
Vergaderjaar 1999–2000

21 501-18

Sociale Raad

Nr. 126

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2000

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een notitie over Verordening (EEG) nr. 1408/71 en het voorstel tot modernisering en vereenvoudiging van deze Verordening. Deze notitie berust op diverse toezeggingen van de toenmalige Minister van SZW tijdens verschillende Algemeen Overleggen gedurende dit parlementaire jaar.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

1. Inleiding

Aanleiding

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een notitie over Verordening (EEG) nr. 1408/71 en het voorstel tot modernisering en vereenvoudiging van deze Verordening. Deze notitie berust op diverse toezeggingen dit parlementaire jaar:

- In het Algemeen Overleg van 9 september 1999 heeft de toenmalige minister van SZW toegezegd om een notitie op te stellen over *arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid*.
- In het Algemeen Overleg van 25 november jl. is voorts toegezegd de Kamer te informeren over het voorstel van de Europese Commissie met betrekking tot de *modernisering en vereenvoudiging van Verordening (EEG) nr. 1408/71*. Deze notitie is mede toegezegd omdat ik de sociale partners en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid *advies* heb gevraagd over dit vereenvoudigingsvoorstel.
- In het Algemeen Overleg van 25 november is ook toegezegd bij die gelegenheid toelichting te geven op de gerezen problemen met de *rechtsgrondslag* voor het *voorstel tot uitbreiding van de personele werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71 met onderdanen van derde landen*.
- Voorts is door de Kamer bij diverse gelegenheden gevraagd om bij de nadere informatie over het vereenvoudigingsvoorstel sociale zekerheidscoördinatie ook aandacht te besteden aan de relatie met de *arbeidsmobiliteit* en de problematiek van de *grensarbeid*.
- Bij brief d.d. 23 februari (08-00-SOZA) heeft de Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid mij gevraagd om bij gelegenheid van onderhavige notitie ook in te gaan op de *Richtlijn over personenvervoer en veerdiensten*.

Deze toezeggingen worden in onderhavige notitie in onderlinge samenhang behandeld.

Inmiddels heb ik ook advies ontvangen van de uvi's en de sociale partners over het recente vereenvoudigingsvoorstel van de Commissie, zodat de notitie naast de gevraagde toelichtende informatie vooral ook een standpuntbepaling is van het kabinet over het recente voorstel van de Europese Commissie.

Arbeidsmobiliteit

Het Kabinet heeft de SER om advies gevraagd over de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie. Onlangs is aan de Kamer een afschrift hiervan gezonden. Na ommekomst van het SER-advies zal het kabinet in het kabinetsstandpunt nader ingaan op de relatie tussen de coördinatie van de sociale zekerheid en arbeidsmobiliteit. Gelet op deze adviesaanvraag wordt hieronder kort ingegaan op de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie.

Met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957 werd het bevorderen van het vrije verkeer van personen in het algemeen en van werknemers in het bijzonder, één van de pijlers van de EG. Desondanks heeft de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie in de praktijk tot op heden een zeer beperkte omvang. Sinds de openstelling van de Europese binnengrenzen in 1993 is er zelfs sprake van een lichte daling van het aantal burgers van de Gemeenschap dat een baan heeft in een andere lidstaat. Van de ongeveer 17,6 miljoen buitenlandse werknemers binnen de Unie (in 1995) komen er maar 5,5 miljoen uit andere EU-landen. Dit

betekent dat gemiddeld 1,5% van de bevolking in een EU-lidstaat uit een andere lidstaat afkomstig is.

Culturele, economische, taalkundige, psychologische en geografische barrières zijn belangrijke beperkende factoren voor arbeidsmobiliteit. Daarnaast worden in de adviesaanvraag aan de SER onder meer de volgende institutionele factoren genoemd die de arbeidsmobiliteit in de EU kunnen beperken:

1. Verschillende instituties en overheidsregelgeving:
 - verschillen in heffingstarieven voor directe en indirecte belasting en in fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies kan leiden tot een ongelijke fiscale behandeling van grensarbeiders (woon-werk-staatheffing);
 - verworven pensioenrechten kunnen niet altijd worden meege-nomen;
 - incompatibiliteit van (de status van) onderwijs en diploma's.
2. Intransparantie van vacatures in de EU:
 - werkzoekenden hebben onvoldoende zicht op mogelijkheden in andere lidstaten.

Voorts zouden belemmeringen voor arbeidsmobiliteit op het terrein van de wettelijke sociale zekerheid kunnen liggen. Verordening (EEG) nr. 1408/71 poogt deze obstakels weg te nemen.

Vrij verkeer van werknemers/algemeen

Het vrije verkeer van werknemers vindt zijn basis in de artikelen 39–42 EG-Verdrag.

Artikel 40 EG-Verdrag voorziet erin dat de Raad de maatregelen moet vaststellen welke nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen zoals dit in artikel 39 EG-verdrag is omschreven. Volgens art. 39 EG-Verdrag houdt het vrij verkeer van werknemers de afschaffing in van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten betreffende de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Daarnaast bestaat het vrije werknemersverkeer uit een aantal «nevenrechten», zoals het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling in een andere lidstaat en het recht op vrij verblijf in de lidstaat waar gewerkt gaat worden.

Op grond van artikel 40 EG-Verdrag is o.m. Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer, de verplaatsing en het verblijf van werknemers aangenomen.

Om het vrij verkeer van werknemers binnen de sociale zekerheid te realiseren, voorziet artikel 42 EG-Verdrag erin dat de Raad de maatregelen vaststelt welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers. Aan dit artikel is uitvoering gegeven door vaststelling van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72. Laatstgenoemde verordening regelt de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en wordt dan ook de «toepassingsverordening» genoemd.

Indeling

De indeling van de onderhavige notitie is als volgt. In paragraaf 2 zal nader worden ingegaan op Verordening (EEG) nr. 1408/71. Hierbij komen onder meer de coördinatieregels van de Verordening aan bod. Paragraaf 3 gaat over Verordening (EEG) 1612/68 voor zover deze een raakvlak heeft met de sociale zekerheid. In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan artikel 7 lid 2 van deze Verordening. Op grond van deze bepaling hebben communautaire werknemers recht op gelijke behandeling ten aanzien van o.m. sociale voordelen. In paragraaf 4 komt het voorstel van de Commissie tot modernisering en vereenvoudiging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 aan de orde.

2. Verordening (EEG) nr. 1408/71

2.1 Algemeen

Verordening (EEG) nr. 1408/71 voorziet in de coördinatie van de nationale wettelijke regelingen inzake sociale zekerheid van de verschillende lidstaten. Door middel van coördinatieregels verbindt de Verordening nationale sociale zekerheidsstelsels. Op deze wijze wordt bevorderd te voorkomen dat migrerende personen met hindernissen in hun sociale verzekeringspositie worden geconfronteerd, die nadelig voor hen zouden kunnen uitwerken. In tegenstelling tot harmonisatie laat coördinatie de nationale stelsels van sociale zekerheid, alsmede de verschillen tussen deze stelsels, bestaan.

Harmonisatie van de verschillende nationale socialezekerheidsstelsels is op grond van het huidige Verdrag niet mogelijk. De verschillen tussen de Lidstaten ten aanzien van de politieke opvattingen inzake de sociale zekerheid, de beleidstraditie en beleidscultuur en de welvaartsverschillen zijn daarvoor te groot.

Alvorens in te gaan op de belangrijkste coördinatieregels van Verordening (EEG) nr. 1408/71 zal allereerst aandacht worden besteed aan de personele en materiële werkingssfeer van deze verordening.

2.2. Werkingssfeer

2.2.1 Personele werkingssfeer

Verordening (EEG) nr. 1408/71 is van toepassing op:

- werknemers of zelfstandigen en op studenten op wie de wetgeving van een of meer Lidstaten van toepassing is of is geweest en die onderdanen van een van de Lidstaten zijn; met onderdanen worden gelijkgesteld staatlozen en vluchtelingen, indien zij op het grondgebied van een van de Lidstaten wonen;
- hun gezinsleden;
- hun nagelaten betrekkingen.

Verder is de verordening van toepassing op:

- nagelaten betrekkingen van een werknemer of zelfstandige en van een student, die zelf geen onderdaan van een van de Lidstaten was, en op wie de wetgeving van een van de Lidstaten van toepassing is geweest, mits zij zelf onderdaan van een van de Lidstaten zijn; ook hier worden met onderdanen gelijkgesteld staatlozen en vluchtelingen.
- Ambtenaren en de volgens de betrokken nationale wetgeving met hen gelijkgestellten worden in principe als werknemers behandeld.

Staat eenmaal vast dat een persoon onder de werkingssfeer van de Verordening valt, dan moet worden bekeken welke bepalingen van de Verordening in het concrete geval van toepassing zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld gezinsleden of nagelaten betrekkingen alleen rechten ontlelen aan bepalingen die daadwerkelijk iets regelen voor deze categorieën van personen. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan de bepalingen over gezins- en kinderbijslagen. Zij kunnen geen beroep doen op bepalingen die specifiek zien op werknemers of zelfstandigen. Een voorbeeld daarvan zijn de bepalingen over werkloosheid.

Een persoon kan slechts aanspraken ontlelen aan de verordening wanneer hij zich verplaatst of heeft verplaatst binnen de Gemeenschap. Meestal zal de verplaatsing verband houden met het uitoefenen van beroepsactiviteiten. Maar dat is geen noodzakelijke voorwaarde. Zo moet onder «het zich verplaatsen binnen de Gemeenschap» bijvoorbeeld ook

worden verstaan vakantie of familiebezoek in een andere Lid-Staat. De Verordening is niet van toepassing in zuiver nationale situaties.

2.2.2 Materiële werkingssfeer

Verordening (EEG) nr. 1408/71 is van toepassing op alle wettelijke regelingen van de Lidstaten betreffende de volgende takken van sociale zekerheid

- a. prestaties bij ziekte en moederschap;
- b. prestaties bij invaliditeit, met inbegrip van die tot instandhouding of verbetering van de verdien capaciteit;
- c. uitkeringen bij ouderdom;
- d. uitkeringen aan nagelaten betrekkingen;
- e. prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- f. uitkeringen bij overlijden;
- g. werkloosheidsuitkeringen
- h. gezinsbijslagen

Deze lijst is limitatief. Wil een bepaalde regeling onder de Verordening vallen, dan zal moeten worden aangeknoopt bij een van de hiervoor genoemde takken van sociale zekerheid.

De Verordening is niet alleen van toepassing op de algemene stelsels, d.w.z. stelsels voor bijvoorbeeld werknemers of ingezetenen in het algemeen. Ook de bijzondere stelsels, zoals voor mijnwerkers, vallen eronder. Daarbij is het niet van belang of er al dan niet premies of bijdragen worden betaald. Uitkeringen die geheel uit de algemene middelen worden gefinancierd (bijvoorbeeld de Toeslagenwet) vallen dus ook onder de materiële werkingssfeer.

Voorts is de Verordening van toepassing op de wettelijke verplichtingen van de werkgever met betrekking tot de hiervoor genoemde takken van sociale zekerheid. Wat Nederland betreft moet hierbij gedacht worden aan de in het Burgerlijk Wetboek neergelegde verplichting van de werkgever tot loondoorbetaling bij ziekte.

Van de materiële werkingssfeer worden in de eerste plaats uitdrukkelijk uitgesloten de sociale en medische bijstand. Voor Nederland betekent dit dat de Verordening niet van toepassing is op de Algemene bijstandswet. Evenmin vallen onder de verordening regelingen voor oorlogsslachtoffers (voor Nederland o.a. de Wet Uitkering Vervolgingslachtoffers).

2.3 Coördinatieregels

De belangrijkste coördinatieregels van de Verordening zijn:

- het gelijkstellen van nationaliteit;
- de verplichting tot export van uitkeringen met betrekking tot ouderdom, overlijden en invaliditeit;
- het samentellen van tijdvakken van verzekering in de diverse lidstaten;
- het aanwijzen van een toepasselijke wetgeving ter voorkoming van wetsconflicten;
- het coördineren van berekeningswijzen van uitkeringen.

Hierna zal kort worden ingegaan op deze regels, met dien verstande dat het coördineren van berekeningswijzen van uitkeringen nader zal worden toegelicht onder punt 4.8.

Het gelijkstellen van nationaliteit

Degenen die op het grondgebied van één van de lidstaten wonen en op wie de Verordening van toepassing is, hebben recht op gelijkheid van behandeling ten aanzien van de wettelijke regelingen van elke lidstaat

onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. De bepaling inzake gelijke behandeling verbiedt niet alleen de zichtbare (directe) discriminaties op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte (indirecte) vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. Criteria zoals de plaats van herkomst of de woonplaats van betrokkene kunnen uitwerken als een discriminatie naar nationaliteit.

De verplichting tot export van uitkeringen met betrekking tot ouderdom, overlijden en invaliditeit

Nationale wetgevingen kennen bepalingen die het recht op uitkering of uitbetaling van uitkering doen vervallen wanneer de betrokkene op het grondgebied van een andere lidstaat woont of zich daar gaat vestigen. Dergelijke bepalingen kunnen het vrije verkeer van werknemers nadelig beïnvloeden. In de Verordening is daarom een regeling voorzien, op grond waarvan uitkeringen met betrekking tot ouderdom, overlijden en invaliditeit, moeten worden geëxporteerd naar uitkeringsgerechtigden die wonen in een andere lidstaat.

Het samentellen van tijdvakken van verzekering in de diverse lidstaten

In veel nationale wetgevingen wordt het recht op uitkering en/of de duur ervan afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de aanvrager in dat land gedurende een bepaalde periode verzekerd is geweest, arbeid heeft verricht of in het betreffende land heeft gewoond. Zo moet in Nederland een werkloze in de periode van 39 weken onmiddellijk voorafgaande aan de werkloosheid in tenminste 26 weken als werknemer arbeid hebben verricht om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering. Een dergelijke bepaling werkt sterk ten nadele van migrerende werknemers. In de Verordening zijn bepalingen opgenomen welke voorschrijven dat tijdvakken in een andere lidstaat moeten worden meegeteld voor het vaststellen van een recht op uitkering.

In het voorbeeld van de werkloosheidsuitkering: indien iemand slechts een paar dagen in Nederland heeft gewerkt maar daarvoor gedurende drie jaar in Duitsland, moet hij worden behandeld alsof hij deze drie jaar in Nederland heeft gewerkt.

Het aanwijzen van een toepasselijke wetgeving ter voorkoming van wetsconflicten.

Teneinde te voorkomen dat op een migrant geen enkele wetgeving of juist meerdere wetgevingen tegelijkertijd van toepassing zijn, zijn in de Verordening zogenaamde aanwijsregels opgenomen. Deze regels hebben zowel exclusieve als sterke werking.

Exclusieve werking wil zeggen dat de bepalingen inzake vaststelling van de toepasselijke wetgeving het toepasselijke nationale stelsel vaststellen, bij uitsluiting van ieder ander stelsel. Sterke werking wil zeggen dat zodra de aanwijsregels de wetgeving van een bepaalde lidstaat hebben aangewezen, eventueel in die wetgeving voorkomende territorialiteitseisen, niet aan belanghebbenden mogen worden tegengeworpen. Wanneer met andere woorden in de Nederlandse wetgeving een bepaling zou zijn opgenomen waarin als voorwaarde voor verzekering wordt gesteld dat iemand in Nederland moet wonen, dan geldt een dergelijke voorwaarde niet voor EU-onderdanen die onderworpen zijn aan de Nederlandse wetgeving en die in een andere lidstaat wonen.

De aanwijsregels bepalen alleen welke nationale wetgeving in een bepaald geval voor een bepaald tijdvak toegepast moet worden. Dit betekent dat de werknemer of zelfstandige onder een voor hem ongunstiger stelsel verzekerd kan zijn dan het stelsel van zijn woonland. Tevens betekent dit dat deze werknemer of zelfstandige hierdoor nog niet automatisch verzekeringsplichtig is krachtens de aangewezen wetgeving. De voor-

waarden voor de verzekeringsplicht worden niet geregeld door de aanwijsregels maar door het (toepasselijke) nationale recht.

Als hoofdregel geldt dat op werknemers en zelfstandigen de wetgeving van de lidstaat van toepassing is waar de werkzaamheden worden verricht, ongeacht het feit of zij in een andere lidstaat woonachtig zijn of de eventuele werkgever gevestigd is op het grondgebied van een andere lidstaat. Van deze hoofdregel wordt in een aantal gevallen afgeweken bijvoorbeeld wanneer een werknemer wordt gedetacheerd naar een andere lidstaat, of gelijktijdig in meerdere lidstaten werkzaamheden verricht. Daarnaast gelden aparte regels voor zeelieden, werknemers bij het internationaal vervoer en ambassadepersoneel.

3. Verordening (EEG) nr. 1612/68

3.1 Algemeen

Verordening (EEG) nr. 1612/68 is een nadere uitwerking van het algemeen beginsel van vrij verkeer van werknemers dat is neergelegd in artikel 39 EG-Verdrag. De kern is artikel 7 dat vastlegt dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat niet op grond van zijn nationaliteit anders mag worden behandeld dan nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid. Voor de sociale zekerheid is het tweede lid van artikel 7 van belang. Deze bepaling zal hierna kort worden besproken. Voorts zal aan de verhouding tussen deze Verordening en Verordening (EEG) nr. 1408/71 aandacht worden besteed.

3.2 Artikel 7, lid 2 van Verordening (EEG) nr. 1612/68

In artikel 7 lid 2 is bepaald dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat (waar hij werkzaam is of geweest is) dezelfde sociale en fiscale voordelen moet kunnen genieten als eigen onderdanen. Werkzoekenden en zelfstandigen zijn van de bescherming van artikel 7 uitgesloten. Op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kunnen ook familieleden van de werknemer rechten ontleen aan dit artikel. Ze hebben evenwel geen zelfstandig recht op gelijke behandeling ten aanzien van sociale voordelen: er bestaat alleen een verplichting om sociale voordelen aan familieleden toe te kennen indien dit *ten aanzien van de werknemer* is te beschouwen als een sociaal voordeel.

Het begrip sociale voordelen blijkt op grond van jurisprudentie buitengewoon ruim te zijn. Hieronder moet worden verstaan alle voordelen «die al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, zodat een uitbreiding ervan tot werknemers die onderdaan van een andere lidstaat zijn, geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken». Voorbeelden van sociale voordelen zijn: reductiekaarten van de spoorwegen, renteloze leningen bij geboorten en het recht op studiefinanciering. Ook sociale zekerheids- en bijstandsuitkeringen zijn sociale voordelen in de zin van Verordening (EEG) nr. 1612/68.

3.3 De relatie tussen Verordening (EEG) nr. 1612/68 en Verordening (EEG) nr. 1408/71

Zoals uit het voorgaande blijkt is er sprake van een zekere overlap tussen Verordening (EEG) nr. 1612/68 en Verordening (EEG) nr. 1408/71. Indien in

juridische procedures op beide Verordeningen een beroep wordt gedaan, wordt door het Hof vrijwel steeds eerst aan Verordening (EEG) nr. 1408/71 getoetst; deze Verordening is de meest specifieke Verordening. Pas als dat niets oplevert, komt de toets aan Verordening (EEG) nr. 1612/68 in beeld. In deze zin heeft laatstgenoemde Verordening op het gebied van de sociale zekerheid een «vangnetfunctie». Het komt niet vaak voor dat Verordening (EEG) nr. 1612/68 op het eigenlijke terrein van de sociale zekerheid wordt ingeroepen. Verordening (EEG) nr. 1408/71 omvat immers vrijwel de gehele sociale zekerheid en kent een ruim personeel toepassingsgebied. Toepassing van Verordening (EEG) nr. 1612/68 kan onder meer aan de orde komen indien een prestatie moet worden aangemerkt als sociale of medische bijstand en daarmee buiten de materiële werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71 valt.

4. Voorstel tot modernisering en vereenvoudiging van Verordening (EEG) nr. 1408/71

4.1 Algemeen

Verordening (EEG) nr. 1408/71 is sinds haar inwerkingtreding vele malen gewijzigd en bijgewerkt; zij moest niet alleen worden aangepast aan de ontwikkelingen op nationaal niveau die communautaire consequenties hadden, maar ook vanwege de interpretaties van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot de regels vastgelegd in de Verordening. Mede daardoor zijn de communautaire coördinatievoorschriften steeds uitgebreider en complexer geworden. In 1992 heeft de Europese Raad in Edinburgh de noodzaak erkend van een algehele herziening van de wetgeving en opgeroepen tot vereenvoudiging van de coördinatievoorschriften. Uiteindelijk is op 21 december 1998 door de Europese Commissie bij de Raad een voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ingediend. Het voorstel beoogt de huidige Europese regelgeving inzake coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te moderniseren en te vereenvoudigen.

Behalve dat het voorstel ongeveer tweederde korter is dan Verordening (EEG) nr. 1408/71 bevat het een aantal fundamentele wijzigingen. Deze zijn:

- a) de personele werkingssfeer van de Verordening wordt verruimd;
- b) de materiële werkingssfeer van de Verordening wordt verruimd;
- c) de bepaling inzake gelijke behandeling wordt zeer expansief uitgebreid;
- d) een aantal bijzondere, afwijkende aanwijsregels voor zeelieden vervallen;
- e) de kosten van medische zorg verleend aan gepensioneerden worden pro-rata doorberekend aan de verschillende lidstaten met als grondslag de daar doorgebrachte verzekeringstijdvakken;
- f) de afrekeningssystematiek inzake de kosten van verstrekkingen verleend aan verzekerden wordt gewijzigd;
- g) er komt één coördinerend stelsel voor de berekening van invaliditeits/arbeidsongeschiktheidsuitkeringen;
- h) een aantal bepalingen in het hoofdstuk betreffende werkloosheid wordt gewijzigd.

Over voornoemd voorstel is advies gevraagd aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), de Stichting van de Arbeid (STAR), de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en aan het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Voorts heeft het EG-Beraad voor de Bouw zijn standpunt terzake doen toekomen.

Hierna zal nader worden ingegaan op de belangrijkste onderdelen van het voorstel alsmede op het commentaar van de hiervoor genoemde instanties. Voorts zal aandacht worden besteed aan de rechtsgrondslag van het voorstel tot uitbreiding van de personele werkingssfeer van de Verordening met onderdanen van derde landen, d.w.z. personen die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben, en op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Tevens zal het aspect grensarbeid in relatie tot het voorstel aan de orde komen. Bij elk punt zal worden aangegeven wat het standpunt van het kabinet terzake is.

4.2 Personele werkingssfeer

De huidige Verordening is van toepassing op «werknemers, «zelfstandigen», «studenten», «gezinsleden», «vluchtelingen» en «staatlozen». In het voorstel wordt dit uitgebreid tot alle personen die onder de sociale-zekerheidswetgeving van een lidstaat vallen. Dat betekent dat het coördinatiesysteem ook van toepassing wordt op personen die niet tot de «actieve» bevolking behoren, maar niettemin voor bepaalde aspecten zijn aangesloten bij een sociaalzekerheidsstelsel en gebruik kunnen maken van hun recht op vrij verkeer. Bovendien houdt deze formulering in dat de communautaire bepalingen van toepassing zijn op onderdanen van derde landen die bij een sociaalzekerheidsstelsel in één van de lidstaten zijn aangesloten. Er wordt al enige tijd getracht om onderdanen van derde landen onder de personele werkingssfeer van de Verordening te brengen. Daartoe is door de Commissie op 15 december 1997 een voorstel bij de Raad ingediend.

De SVB, de STAR en de sociale partners in de bouw staan positief tegenover de voorgestelde uitbreiding van de personele werkingssfeer van de Verordening. Het Lisv laat zich niet uit over de wenselijkheid van de uitbreiding. Wel merkt zij onder meer op dat de uitbreiding dient te worden beperkt tot personen die *rechtmatig* op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Hetzelfde is door de SVB naar voren gebracht.

Standpunt

Tijdens het algemeen overleg van 25 november 1999 over de agenda van de Sociale Raad van 29 november 1999 is aangegeven dat Nederland welwillend staat ten opzichte van de uitbreiding van de personele werkingssfeer tot niet-actieven. Een dergelijke uitbreiding past wel in het Nederlandse stelsel en heeft geen of nauwelijks consequenties daarvoor. Hierbij dient bedacht te worden dat alleen socialeverzekeringsregelingen onder de coördinatieverordening vallen en niet (bijvoorbeeld) bijstandsregelingen. Voorts is aangegeven dat Nederland positief staat tegenover het voorstel om onderdanen van derde landen onder de personele werkingssfeer van de Verordening te brengen. Er is echter een (juridisch) probleem over de te kiezen rechtsgrondslag van het voorstel in het EG-Verdrag. Te verwachten is dat deze problematiek ook gaat spelen in het kader van het voorstel tot modernisering en vereenvoudiging van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Op dit punt zal hieronder apart worden ingegaan.

Het Commissievoorstel gaat er impliciet van uit dat men legaal, d.w.z. overeenkomstig de wetgeving van de lidstaten inzake het verblijfsrecht, in een lidstaat moet verblijven, wil de Verordening van toepassing zijn. In verband met de Koppelingswet is van Nederlandse zijde reeds aangegeven dat, indien derdelanders onder de Verordening worden gebracht, dit vereiste expliciet in de Verordening dient te worden neergelegd.

4.2.1 Uitbreiding van de personele werkingssfeer van de Verordening met onderdanen van derde landen

Algemeen

Voor elk besluit van de Raad is een basis in het Verdrag noodzakelijk. Die basis wordt genoemd de rechtsgrondslag. De rechtsgrondslag heeft een drietal functies:

- zij bepaalt de bevoegdheid van de Gemeenschap om op het betreffende terrein een besluit te nemen;
- zij geeft aan welke besluiten mogen worden genomen om die bevoegdheid uit te oefenen;
- zij bepaalt de procedure van besluitvorming.

De geldigheid van een besluit is mede afhankelijk van de rechtsgrondslag waarop het is gebaseerd. Indien de rechtsgrondslag onjuist is of ontbreekt is de sanctie daarop nietigheid van het besluit. Een besluit kan uitsluitend nietig worden verklaard door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Rechtsgrondslag Verordening (EEG) nr. 1408/71

Aanvankelijk was Verordening (EEG) nr. 1408/71 enkel gebaseerd op art. 42 (ex artikel 51) van het EG-Verdrag. Dit artikel geeft de Raad de bevoegdheid de maatregelen vast te stellen welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers. In 1982 is de personele werkingssfeer van de Verordening uitgebreid tot zelfstandigen en hun gezinsleden en nagelaten betrekkingen. Dit besluit is gebaseerd op art. 308 (ex artikel 235) van het EG-Verdrag. Artikel 308 (ex artikel 235) verleent de Raad de bevoegdheid passende maatregelen te treffen indien het optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om in het kader van de gemeenschappelijke markt, een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zonder dat het Verdrag in de passende bevoegdheden voorziet. Deze bepaling kan volgens de rechtspraak van het Hof daarom alleen als rechtsbasis dienen indien het Verdrag niet voorziet in de daartoe vereiste bevoegdheden.

Rechtsgrondslag voorstel tot uitbreiding van de personele werkingssfeer van de Verordening met onderdanen van derde landen

Zoals hiervoor onder punt 4.2 is aangegeven is op 15 december 1997 door de Commissie bij de Raad ingediend een voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 wat de uitbreiding ervan betreft tot de onderdanen van derde landen. De Commissie is van mening dat het voorstel gebaseerd moet worden op de artt. 42 (ex 51) en 308 (ex. 235) van het EG-Verdrag. De Juridische Dienst van de Raad daarentegen is van mening dat artikel 63 lid 4 als rechtsbasis zou moeten worden gehanteerd. Deze bepaling maakt deel uit van titel IV van het Verdrag wat handelt over visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen. Art. 63 lid 4 geeft de Raad de bevoegdheid maatregelen aan te nemen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven. Volgens de Juridische Dienst kan hieronder ook worden begrepen de bevoegdheid om maatregelen te nemen waarin de rechten en voorwaarden op het gebied van de sociale zekerheid van onderdanen van derde landen worden omschreven.

Overigens verschillen ook de lidstaten van mening wat betreft de rechtsgrondslag van het voorstel in het EG-Verdrag.

Standpunt

Zoals hiervoor reeds is aangegeven staat Nederland positief tegenover

het voorstel. Nederland kan echter niet instemmen met de door de Commissie voorgestelde rechtsbasis. Het onderdeel van het Verdrag waar artikel 42 deel van uitmaakt (het vrij verkeer van werknemers) heeft, mede op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, uitsluitend betrekking op onderdanen van de lidstaten. Artikel 308 kan naar de mening van Nederland ook niet als rechtsbasis dienen. Dit artikel mag slechts als rechtsgrondslag van een handeling worden gebruikt, wanneer geen andere Verdragsbepaling de Gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent. In beginsel moet echter artikel 63, lid 4 een passende en toereikende grondslag worden geacht.

Artikel 63, lid 4 heeft echter als belangrijk nadeel dat als gevolg van de protocollen betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, deze landen geen uitvoering hoeven te geven aan maatregelen die op grond van titel IV uit het Verdrag worden genomen. Ook geldt het Verdrag van Amsterdam waarmee titel IV in het EG-Verdrag is opgenomen, nog niet voor de landen van de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein). Hierdoor zou de gewijzigde verordening niet op alle lidstaten gelijkelijk van toepassing zijn. Dit valt niet te verenigen met het uitgangspunt van de Verordening dat deze in alle lidstaten aan begunstigten dezelfde rechten moet geven, en meer met het algemene beginsel dat een verordening een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Daarnaast zal dit ook uitvoeringstechnisch behoorlijke problemen opleveren. Nederland heeft dan ook het standpunt ingenomen dat verder gezocht moet worden naar een adequate rechtsbasis.

Relatie met de Richtlijn betreffende de voor geregeld personenvervoer en veerdiensten tussen de lidstaten geldende bemanningsvoorwaarden

Met betrekking tot de door de Tweede Kamer d.d. 23 februari gevraagde informatie over de relatie tussen deze richtlijn en de uitbreiding van de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1408/71 met derdelanders, bericht ik u dat er géén relatie is tussen deze richtlijn en Verordening (EEG) nr. 1408/71. Genoemde richtlijn heeft betrekking op de *arbeidsvoorwaarden*; Verordening (EEG) nr. 1408/71 heeft betrekking op de *sociale zekerheid*.

Als de uitbreiding van Verordening (EEG) nr. 1408/71 met derdelanders t.z.t. is geëffectueerd, zal dat naar verwachting betekenen, dat indien een niet-EU ingezetene (= derdelander) rechtmatig werkzaam is op een onder *Nederlandse* vlag en vanuit *Nederland* onderhouden veerdienst, hij dezelfde rechten als EU-onderdanen krijgt met betrekking tot sociale zekerheid. Uiteraard voor zover die rechten onder de coördinatieverordening vallen. Voor de goede orde: de minister van Verkeer en Waterstaat is in Nederland verantwoordelijk voor deze richtlijn.

4.3 Materiële werkingssfeer

In de huidige Verordening is een limitatieve opsomming opgenomen van de typen regelingen die onder de werkingssfeer van de Verordening vallen. Voor Nederland betekent dit dat de Verordening betrekking heeft op alle wettelijke sv-regelingen. Het voorstel wijzigt dit door geen limitatieve opsomming meer op te nemen. Er wordt verwezen naar «sociale zekerheid» in zijn algemeen. Wat hieronder moet worden verstaan is nergens nader aangegeven. Daarnaast worden expliciet de wettelijke regelingen met betrekking tot de vervroegde uittreding en de verplichtingen van de werkgever onder de materiële werkingssfeer gebracht. Door de huidige formulering van de bepaling bestaat ruimte voor het van toepassing verklaren van de Verordening op nieuwe typen uitkeringen krachtens wettelijke stelsels alsmede op onderdelen uit CAO-regelingen die aan de sociale zekerheid zijn gerelateerd.

De SVB en het Lisv merken op dat de reikwijdte van de nieuwe materiële werkingssfeer niet geheel helder is. Zij verzoeken terzake om duidelijkheid. Verder voorzien zij uitvoeringstechnische problemen indien de materiële werkingssfeer wordt uitgebreid met VUT- en CAO-regelingen. De STAR is van mening dat gezien de verscheidenheid van pre-pensioeneringsregelingen in de verschillende lidstaten en de financiering daarvan, VUT-regelingen vooralsnog niet onder de Verordening dienen te worden gebracht. De sociale partners in de bouw kunnen zich in beginsel vinden in de doelstelling om de algemeen verbindend verklaarde sociale zekerheidsbepalingen in de CAO onder de werkingssfeer van de Verordening te brengen.

Standpunt

Naar de mening van het kabinet dient ook in de nieuwe Verordening een limitatieve opsomming te worden opgenomen van de typen regelingen die onder de werkingssfeer van de Verordening vallen. Een niet-limitatieve lijst creëert immers onzekerheid en zal aanleiding geven tot veel jurisprudentie.

Mede gelet op de adviezen van de STAR, het Lisv en de SVB acht het kabinet het niet wenselijk dat VUT-en CAO-regelingen onder de materiële werkingssfeer van de Verordening worden gebracht. Uitbreiding met VUT-en CAO-regelingen zou bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat buitenlandse tijdvakken mede in aanmerking moeten worden genomen bij het vaststellen of iemand voldoende jaren heeft gewerkt om in aanmerking te komen voor een vut-uitkering, terwijl over die perioden geen bijdragen zijn betaald.

4.4 Gelijke behandeling

Op grond van de bepaling inzake gelijke behandeling in de huidige Verordening hebben personen op wie de Verordening van toepassing is, recht op gelijkheid van behandeling ten aanzien van de wettelijke regelingen van elke lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Deze bepaling wordt nu uitgebreid met een tweetal leden. Lid 2 bepaalt dat de lidstaten met feiten of gebeurtenissen die in een lidstaat hebben plaatsgevonden rekening houden alsof deze op het eigen grondgebied hebben plaatsgevonden. In lid 3 is neergelegd dat prestaties die krachtens de wetgeving van een andere lidstaat zijn toegekend worden beschouwd als krachtens de eigen wetgeving toegekende prestaties.

De SVB en het Lisv zijn van mening dat beide bepalingen te ruim zijn geformuleerd. Op het terrein van gelijkstelling van nationaliteit en woonplaats en ten aanzien van het voldoen aan sociaal/medische keuringen en administratieve voorwaarden kunnen volgens hen knelpunten ontstaan.

Standpunt

Het kabinet is ook van mening dat beide bepalingen te expansief zijn geformuleerd. De formulering van lid 2 zou er bijvoorbeeld toe leiden dat de woonplaatsvoorwaarde in de volksverzekeringen in geen enkele situatie meer zou kunnen worden toegepast. Wonen in een andere Lidstaat moet immers worden gelijkgesteld met wonen in Nederland. Iedere ingezetene van enige Lidstaat zou op grond hiervan verzekerd zijn. Dit zou het stelsel van volksverzekeringen volledig ondermijnen. Ook zou de Nederlandse bevoegde instelling geen enkele mogelijkheid meer hebben om af te wijken van een feitenweergave van een buitenlandse instantie (o.a. van belang bij WAO-keuringen). De voorgestelde formulering laat geen enkele rechtvaardiging toe voor een eventueel niet in aanmerking nemen van een bepaalde gebeurtenis in een lidstaat.

4.5 Zeelieden

In de huidige Verordening is bepaald dat zeelieden die werken aan boord van een zeeschip dat vaart onder de vlag van een lidstaat, onderworpen zijn aan de wetgeving van die lidstaat (het zogenaamde vlagcriterium). Voor een aantal categorieën zeelieden wordt van deze hoofdregel afgeweken. Zo wordt voor werknemers die in hetzelfde land wonen als waar de werkgever is gevestigd, de wetgeving van hun woonland aangewezen. Dit komt ook overeen met onze nationale bepalingen inzake verzekeringsplicht. In het voorstel komen de afwijkende aanwijsregels voor zeelieden te vervallen. Het vlagcriterium blijft gehandhaafd.

Het Lisv, de STAR en de sociale partners in de bouw achten het niet wenselijk dat uitsluitend wordt uitgegaan van het vlagcriterium. Het Lisv merkt in dit verband onder meer op dat de bijzondere afwijkingen op het vlagcriterium in de loop der jaren aan de Verordening zijn toegevoegd vanuit de behoefte die daarvoor bestond in de verschillende lidstaten.

Standpunt

Het kabinet is van mening dat uitsluitend het gebruik van de vlag als aanknopingspunt voor het vaststellen van de toepasselijke wetgeving niet wenselijk is. Werknemers die werkzaam zijn in de koopvaardij kunnen in principe bij iedere nieuwe reis te maken krijgen met een nieuwe vlag. Het is voorts denkbaar dat deze vlag niet een vlag van een van de EU/EER lidstaten is. Verder komt het in de koopvaardijsector voor dat één en hetzelfde schip veelvuldig van vlag wisselt. In de hiervoor genoemde situaties kan het vlagcriterium ongunstig uitpakken voor betrokkene. Betrokkene is immers de ene keer onderworpen aan de wetgeving van die lidstaat en dan weer aan de wetgeving van een andere lidstaat; ook is het mogelijk dat een werknemer helemaal niet onder een stelsel van sociale zekerheid van één der lidstaten kan worden gebracht. Naar de mening van het kabinet kan dan ook niet worden ingestemd met deze wijziging.

4.6 De kosten van medische zorg verleend aan gepensioneerden

In de huidige Verordening komen de verstrekkingen aan gepensioneerden, die een pensioen ontvangen uit verschillende lidstaten waaronder dat van het woonland, waar voorts recht op prestaties bestaat, uitsluitend ten laste van het laatstgenoemde staat. In het voorstel worden zowel de kosten als de opbrengsten (premies) in verband met de geneeskundige verzorging aan gepensioneerden verdeeld over de lidstaten die een pensioen uitbetalen en wel naar rato van de in elke van deze lidstaten vervulde tijdvakken van verzekering.

Het CVZ wijst deze pro-ratering af omdat, met name wanneer het gepensioneerden betreft, deze methodiek een reconstructie vereist van de verzekeringsloopbaan van enkele tientallen jaren, in voorkomend geval in verscheidene lidstaten. Bij de Nederlandse ziekenfondsen is de daarvoor vereiste informatie in het algemeen niet aanwezig. Het CVZ vreest dat de vereiste informatie in veel gevallen niet volledig boven water zal komen. Dit laatste betekent, dat een correcte verdeling van kosten en opbrengsten evenmin mogelijk is, nog daargelaten hoe de door de diverse (buitenlandse) organen geleverde informatie onderling geverifieerd kan worden. Het CVZ is om die reden geen voorstander van de door de Commissie gekozen weg, die tot veel administratieve rompslomp leidt en moeilijk te verifiëren resultaten oplevert.

Standpunt

De Commissie heeft dit voorstel gedaan om een billijkere verdeling van de lasten tussen de lidstaten te bewerkstelligen. Nog daargelaten dat dit

uitgangspunt geen juridische basis heeft, is het kabinet van mening dat de oplossing van het geschetste probleem administratief toepasbaar moet zijn en tot een onderling vergoedingensysteem zou moeten leiden dat voldoende controle op de juistheid van de te vergoeden bedragen mogelijk maakt. Gelet op de uitvoeringstechnische problemen van het voorstel om de kosten en opbrengsten inzake de aan gepensioneerden verleende verstrekkingen te pro-rateren kan naar de mening van het kabinet dan ook niet worden ingestemd met dit voorstel.

4.7 De afrekeningssystematiek inzake de kosten van verstrekkingen verleend aan verzekerden

De huidige Verordening voorziet in twee methoden van afrekening van de buiten de bevoegde staat genoten medische zorg: een vergoeding op basis van de door het orgaan van de woon- of verblijfplaats werkelijk gemaakte kosten en een vergoeding op basis van vaste bedragen, die zijn gebaseerd op de gemiddelde kosten van de verzekerden. Op grond van de laatstgenoemde methode vindt de vergoeding plaats van verstrekkingen aan de zogenoemde achtergebleven gezinsleden – gezinsleden die in de bevoegde staat noch de lidstaat van de werknemer, zelfstandige of gepensioneerde zelf wonen – en aan gepensioneerden die in een andere dan de bevoegde staat wonen. In het voorstel is de methode om af te rekenen op basis van vaste bedragen komen te vervallen. Het voorstel schrijft nog slechts vergoeding op basis van werkelijk gemaakte en aangetoonde kosten voor.

Het CVZ is van mening dat deze beperking geen aanbeveling verdient. Hierbij speelt vooral een rol, dat het voorstel, meer dan thans het geval is, leidt tot een scheiding van verantwoordelijkheid voor het verlenen van verstrekkingen en de financiële consequenties daarvan. Voorts voorziet het CVZ, althans voor de Nederlandse uitvoeringsorganen, een toenevende administratieve belasting

Standpunt

Het kabinet is van mening dat het beperken van de vergoedingssystematiek tot uitsluitend afrekening op basis van werkelijk gemaakte (en aantoonbare) kosten geen recht doet aan de inrichting van het Nederlandse zorgstelsel. In Nederland is bijvoorbeeld niet in alle gevallen de verleende zorg terug te voeren op individuen. Zo zijn AWBZ-instellingen in het algemeen budgetgefinancierd. Er wordt niet per opname een aan de periode van opname gerelateerde rekening opgemaakt. Omdat Nederland deze kosten niet aan kan tonen, zouden deze wanneer het voorstel wordt gevolgd, voor rekening van Nederland blijven. Voorts kent Nederland voor de huisarts een abonnementensysteem: de huisarts krijgt per ingeschreven verzekerde een vergoeding per jaar ongeacht het aantal consulten. Volgens het voorstel zouden echter alleen de werkelijk gemaakte kosten (van de consulten) in rekening mogen worden gebracht. Huisartsen zouden in dat geval de verrichtingen voor verzekerden waarvan de medische zorg ten laste van een andere lidstaat komt, steeds afzonderlijk moeten declareren bij het ziekenfonds. Gelet op het voorgaande en op de in vergelijking met de huidige Verordening verdergaande scheiding van verantwoordelijkheid voor het verlenen van verstrekkingen en de financiële consequenties daarvan kan naar de mening van het kabinet niet worden ingestemd met het voorstel.

4.8 Coördinatiesysteem voor de berekening van invaliditeits/arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Verordening (EEG) nr. 1408/71 bevat met betrekking tot de berekening van invaliditeits/arbeidsongeschiktheidsuitkeringen een risicostelsel

coördinatiesysteem en een opbouwstelsel coördinatiesysteem. Risicostelsels zijn stelsels waarbij het bedrag van de uitkering onafhankelijk is van de duur van de verzekeringstijdvakken. Voor het recht op uitkering wordt de eis gesteld dat betrokkene op de datum van de verzekerde gebeurtenis verzekerd is. Een voorbeeld van een dergelijk systeem is de WAO. Opbouwstelsels zijn stelsels waarbij het bedrag van de uitkering afhankelijk is van het aantal jaren dat betrokkene verzekerd is geweest. Betrokkene hoeft op de datum van de gebeurtenis niet verzekerd te zijn. Een voorbeeld hiervan is de AOW.

Weliswaar vertoont de WAO een bepaald opbouwaspect. De duur van de loongerelateerde uitkering is immers afhankelijk van de leeftijd van de belanghebbende op het moment van toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Hoe ouder, hoe langer die duur is. Dit opbouwaspect maakt de WAO echter niet tot een opbouwstelsel in de zin van de Verordening.

Het risicostelsel coördinatiesysteem is van toepassing, wanneer betrokkene gedurende zijn arbeidsverleden uitsluitend verzekerd is geweest krachtens risicostelsels. Betrokkene heeft dan recht op een uitkering volgens de wetgeving van de Lid-Staat waaraan hij onderworpen was op het tijdstip waarop de arbeidsongeschiktheid is ontstaan. Indien betrokkene gedurende zijn arbeidsverleden tenminste in één land verzekerd is geweest krachtens een opbouwstelsel is het opbouwstelsel coördinatiesysteem van toepassing. Betrokkene heeft dan recht op een zogenaamd pro-rata pensioen. Elke lidstaat waar betrokkene verzekerd is of verzekerd is geweest draagt voor een deel bij aan de totale invaliditeits/arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit deel is gerelateerd aan de lengte van de verzekering in dat land.

In het voorstel zijn de regelingen inzake de coördinatie van invaliditeits/arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vereenvoudigd. Het risicostelsel coördinatiesysteem vervalt. Er wordt alleen nog maar uitgegaan van een opbouwstelsel coördinatiesysteem. Dat betekent dat als iemand aan de wetgeving van twee of meer lidstaten onderworpen is geweest, de uitkeringen uit hoofde van die wetgevingen worden toegekend naar rato van de tijdvakken die onder elke wetgeving zijn vervuld.

Het Lisv merkt op dat de uitvoeringsinstellingen reeds bekend zijn met het opbouwstelsel coördinatiesysteem. Naar verwachting zal de algemene invoering ervan niet op uitvoeringstechnische inhoudelijke problemen stuiten. Wel is de wijze van berekening van de uitkeringen krachtens het opbouwstelsel coördinatiesysteem arbeidsintensiever dan die volgens het risicostelsel coördinatiesysteem.

Standpunt

Het kabinet is van mening dat de keuze voor één coördinerend stelsel voor de berekening van invaliditeits/arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, te weten het opbouwstelsel coördinatiesysteem, positief moet worden gewaardeerd. Bij het risicostelsel coördinatiesysteem kan het voorkomen dat een lidstaat het gehele invaliditeits/arbeidsongeschiktheidspensioen moet uitkeren, terwijl er hoofdzakelijk premie is betaald in een andere lidstaat.

Een voorbeeld ter verduidelijking: iemand heeft 20 jaar in België gewerkt en gaat vervolgens in Nederland werken. Nadat hij drie jaar in Nederland heeft gewerkt, raakt hij arbeidsongeschikt. Aangezien zowel de WAO als de Belgische invaliditeitsverzekering risicostelsels zijn, dient Nederland de gehele uitkering te betalen.

Bij het opbouwstelsel coördinatiesysteem daarentegen is de uitkering wel gerelateerd aan de betaalde premie.

Een voorbeeld ter verduidelijking: iemand heeft 3 jaar in Nederland gewerkt en gaat vervolgens in Duitsland werken. Nadat hij 20 jaar in Duitsland heeft gewerkt, raakt hij arbeidsongeschikt. Aangezien de Duitse

arbeidsongeschiktheidsverzekering een opbouwstelsel is, draagt Duitsland voor 20/23 en Nederland voor 3/23 bij aan de totale uitkering. Dit systeem moet derhalve billijker worden geacht. Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de betrokken werknemer.

4.9 Werkloosheid

4.9.1 Recht om met behoud van uitkering werk te zoeken in een andere lidstaat

Op grond van de huidige Verordening heeft een werkloze die zich naar een andere lidstaat begeeft om daar werk te zoeken nog drie maanden na zijn vertrek recht op werkloosheidsuitkeringen van de bevoegde staat. Hieraan zijn een aantal voorwaarden verbonden. Hij moet nadat hij werkloos geworden is minimaal vier weken ingeschreven zijn geweest bij de diensten voor arbeidsbemiddeling van de bevoegde staat en zich binnen een termijn van zeven dagen na zijn vertrek uit de bevoegde staat inschrijven bij de diensten voor arbeidsbemiddeling van de staat waar hij heen gaat. Deze verplichtingen zijn in het voorstel gehandhaafd. De duur van het recht op uitkering is echter verlengd tot zes maanden. De Commissie meent dat hiermee beter wordt aangesloten bij de realiteit van de arbeidsmarkt. Daarnaast wijst zij in dit kader op haar voorstel tot wijziging van richtlijn 68/360 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, dat inhoudt dat werkzoekenden gedurende zes maanden recht op verblijf in een lidstaat hebben.

De sociale partners in de bouw, de ROP en de vertegenwoordigers van de in de STAR participerende werknemersorganisaties/werknemers in de STAR kunnen instemmen met dit voorstel. De vertegenwoordigers van de in de STAR participerende werkgeversorganisaties/werkgevers in de STAR zijn van mening dat drie maanden voldoende is om een baan in een ander land te vinden en dat uitbreiding van deze termijn het treffen van noodzakelijke arbeidsmarktmaatregelen zal belemmeren.

Standpunt

De mogelijkheid om gedurende zes maanden in het buitenland werk te zoeken met behoud van uitkering is niet in lijn met de Nederlandse opvattingen over handhaving over de grens en kan geen bijdrage leveren aan de vermindering van de Nederlandse uitkeringslasten. Het land dat uitkering verstrekt heeft gedurende deze termijn geen enkele mogelijkheid om de werknemer te controleren en te begeleiden bij het zoeken naar werk. Ook is het maar de vraag of de kansen in het land waar naar werk wordt gezocht groter zijn dan in het land dat de uitkering toekent. Naar de mening van het kabinet kan niet worden ingestemd met dit voorstel (een antwoord van gelijke strekking is gegeven naar aanleiding van een Kamervraag d.d. 12 februari 1999 van het Lid Verburg (nr. 2989907520)). Dit sluit tevens aan bij het standpunt dat Nederland heeft ingenomen ten aanzien van het voorstel tot wijziging van richtlijn 68/360 EEG met betrekking tot het recht van EG-onderdanen om in een andere lidstaat werk te zoeken. De huidige (door de Commissie goedgekeurde) praktijk in Nederland is dat werkzoekenden 3 maanden mogen verblijven teneinde werk te zoeken. Nederland is dan ook tegen de voorgestelde toekenning van een verblijfsrecht van zes maanden.

4.9.2 Recht voor werklozen afkomstig uit een andere lidstaat op voorzieningen zoals scholing

Voorgesteld wordt dat werklozen die naar een andere lidstaat gaan om werk te zoeken, in die lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de eigen

onderdanen gebruik kunnen maken van andere voorzieningen die de lidstaat bij werkloosheid biedt dan uitkeringen, en die bedoeld zijn om het vinden van werk te vergemakkelijken.

De sociale partners in de bouw, de ROP, het Lisv en de STAR staan positief tegenover dit voorstel.

Standpunt

Het kabinet acht het niet wenselijk om de faciliteiten die werkzoekenden ter beschikking staan om de gang naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, ook aan te wenden voor import-werkzoekenden. Voorzieningen bedoeld om het vinden naar werk te vergemakkelijken zijn in belangrijke mate bedoeld om het beroep op de werkloosheidsregelingen te verminderen. Het betreft hier echter personen die in het land waar ze werk zoeken geen beroep doen op een werkloosheidsuitkering. Ze ontvangen immers een uitkering van een ander land. Daarnaast bestaat ook het gevaar dat iemand een scholing volgt in Nederland en na afloop geen baan in Nederland maar in een ander land vindt. Nederland heeft dan kosten gemaakt, waar geen opbrengst tegenover staat.

4.9.3 Bevoegde land voor het verstrekken van werkloosheidsuitkering aan grensarbeiders

Op grond van de huidige Verordening heeft de grensarbeider die gedeeltelijk werkloos is of volledig werkloos is door onvoorziene omstandigheden (bv vorstverlet en arbeidstijdverkorting) recht op uitkering voor rekening van en volgens de regels van het land waar hij werkte. De volledig werkloze grensarbeider heeft recht op werkloosheidsuitkering overeenkomstig de wettelijke regeling van het land waar hij woont. Gehandeld wordt alsof hij tijdens zijn laatste werkzaamheden verzekerd is geweest in het land van zijn woonplaats.

De volledig werkloze grensarbeider kan zich uitsluitend ter beschikking stellen voor de arbeidsmarkt in zijn woonland.

Het voorstel brengt hierin wijziging. Zowel een volledig werkloze grensarbeider als een gedeeltelijke of door onvoorziene omstandigheden werkloze grensarbeider heeft recht op uitkering van het werkland. De werkloze grensarbeider kan kiezen of hij zich meldt bij de arbeidsbemiddelingsdiensten van het land waar hij het laatst gewerkt heeft, dan wel bij die van zijn woonland.

Het Lisv, de STAR en de sociale partners in de bouw kunnen zich vinden in het voorstel. Het over de hele linie hanteren van het werklandbeginsel komt de helderheid ten goede en vereenvoudigt de uitvoering aanmerkelijk.

Standpunt

Op het eerste gezicht lijkt dit systeem billijker. Immers, het land waar premie is betaald verstrekt ook de uitkering. Toch kan naar de mening van het kabinet niet ingestemd worden met dit voorstel omdat het niet in lijn is met de Nederlandse opvattingen over handhaving over de grens en geen bijdrage kan leveren aan vermindering van de Nederlandse werkloosheidslasten. Ter verduidelijking het volgende. De situatie kan zich voordoen dat een werkloze Belgische grensarbeider ervoor kiest zich ter beschikking te stellen van de diensten voor arbeidsbemiddeling in zijn woonland België. Dit terwijl hij recht heeft op uitkering van Nederland. Uitoefening van controle door Nederland is in een dergelijke situatie echter niet mogelijk. Evenmin kan Nederland de werkloze grensarbeider begeleiden bij het zoeken naar werk.

In Verordening (EEG) nr. 1408/71 is een aantal bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op grensarbeiders en hun gezinsleden. Het voorstel brengt in een drietal van deze bepalingen wijzigingen aan. Hierna zal op twee van deze wijzigingen afzonderlijk worden ingegaan. Onder punt 4.9.3 is reeds ingegaan op de bepaling met betrekking tot de werkloze grensarbeider.

Geneeskundige verzorging voor gezinsleden van grensarbeiders

In de huidige Verordening is bepaald dat gezinsleden van grensarbeiders, behoudens spoedgevallen, een overeenkomst ter zake tussen de betrokken lidstaten of de bevoegde autoriteiten daarvan, of met toestemming van het bevoegde orgaan, alleen in hun woonland recht hebben op verstrekkingen. Grensarbeiders zelf daarentegen hebben de keuzemogelijkheid om hun geneeskundige verzorging in de bevoegde staat (het werkland) óf in het woonland in te roepen. In het voorstel wordt de keuzemogelijkheid voor het geldend maken van het recht op verstrekkingen in het woonland óf de bevoegde staat ook aan gezinsleden van grensarbeiders gegeven.

Wat het verlenen van voornoemd keuzerecht aan gezinsleden van grensarbeiders betreft geeft het CVZ geen inhoudelijk oordeel over het voorstel. Wel stelt het CVZ vast, dat een groter aantal personen dan thans het geval is zowel in het woonland als in de bevoegde lidstaat aanspraak zal hebben op verstrekkingen. Deze verstrekkingen zullen onafhankelijk van elkaar worden verleend door het orgaan van de woonplaats en het bevoegde orgaan overeenkomstig de wettelijke regeling die elk van beide toepast. De kosten van de zowel in het woonland als in de bevoegde staat genoten verstrekkingen zullen echter voor rekening van één van beide organen komen. Ter zake van de financiële consequenties geeft het CVZ aan dat bij gebreke aan cijfermateriaal het niet mogelijk is exact aan te geven welke de financiële consequenties zijn van de door de Commissie voorgestelde wijzigingen. Gerelateerd aan de totale kosten van geneeskundige verzorging ten laste van de Nederlandse wettelijke ziektekostenverzekering verwacht het CVZ dat de uitbreiding een marginaal kostenverhogend effect zal hebben.

De STAR geeft aan dat de gedachte dat voor de grensarbeiders en hun gezinsleden een beroep op de gezondheidszorg in woonzowel als werkland mogelijk moet zijn en blijven, ook na hun pensionering, sympathiek oogt. Op zijn minst dient dan echter de financiering hiervan geregeld te zijn. De STAR acht hier een dieptestudie geboden, temeer daar het laten vervallen van een definitie van «grensarbeider» tot verdere complicaties kan leiden. Van werknemerszijde wordt het belang van een dergelijk onderzoek gerelativeerd onder verwijzing naar het advies van het CVZ waarin sprake is van «marginale effecten».

Standpunt

Los van de financiële consequenties van dit voorstel is het kabinet van mening dat het introduceren van deze keuzemogelijkheid voor gezinsleden van grensarbeiders strijdig is met het beginsel van gelijke behandeling. Door introductie van deze keuzemogelijkheid voor gezinsleden van grensarbeiders ontstaat een achterstelling van de overige gezinsleden in de grensregio. Gezinsleden van andere grensbewoners wordt het genoemde keuzerecht immers onthouden. Naar de mening van het kabinet kan dan ook niet worden ingestemd met deze wijziging.

Geneeskundige verzorging voor post-actieve grensarbeiders

In de huidige Verordening is niets bijzonders geregeld voor gepensio-

neerde grensarbeiders. Zij vallen derhalve onder het regime van de pensioentrekkers. Pensioentrekkers hebben geen keuzemogelijkheid voor het inroepen van medische zorg: verstrekkingen worden slechts verleend door het orgaan van de woonplaats. Gepensioneerde grensarbeiders hebben dus ook geen keuzemogelijkheid bij het geldend maken van hun recht op verstrekkingen. Na hun pensionering hebben zij alleen recht op verstrekkingen verleend door het orgaan van de woonplaats. In het voorstel behouden gepensioneerden (alsmede hun gezinsleden), indien zij vóór hun pensionering gebruik maakten van die keuzemogelijkheid, de mogelijkheid om hun verstrekkingen zowel in het woonland als in de bevoegde staat in te roepen.

Voor de opmerkingen van het CVZ en de STAR over het verlenen van voornoemd keuzerecht aan gepensioneerde grensarbeiders zij verwezen naar de hierover gemaakte opmerkingen onder de uitbreiding van het keuzerecht voor gezinsleden van grensarbeiders.

Standpunt

Los van de financiële consequenties van dit voorstel is het kabinet van mening dat het introduceren van deze keuzemogelijkheid voor gepensioneerd grensarbeiders indruist tegen het beginsel van gelijke behandeling. Door introductie van deze keuzemogelijkheid voor gepensioneerd grensarbeiders ontstaat een achterstelling van de overige gepensioneerd in de grensregio. Aan andere gepensioneerd grensbewoners wordt het hiervoor genoemde keuzerecht immers onthouden. Naar de mening van het kabinet kan dan ook niet worden ingestemd met deze wijziging. Daar komt bij dat er bij gepensioneerd grensarbeiders ook geen reden meer is voor de keuzemogelijkheid. De ratio van de voren genoemde keuzemogelijkheid voor grensarbeiders is immers dat grensarbeiders hun werkzame leven doorbrengen op het grondgebied van twee staten: hun woonland en de bevoegde staat (waar zij werken). Na de pensionering is dit niet langer het geval. De gepensioneerd grensarbeider bevindt zich slechts op het grondgebied van het woonland. Daarmee komt ook de grond voor een keuzemogelijkheid te ontvallen.