijd, wordt voor de toekomst alsnog het nieuwe beleid toegepast. Het nieuwe beleid maakt een onderscheid tussen lopende en nieuwe aanvragen.

Lopende aanvragen betreffen deze met een aanvraagdatum vóór 1 januari 2021 en waarbij de beschikking op of na 1 januari 2021 wordt afgegeven en of waarbij de eerder afgegeven beschikking op of na 1 januari 2021 nog geen formele rechtskracht heeft. Bij deze aanvragen blijft de te beoordelen datum voor de pro rata WIA-uitkering de reguliere datum dus na onze nationale wachttijd van 104 weken. Het recht op deze uitkering wordt vervolgens vervroegd naar de datum conform het Vester-beleid (er wordt aangesloten op de buitenlandse wachttijd). Het voorgaande betekent dat er geen arbeidsongeschiktheidsbeoordeling per eerdere datum plaatsvindt, alleen het recht wordt naar voren gehaald.

Voor nieuwe aanvragen (met een aanvraagdatum op of na 1 januari 2021) betekent het nieuwe beleid dat in sommige gevallen het beoordelingsproces voor de WIA (ver) naar voren geschoven moet worden, vergelijkbaar met wanneer nationaal de verkorte wachttijd bij de IVA-uitkering wordt toegepast.

Het eerder ontstaan van het recht op een pro rata WIA-uitkering betekent niet dat er meer rechten ontstaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat een 'Loon gerelateerde uitkering' (LGU) eerder begint, maar ook – na de reguliere duur – eerder eindigt. Dit is in zoverre niet ten nadele van de klant. Hij krijgt waar hij recht op heeft: de volledige duur van de LGU-uitkering, alleen eerder. In dit geval wordt de totale duur van de WIA-uitkering uiteraard langer nu er sprake is van een soort voorverlenging.

Ook kan er tegenaan gelopen worden dat met het vervroegen van de uitkering, de volledige duur van bijvoorbeeld de LGU-uitkering al bereikt is. Hier wordt mee omgegaan zoals wij dat ook nationaal doen: de LGU-uitkering heeft een vaste lengte en daar kan niet van afgeweken worden, voor de uitkering daarna wordt een 'Loon aanvullende uitkering' (LAU1) toegekend die qua uitkering even hoog is als de LGU-uitkering.

Op verzoek van de Uitvoering is met SZW afgesproken het nieuwe beleid inwerking te laten treden per 1 januari 2021. Vanaf dat moment stopt het huidige beleid. Alle nieuwe aanvragen voor een pro rata WIA-uitkering en een verkorte wachttijd worden conform het nieuwe beleid beoordeeld.

Met de toepassing van het nieuwe beleid wordt het risico op procedures aanzienlijk verminderd. Dit omdat er geen rechten worden ontnomen en omdat de uitkering eerder wordt toegekend. Ook wordt er niet teruggekomen van de op grond van het huidige beleid eerder toegekende uitkeringen. Wel kan er worden verwacht dat er procedures worden gevoerd m.b.t. afgewezen verzoeken om terug te komen op vaststaande beschikkingen dan wel verzoeken om schadevergoeding van uitkeringsgerechtigden die op grond van dit nieuwe beleid wel in aanmerking zouden zijn gekomen voor een eerdere uitkering. Alhoewel het bekend raken van dit beleid tot dergelijke procedures kan leiden, is een dergelijk inkomenshaat iets wat al langer bestaat (het arrest Vester is van maart 2019) en dit heeft tot nu toe slechts tot een enkele

¹¹ De Centrale Raad van oordeelt in zijn uitspraak van 14 januari 2015 dat anders dan in het verleden aanleiding wordt gevonden om de rechtspraak over doorlopende periodieke aanspraken (vaak ook aangeduid als duurzaamheids aanspraken) ook van toepassing te achten op geschillen over arbeids(on)geschiktheid waarin door een afwijzende beslissing op een aanvraag in het verleden geen (doorlopende) rechtsbetrekking tussen partijen is ontstaan.

procedure geleid. In de situatie waarbij de klant met terugwerkende kracht op grond van Vester recht blijkt te hebben op toepassing van de verkorte wachttijd zal een claim om schadevergoeding¹² worden gehonoreerd.

Hieronder volgt een beschrijving van de situaties waarmee we vanaf datum inwerkingtreding nieuwe beleid te maken hebben (verleden situaties) en krijgen (heden situaties).

Heden situaties:

1. Klant ontvangt op ingangsdatum van het nieuwe beleid overbruggings-WW van BZ Hengelo.

Beleidskeuze: In de zaken waar al toepassing is gegeven aan het huidige beleid, is al voor een oplossing gezorgd en die vallen daarmee niet onder de situaties waarvoor nog geen oplossing is en daarmee dus niet onder het nieuwe beleid.

NB: voor klant kan het zelfs nadelig zijn als een verkorte WIA met terugwerkende kracht wordt toegepast;

- a. WW was mogelijk hoger dan geprorateerde WIA;
- b. Mogelijk komt klant niet voor WIA in aanmerking (< 35% arbeidsongeschikt).

Conclusie:

Lopende situaties laten we doorlopen en gaan we niet herzien.

2. Klant ontvangt op ingangsdatum van het nieuwe beleid een toeslag op de buitenlandse invaliditeitsuitkering van BZ AW

Beleidskeuze: In de zaken waar al toepassing is gegeven aan het huidige beleid, is voor een oplossing gezorgd en die vallen daarmee niet onder de situaties waarvoor nog geen oplossing is en daarmee dus niet onder het nieuwe beleid.

Conclusie:

Lopende situaties laten we doorlopen en gaan we niet herzien.

3. Vanaf ingangsdatum van het nieuwe beleid ligt er een aanvraag met een aanvraagdatum vóór 1 januari 2021. Dit zijn zaken waarbij de aanvragen zijn gedaan voor 1 januari 2021 en de beschikkingen na 1 januari 2021 worden afgegeven of waarbij de eerder afgegeven beschikking nog geen formele rechtskracht heeft.

Beleidskeuze: Voor deze lopende zaken blijft de te beoordelen datum voor de pro rata WIA-uitkering de reguliere datum dus na onze nationale wachttijd van 104 weken, maar wordt het recht op deze uitkering vervroegd naar de datum conform het nieuwe beleid.

4. Vanaf ingangsdatum van het nieuwe beleid ligt er een aanvraag met een aanvraagdatum $\geq$ 1 januari 2021 ter beoordeling voor overbruggings-WW, toeslag of WIA.

Conclusie:

Het nieuwe beleid moet worden toegepast (toepassen verkorte wachttijd).

Verleden situaties:

5. Klant heeft een overbruggings-WW ontvangen tot einde wachttijd 104 weken: WIA is toegekend/afgewezen.

Conclusie:

Er is al voor een oplossing gezorgd o.g.v. het huidige beleid.
Niet herzien.

¹² De aansprakelijkheid van een lidstaat voor schade veroorzaakt door een schending van het Unierecht vormt in ieder geval sinds het arrest Francovich een algemeen beginsel van Unierecht. Dit beginsel geldt voor alle gevallen van schending van het Unierecht door een lidstaat, ongeacht het orgaan waarvan de handeling of het verzuim de schending veroorzaakt.

6. Klant heeft een toeslag op de buitenlandse invaliditeitsuitkering ontvangen tot einde wachttijd WIA: WIA is toegekend/afgewezen.

Conclusie:

Er is al voor een oplossing gezorgd o.g.v. het huidige beleid.

Niet herzien.

7. Klant heeft aanvraag gedaan voor een WIA-uitkering (vóór 1 januari 2021) meteen na einde wachttijd buitenlandse invaliditeitsuitkering: aanvraag WIA is afgewezen.
Klant heeft aanvraag gedaan voor overbruggings-WW/toeslag na einde wachttijd buitenlandse invaliditeitsuitkering: aanvraag WW/toeslag is afgewezen.

Conclusie:

In de zaken waar het huidige beleid niet is toegepast c.q. tot niets leidt en de beschikking nog geen formele rechtskracht heeft, is er geen basis die buiten het nieuwe beleid te houden. Hiernaast komt deze betrokkene ook in aanmerking voor het nieuwe beleid wanneer bezwaar wordt aangetekend. Wanneer de beschikking formele rechtskracht heeft, echter er een verzoek is om toepassing van het nieuwe beleid c.q. terug te komen van de WIA-beschikking voor afloop van de 104 weken wachttijd, wordt alsnog het nieuwe beleid toegepast.

Deze zaken vallen onder het nieuwe beleid en de procedure voor lopende zaken. Dat wil zeggen dat het bestand conform de huidige werkwijze wordt behandeld, met de begunstigende factor dat de toekenning van de beschikking na 104 weken eerder wordt toegekend (tot op het moment van einde buitenlandse wachttijd).

8. Situaties waarbij bezwaar is aangetekend.

Conclusie:

In de zaken waar het huidige beleid niet is toegepast c.q. tot niets leidt en de beschikking nog geen formele rechtskracht heeft, is er geen basis die buiten het nieuwe beleid te houden (bijv. einddatum bezwaartermijn $\geq$ 1 januari 2021).

9. Situatie waarbij de WW-uitkering (ruim) eerder stopt dan dat de WIA-wachttijd is volbracht; hierdoor is er alsnog een inkomenshiaat. Mocht een dergelijke situatie zich voordoen, dan is het advies om met CEC/SBK contact op te nemen.

Voorbeeld

31-10-2020 einde Krankengeld Duitsland;

01-11-2020 t/m 31-01-2021 overbruggings-WW (3 maanden);

01-02-2021 t/m 30-04-2021 geen inkomsten;

01-05-2021 WIA.

I. Samenvattend oordeel

Het nieuwe beleid is uitvoerbaar: de beoogde beleidswijziging aangaande de verkorte wachttijd volgt de systematiek van de IVA-toekenning waarbij de beoordeling naar voren wordt gehaald. De beoordeling ten behoeve van het toekennen van een verkorte wachttijd aangaande een WIA-beoordeling wijkt niet af van hetgeen al uitgevoerd wordt in het kader van de te bevorderen WIA-uitkeringen voor laatst buitenlands verzekerden. Dit betekent dat de beleidswijziging niet leidt tot effecten in de reguliere procesgang (het proces van sociaal medisch beoordelen, beoordelingstermijn van 8 weken met mogelijkheid tot opschorten voor het opvragen van medische informatie). Er is wel een effect te noemen ten aanzien van een systeemwijziging (ResaFasa). In ResaFasa zal er een nieuwe meldcode worden toegevoegd opdat kan worden bijgehouden hoe vaak een verkorte wachttijd WIA wordt toegekend op basis van het nieuwe beleid. Ter realisatie hiervan en voor het bepalen van de impact op de grote geldstroom zullen er periodiek vanuit ResaFasa queries worden gedraaid. Implementatie wordt voorzien voor Q2 2021.

De datum inwerkingtreding is gesteld op 1 januari 2021. Wanneer Nederland de niet-bevoegde lidstaat is, is ervoor gekozen voor bepaalde situaties buitenwettelijk begunstigend beleid te maken: in individuele situaties wordt aangesloten bij de wachttijd van de bevoegde lidstaat door het verkorten van de wachttijd van de pro rata WIA-uitkering. Er bestaat daarmee eerder recht op een WIA-uitkering dan vanaf 104 weken (zoals dit nationaal rechtelijk geregeld is). Dit beleid is van toepassing in alle zaken waarbij de ingangsdatum van de pro rata WIA-uitkering nog niet definitief vaststaat (wanneer de betreffende WIA-beschikking nog geen formele rechtskracht heeft) en waarbij er ter overbrugging op grond van het huidige beleid geen WW of TW-uitkering is toegekend en ook geen uitkering ter overbrugging uit de bevoegde lidstaat. Met toepassing van het nieuwe beleid wordt het risico op procedures aanzienlijk verminderd. In de situatie waarbij de klant met terugwerkende kracht op grond van Vester recht blijkt te hebben op toepassing van de verkorte wachttijd zal een claim om schadevergoeding worden gehonoreerd.

Hieronder volgt ter verduidelijking een schematische weergave van het huidige en het nieuwe beleid:

Huidig beleid t.e.m. 31-12-'20	Nieuw beleid	
<i>Stopt op 1 januari 2021. Wordt vervangen door het nieuwe beleid.</i>	<i>Lopende aanvragen met een aanvraagdatum < 1 januari 2021 en de beschikking op 1 januari 2021 nog geen formele rechtskracht heeft.</i>	<i>Nieuwe aanvragen met een aanvraagdatum ≥ 1 januari 2021.</i>
In individuele gevallen wordt er bekeken of de WIA-wachttijd kan worden verkort wanneer er recht is op: IVA, WW (restcapaciteit) en TW. Voor de WW en TW dient betrokkene in Nederland woonachtig te zijn.	Voor lopende aanvragen handhaven wij de beoordelingsdatum op 104 weken en wordt de uitkering waar dan recht op bestaat eerder toegekend en wel per datum einde buitenlandse wachttijd.	Het hele proces van de WIA-beoordeling wordt (soms ver) naar voren geschoven.

De implementatie van klantcommunicatie- en middelen kent na opdrachtverstrekking een doorlooptijd van minimaal 5 maanden. Dit is een gevolg van diverse wetswijzigingen en maatregelen in relatie tot de corona-crisis (NOW en TOFA). Voor in- en uitkomende berichten, archiveren en vernietigen en ondersteuning digitaal werken geldt na opdrachtverstrekking een doorlooptijd van 3 maanden.

Voor de klant is het effect positief. Het nieuwe beleid biedt een oplossing voor het ongeoorloofde inkomenshaat wat kan ontstaan ten gevolge van het ontvangen van geen of geen volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering uit het land waar betrokkene laatst verzekerd was én er een verschil in wachttijden is tussen de lidstaten. Voor die klantgroep die met de toepassing van het nieuwe beleid (en bij de lopende zaken met een aanvraagdatum voor 1 januari 2021 en waarbij de beschikking op of na 1 januari 2021 wordt afgegeven) blijft gelden dat zij gedurende de 104 weken wachttijd met een mogelijk financieel nadelig inkomenshaat

blijven zitten. Omdat na de beschikking het recht naar voren wordt gehaald (naar datum einde buitenlandse wachttijd), passen we alsnog het nieuwe beleid toe.

De rechtmatigheid en de toegang tot de sociale zekerheid wordt met het nieuwe beleid geborgd omdat er geen oneigenlijk gebruik meer kan worden gemaakt van uitkeringen die hiervoor niet bestemd zijn. Door het nieuwe beleid wordt het toekennen van een werkloosheidsuitkering bij het ervaren van een inkomenshiaat stopgezet, waardoor het risico op vervolgaanspraken (ziektewet en arbeidsongeschiktheidsuitkering) wordt voorkomen.

Er zijn geen structurele gevolgen voor de uitvoeringskosten. Volgende incidentele kosten worden voorzien: € 1,3 miljoen.

Deze kosten zijn als volgt samengesteld:

Incidentele kosten	2021
Uitvoeringskosten eenmalig naar voren halen beschikken LBV	1,14
Implementatiekosten	0,16
Totaal	1,30

Als gevolg van de beleidswijziging is er in 2021 een eenmalige piek van 700 extra te beschikken WIA-LBV (laatst buitenlands verzekerden) dossiers. Vanaf 2022 is dit effect er niet meer omdat er dan sprake is van een jaarlijks stabiele reguliere werkvoorraad WIA-LBV aanvragen conform het nieuwe beleid. De implementatiekosten zien toe op het aanpassen van de klant- en communicatiekanalen van UWV, een stelpost beleidsinformatie, werkinstructies, in- en uitkomende berichten, archiveren en een systeemaanpassing omdat er een nieuwe meldcode wordt geïntroduceerd.

II. Beoordelingspunten

a) *Uitvoerbaarheid*

Het nieuwe beleid is uitvoerbaar: de beoogde beleidswijziging aangaande de verkorte wachttijd volgt de systematiek van de IVA-toekenning waarbij de beoordeling naar voren wordt gehaald. Overigens zijn WIA-claimbeoordelingen op grond van het nieuwe beleid inhoudelijk niet te vergelijken met deze waaraan een IVA-beoordeling (en dus ook een verkorte wachttijd) ten grondslag ligt. Bij de claimbeoordelingen op basis van het nieuwe beleid gaat het om deze situatie waarbij er een ongeoorloofd inkomenshaat kan ontstaan ten gevolge van het verkrijgen van geen of geen volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering uit de lidstaat waar betrokkene laatst verzekerd was én er een verschil is tussen wachttijden in de lidstaten. Bij toepassing van de verkorte wachttijd op grond van de nationale IVA-beoordeling betreft dit een medisch inhoudelijk oordeel ten aanzien van het naar voren halen van de beoordeling (en het verkorten van de wachttijd) ten gevolge van een zeer ernstig ziektebeeld en de verzekeringsarts oordeelt dat betrokkene volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is.

Lidstaten met een risicostelsel en lidstaten met een opbouwstelsel

In de verordening worden de begrippen risico- en opbouwstelsels niet gebruikt. De verordening maakt een onderscheid tussen A- en B-wetgevingen. Lidstaten met een A-wetgeving zijn de lidstaten met een risicostelsel, lidstaten met een B-wetgeving hebben een opbouwstelsel of een risicostelsel. Afhankelijk van welke wetgeving van toepassing is, A-wetgeving dan wel B-wetgeving of een combinatie van A-wetgeving en B-wetgeving, bevat de verordening verschillende coördinatiebepalingen bij uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid.

De coördinatiebepalingen voor degenen die uitsluitend aan A-wetgevingen onderworpen zijn geweest, gaan uit van een zogenaamd *pension-unique*-systeem. Dit betekent dat alleen de bevoegde lidstaat een arbeidsongeschiktheidsuitkering toekent. Dit is de lidstaat waar de betrokkene verzekerd is ten tijde van het zich voordoen van het verzekerd risico. Veelal is dit het laatst werkland. Coördinatiebepalingen voor degenen die uitsluitend aan B-wetgevingen of aan een combinatie van A- en B-wetgevingen onderworpen zijn geweest, zijn in belangrijke mate anders. In principe moet iedere lidstaat waar de betrokkene verzekerd is geweest, beoordelen of er recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering bestaat. Voor lidstaten met een opbouwstelsel is dit over het algemeen geen probleem en vloeit dit voort uit hun nationale wetgeving omdat het niet relevant is of de betrokkene bij hun stelsel aangesloten is op het moment dat het verzekerd risico zich voordoet. Voor lidstaten met risicostelsels, zoals Nederland, ligt dit anders. Daar bestaat alleen recht op uitkering wanneer de betrokkene bij het betreffende stelsel verzekerd is ten tijde van zijn uitval. Om toch tot een uitkering te kunnen komen, zijn in de verordening twee verzekeringsficties opgenomen voor diegene die op een bepaald moment bij een risicostelsel verzekerd zijn geweest: iemand wordt als verzekerd beschouwd wanneer hij op de eerste arbeidsongeschiktheidsdag voor arbeidsongeschiktheid verzekerd is in de andere lidstaat of wanneer hij recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering uit een andere lidstaat. Hiermee wordt geregeld dat aan de voorwaarde van verzekerd zijn is voldaan, echter alleen voor het verkrijgen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de verordening.

Met de verordening heeft Nederland er voor gekozen om als B-wetgeving aangemerkt te worden. Nederland blijft een risicostelsel maar is hiermee afgestapt van het '*pension-unique*-systeem' en is overgegaan tot het verdelen van de lasten middels de pro rata systematiek.

Binnen UWV noemen wij deze zaken die in aanmerking komen voor een te bevorderen pro rata uitkering met corresponderende tijdvakken in het buitenland de 'Laatst Buitenlands Verzekerden (LBV)'. De uitvoering van deze zaken is binnen UWV volledig gecentraliseerd bij de uitvoeringskantoren van SMZ Bijzondere Zaken (Amsterdam, Breda en Heerlen). Het maakt daarbij niet uit of de betrokken werknemer in- of buiten Nederland woont. Bij een lidstaat die uitgaat van een opbouwstelsel is er standaard sprake van een onvolledige uitkering. Bij een lidstaat met een risicostelsel mogen we er vanuit gaan dat er standaard sprake is van een volledige uitkering, tenzij dit uit de buitenlandse beslissing blijkt.

Voorbeeld

Een werknemer heeft van 2010 tot 2015 in Nederland gewerkt en is daarna in Duitsland gaan werken. Hij wordt begin 2018 arbeidsongeschikt en heeft na de wachttijd vanaf medio 2019 recht op een Duitse arbeidsongeschiktheidsuitkering. De hoogte van de uitkering is gebaseerd op de duur van de verzekering in Duitsland. Deze werknemer zou naar nationaal Nederlands recht nooit meer in aanmerking komen voor een uitkering WIA (zie hierboven voor een verklaring over het 'pension unique' systeem bij risicostelsels). Verordening 883/2004 bevat een regeling waarbij de actuele verzekering in een andere lidstaat gelijk gesteld moet worden met de actuele verzekering van de WIA. Deze verzekeringsfictie is dus nodig voor de opening van het recht op uitkering WIA. Deze werknemer heeft dus recht op uitkering WIA naar de verhouding van de tijdvakken van verzekering in Nederland ten opzichte van de totale duur van de verzekering in alle lidstaten (voorafgaande aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid). De uitkering WIA wordt verder naar nationaal recht vastgesteld en vermenigvuldigd met de pro-ratabreuk, in dit voorbeeld: 5/5+3.

b) Handhaafbaarheid

Het arrest Vester heeft geen impact op de handhaafbaarheid. Directie Handhaving heeft aangegeven verder geen opmerkingen te hebben inzake misbruik en oneigenlijk gebruik.

c) Beoogde invoeringsdatum

In het U-toetsverzoek van SZW wordt UWV verzocht om de minister te informeren over de beoogde invoeringsdatum van het nieuwe beleid. Met ambtelijk SZW en op verzoek van de uitvoering is afgesproken de datum inwerkingtreding te laten ingaan op 1 januari 2021.

d) Effecten voor de klant

Voor de klant is het effect positief. Het nieuwe beleid biedt een oplossing voor het ongeoorloofde inkomenshiaat wat kan ontstaan ten gevolge van het ontvangen van geen of geen volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering uit het land waar betrokkene laatst verzekerd was én er een verschil in wachttijden is tussen de lidstaten. Voor die klantgroep die met de toepassing van het nieuwe beleid (en waarbij sprake is van een lopende procedure) blijft gelden dat zij gedurende de 104 weken wachttijd met een mogelijk financieel nadelig inkomenshiaat blijven zitten. Omdat na de beschikking het recht naar voren wordt gehaald passen we alsnog het nieuwe beleid toe. Hierbij is het van belang dat er –voordat dit beleid wordt toegepast- contact is met de uitkeringsgerechtigde. Het gaat hierbij om een nabetaling die ook effect kan hebben op eventuele toeslagen e.d. Met het nieuwe beleid stopt het huidige beleid (TK 2008/2009, Aangangsel 3185) waardoor er geen noodzaak meer is voor het toekennen van een werkloosheidsuitkering bij restcapaciteit. Er wordt bijgevolg voorkomen dat een betrokkene door het gegeven dat hij/zij op het moment van het ervaren van het inkomenshiaat en in Nederland woonachtig is, laatst Nederlands verzekerd wordt. Hiermee wordt eveneens oneigenlijk gebruik van uitkeringen voorkomen (en vervolgaanspraken op ziektewet- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen). De verkorte wachttijd op grond van een IVA-uitkering alsook het toekennen van een toeslag op basis van de TW blijven conform nationale toegangsvoorwaarden gelden.

e) Effecten op de benodigde capaciteit

Beoordelingsproces WIA en effecten op benodigde capaciteit

Het nieuwe beleid betekent dat al veel eerder – eventueel kort na de eerste arbeidsongeschiktheidsdag - de WIA-beoordeling dient plaats te vinden.

Dit brengt impact en een eenmalig effect voor 2021 met zich mee voor de beoordeling van nieuwe aanvragen vanaf datum inwerkingtreding nieuwe beleid. De datum beoordeling wordt namelijk naar voren gehaald waardoor er eerder stappen in het beoordelingsproces (vanaf het opvragen van informatie t.e.m. de beoordeling en de beschikking) dienen te worden gezet. Dit betekent concreet dat voor een gemiddeld aantal van 3.000 op jaarbasis te bevorderen laatst buitenlands verzekerde uitkeringen een proportie naar voren schuift (die anders een beschikking zouden krijgen in 2022 conform het huidige beleid). Er is berekend dat dat dit van toepassing is voor een 700-tal dossiers. Dit betreft een eenmalig effect op de uitvoeringskosten in 2021.

Voor de langere termijn (en dus structureel) wijkt de beoordeling ten behoeve van het toekennen van een verkorte wachttijd aangaande een WIA-beoordeling niet af van hetgeen al uitgevoerd wordt in het kader van de te bevorderen WIA-uitkeringen voor laatst buitenlands verzekerden. Dit betekent dat de beleidswijziging niet leidt tot eenmalige effecten in de procesgang. De beoordeling zou toch op enig moment dienen te worden uitgevoerd, het beoordelingsmoment wordt hiermee naar voren gehaald.

De dagloonbepaling, maatmanloonbepaling en sociaal-medische beoordeling wijken eveneens niet af van de reguliere beoordelingssituatie bij laatst buitenlands verzekerden. De beslistermijn voor WIA-beschikkingen is op grond van het nieuwe beleid analoog aan de reguliere 8 weken (AWB-termijn) met een opschortingsmogelijkheid voor het opvragen van medische informatie.

Klantcommunicatie en archiveren

De klantcommunicatie en de content voor het Klant Contact Centrum worden aangepast.

De content van een aantal vragen en antwoorden zal worden gewijzigd en er komen een 2-tal nieuwe brieven.

Wat kenniscommunicatie aangaat, zal de wetsuitleg WIA (aanvraag verkorte wachttijd WIA), wetsuitleg internationaal Vo883 (arbeidsongeschiktheid) en de processen internationaal (vaststellen recht, duur en grondslag) worden aangepast. SMZ is inhoudsverantwoordelijk voor deze middelen (SMZ BZ CEC voor de genoemde wetsuitleggen, SMZ BZ IM voor de procesinstructies). Wat implementatie van klantcommunicatie en digitale dienstverlening betreft, geeft K&S aan minimaal 5 maanden nodig te hebben. Deze doorlooptijd wordt verklaard door de huidige situatie (implementatie van meerdere wetwijzigingen en ten gevolge van corona-maatregelen).

Voor in- en uitkomende berichten, archiveren en vernietigen en ondersteuning digitaal werken geldt na opdrachtverstrekking een doorlooptijd van 3 maanden. Dit ziet met name op het aanpassen van een zoekvraag in het Elektronisch Archief (EA) en een code ten behoeve van de archivering in EA.

f) Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

1. Totale kosten

De totale kosten voor deze beleidswijziging komen uit op: € 1.300.000 (€ 1,3 mln.).

2. Incidentele kosten

Als gevolg van de beleidswijziging is er in 2021 een eenmalige piek van 700 extra te beschikken WIA-LBV (laatst buitenlands verzekerden) dossiers. Vanaf 2022 is dit effect er niet meer omdat er dan sprake is van een jaarlijks stabiele reguliere werkvoorraad WIA-LBV aanvragen conform het nieuwe beleid. De implementatiekosten zien toe op het aanpassen van de klant- en communicatiekanalen van UWV, een stelpost beleidsinformatie, werkinstructies, in- en uitkomende berichten, archiveren en een systeemaanpassing omdat er een nieuwe meldcode wordt geïntroduceerd.

Deze kosten zijn als volgt samengesteld:

Incidentele kosten	2021
Uitvoeringskosten eenmalig naar voren halen beschikken LBV	1,14
Implementatiekosten	0,16
Totaal	1,30

3. Structurele kosten

Er zijn geen structurele effecten op de uitvoeringskosten.

g) Effecten op regeldruk (administratieve lasten)

De effecten op de regeldruk zijn verwaarloosbaar en klein.

h) Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie

SMZ BZ

Vanuit het oogpunt van verantwoording richting het ministerie komt er een nieuwe meldcode in ResaFasa. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt hoe vaak een verkorte wachttijd op grond van het nieuwe beleid voorkomt. Voor de impact op de grote geldstroom zullen er periodiek queries in ResaFasa worden gedraaid.

Gegevensdiensten

Anticiperend op de behoefte aan inzicht in het effect van de beleidswijziging alvorens deze wordt omgezet in een wetswijziging, gaat Gegevensdiensten uit van een aanvulling op de beschikbare beleidsinformatie middels het inrichten van een eenmalige stelpost.

i) Implementatie/risico's/control

Een integrale implementatie inclusief een systeemaanpassing in ResaFasa zal worden uitgevoerd. Implementatie wordt voorzien voor Q2 2021.

j) ICT/IV

Er zijn kosten verbonden aan een systeemaanpassing. Volgende systeemaanpassing zal worden verricht: een aanpassing in ResaFasa door de introductie van een nieuwe code melding. Implementatie en realisatie worden meegenomen in de release van Q2 2021.

k) Gegevensuitwisseling

Ten aanzien van gegevensuitwisseling wordt er in eerste instantie aangesloten bij de huidige werkwijze van de E-formulieren. Deze worden op termijn vervangen door de zogeheten 'Structured Electronic Documents' (SED). Deze formulieren zijn officiële formulieren voor de uitvoering van sociale zekerheid en worden gebruikt voor het delen van gegevens tussen lidstaten over vragen m.b.t. een uitkering. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om: een aanvraag tussen contactorganen over verzekerde tijdvakken in het kader van pro rata, een overzicht van verzekerde periodes die meetellen voor de berekening van een werkloosheidsuitkering, etc.

Caleidoscoop grenswerkers: Europees kampioenschap bestuurlijk onvermogen?

Auteur: Ger Essers, verbonden aan de Stichting Geen Grens (www.geengrens.eu)

Tijdens het parlementair onderzoek naar de uitvoering van de kinderopvangtoeslagen verzuchtte voorzitter Chris van Dam 'het lijkt wel op wereldkampioenschap bestuurlijk onvermogen'. Het is de vraag of bij de totstandkoming én de uitvoering van de Europese en de nationale wet- en regelgeving voor grenswerkers ook geen sprake is van bestuurlijk onvermogen. Is een grenswerker die te maken heeft met de wetgeving en bureaucratie van twee landen, niet even kwetsbaar als de alleenstaande met een laag en flexibel inkomen, die Nederlandse toeslagen aanvraagt?

In dit artikel wordt de actuele stand inzake de wijzigingen van Verordening (EG) nr. 883/2004 en de belastingverdragen met Duitsland en België beschreven. Verder worden de beleidsopvattingen van politici en het wel en wee van grenswerkers beschreven. Ter illustratie wordt de problematiek van de verkeerd of niet-verzekerde grenswerkers en de problematiek van de grenswerkers met een WIA-hiaat beschreven. Tot slot wordt aangegeven hoe de problemen opgelost zouden kunnen worden: niet door aan te passen, doch door af te wijken(1).

Over verordeningen en verdragen

De herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004 is lopende. Ook is er aangekondigd dat de belastingverdragen met België en Duitsland op een aantal punten, die van belang zijn voor grenswerkers, zullen worden aangepast. Wat is de stand van zaken?(2) Er wat zijn de verwachtingen?

a. Over de herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004

De voorbereidende discussies en de besluitvorming over de huidige Verordening (EG) nr. 883/2004, waarbij slechts vijftien lidstaten betrokken waren, duurde twaalf jaar. Van 1992 tot 2004. Deze verordening werd aangenomen op de dag voorafgaande aan de dag - 1 mei 2004 - waarop de tien nieuwe Oost-Europese landen toetraden tot de Europese Unie. De Verordening (EG) nr. 883/2004 trad echter pas na vijf jaar onderhandelen over de toepassingsverordening (EG) nr. 987/2009 in 2009 in werking. In december 2016 deed de Europese Commissie een voorstel om de huidige Verordening (EG) nr. 883/2004 op een beperkt aantal punten te wijzigen. Na vier jaar onderhandelen hebben de 27 lidstaten nog steeds géén politieke overeenstemming bereikt(3).

Eén van de strijdpunten is de werkloosheidscoördinatie van grensoverschrijdend werknemers. Volgens professor Frans Pennings is er sprake van een 'battlefield between West and East'(4). De belangen van de lidstaten prevaleren boven het 'gemiddelde belang'(5) van de grensoverschrijdende werknemers. Het blijft een dilemma: hebben grensarbeiders resp. niet-grensarbeiders aanspraak op een werkloosheidsuitkering uit de woonstaat dan wel uit de werkstaat. De oude lidstaten waaronder Denemarken, België, Oostenrijk, Duitsland, Luxemburg en Tsjechië zijn samen met Nederland tegen export van werkloosheidsuitkeringen. De nieuwe lidstaten zijn vóór export. Er zijn heel veel argumenten voor én tegen een werkstaat- dan wel woonstaatuitkering. Een dilemma. Voor grensarbeiders(6) geldt al 50 jaar dat zij aanspraak kunnen maken op een wettelijke uitkering uit het woonland. In de praktijk werkt de huidige regeling, die volstrekt helder is, goed. Het is de minst slechte oplossing. Er ligt een compromis op tafel dat gekarakteriseerd kan worden als zeer ingewikkeld en dat in de praktijk tot grote uitvoeringsproblemen zal leiden. De Nederlandse overheid en de meerderheid in de Tweede Kamer is tegen de export van wettelijke werkloosheidsuitkeringen.

Dat exportverbod geldt overigens niet voor de niet-wettelijke cao-aanvullingen en niet-wettelijke vervolguutkeringen bij werkloosheid. Deze uitkeringen vallen immers niet onder de materiële werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004. De private SPAWW-uitkeringen(7), die onder de verantwoordelijkheid van sociale partners vallen, moeten op grond artikel 7 van Verordening (EG)

nr. 492/2011 ook uitbetaald worden aan Belgische, Poolse grenswerkers. Voor de Nederlandse cao-partijen schijnt dat geen probleem te zijn. Zij worden niet gehinderd door kennis van zaken. Een werkloze grensarbeider, die in België, Duitsland, Polen enz. woont heeft, na eerst x aantal maanden een woonlanduitkering ontvangen te hebben, alsnog aanspraak op een Nederlandse SPAWW-uitkering. Tenminste als hij het weet en als hij heeft gewerkt in een bedrijf(stak) die aangesloten is bij de SPAWW. Ingewikkelder kunnen we het niet maken!

Men mag concluderen dat de herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004 tergend langzaam verloopt. Minister Koolmees (SZW) vindt dit geen probleem. Hij 'acht een snelle afronding van de herziening niet noodzakelijk'(8). Als gevolg daarvan stagneert de in 2018 beloofde vermelding van niet-wettelijke nabestaandenpensioenen op bijlage XI van Verordening (EG) nr. 883/2004(9).

De betrokkenheid, kennis c.q. interesse voor grenswerkers is bij de 28 leden van het Europees parlement beperkt tot één lid van het Europees parlement, te weten: Jeroen Lenaers, die namens de EVP betrokken is bij de onderhandelingen met de Europese Commissie en de Europese Raad. Het gebrek aan interesse voor grenswerkers is ook kenmerkend voor de Nederlandse polder. De SER, de Nederlandse sociale partners hebben op centraal niveau nauwelijks interesse voor de fiscale en sociale positie van grenswerkers(10). Dit is merkwaardig omdat het vaak om problemen gaat, die de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de grenswerker kunnen verstoren.

Wat wel razendsnel en zeer adequaat geregeld werd, was de toepassing van de aanwijsregels bij thuiswerken ten tijde van de COVID-19 crisis, waardoor de thuiswerkende grenswerkers niet plotseling van sociaal zekerheidsstelsel moesten switchen. De afwijkingen van de gebruikelijke aanwijsregels inzake het toepasselijke socialezekerheidsrecht werden zonder rechtsgrondslag, doch in de geest van de Verordening (EG) nr. 883/2004, tijdelijk aangepast. Terwijl de grenzen fysiek gesloten werden, gumden thuiswerkende ambtenaren 25% grens weg. Wonderbaarlijk!(11).

b. Over de herziening van de dubbelbelastingverdragen met België resp. Duitsland

Volgens de staatssecretaris Vijlbrief zijn de onderhandelingen met Duitsland over een wijzigingsprotocol in een vergevorderd stadium(12). Het ziet er naar uit dat het wijzigingsprotocol naar verwachting per 1 januari 2022 van toepassing zal zijn. De onderhandelingen over een nieuw belastingverdrag met België lopen al geruime tijd. Nu er in België een nieuwe regering gevormd is, worden de onderhandelingen weer opgepakt. Als de Nederlandse regering demissionair is, zal er wel weer vertraging optreden.

Bij de fiscale onderhandelingen worden tevens de concrete knelpunten opgepakt om meer coördinatie tussen belastingheffing en premieheffing te bewerkstelligen. Ook vindt er een verkenning plaats of een regeling voor thuiswerkdagen in de belastingverdragen met Duitsland en België mogelijk is. Uitgangspunt daarbij is dat een beperkt aantal thuiswerkdagen geen gevolgen heeft voor de verdeling van de heffingsbevoegdheid. Ook moet de discoördinatie tussen belastingheffing en premieheffing waarmee Belgische en Nederlandse (hoog)leraren te maken krijgen, worden opgelost in een nieuw belastingverdrag met België.

Wat snel en perfect geregeld werd door middel van een verdragsprotocol was de toepassing van de verdragen bij thuiswerken ten tijde van de COVID-19 crisis, waardoor de thuiswerkende grenswerkers in de werkstaat belast kunnen blijven en er geen fiscale switch plaatsvindt. In het recente rapport van de Commissie Donner & Berx 'Niet aanpassen, maar afwijken'(13) werd deze oplossing als volgt beschreven: *'Evenzo heeft de Covid-19-periode laten zien dat er mede als gevolg van een crisissituatie, oplossingen mogelijk zijn via afwijking voor specifieke gevallen. Daardoor werd voorkomen dat de thuiswerkende grenswerkers plotseling in de woonstaat belast zouden worden. Evenzo heeft de Covid-19-periode laten zien dat er mede als gevolg van een crisissituatie, oplossingen mogelijk zijn via afwijking voor specifieke gevallen. Toen aan beide zijden van de grens thuiswerken tot norm werd verklaard, werd zowel voor de inkomstenbelasting als voor de sociale zekerheid door beide landen afgesproken dat de werktijd thuis geacht werd in het oorspronkelijke werkland plaats te vinden'*.

Men mag concluderen dat wijzigingen in de dubbelbelastingverdragen met België resp. Duitsland op korte termijn tot het oplossen van een aantal knelpunten zullen leiden. Bilaterale fiscale onderhandelingen zijn gemakkelijker en verlopen sneller dan multilaterale sociale onderhandelingen.

Over politici en ambtenaren

Tijdens het overleg d.d. 5 maart 2020 over de socialeverzekeringspositie van grensarbeiders in de vaste commissie voor Financiën, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie

voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkenden de bewindslieden eensgezind en eerlijk de ingewikkeldheid van de problematiek van grenswerkers. De Staatssecretaris van Financiën Vijlbrief verzuchtte: *'Het is complex, heel complex. Die complexiteit komt natuurlijk voort uit het feit dat stelsels met elkaar botsen. ... Het ene stelsel is het andere stelsel niet, afspraken zijn niet allemaal hetzelfde en de oplossingen zijn dan ook vaak bilaterale afspraken'*. Minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde: *'Uit alle vragen die u heeft gesteld, blijkt dat het echt heel erg ingewikkeld is. U weet ook dat er in mijn eigen commissie in Europa, de EPSCO, een discussie wordt gevoerd over de herziening van verordening 883. Dat is natuurlijk ook al een jarenlange discussie. Het is heel erg ingewikkeld'*. Tijdens het debat werd naar aanleiding van hooglerarenbepaling in het dubbelbelastingverdrag met België beloofd om *'eens te kijken of we die discoördinatie breder kunnen bespreken. Dat mogen mijn collega's ook even met de ambtenaren bespreken'*.

Het aanpakken van de discoördinatie tussen de aanwijsregels in Verordening (EG) nr. 883/2004 en de toewijzingsregels in de belastingverdragen zou voor Nederland in alle fiscale en sociale onderhandelingen een beleidsprioriteit moeten zijn. In Nederland is de discoördinatieproblematiek helder uitgekristalliseerd(14) In Brussel (EU) komt Taxes Matters (FISC) nog steeds van Venus en Employment and Social Affairs van Mars(15). Reeds in 1997 heeft de Europese Commissie een onderzoek gedaan naar de interactie tussen directe belastingen en sociale zekerheid(16). Er is in ieder geval een academische discussie over *'the relationship between tax, social security and labour law in cross-border situations'*(17).

Er is echter enige hoop na 23 jaar. Op de recente EP-vraag(18) van Kris Peeters en Jeroen Lenaers of de Europese Commissie bereid is een werkgroep van fiscalisten en sociaal rechtelijke experts op te richten, die als opdracht zou krijgen *'voorstellen te doen om de coördinatie te verbeteren en aan te geven op welke wijze er meer samenhang kan worden bereikt tussen de toewijzingsregels in de dubbelbelastingverdragen en de aanwijsregels in Verordening (EG) nr. 883/2004'* antwoordde de Europese Commissie: *'In het 'Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie'*(19) heeft de Commissie een initiatief aangekondigd om ervoor te zorgen dat de regels inzake fiscale woonplaats in de interne markt op een consistentere wijze worden bepaald. Om een dergelijk initiatief te kunnen beoordelen zullen zowel deskundigen op het gebied van de belastingstelsels als deskundigen op het gebied van de socialezekerheidsstelsels in de EU een bijdrage moeten leveren'. Er is nog steeds geen werkgroep geformeerd.

In maart 2018 schetste emeritus hoogleraar fiscale economie Leo Stevens de problematiek als volgt: *'Het is voor grensarbeiders volstrekt onmogelijk de wirwar van regels over belastingen, sociale verzekeringen en pensioenen te begrijpen. Nationale overheden willen te weinig water bij de wijn doen als het gaat om belastingregels. Rond het grensgebied is daardoor een soort houtje-touwtje-wetgeving ontstaan, met regels die niet op elkaar aansluiten' (...)* *'Wat het nog complexer maakt is dat belastingrecht en socialezekerheidsrecht twee verschillende rechtsgebieden zijn die nog weleens kunnen schuren. Dat is binnen één land al ingewikkeld, maar als er nóg een land bij komt, komt de complexiteit in een soort stroomversnelling terecht'*(20). Hij noemde de grenswerkers de 'stille slachtoffers' van de ingewikkelde belastingregels(21).

In december 2020 nam mr. Ivo van de Steen, na 30 jaar Europeesrechtelijk adviseur geweest te zijn van de Rijksoverheid, afscheid(22). De EU-coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten was zijn oude liefde. Hij noemde de coördinatie *'een uitzonderlijk ingewikkeld rechtsgebied waar grote financiële en dus ook politieke belangen een rol spelen en voor miljoenen mensen van levensbelang is'*. Zijn liefde voor Limburgse koempels, die vermalen werden tussen de Duitse, Belgische en Nederlandse uitkeringswetten, was groot. Hij zei letterlijk *'dit laat duidelijk zien dat achter iedere EU-regel een EU-burger staat'*. Zijn voormalige collega mr. Cees van de Berg (SZW) noemde in een publicatie over de export van de werkloosheidsuitkeringen, grensarbeiders 'gelukszoekers'(23).

Politici en beleidsmakers zeggen over grensoverschrijdend werken *'het is complex, heel complex'* en dat het *'heel erg en uitzonderlijk ingewikkeld'* is. Dit wordt versterkt door de verkokering in het beleid en de beleidsuitvoering. Hoe ervaren grenswerkers en hun gezin dit alles? Zijn het nog steeds mijnwerkers, die vermalen worden tussen de Duitse, Belgische en Nederlandse wet- en regelgeving? Of zijn het calculerende gelukszoekers? Of stille slachtoffers?

Over grenswerkers en hun gezin

De huidige en toekomstige Verordening (EG) nr. 883/2004, die het 'vrij verkeer van personen' mogelijk maakt, probeert net als algemene verkeersregels mobiliteitsbelemmeringen en (verkeers)ongelukken te voorkomen. Ondoordacht handelen (spookrijders) en ingewikkelde (vrij)

verkeerssituaties leiden vaak tot problemen. Bij ondoordacht handelen gaat het niet alleen om grenswerkers doch ook om ondoordacht handelen van overheden, uitvoeringsinstellingen, werkgevers e.a. Waar wel doordacht gehandeld wordt, is bij de grote advieskantoren, die interessante fiscale constructies(24) maken voor high skilled workers (expats), en bij allerlei advieskantoor-tjes, die voor MOE-grenswerkers toeslagen enz. regelen. De open grens verscherpt de sociale ongelijkheid op de Europese arbeidsmarkt.

De nationale vanzelfsprekendheid, ja zelfs zelfgenoegzaamheid, is groot. Hoe verder men van de grens woont des te minder kan men zich inleven in het wel en wee van grenswerkers en hun gezin. De grensproblematiek maakt deel uit van de tweedeling tussen de Randstad en de perifere grensregio's(25). Er is sprake van Haags autisme(26). In de nationale uitvoeringsinstanties, is vaak weinig kennis aanwezig over de wet- en regelgeving in het andere land. Het zou goed zijn als de uitvoering van alle grensarbeidersdossiers van het UWV, SVB en CAK-Buitenland in de grensregio's zou gebeuren. De afdelingen 'internationale detachering (SVB)' en 'heffing Zvw/Wlz-bijdragen (CAK Buitenland)' zouden logischerwijs ondergebracht moeten worden bij de Belastingdienst Buitenland (Heerlen), die de sociale premies en belasting int. Samenvoeging zou efficiënt zijn en lost veel verkokeringsproblemen op.

Bij grenswerkers is er sprake van pijnlijke paradoxen. Ondanks het feit dat de EU-verordeningen en verdragen de grenswerkers tegen ongelijkheid en rechtsconflicten beschermen, hebben veel grenswerkers hun geloof in de Europese Unie verloren. Dat leidt er toe dat de inwoners van grensregio's relatief vaak op eurosceptische en lokale politieke partijen stemmen. Even paradoxaal is het gebrek aan aandacht voor grenswerkers van de eurovriendelijke partijen.

Bij grenswerkers gaat het vaak om mensen c.q. gezinnen, die te maken hebben met de gelijktijdige toepassing van de wetgeving van het werkland, het woonland, het desbetreffend belastingverdrag en de Verordening (EG) nr. 883/2004. Vaak is er ook sprake van verschil in taal. Dit wordt nog ingewikkelder in situaties waarbij de grenswerker een atypisch arbeidscontract heeft, meerdere jobs in meerdere landen heeft, in een samengesteld gezin leeft enz.

Veel te vaak worden grenswerkers gezien als calculerende burgers. Grenswerkers en grensbewoners wordt vaak verweten, dat zij vanwege voordelen over de grens gaan wonen en/of werken. Hoe verder men van de grens woont, hoe groter deze vooroordelen. Slechts weinig beleidsmakers en politici hebben zich ooit verdiept in de sociale onzekerheid en bureaucratie waarmee grenswerkers(gezinnen) geconfronteerd worden. Het komt voor dat hoogopgeleide grenswerkers, niet weten, dat zij aanspraak kunnen maken op aanvullende kinderbijslag of een (aanvullend) pensioen. Calculeren bij grensoverschrijdend werken is vergelijkbaar met het oplossen van 13 vergelijkingen met 2 x 13 onbekenden. Dat lukt niet. Er geldt ook hier: elk voordeel, heeft zijn nadeel.

De nationale beleidsmakers kennen wel de Hof van Justitie-arresten uitgesproken over de weduwe Fischer-Lintjens (C-543/13), de invalide Maria Vester (C-134/18) en de in een Duitse minijob werkende Franzen, Giesen, en Van den Berg (C-95/18 resp. C-96/18). Geen geluksvogels, wel pechvogels. Een van de betrokkenen in deze laatste zaak was een alleenstaande moeder, die in Nederland woonde en een Nederlandse bijstandsuitkering ontving. De gemeentelijke sociale dienst moedigde haar aan om ook in Duitsland te solliciteren. Met 'succes'. Zij werkte als kapster in deeltijd in Duitsland. Omdat het om een minijob ging (geringfügige Arbeit), was betrokkene destijds (2001), zonder dat zij dit wist, niet verzekerd. Ook niet in Nederland. Dus nergens sociaal verzekerd. Géén Duitse en géén Nederlandse kinderbijslag enz. Betrokkene, haar Duitse werkgever en de Nederlandse gemeente waren niet op de hoogte van dit probleem. Na een lange en ingewikkelde procedure, waarbij er door de Nederlandse rechter twee maal prejudiciële vragen werden gesteld, werd de SVB in 2019 in het gelijk gesteld. Ondanks de perfecte voorlichtingsbrochure van het Bureau voor Duitse Zaken komt het toch nog voor dat men ondoordacht een minijob aanvaardt in Duitsland(27). Via vrijwillige verzekeringen in Nederland (AOW) en Duitsland (ziekte) kan nu voorkomen worden dat deze minijobbers, als ze het weten, in een gat terecht komen.

Er liggen nog drie zaken bij het Hof. De EU-privacywetgeving verbiedt het Hof om de arresten de naam van de grenswerker te geven. Door deze dehumanisering zullen deze moedige EU-burgers in de anonimiteit terecht komen(28). Mevrouw Bosmann, Franzen, Giesen, Leyman, Fischer-Lintjens, Vester, Pommeren-Bourgoniën enz. zullen allemaal gereduceerd worden tot nummers. Zelfs in de nieuwe jurisprudentie worden hun namen verwijderd. Zelfs de Venlose Anna Bergemann is geanonimiseerd tot nr. 236/87.

- Mijnheer K tegen UWV.

Een recent Anna Bergemann casus is dhr. K uit Enschede. Dhr. K woonde én werkte vanaf 1979 in Nederland. Na 25 jaar ging hij in Duitsland wonen én werken. Hij werd aldaar ziek (oogoperatie) en ontving Duits Krankengeld. Vanwege huwelijksproblemen, keert dhr. K, tijdens het ontvangen van het Krankengeld, terug naar Nederland. Hij wordt in april 2016 ook nog werkloos. UWV weigert een Nederlandse werkloosheidsuitkering, omdat dhr. K niet daadwerkelijk als grensarbeider vanuit Nederland in Duitsland heeft gewerkt. Via de Rechtbank komt de kwestie bij de Centrale Raad van Beroep. Er is twijfel bij de Centrale Raad. Daarom stelt de Raad een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie(29). Als dhr. K geluk heeft, doet het Hof na ca zes jaar een (hopelijk positieve) uitspraak.

▪ **Mevrouw X tegen SVB.**

Dan een zeer recente zaak uit 2020. Mevrouw X woont in Duitsland en verrichtte uitzendwerk in Nederland. Als er geen werk was, deed zij huishoudelijk werk bij een van haar zonen in Nederland. Tegen geringe vergoeding. Ook deed zij vrijwilligerswerk in Nederland bij organisaties als de scouting en ondersteunde ze familie en vrienden in Nederland op allerlei gebied. Mevrouw X was menig dat zij doorlopend verzekerd is geweest voor de AOW. De SVB vond dat mevrouw X alleen AOW-verzekerd was voor de periodes, waarin zij daadwerkelijk uitzendarbeid in Nederland verrichtte. De Rechtbank gaf de SVB ongelijk, omdat zij vond dat het niet wenselijk was dat iemand steeds voor betrekkelijk korte periodes aan het sociaal zekerheidsstelsel van een andere lidstaat wordt onderworpen. De SVB ging in beroep. De Centrale Raad van Beroep twijfelt en stelt daarom over deze kwestie een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie(30).

Mevrouw X had zich in de tijdvakken, waarin zij niet werkte zich natuurlijk vrijwillig voor AOW/Anw kunnen verzekeren. Zo iets als: vier weken verplicht verzekerd tijdens het werken in Nederland, daarna drie weken vrijwillig verzekeren voor AOW/Anw, dan weer zes weken verplicht verzekerd enz. Hetzelfde jojo-effect doet zich ook voor bij de ziektekostenverzekering. Bij werken in Nederland Zvw/Wlz-verzekerd via Nederlandse zorgverzekeraar. Bij tijdelijk niet-werken: Duits verzekerd dan wel via echtgenoot verdragsgerechtigde via CAK Buitenland. Indien mevrouw een werkloosheidsuitkering en/of kinderbijslagen had ontvangen, dan zouden zich vergelijkbare draaideurproblemen voor doen. Op en neer, heen en weer. Men kan zich afvragen waarom dat de SVB zich niet neerlegt bij de uitspraak van de Rechtbank.

▪ **Mevrouw V tegen CAK.**

De problemen van actieve en postactieve grenswerkers zijn per definitie bilaterale problemen. Af en toe zijn deze problemen 'op het oog' trilaterale problemen. Dit is het geval bij de in België wonende gepensioneerde mevrouw Volders (C-636/19), die zich na een behandeling in Nederland in Duitsland succesvol liet behandelen. Mevrouw Volders had borstkanker (graad 3) en op advies van haar zus liet zij zich in Duitsland behandelen. Zij betaalde haar zorgbijdragen aan het CAK Buitenland, dat weigerde de gemaakte kosten in Duitsland te vergoeden. Juridisch gaat het om uitleg van artikel 24 van verordening (EG) nr. 883/2004 in relatie tot de patiëntenrichtlijn 2011/24/EU(31). Drie landen, een EU-verordening en een EU-richtlijn. De vraag dringt zich op of er dit soort tragische situaties geen unilaterale oplossing mogelijk was geweest? Waarom heeft CAK Buitenland bijvoorbeeld de kosten gemaakt in Duitsland € 16.853 niet vergoed ter hoogte van de kosten, die in België of Nederland gemaakt zouden zijn en door CAK Buitenland wel vergoed zouden zijn? De Centrale Raad van Beroep durfde de vraag vanwege de ingewikkeldheid niet zelf te beantwoorden en stuurde de zaak door naar het Hof van Justitie. Gezien de ingewikkeldheid en de ernst van de situatie kan mevrouw Volders niet verweten worden dat zij ondoordacht heeft gehandeld.

Het is natuurlijk mooi dat een aantal gevallen via het Hof van Justitie opgelost worden. Deze rechtsgang verloopt tergend langzaam. Gedurende lange tijd verkeren betrokkenen in grote onzekerheid. De herziening van Verordening (EG) nr. 883/2004 zal al deze problemen niet oplossen. Hoe meer wet- en regelgeving, wijzingen in de nationale wetgeving, des te groter de problemen van grenswerkers en hun gezinnen. Het is hoogmoedig om te denken dat we grensproblemen kunnen oplossen met nog meer regels. Dat vergt 'out of the box' denken.

Over problemen en oplossingen

a. *Ondoordacht verkeerd of niet verzekerd: niet te voorkomen*

In 2015 deed Het Hof van Justitie een uitspraak in de zaak Fischer-Lintjens(32). Weduwe Fischer-Lintjens (nu 81 jaar en Nederlandse) woonde aanvankelijk in Nederland. Daarna woonde zij 36 jaar vanwege de liefde in Duitsland en is vervolgens weer teruggekeerd naar Nederland. Zij ontving een Duits weduwepensioen en later ook haar 'vergeten' en gekorte AOW-uitkering. De AOW-uitkering werd met terugwerkende kracht van anderhalf jaar toegekend. Zij bleef evenwel na haar verhuizing

naar Nederland haar ziektekostenpremies in Duitsland betalen. Zij had zich echter op grond van artikel 27 van Verordening (EG) nr. 1408/71 in Nederland ZVW/Wlz moeten verzekeren. Een geval van 'das habe ich nicht gewußt'. De Nederlandse zorgverzekeringswet staat echter niet toe dat een zorgverzekering met een terugwerkende kracht van meer dan vier maanden wordt afgesloten. Hierdoor was mevrouw Fischer-Lintjes een periode niet gedekt voor zorgkosten. De Nederlandse zorgverzekeraar CZ vorderde daarom een bedrag van € 11.000 aan gemaakte ziektekosten. Na het Hof oordeelde dat dit in strijd is met Verordening (EG) nr. 1408/71. Daartoe stelt het Hof van Justitie allereerst vast dat de verantwoordelijkheid voor de zorgverzekering overgaat naar de lidstaat, die het pensioen uitkeert op het moment dat het pensioen daadwerkelijk aan de betrokkene wordt uitbetaald. Het moment van het formele besluit is niet bepalend. Het Hof erkent voorts dat lidstaten het afsluiten van verzekeringen met terugwerkende kracht kunnen beperken, maar acht dit in omstandigheden zoals die van mevrouw Fischer-Lintjes niet toegestaan omdat het nuttig effect van artikel 27 aan Verordening (EG) nr. 1408/71 verordening 1408/71 wordt ontnomen. Deze uitkomst is niet hetgeen Nederland had bepleit in deze zaak.

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft daarom uitvoeringsorganisatie CAK vanaf 2018 een volmacht gegeven om namens de Staat vaststellingsovereenkomsten af te sluiten met personen, die met terugwerkende kracht onverzekerd zijn⁽³³⁾. De zgn. 'vrijwillige overeenkomst zorgkostendekking' (VOZD)⁽³⁴⁾. Het is de bedoeling dat op 1 januari 2021 een definitieve wettelijke regeling in werking treedt. Dit tien jaar nadat mevrouw Luitjens-Fischer in de problemen kwam. Men kan zich afvragen waarom de VOZD of een vergelijkbare regeling niet eerder geïntroduceerd heeft.

De VOZD kan in gevallen waarin een grenswerker ondoordacht in de problemen komt (spookrijdersgedrag) toegepast worden. In een heldere publicatie van het grensinfopunt worden een aantal reële probleemgevallen beschreven, waarvoor de VOZD kan worden toegepast.

- U woont in België en werkt sinds 1 mei 2018 uitsluitend in Nederland, in loondienst van een in Nederland gevestigde werkgever. U denkt dat u in België verzekerd bent gebleven via uw mutualiteit. Pas op 5 april 2019 komt u erachter dat dit niet juist is en vraagt u een zorgverzekering aan bij zorgverzekeraar Univé. U bent onverzekerd in de periode van 1 mei 2018 tot 5 april 2019.
- U woont in Nederland en werkt sinds 4 januari 2019 uitsluitend in België. U heeft zich in België ingeschreven bij een mutualiteit en in Nederland geregistreerd bij zorgverzekeraar CZ voor de Verdragspolis. Uw zoon van 16 jaar krijgt ook een Verdragspolis bij CZ. U geeft pas op 8 juli 2019 aan CZ door dat uw zoon sinds 10 februari 2019 elke zaterdag in Nederland werkt bij een supermarkt. CZ moet de Verdragspolis van uw zoon met terugwerkende kracht intrekken en biedt uw zoon een zorgverzekering aan die per 8 juli ingaat. Uw zoon is onverzekerd in de periode van 10 februari tot 8 juli 2019.
- U woont in Nederland en krijgt een wettelijk pensioen uit Duitsland. U heeft zich in Duitsland ingeschreven bij een Krankenkasse en in Nederland geregistreerd bij zorgverzekeraar CZ voor de Verdragspolis. In Nederland kunt u het ouderdomspensioen AOW krijgen. Omdat u niet op de hoogte was van dit recht, heeft u geen aanvraag ingediend bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Op 6 mei 2019 dient u alsnog een aanvraag in bij SVB. Op 12 juli kent SVB AOW-pensioen toe met terugwerkende kracht tot 6 mei 2018. U geeft dit door aan CZ. CZ trekt uw Verdragspolis in per 6 mei 2018. U vraagt 13 juli een zorgverzekering aan bij VGZ. U bent onverzekerd in de periode van 6 mei 2018 tot 13 juli 2019.

Een veel voorkomend probleem doet zich ook voor bij werkende gepensioneerden, die ondoordacht in een andere lidstaat gaan werken. Een gepensioneerde woont in België of Duitsland en betaalt, omdat hij Nederlands verdrag-gerechtigde is, zijn Zvw/Wlz zorgbijdragen aan CAK-Buitenland. Hij gaat in Nederland één dag per week werken. De Nederlandse werkgever houdt op dit loon de gebruikelijke SV-premies in. Vaak ontdekt de Belastingdienst Buitenland, het CAK of betrokkene na een paar jaar dat hij/zij Nederlands sociaalverzekerd had moeten zijn en de volle Nederlandse ZVW/WLZ had moeten betalen. Een naheffing van de premies volgt. Deze zijn meestal hoger dan de verdragsbijdragen. Ondertussen zijn er zorgkosten door het woonland België of Duitsland gemaakt. Grote onzekerheid, ergernis en bureaucratie zijn het gevolg.

Een recent probleemgeval betreft een inwonster van Nederland met een WGA-uitkering, die van UWV toestemming kreeg om een Duitse BBL-opleiding te volgen. In het kader van deze opleiding werkte zij deeltijds in Duitse loondienst. Het Duitse loon werd verrekend met de Nederlandse uitkering. Het UWV, de Duitse werkgever, de Duitse Krankenkasse en de Nederlandse belastingdienst ontdekten niet dat betrokkene in Duitsland verzekerd had moeten worden. UWV hield de gebruikelijke Nederlandse premies in, de Duitse werkgever de Duitse premies en de Nederlandse

Belastingdienst hief belasting én premies over het wereldinkomen. Achteraf ontdekte betrokkene per toeval dat zij in de verkeerde lidstaat sociaal verzekerd was.

Via een zgn. wederzijdse overlegprocedure (artikel 16 Vo 883/2204) kan de SVB 'in het belang van betrokken grenswerker' besluiten om voor periode, waarin betrokkene ondoordacht fout verzekerd was, gesplitste onderworpenheid toe te staan. Doet men dit niet dan opent de SVB de deuren van Pandora. De SVB is te ver van de grens(werker) verwijderd, om dit soort problemen op te lossen. Dat geldt ook voor CAK Buitenland. De uitvoering van de inning van de zorgbijdragen (buitenland), de sociale zekerheidspremies en het vaststellen van de toepasselijke wetgeving zou fysiek samengevoegd moeten worden met de Belastingdienst Buitenland in Heerlen. Met een lage drempel voor grenswerkers. Als het gaat om het belang van betrokkene en zijn werkgever, dan is persoonlijk contact essentieel.

En wat te denken van ingewikkelde situaties waarin Duitse chauffeurs, die voor een Nederlandse onderneming rijden, terecht komen. Bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden lag de vraag voor of deze grenswerkers in twee verschillende lidstaten ouderdomspensioen konden opbouwen(35). Op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 resp. nr. 593/2008 (Rome I) bouwen zij gelijktijdig het wettelijk Duits ouderdomspensioen resp. bovenwettelijk Nederlands bedrijfstakpensioen op(36). De belastingheffing wordt op grond van het aantal werkuren, dat de chauffeur in Duitsland en Nederland rijdt, netjes verdeeld tussen Nederland en Duitsland. Deze onschuldige chauffeurs worden vermalen tussen de Nederlandse, Duitse en Europese wetgeving. De toepassing van het sociale én fiscale zetellandprincipe zou voorkomen dat deze chauffeurs en hun werkgever vermorzeld worden.

In de praktijk komen dit soort spookrijders veelvuldig voor. Deze zijn niet te voorkomen. Niet altijd is er sprake van ondoordacht gedrag. De recente uitspraak over het AOW-gat van een Franse pensionado, laat zien dat er sprake was van (kortzichtig) calculerend gedrag(37). Doch dit zijn uitzonderingen.

b. *Problemen als gevolg van verschil in wachttijd: tien jaar wachten*

Een inwoner van Nederland, die bijvoorbeeld 30 jaar in Nederland gewerkt heeft en vervolgens na tien jaar werken als grensarbeider in Duitsland 100% arbeidsongeschiktheid wordt, heeft na 78 weken aanspraak een Duitse pro-rata (10/40) arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze is laag vanwege het korte arbeidsverleden. Als betrokkene naar Nederlands recht ook 100% arbeidsongeschiktheid is, ontvangt hij pas na 104 weken 30/40 van zijn opgebouwde WIA-uitkering. Gedurende 26 weken is er sprake van een WIA-hiaat.

Reeds in 2008 werd dit probleem door Commissie Grensarbeiders II signaleerd. In de discussie over dit rapport zei minister Donner in 2009: *'Ik kan niet garanderen dat het probleem opgelost wordt, want het zijn steeds weer nieuwe gevallen. Het zijn niet permanent en standaard 40 gevallen. Het wisselt steeds, want na zes maanden is het gat weer verdwenen. Ik kan dat dus niet garanderen. Het heeft de aandacht en de inzet is er. Laat ik het zo zeggen: als er aanleiding toe is, zal ik de Kamer inlichten'*(38).

Na de uitspraak in de zaak Kitty Leyman (C-2/08) stelde de toenmalige Minister van Sociale Zaken Donner dat er *'op basis van de huidige stand van de rechtspraak juridisch gezien geen aanleiding is om de Nederlandse wetgeving of de toepassing daarvan te wijzigen'*(39). In de academische vakliteratuur werd de interpretatie van Minister Donner inzake het arrest Leyman als onjuist omschreven(40). Naar de mening van prof. Pennings heeft *'het arrest Leyman wel degelijk gevolgen voor de Nederlandse regeling: bij personen die een pro-rata WIA-uitkering krijgen en gedupeerd worden door een langere wachttijd voor deze uitkering dan de voor hen toepasselijke ziekte-uitkering in het land waar ze verzekerd zijn, zou daarom de wachttijd voor de WIA-uitkering verkort moeten worden tot die periode'*(41).

In een algemeen overleg in de Commissie SZW stelde de Minister Donner over de UWV-beleidsregels: *'Ik heb in een eerder overleg aangegeven dat ik het UWV heb gevraagd het separaat te melden, als zou blijken dat deze beleidsregels niet adequaat zijn voor alle problemen die zich voordoen. Sinds die tijd zijn er geen meldingen gedaan. Ik heb toen tegelijkertijd gezegd dat als zich problemen mochten voordoen, wij zouden kijken hoe wij die kunnen oplossen. Dat zijn echter oplossingen die zich niet voor publicatie lenen, omdat het beleidsregels zijn. Tot dusverre is niet gebleken dat er op dit terrein knelpunten zijn'*.

Ondertussen bleef men doormodderen met toeslagen (TW), werkloosheidsuitkeringen enz.(42). In december 2018 stelde Minister Koolmees (SZW) naar aanleiding van het WIA-hiaat: *'dat er in de praktijk al veel is gedaan om de gevolgen van dit hiaat te beperken. Sinds 2008 voert het UWV in overleg met de Duitse uitkeringsinstantie, de Deutsche Bundesagentur für Arbeit, beleid uit. Zo wordt*

in Nederland bezien of de wachttijd in het kader van de WIA kan worden ingekort wanneer er sprake is van een uitkering in het kader van de regeling Inkomensvoorziening Volledig duurzaam Arbeidsongeschikten'(43). Er zijn inzake het WIA-hiaat geen UWV-beleidsstukken, rapportages enz. beschikbaar.

In 2019 wordt er uitspraak gedaan in de zaak Maria Vester (C-134/18)(44). Na aanleiding van dit arrest worden er in de Tweede Kamer vragen gesteld door de VVD-leden Tielen en Nijkerken-de Haan. Na 5 maanden (!) antwoordde minister Koolmees in juni 2020 *'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'*(45).

Ondanks de academische adviezen, de discussie en de Tweede Kamer bleef de Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid en het UWV doormodderen tot 2021. Tot op heden is er geen wetswijziging gepubliceerd en is de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de implementatie van het arrest Vester. Pogingen om UWV/SZW te overtuigen om de beleidsregels te publiceren lukken niet. Een vorm van grensoverschrijdend gedrag.

Hoe verder aan de grens?

'Niet harmoniseren, maar coördineren' is een alom aanvaarde uitspraak. Deze zou gevolgd moeten worden door 'Samenhangend coördineren én infomeren'. In tegenstelling tot de Nederlandse overheid is de Europese Commissie en Europees parlement nog steeds niet overtuigd van de noodzaak om fiscaal en sociaal samenhangend te coördineren in het geval van grensoverschrijdende werknemers(46). De Nederlandse overheid moet de Europese Commissie ervan overtuigen, dat het verbeteren van de samenhang tussen sociale zekerheid en belasting een oplossing is voor de structurele problemen waarmee actieve grenswerkers en hun werkgevers geconfronteerd worden. De discoördinatieproblematiek van de pensionado's dient vanwege de complexiteit niet geagendeerd te worden.

Het informeren van grenswerkers lukt steeds beter. Dankzij de grensinfopunten alwaar persoonlijk contact mogelijk is, lukt dit steeds beter. De grensinfopunten kunnen ook benut worden om de problemen in beeld te brengen en suggesties te geven voor oplossingen. De grensarbeidersdiensten van de Belgische vakbonden doen dit trouwens al jaren, met kennis van zaken en succes!

In de politiek wordt steeds meer gepleit voor bilaterale oplossingen. Burgemeester Roel Wever (VVD) Heerlen stelt: *'Al decennia zitten de regels ons dwars. .. Ik roep op om de grenzen van de wet aan beide kanten van de grens op te zoeken'*(47). De PVV stelt in de Commissies SZW/EU van de Tweede Kamer *'zaken met grensoverschrijdende problematiek moet je bilateraal proberen te regelen'*(48). Dan de verkiezingsprogramma's. Het CDA wil via EU-regionale samenwerking de knelpunten op het gebied van arbeidsmarkt enz. oplossen. In het SGP verkiezingsprogramma staat letterlijk: *'Nederland zet in op bilaterale overeenkomsten met België en Duitsland om problemen in de coördinatie van uitkeringen voor grenswerkers te verhelpen'*. De PvdA wil *'de problemen die grenswerkers ondervinden, oplossen in samenwerking met België en Duitsland'*. D66 staat open voor samenwerking met een groep lidstaten in plaats van met de hele EU als dit de enige manier is om op bepaalde beleidsterreinen verder te komen.

In december 2020 verscheen het rapport 'Niet aanpassen, maar afwijken' van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen Nederland-Vlaanderen onder voorzitterschap van mevr. C. Berx, voorzitter en dhr. J.P.H. Donner(49). Dhr. Donner, wiens vader(50) president was van het EU Hof van Justitie was, is o.a. Minister van Sociale Zaken geweest.

In het rapport staat o.a.: *'Grensbelemmeringen vergen en verdienen derhalve aandacht. Zolang grenzen blijven bestaan en daarmee twee onderscheidenlijke jurisdicties, zullen zij nooit geheel verdwijnen..... Juist omdat het bij knelpunten in de grensregio gaat om lokale of regionale problematiek, zal de bereidheid van een centrale overheid om algemeen geldende regels daarvoor aan te passen, eerder gering zijn. Vandaar de gedachte om de aanpak van die problemen niet te richten op aanpassing van regelgeving, maar op gerichte afwijking daarvan en op goede onderlinge afstemming van bestuurlijk handelen'*.

In het rapport worden de unilaterale compensatieregelingen in de bilaterale belastingverdragen als 'best practices' genoemd(51). Een andere 'best practice' is de aanpassing van de Belgische werkloosheidsregeling ter voorkoming van de grensproblemen als gevolg van de verhoging van de Nederlandse AOW-leeftijd(52). Die commissie Donner-Berx stelt verder *'dat die aanpak potentieel perspectief biedt'*. En... *'Regelmatig ambtelijk bestuurlijk grensoverleg waarin de grensregio's, de*

Vlaamse overheid, de rijksoverheid als de federale overheid op hoog ambtelijk niveau zijn vertegenwoordigd om 'dossiers' te selecteren, de voortgang te bespreken en impasses en mogelijke 'knopen' te identificeren. In dat overleg kunnen 'dossiers' worden verbonden'.

De 'gedachte om de aanpak van die problemen niet te richten op aanpassing van regelgeving, maar op gerichte afwijking daarvan en op goede onderlinge afstemming van bestuurlijk handelen' is ook juridisch mogelijk via de onderlinge overlegprocedure in de belastingverdragen(53) en via artikel 8 en artikel 16 van Verordening (EG) nr. 883/2004(54). Ook is het mogelijk om bilateraal overeen te komen om elkaars arbeidsongeschiktheid te erkennen (zie bijlage VII van Vo 883/2004). Dit voorkomt de bizarre situatie dat een migrerend grenswerker gelijktijdig in de ene lidstaat 100% arbeidsongeschikt is en in de andere lidstaat 100% arbeidsgeschikt. Dit vereist 'out of the box denken' van beleidsmakers. In het door de Commissie Donner-Berx voorgestelde bestuurlijk grensoverleg moeten de dossiers aangedragen worden door de grensinfopunten, de uitvoeringsorganen, sociale partners en wetenschappers(55). Multidisciplinaire en binationale aanpak is van groot belang. De door deze groep voorgestelde oplossingen moeten vervolgens door 'het hoge ambtelijk niveau' worden vastgelegd.

Tot slot. We willen de fiscale en sociale stelsels, waarmee grenswerkers dagelijks te maken hebben, niet harmoniseren(56). Het is van algemeen belang om de fiscale en sociale stelsels daarom te coördineren. Modernisering en actualisering van belastingverdragen en Europese verordeningen is ingewikkeld en tijdrovend. Door grenseffectrapportering(57) en het informeren van de grenswerkers via grensinfopunten worden veel problemen voorkomen. Dit vereist 'out of the box denken' van beleidsmakers. Dat betekent ook dat zij hun nationale vanzelfsprekendheid (discretionair) opzij moeten zetten en zich moeten kunnen inleven in de problematiek van grenswerkers en hun werkgevers. Echter door de complexiteit en door ondoordacht handelen van overheid, grenswerkers, werkgevers e.a. zullen er grensproblemen blijven. Deze kan men oplossen door improviserend de grenzen van de wet af te tasten!

Noten

¹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257423/rapport-niet-aanpassen-maar-afwijken.pdf>

² De actuele stand van zaken inzake grenswerkersproblemen, oplossingen en overheidsstandpunten enz. is te vinden op www.grenswerkersaanbevelingen.nl

³ Over stand van zaken inzake herziening Vo 883/2004 zie: www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160052_voorstel_voor_een

⁴ Prof. F. Pennings F. The discussion on the revision of the coordination rules of unemployment benefits – a battlefield between East and West. *European Journal of Social Security*. 2020:22(2):148-162.

⁵ Inkomende en uitgaande Nederlandse, Poolse, Belgische en Duitse grensarbeiders hebben vaak tegengestelde belangen.

⁶ Grensarbeiders, die niet elke dag of elke week terugkeren naar hun woonland (zgn. niet-grensarbeiders), hebben het keuzerecht inzake werkloosheidsuitkering. Dit afschaffen zou een vereenvoudiging betekenen.

⁷ <https://spaww.nl/service-en-contact/veelgestelde-vragen/q:belgie/>. Dit geldt natuurlijk ook voor Poolse grenswerkers.

⁸ Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 16 november 2020 (nr. 584) inzake de Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (21 501-31)

⁹ Dit soort niet-controversiële aanpassingen zouden separaat geregeld moeten worden. www.eerstekamer.nl/behandeling/20180905/verslag_van_een_nader_schriftelijk/f=y.pdf

¹⁰ Dit in tegenstelling tot de Belgische vakbonden, die perfecte diensten grensarbeiders hebben. De Nederlandse vakbeweging lift mee op de dienstverlening van de Belgische vakbonden. De Duitse vakbonden hebben ook geen dienstverlening voor grenswerkers.

¹¹ www.grensoverschrijdendwerken.nl/vakblad/vakblad/coronamaatregelen-voor-thuiswerkende-grenswerkers-een-zegening; www.grensoverschrijdendwerken.nl/vakblad/author/677-evelien-dejong: Nieuw thuiswerkbeleid? Vergeet de grensarbeiders niet! september 2020.. Thuiswerkende grenswerker dreigt in fiscaal en sociaal niemandsland te belanden. *Financieel Dagblad* 11 jan2021.

¹² www.taxlive.nl/nl/documenten/vn-vandaag/status-onderhandelingen-belastingverdragen-met-belgië-en-duitsland/

¹³ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257423/rapport-niet-aanpassen-maar-afwijken.pdf>

¹⁴ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/détail?id=2020D35376&did=2020D35376

www.eerstekamer.nl/overig/20200915/voorbeeldsituaties_van/f=vlcnee79gtzs.pdf

¹⁵ G.J. Vonk, 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars, SMA, 2004, 3-5.

¹⁶ www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_nl.htm#1

¹⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098&eventsId=1724&furtherEvents=yes>

¹⁸ www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-003241_NL.html

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0312>

²⁰ www.nrc.nl/nieuws/2018/03/01/het-voelt-als-dat-bordspel-de-betoverde-doolhof-a1594028

²¹ <https://fd.nl/ opinie/1216159/grensarbeiders-zijn-stille-slachtoffers-van-complexe-fiscale-regeldruk>

- ²² <https://boeken.rechtsgebieden.boomportaal.nl/publicaties/9789462908635#0>
<https://ecer.minbuza.nl/documents/20142/0/20201126+Afscheidsinterview+Ivo+vd+Steen+PDF.pdf/b141b1c0-3da0-8954-8cbb-eca3166f4a14?t=1606407205368>
- ²³ De Miethe van Miethe: Sprookje voor Gelukszoekers. Gepubliceerd in Vrij verkeer van personen in 60 arresten: de zegeningen van het Europees burgerschap. Ger Essers, Anne Pieter Van der Mei and Filip Van Overmeiren. pag. 51. PS Special. 1 (2012).
- ²⁴ De politieke partij Denk wil in haar verkiezingsprogramma de 30% regeling - een snoepregeling voor expats - afschaffen.
- ²⁵ Gelukkig ligt de Belastingdienst Buitenland in Heerlen. Dat geldt ook voor de UWV uitvoering van de grensoverschrijdende arbeidsongeschiktheidsregelingen (Heerlen) en werkloosheidsregeling (Hengelo). De SVB-bureaus in Nijmegen en Breda zouden meer grensoverschrijdende taken moeten krijgen. Bijvoorbeeld het vaststellen van de toepasselijke wetgeving en het uitbetalen van pensioenen en kinderbijslagen richting buurlanden. Het CAK Buitenland zou gevestigd moeten worden in het gebouw van de Belastingdienst Buitenland.
- ²⁶ Grensweerstand in Limburg economie aan de randen van Nederland; Radboud Engbersen en Monique Kremer. Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken nr. 2 (2015).
- ²⁷ www.svb.nl/nl/bbz-bdz/brochures/grensgangers-duitsland: Duits inkomen van minder dan € 450 per maand: Wonen in Nederland - Minijob in Duitsland
- ²⁸ Zie voor hun portretten: Vrij verkeer van personen in 60 arresten: de zegeningen van het Europees burgerschap. Ger Essers, Anne Pieter Van der Mei and Filip Van Overmeiren. (2012) PS Special. 1.
- ²⁹ https://ecer.minbuza.nl/documents/20142/0/C-285-20+verwijzingsbeschikking_Redacted.pdf/ec416620-feb9-efef-c7c1-877ac5c199f9?t=1596634233381
- ³⁰ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2020:3216>
- ³¹ www.uitspraken.nl/uitspraak/centrale-raad-van-beroep/bestuursrecht/socialezekerheidsrecht/hoger-beroep/ecli-nl-crvb-2019-278
- ³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2015:359>
- ³³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-28790.html>
- ³⁴ <https://grensinfo.nl/gip/nl/Nieuwsberichten/vozd.jsp>
- ³⁵ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden Zaaknummer 200.272.538. Datum publicatie 21-01-2021 ECLI:NL:GHARL:2021:472
- ³⁶ Deze combinatie is bovenmatig. Het loongerelateerde Duits ouderdomspensioen is hoger dan het Nederlandse forfaitaire AOW-pensioen.
- ³⁷ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2020:3442>
- ³⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26834-22.html>
- ³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 21501-31, nr. 193, Bijlage II. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, en Minister van Welzijn en Sport van 4 december 2009, ref. IVV/OOG/2009/26708.
- ⁴⁰ Coördinatie van sociale verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid: het arrest Leyman, HvJ EG 1 oktober 2009, zaak C-3/08, ECLI:EU:C:2009:595, Jur. 2009, p. I-09085, AB 2010/19, m.nt. F.J.L. Pennings, TRA 2010/9, m.nt. K.H. Hermans. Zie A.P. van der Mei. NTER, afl. 1, 2010. Kamerstukken II 2009/10, 21501-31, nr. 193, Bijlage II.
- ⁴¹ F.J.L. Pennings, WIA-gat verenigbaar met EG-recht? in: AB rechtspraak bestuursrecht AB 2010, 19.
- ⁴² ECLI:NL:RBLIM:2015:5935
- ⁴³ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/20/kamerbrief-coordinatie-van-de-sociale-zekerheidsstelsels
- ⁴⁴ www.grensoverschrijdendwerken.nl/nieuws/vakblad/overbrugging-verschil-periode-primaire-ongeschiktheid-belgie-en-nederland-in-eu-verband;HvJ 14 maart 2019, zaak C-134/18, ECLI:EU:C:2019:212;
- ⁴⁵ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z01959&did=2020D28839
- ⁴⁶ Samenhangend fiscaal-sociaal coördineren lost natuurlijk niet alle problemen op. Het probleem van grenswerkers, die gelijktijdig voor twee werkgevers in verschillende lidstaten werken, wordt niet opgelost.
- ⁴⁷ www.limburger.nl/cnt/dmf20210109_94310536.
- ⁴⁸ Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 1 december 2020, over Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 3 december 2020 en Behandelvoorbehoud EU-richtlijn minimumlonen.
www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z21714&did=2020D51729;
- ⁴⁹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257423/rapport-niet-aanpassen-maar-afwijken.pdf>
- ⁵⁰ https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/25898/T_Koopmans_-_In_memoriam_A_M_Donner_1918_-_1992.pdf?sequence=1
- ⁵¹ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/internationaal/verdragen/he_t_nieuwe_belastingverdrag_tussen_nederland_en_duitsland/compensatieregeling/compensatieregeling_en_uitzonderingsbepalingen_voor_inkomstenbelasting_in_geval_van_werk_op_grensoverschrijdende_bedrijventerreinen.
- ⁵² www.grensoverschrijdendwerken.nl/nieuws/vakblad/belgische-werkloosheidsuitkering-tot-buitenlands-pensioen-biedt-slechts-beperkte-oplossing
- ⁵³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024542/2008-10-01>
- ⁵⁴ Artikel 8, lid 2. Twee of meer lidstaten kunnen zo nodig onderlinge verdragen sluiten die berusten op de beginselen van deze verordening en die in overeenstemming zijn met de geest ervan.
 Artikel 16, lid 1 Tekst van het artikel Twee of meer lidstaten, de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten of de door deze autoriteiten aangewezen instellingen kunnen in onderlinge overeenstemming in het belang van bepaalde personen of groepen personen, uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15 vaststellen.

⁵⁵ www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/obstakels-wegnemen-voor-grenswerkers-hoe-doe-je-dat. Zie ook: Essers, Ger & Pennings, F.J.L. (2020). Gaps in social security protection of mobile persons: Options for filling these gaps. *European Journal of Social Security*, 22 (2), (pp. 163-179) (17 p.). Essers, Ger & Pennings, F.J.L. (2020). Mobiele werknemers tussen wal en schip: hoe een brug te slaan? *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 12 (1), (pp. 3-9) (7 p.).

⁵⁶ NEXIT: de afkeer van harmonisering in Nederland is groot. Nederland heeft deel IV van de op 16 april 1964 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47) opgezegd.

⁵⁷ Veel grenseffectrapportage's analyseren alleen problemen. Het schrijven van dikke dure door de overheid gesubsidieerd onderzoeksrapporten is vaak een verdienmodel voor advieskantoren en wetenschappelijke instellingen.