

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-31

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Nr. 512

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2019

Het lid Omtzigt (CDA) heeft bij motie¹ de regering gevraagd met spoed uw Kamer te informeren op welke wijze het voorstel tot wijziging van de EU verordening 883/2004 (hierna: coördinatieverordening) geblokkeerd kan worden en binnen een maand uw Kamer te informeren wat de gevolgen zullen zijn als deze maatregelen doorgaan. Met deze brief informeer ik u over het eerste deel van deze motie. Het tweede deel betrek ik bij de brief die uw Kamer reeds is toegezegd in voorbereiding op het algemeen overleg van 3 april over de informele Raad WSBVC van 10 en 11 april a.s.

Het uitgangspunt van de regering is dat het belangrijk is om binnen de Europese Unie (hierna: EU) de regels rond sociale zekerheid te coördineren. Daarmee voorkomen we dat werknemers dubbel verzekerd zijn, of helemaal niet, of dat zij opgebouwde rechten verliezen als zij in een ander land gaan werken. De coördinatieverordening is daarmee een belangrijk instrument ter verwezenlijking van het vrij verkeer van werknemers in de EU. Ook gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt heeft Nederland daar belang bij. De mensen die hier komen werken, hebben we hard nodig. Arbeidsmigranten leveren een belangrijke bijdrage aan onze economie en welvaart.

Eind 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend tot wijziging van de coördinatieverordening. De afgelopen twee jaar is in de EU onderhandeld over dit voorstel. De onderhandelingen bevinden zich nu in de eindfase. Op basis van de laatste voorzitterschapstekst en de gesprekken die ik zeer recent nog met Commissaris Thyssen heb gevoerd, kom ik tot de conclusie dat het voorlopig akkoord nog steeds elementen bevat waar Nederland van meet af aan grote bezwaren tegen heeft

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1421

gehad.² Dit betreffen met name de verruiming van de mogelijkheden om een werkloosheidsuitkering te exporteren en de invoering van het zogenaamde werklandbeginsel voor mensen die in een andere lidstaat dan hun werkland wonen. Daarnaast ben ik van mening dat de Verordening zou moeten voorzien in een substantiële wachttijd voordat mensen hun buitenlandse arbeidsverleden mogen «meenemen» voor de beoordeling van de wekeneis in de WW.

Ik heb uw Kamer reeds geïnformeerd dat invoering van de herziening van de coördinatieverordening op basis van de algemene oriëntatie van de Raad kan leiden tot 16 miljoen euro aan extra kosten per jaar.³ Invoering van het door het Europees parlement voorgestelde pakket zou – uitgaande van de huidige aantallen arbeidsmigranten die werken in Nederland – naar schatting maximaal 32 miljoen euro kosten per jaar.^{4 5} De kosten die voortvloeien uit het voorlopig akkoord worden op dit moment in kaart gebracht. Ik informeer u hierover per brief, voor het AO van 3 april over de informele Raad WSBVC.

Tijdens het proces tot nu toe heb ik mij op meerdere manieren ingespannen om de Nederlandse inzet te verwezenlijken. Zo kwam tijdens de WSBVC Raad van 21 juni 2018 een algemene oriëntatie over de herziening van de coördinatieverordening tot stand. Zoals ik u gemeld heb in de brief van 5 juli 2018⁶ heeft Nederland tegen deze algemene oriëntatie gestemd. Ook Oostenrijk, Duitsland, Malta en Denemarken stemden tegen. België, Luxemburg en Cyprus onthielden zich van stemming. Nederland heeft tijdens deze Raad samen met België, Denemarken, Duitsland, Cyprus, Luxemburg en Malta een gezamenlijke verklaring uitgebracht waarin de bezwaren tegen de herziening van het werkloosheidshoofdstuk zijn verwoord. Verder ben ik voortdurend in gesprek geweest met andere lidstaten, de Commissie en EP-leden om hen van onze bezwaren te doordringen.

Die inzet is tot op zekere hoogte gelukt; er zijn ook goede kanten aan het voorstel. Zo omvat het voorstel verbeteringen bij het tegengaan van fraude en «premieshoppen» in het hoofdstuk dat ziet op detacheringen en A1-verklaringen.

Ook worden de mogelijkheden van de lidstaten verbeterd bij het uitwisselen van gegevens ter bestrijding van fraude met uitkeringen en zijn afspraken op het terrein van de terugvordering van premies en onverschuldigd betaalde uitkeringen aangescherpt.

Desalniettemin blijft Nederland grote bezwaren houden tegen de voorgenomen afspraken over werkloosheidsuitkeringen. Het is van groot belang dat werkloosheidsuitkeringen worden verstrekt aan mensen die een band hebben met het land dat de uitkering verstrekt. En dat de Europese regels bijdragen aan de werkherstattingskansen van mensen die van het vrij verkeer gebruik maken.

Dat is niet het geval. De Europese exportregels bevatten verkeerde prikkels. Het voorlopig akkoord brengt hier geen verandering in, maar verruimt zelfs de exportregels. Dat weegt zwaar voor mij. Daarom zal Nederland niet instemmen met het voorlopig akkoord. Helaas ziet het er naar uit dat er een meerderheid zal zijn voor de herziening.

² Op het moment van schrijven is de definitieve tekst van het voorlopig akkoord nog niet beschikbaar.

³ Kamerstuk 21 501-31, nr. 498

⁴ Kamerstuk 21 501-31, nr. 503.

⁵ Kamerstuk 35 000 XV, nr. 2: de kosten inzake WW worden voor 2019 op 3,6 miljard euro geraamd.

⁶ Kamerstuk 21 501-31, nr. 491

Motie

Er zijn in deze fase van besluitvorming niet veel mogelijkheden meer om het besluitvormingsproces met betrekking tot de herziening van de coördinatieverordening te beïnvloeden. Ik heb naar aanleiding van de motie van het lid Omtzigt gekeken naar de mogelijkheden tot blokkering van het voorstel op dit moment in de procedure. Ik ben tot de conclusie gekomen dat, naast mijn onverminderde inzet om individuele lidstaten te overtuigen van ons standpunt om zo een blokkerende minderheid te bewerkstelligen, de mogelijkheden zeer beperkt zijn.

Tijdens de WSBVC Raad van 15 maart jl. heb ik samen met de bewindslieden van de gelijkgezinde landen, Denemarken, Duitsland, Luxemburg, België, Oostenrijk, Cyprus en Malta mijn bezwaren tegen de voorgestelde aanpassingen van het werkloosheidshoofdstuk nogmaals met nadruk naar voren gebracht (Kamerstuk 21 501-31, nr. 509). Daarnaast heb ik gewezen op de risico's van de snelheid waarmee het dossier wordt afgerond. De coördinatieverordening en de daarbij horende toepassingsverordening vormen een uitermate complex juridisch geheel. Er zijn risico's voor de wetgevingskwaliteit indien men onvoldoende tijd neemt voor de herziening. Toch heeft het Voorzitterschap in samenspraak met de Europese Commissie en het Europees parlement ervoor gekozen het dossier in hoog tempo af te ronden. Op woensdag 27 maart zal naar verwachting al een definitief voorstel in stemming worden gebracht. Een laatste mogelijkheid tot beïnvloeding van de besluitvormingsprocedure bestaat ingevolge artikel 48 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna «VWEU»). Op basis hiervan kan een lidstaat verklaren dat een ontwerp van een wetgevingshandeling op het gebied van de sociale zekerheid, zoals het onderhavige voorstel, afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van zijn sociale zekerheidsstelsel en verzoeken dat de aangelegenheid wordt voorgelegd aan de Europese Raad. Dit verzoek moet ingediend worden voordat het voorstel definitief wordt, naar verwachting op woensdag 27 maart a.s. In dat geval wordt de wetgevingsprocedure geschorst en het voorstel besproken in de Europese Raad. De Europese Raad kan binnen vier maanden na die schorsing het wetgevingsvoorstel 1) terugverwijzen naar de Raad in welk geval de schorsing wordt opgeheven, 2) niet handelen, of 3) de Europese Commissie verzoeken een nieuw voorstel in te dienen. In de laatste twee gevallen komt de wijziging van de verordening dus niet tot stand op basis van het voorliggende voorstel.

De procedure is bedoeld voor de situatie dat het wetgevingsvoorstel voor de betrokken lidstaat afbreuk zou doen aan belangrijke aspecten van haar sociale zekerheidsstelsel, met name het toepassingsgebied, de kosten en de financiële structuur ervan, of gevolgen zou hebben voor het financiële evenwicht van het stelsel. Het is evident dat het voorstel gevolgen heeft voor ons sociale zekerheidsstelsel, zowel financieel als voor het draagvlak, maar volgens het kabinet is in de huidige situatie onvoldoende sprake van afbreuk zoals bedoeld in artikel 48 VWEU. Zoals hiervoor vermeld zijn de kosten van de algemene oriëntatie van de Raad eerder geraamd op 16 miljoen euro per jaar en de kosten van de voorstellen van het Europees parlement op maximaal 32 miljoen euro per jaar uitgaande van de huidige aantallen arbeidsmigranten die werken in Nederland. De kosten van het voorlopig akkoord worden in beeld gebracht. Hoewel ik zwaar til aan deze gevolgen, is het niet de verwachting dat de meerkosten van het akkoord van dien aard zullen zijn dat het financiële evenwicht van het stelsel in gedrang komt danwel dat sprake is van een afbreuk aan belangrijke aspecten van het Nederlands sociaal zekerheidsstelsel. Een beroep op deze procedure acht ik juridisch niet proportioneel en daarom niet realistisch. Het invoeren van deze noodremprocedure in de huidige

situatie heeft dan ook als gevaar dat Nederland oneigenlijk gebruik wordt verweten.

Bovenstaande procedure is nog niet eerder in Europees verband ingeroepen. Het invoeren van deze noodremprocedure zal tot onbegrip leiden en daardoor vergaande consequenties hebben voor de positie van Nederland in de Europese Unie, zowel op als buiten het terrein van de sociale zekerheid en werkgelegenheid. Door het inzetten van dit instrument frustreert Nederland de wil van de EU-lidstaten, het Europees parlement en de Europese Commissie die wel voorstander zijn van het voorlopig akkoord. Het kabinet heeft geen enkele indicatie dat andere lidstaten artikel 48 VWEU zullen invoeren. De EU opereert op basis van loyale samenwerking. Het invoeren van artikel 48 VWEU met als enige doel te pogen het huidige voorstel te blokkeren is daarom ook niet raadzaam.

Op basis van de op dit moment beschikbare informatie over het voorlopig akkoord en gezien de vraagtekens bij de juridische proportionaliteit, onderbouwing van het beroep en de te verwachten negatieve gevolgen voor andere dossiers, nu en in de toekomst, zal het kabinet geen beroep doen op de noodremprocedure van artikel 48 VWEU.

Maatregelen

Wanneer het besluit onomkeerbaar is, neem ik maatregelen om de eventuele negatieve gevolgen ervan te beperken. Het is dan zaak om risico's op fraude te voorkomen en misbruik aan te pakken. Ik heb uw Kamer met mijn brieven van 1 oktober⁷ en 1 februari 2019⁸ laatstelijk geïnformeerd over de inzet van UWV om fraude en misbruik te beperken. Er gebeurt nu al veel. UWV is gestart met een pilot met uitzendbureaus, waarbij bij het uitzendbureau wordt gecheckt of iemand daadwerkelijk vrijwillig werkloos is. Daarnaast is UWV bezig met het ontwikkelen en toepassen van risicoprofielen. Ik heb de intentie om breed – dus ook bij niet-uitzendwerkgevers – controle toe te gaan passen op verwijtbare werkloosheid. Zo wil ik voorkomen dat mensen die verwijtbaar werkloos worden niet instromen in de WW. Ik zal samen met UWV bekijken hoe deze controle het beste vorm kan krijgen. In juni a.s. zal ik uw Kamer informeren over de resultaten van de pilot en aangeven welke conclusies ik daaraan verbind. Op dat moment zal ik ook ingaan op de vraag of er een noodzaak is voor nadere regelgeving met betrekking tot het toetsen van verwijtbaarheid.

Met het voorlopig akkoord wordt de rol van het UWV in de vier weken voorafgaand aan de export weggenomen. Dat maakt de taak van UWV bij de exportregeling zeer beperkt. Tijdens de export is het ontvangende land namelijk verantwoordelijk voor arbeidsbemiddeling en controle. Wel heeft het UWV op uitvoeringsniveau contact met de buitenlandse zusterorganisaties. Ik ben ook voornemens om meer samen te werken met de landen waar veel uitkeringen naar geëxporteerd worden. Zo voert mijn ministerie binnenkort gesprekken met Poolse counterparts. In die gesprekken zoek ik in het bijzonder naar mogelijkheden om de kansen op werkhervatting (en de controle hierop) te bevorderen.

Met de oprichting van de ELA (Europese Arbeidsautoriteit) wordt een betere samenwerking tussen inspecties en andere handhavende instellingen (zoals de Belastingdienst, SVB, UWV) tussen de lidstaten gestimu-

⁷ Kamerstuk 17 050, nr. 546

⁸ Kamerstuk 17 050, nr. 569

leerd. Daarnaast zal de implementatie van het EESSI- systeem de uitwisseling van sociale zekerheidsinformatie vereenvoudigen.

Naast bovengenoemde inzet zal ik, indien het voorlopig akkoord wetgeving wordt, in Europees verband en met andere lidstaten in gesprek blijven om de verwachte negatieve gevolgen van de herziening in de praktijk te beperken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees