

Vergaderjaar 2000–2001

21 501-18

Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid

Nr. 131

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 oktober 2000

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 4 oktober 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de **EEG-verordening nr. 1408/71 (EU-sociale zekerheidscoördinatie)** (21 501–18, nr. 126).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Stroeken** (CDA) vindt een vereenvoudiging van sociale zekerheidsstelsels binnen de EU van groot belang. Daarbij staat voor het CDA het uitgangspunt van subsidiariteit voorop. Het voorstel van de EC is verstrekkend en de staatssecretaris is nogal afhoudend in zijn reactie. Het zal best kloppen dat gemiddeld 1,5% van de bevolking in een EU-lidstaat uit een andere lidstaat afkomstig is, maar dat percentage ligt natuurlijk veel hoger in de grensregio's. In het kader van het Europa van de toekomst zullen de problemen aldaar echt moeten worden opgelost. Opvallend is dat de sociale partners de reactie van de regering in het algemeen niet onderschrijven; dat kan de nodige gevolgen hebben voor het gewenste draagvlak.

De heer Stroeken stemt in met een uitbreiding van de werkingssfeer naar niet-actieven en derdelanders. Verwacht de staatssecretaris dat een onderzoek naar de rechtsgrondslag van deze uitbreiding iets concreets zal opleveren? Waarom komt hij niet zelf met een oplossingsrichting? De door de Commissie voorgestelde formulering is inderdaad te ruim, maar aan de andere kant doet een limitatieve lijst tekort aan de nodige flexibiliteit. Een nader onderzoek naar de mogelijkheden terzake is op zijn plaats. Wat vindt de staatssecretaris van de mogelijkheid van grensoverschrijdende CAO's?

Waarom heeft het kabinet geen standpunt ingenomen over de niet-substantiële arbeid? Is de incongruentie tussen de fiscale 183-dagengrens en de 12-maandengrens in de verordening oplosbaar?

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GroenLinks), Balkenende (CDA), Van Gent (GroenLinks), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD) en Snijder-Hazelhoff (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (RPF/GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walssem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD), Klein Molekamp (VVD) en Van der Hoek (PvdA).

De heer Stroeken kan instemmen met het standpunt van het kabinet inzake de zeelieden en het vlagcriterium.

Gecombineerd met de uitbreiding van de personele werkings sfeer kan het voorstel van de Commissie met betrekking tot de gelijke behandeling inderdaad vergaande consequenties hebben. Zijn er alternatieven denkbaar die meer recht doen aan de gelijke behandeling in de EU maar minder verstrekkende gevolgen hebben?

De heer Stroeken kan zich vinden in het standpunt van het kabinet met betrekking tot de kosten van de medische zorg. Kan de staatssecretaris aangeven waarom hij niet kan instemmen met het voorstel van de Commissie met betrekking tot het zoeken van werk in een andere lidstaat met behoud van uitkering en het recht van werklozen uit een andere lidstaat op bijvoorbeeld scholing? Dezelfde vraag kan worden gesteld als het gaat om het voorstel van de Commissie om voortaan ook aan gedeeltelijke of door onvoorziene omstandigheden werkloos geworden grensarbeiders het recht op een uitkering te geven. Is een keuzemogelijkheid voor de desbetreffende werknemers een beter alternatief?

De heer Stroeken kan niet instemmen met het standpunt van de staatssecretaris met betrekking tot geneeskundige verzorging van gezinsleden van grensarbeiders en postactieve grensarbeiders. De arresten-Kohl en -Decker wijzen immers in de richting van een keuzemogelijkheid en ook veel zorgverzekeraars werken eraan mee dat Nederlanders ook in het buitenland gezondheidszorg kunnen genieten.

Ten slotte vraagt de heer Stroeken of er sprake is van co-decisie van het Europees Parlement. De kans is gering dat uiteindelijk alle EU-lidstaten op één lijn komen te zitten en hij hoopt dat de regering haar best zal doen om zo veel mogelijk te bereiken voor de grensarbeiders. Het is overigens jammer dat de EC haar voorstellen niet heeft voorzien van een toelichting, want dat kan leiden tot de nodige interpretatieverschillen.

De heer **Santi** (PvdA) waardeert de geïntegreerde benadering van de notitie, maar vindt de invalshoek van het kabinet wel erg nationaal gericht nu er nauwelijks wordt getracht om belemmeringen in de sfeer van de sociale zekerheid op de Europese arbeidsmarkt weg te nemen. Slechts één voorstel van de EC wordt positief gewaardeerd en het kabinet baseert zijn standpunten vrijwel uitsluitend op de vraag hoeveel het Nederland kost. Dat zou wel eens ten koste kunnen gaan van de doelstelling om de arbeidsmobiliteit te vergroten. Het creëren van een Europese arbeidsmarkt en het werven van personeel uit andere lidstaten brengt nu eenmaal bepaalde verplichtingen met zich mee. De heer Santi vindt het een zwakgebod dat veel voorstellen worden afgewezen en er tegelijkertijd geen alternatieven worden geformuleerd. Hoe oordelen andere lidstaten over de voorstellen en wanneer wordt het SER-advies over arbeidsmobiliteit in het algemeen verwacht?

Getuige zijn reactie op het voorstel van de EC om het recht op uitkering te verlengen tot zes maanden bij het zoeken naar werk in een andere lidstaat, toont het kabinet niet veel bereidheid om dat proces te vergemakkelijken. Gezien de krappe arbeidsmarkt in Nederland ligt het tegendeel eerder voor de hand. De heer Santi kan in ieder geval wél instemmen met het voorstel van de Commissie op dit punt. Het is wellicht niet zinvol om werklozen uit andere lidstaten allerlei scholingsfaciliteiten te bieden, maar dat neemt niet weg dat arbeids- en uitzendbureaus kunnen worden ingezet bij specifiek op hen gerichte scholingsprogramma's als het leren van de Nederlandse taal.

Waarom stemt het kabinet niet in met de positieve reacties van het LISV, de STAR en de sociale partners in de bouw op het voorstel van de EC met betrekking tot het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen aan grensarbeiders? Is gedacht aan de mogelijkheid om Nederlandse en buitenlandse arbeidsbureaus te laten samenwerken als het gaat om begeleiding en controle? De heer Santi sluit zich aan bij de woorden van de heer Stroeken over geneeskundige verzorging van gezinsleden van grensarbeiders en van postactieve grensarbeiders.

Het kabinet staat in principe positief tegenover de uitbreiding van de personele werkingssfeer met niet-actieven en derdelanders, maar ziet wat betreft laatstgenoemde categorie juridische problemen omdat met het oog op de Koppelingswet alleen sprake kan zijn van legale derdelanders. Het is nog maar de vraag of het Europese Hof deze opstelling zal accepteren. Ook hier dient de vraag te worden gesteld welke alternatieven de staatssecretaris heeft voor een wel adequate rechtsbasis. Hoe zal worden omgegaan met personen die het recht op verblijf in een lidstaat verliezen maar die wel legale termijnen hebben opgebouwd?

Wat betreft de materiële werkingssfeer verdient een niet-limitatieve opsomming de voorkeur, al was het maar om te voorkomen dat je telkens de regeling moet wijzigen.

Het ligt voor de hand om het probleem met betrekking tot de particuliere verzekeringen op nationaal niveau op te lossen door de woonplaatsseis van de verzekeringsmaatschappijen te verbieden als het personen betreft die al in het kader van de AWBZ verzekerd zijn. In het algemeen verdient het aanbeveling om op basis van meer kwantitatieve gegevens op het terrein van de budgetteringssystematiek e.d. oplossingsrichtingen te formuleren.

Ten slotte vraagt de heer Santi hoe groot de staatssecretaris de kans acht dat er op Europees niveau uiteindelijk consensus zal worden bereikt en wat de inzet van de regering daarbij is.

De heer **Weekers** (VVD) merkt op dat de ingewikkeldheid van de verordening in de hand wordt gewerkt door de vele uitzonderingen op de hoofdregels. Bovendien ontbreekt een toelichting waardoor een omvangrijke jurisprudentie nodig is om de verordening te kunnen interpreteren. Migrerende werknemers kunnen vaak moeilijk ontwaren wat hun rechtspositie is, hetgeen de gewenste arbeidsmobiliteit binnen de EU ernstig kan belemmeren. Het is al met al dringend gewenst de verordening te vereenvoudigen en de bezem te halen door tal van uitzonderingsclausules. Ook dienen verordeningen en bepalingen voortaan van een degelijke toelichting te worden voorzien. Een goede toelichting met consistent woordgebruik komt de duidelijkheid voor de burger ten goede en voorkomt onnodige juridisering.

In het EC-voorstel ontbreken evenals in de notitie van het kabinet een heldere probleemanalyse en de te bereiken doelstellingen. Op het terrein van sociale zekerheid kan worden gedacht aan harmonisatie – waarin de heer Weekers niets ziet –, integratie en coördinatie. Is ooit overwogen een communautair stelsel van sociale zekerheid te creëren naast de nationale stelsels? Eenieder die binnen de EU migreert zou daaraan dan moeten worden onderworpen waarbij terugkeer naar het thuislandstelsel niet mogelijk is. Als het standpunt wordt gehandhaafd dat sociale zekerheid een exclusieve nationale aangelegenheid is, is dan ooit overwogen om aan te sluiten bij het woonlandbeginsel? In de internationale fiscaliteit staat dit beginsel voorop en bovendien is het voor de gebruiker beter te begrijpen. Verschillen in en verschuivingen tussen fiscale behandeling en

sociale zekerheid leiden dan niet meer tot een jaarlijkse tombola. In ieder geval zal er sprake moeten zijn van een behoorlijke afstemming tussen fiscaal beleid en sociale zekerheid.

Heeft het kabinet een principiële keuze gemaakt voor wie de verordening moet gelden en wat eronder moet vallen? Wat verstaat het onder «sociale zekerheid» en komt dat overeen met hetgeen de EC eronder verstaat? Als dat begrip goed wordt gedefinieerd, hoeft er geen sprake te zijn van een limitatieve opsomming van typen regelingen die onder de verordening vallen en kan recht worden gedaan aan de dynamiek van de sociale zekerheid. Als het kabinet CAO-regelingen al algemeen verbindend verklaart, dienen ze wél – en dan pro rato – te worden opgenomen in de verordening.

De heer Weekers mist ook een kwantitatieve analyse. Hoeveel Nederlanders – niet alleen grensarbeiders – zijn werkzaam in een andere EU-lidstaat? Hoeveel mensen ervaren knelpunten in de verordening? Hoeveel mensen komen onder de verordening te vallen als de wijzigingen worden doorgevoerd? Hoe groot is de groep voor wie de verordening nadelige effecten heeft en hoe groot is de groep derdelanders eigenlijk? Ook ontbreekt het inzicht in de kosten. Wat zijn de financiële gevolgen van de uitbreiding van de personele en de materiële werkingssfeer? Opvallend is dat het fiche over het commissievoorstel van vorig jaar november geen Nederlands belang aanwezig achtte, maar dat de staatssecretaris nu uitsprekt dat de bepaling betreffende de gelijke behandeling het Nederlands stelsel van volksverzekeringen ondermijnt.

Waarom heeft de EC zich niet beperkt tot het daadwerkelijk vereenvoudigen van de verordening en waarom zijn er politiek-gevoelige elementen aan toegevoegd? Kan de staatssecretaris een inschatting maken van het verdere verloop van het proces? In de notitie ontbreken helaas de visie van de staatssecretaris op het proces van arbeidsmobiliteit in de EU en de alternatieven in geval van afwijzing van het EC-voorstel. Misschien wil de staatssecretaris die alsnog – eventueel schriftelijk – geven.

De heer Weekers zegt in te kunnen stemmen met het standpunt van de staatssecretaris met betrekking tot de uitbreiding met niet-actieven en derdelanders. Wel vindt hij het van belang dat de gevolgen van dit standpunt in kaart worden gebracht. Hij sluit zich aan bij de vragen van de heer Stroeken over de positie van grensarbeiders, ziektekosten e.d.

De heer Weekers kan zich ook vinden in het standpunt van de staatssecretaris met betrekking tot de mogelijkheid om met behoud van uitkering werk te zoeken in een andere lidstaat. Hetzelfde geldt voor het verzorgen van scholing ten behoeve van werklozen uit andere lidstaten, maar scholing in de Nederlandse taal en beroepskwalificaties ten behoeve van sectoren waar sprake is van krapte op de arbeidsmarkt moet wel mogelijk zijn. Het zendende land hoeft dan geen uitkering te betalen, terwijl het ontvangende land gekwalificeerde arbeidskrachten krijgt. In Duitsland en België is er bijvoorbeeld een overschot aan verpleegkundigen, terwijl daaraan in Nederland grote behoefte is.

Wat betreft het van toepassing verklaren van het werklandbeginsel op de WW-uitkeringen heeft de staatssecretaris gelijk dat misbruik moet worden voorkomen. Er is echter ook wel iets te zeggen voor het standpunt van de EC en de sociale partners. Wellicht dat met enige creativiteit de controle-mogelijkheden kunnen worden vergroot. Een meer constructieve benadering van de staatssecretaris zou kunnen leiden tot een win-winsituatie.

Ten slotte meent de heer Weekers dat het uitermate zinvol is als het advies van de commissie-Linschoten over de grensarbeid wordt betrokken bij het komende algemeen overleg over dat onderwerp.

Mevrouw **Schimmel** (D66) vindt de verordening niet een vereenvoudiging, maar een uitbreiding. Zij is het eens met het voorstel van de Commissie waar het betreft het keuzerecht van gezinsleden van grensarbeiders en het keuzerecht voor postactieve grensarbeiders met betrekking tot een geneeskundige behandeling. Ook kan zij zich vinden in het voorstel van de Commissie wat betreft de uitbreiding van de WW-zoekperiode van drie tot zes maanden. Het is de vraag of het wantrouwen van het kabinet in de handhavingsmogelijkheden in andere landen wel terecht is, vooral ook nu dat wantrouwen bij het dossier van het vrije verkeer van goederen en diensten veel minder is. Verder is zij het eens met het Commissievoorstel met betrekking tot scholingsfaciliteiten voor werknemers. De terughoudende opstelling van het kabinet in deze tijden van krapte op de arbeidsmarkt valt moeilijk te begrijpen. Mevrouw Schimmel kan ook instemmen met het Commissievoorstel om het werkland bevoegd te verklaren om werkloosheidsuitkeringen te doen aan grensarbeiders.

Twijfels kunnen er worden uitgesproken over het standpunt van het kabinet over de afrekeningssystematiek als het gaat om de kosten van verstrekkingen aan verzekerden, ook al is duidelijk dat het voorstel van de Commissie niet goed aansluit bij het Nederlandse stelsel.

Mevrouw Schimmel is voorstander van een limitatieve opsomming van regelingen die onder de verordening moeten vallen. Het opnemen van CAO-regelingen e.d. komt de helderheid inderdaad niet ten goede. Hoe moet echter worden omgegaan met pensioenen?. Ook is zij het eens met de staatssecretaris als het gaat om het vlagcriterium. Kiest het kabinet voor de vestigingsplaats van de werkgever of van de vlootbeheerder als uitgangspunt? Het uitbreiden van de verordening met derdelanders is een goede zaak, maar daarvoor moet dan wel een goede juridische grondslag worden gevonden. Welke gevolgen heeft het voor de opstelling van het kabinet als de zoektocht nergens toe leidt?

Afsluitend merkt mevrouw Schimmel op het kabinet in het algemeen te terughoudend te vinden. Zij wil graag het voortgangsverslag van het Franse voorzitterschap ontvangen.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** benadrukt allereerst dat de inventarisatiefase nog niet is afgesloten en dat pas over anderhalf jaar zal worden gestart met de onderhandelingen. Op dit moment zijn nog niet eens exact de standpunten van de diverse lidstaten bekend en voordat met de onderhandelingen wordt begonnen, zal de Kamer nader worden geïnformeerd over de stand van zaken in EU-verband. Verder lijkt het hem het beste om de vragen op het terrein van VWS aan de orde te stellen tijdens het komende overleg over grensarbeid c.a.

Vrij verkeer van personen is inderdaad een van de belangrijkste uitgangspunten van de EU. Het feit dat er nog relatief weinig grensoverschrijdend wordt gewerkt, heeft niet zozeer te maken met de sociale zekerheid als wel met cultuur, taal e.d. Voorzover echter aspecten van sociale zekerheid een belemmering vormen, moeten ze zoveel mogelijk worden weggenomen en met het oog daarop is verordening 1408/71 gemaakt. In de verordening wordt in het algemeen uitgegaan van het werklandbeginsel. Toepassing van het woonlandbeginsel zou concurrentieverstorende effecten kunnen hebben, maar het werklandbeginsel spoort inderdaad niet met de interna-

tionale fiscaliteit waar het woonlandbeginsel centraal staat. Dit punt verdient aandacht en dat komt ook tot uiting in de verdrags- onderhandelingen op diverse terreinen. Harmonisatie van de sociale zekerheid ligt inderdaad niet voor de hand; sociale zekerheid is veelal een kern van de nationale politiek en moet zo dicht mogelijk bij de burger worden bedacht en uitgevoerd. Aan een apart Europees systeem van sociale zekerheid, dat dan zou moeten gelden voor migrerende werknemers, zitten erg veel technische maar ook principiële problemen vast. Het lijkt de staatssecretaris dat vooralsnog niet met de uitwerking van deze gedachte kan worden begonnen.

Een niet-limitatieve opsomming van regelingen die onder de verordening vallen, leidt tot minder regels, maar tegelijkertijd ook tot meer jurisprudentie. Bovendien zijn aan een niet-limitatieve lijst grote uitvoerings- technische bezwaren verbonden. Hoe moeten Nederlandse instanties erachter komen dat een persoon in het buitenland bijvoorbeeld onder het regime van een CAO heeft gewerkt? De discussie over een eenduidige definitie van het begrip «sociale zekerheid» wordt al heel lang gevoerd, maar is nog steeds niet afgerond en het ziet er niet naar uit dat dat binnenkort zal gebeuren. Daarvoor zijn de verschillen te groot. Er valt niet aan te ontkomen om van geval tot geval te bepalen wat er wel en niet onder valt. In de EU komen de beslissingen via de merkwaardige combinatie van co-decisie en unanimiteit tot stand, maar in het algemeen lukt het aardig omdat de lidstaten overtuigd zijn van de noodzaak te komen tot een goede Europese regeling. Het is echter uitgesloten dat overeenstemming zal worden bereikt over een niet-limitatieve lijst.

De staatssecretaris deelt vervolgens mee het LISV te vragen een onderzoek in te stellen naar de knelpunten, verbonden aan uitbreiding van de periode waarin met behoud van uitkering werk kan worden gezocht in een ander land. Hij meent dat zijn bezwaren tegen het voorstel om het werkland bevoegd te verklaren om werkloosheidsuitkeringen te verstrekken aan grensarbeiders afdoende zijn verwoord in de notitie. Men kan van grensarbeiders moeilijk verwachten dat zij elke dag over de grens moeten om te gaan stempelen. Het introduceren van een keuzerecht kan leiden tot ongewenste vormen van shoppen. Het denken over deze kwestie staat overigens niet stil en in de toegezegde notitie zal ook hierover het nodige worden gemeld. Samenwerking met arbeidsbureaus in de buurlanden is overigens een zeer moeizame affaire.

Het kabinet staat positief tegenover de uitbreiding van de personele werkingssfeer van de verordening met derdelanders, maar kan niet instemmen met de door de Commissie voorgestelde rechtsbasis. In de onderhandelingen over de aanpassing van het EU-verdrag wordt ook hieraan aandacht besteed en wellicht dat in Nice knopen kunnen worden doorgehakt. De Nederlandse eis met betrekking tot het legaal verblijven levert geen problemen op in het kader van het EU-verdrag. De verordening bepaalt evenals de Koppelingswet dat bij illegaal verblijf legale tijdvakken in het verleden niet van toepassing zijn.

Wat betreft het recht voor werklozen uit andere lidstaten op voorzieningen als scholing is nader onderzoek nodig. Dit hoofdstuk is zelfs nog niet in de inventarisatiefase aan de orde, maar dat zal zeker gebeuren.

Het SER-advies over arbeidsmobiliteit zal begin 2001 verschijnen. Wat betreft de niet-substantiële arbeid merkt de staatssecretaris op dat het huidige detacheringsbeleid moet terugkomen in een nieuwe tekst.

Voor de kwestie van de pensioenen bestaat aparte regelgeving. Op dit punt zijn er momenteel geen grote problemen.

De staatssecretaris is ook de mening toegedaan dat Europese bepalingen een goede toelichting nodig hebben. Dat kan veel jurisprudentie schelen en de regering zal zich daar hard voor maken. Hij merkt ten slotte nog op dat het rapport van de commissie-Linschoten pas einde van dit jaar zal verschijnen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Stroeken** (CDA) benadrukt dat de problematiek van de grensarbeid niet mag worden onderschat en dat die problematiek alleen maar kan worden opgelost als de wil daartoe aanwezig is. Het lijkt hem dat in overleg met België en Duitsland heel goed een oplossing kan worden gevonden voor de woonland-werklandproblematiek.

De heer **Santi** (PvdA) hoopt dat in de toegezegde notitie keuzes en alternatieven zullen staan tegen de achtergrond van het grote belang van een vrij verkeer van personen in de EU. Nu er voor invaliditeit wel een pro-ratoregeling is getroffen, doet zich de vraag voor waarom dit niet is gebeurd bij de gepensioneerden en de afrekeningssystematiek bij verzekeringen.

De heer **Weekers** (VVD) proeft in het antwoord van de staatssecretaris de bereidheid om naar constructieve oplossingen te zoeken in de komende anderhalf jaar. Het is overigens jammer dat in de afgelopen maanden al niet enkele onderzoeken zijn uitgevoerd. Hij is het eens met de staatssecretaris dat het niet de bedoeling kan zijn dat Nederlandse ziekenfondsen uitkeringen verstrekken waarvoor geen premies zijn betaald, maar vindt toch dat gestreefd moet worden naar een pro-ratoregeling.

Mevrouw **Schimmel** (D66) vindt dat Nederland in de onderhandelingen heel sterk zijn eigen positie moet bepalen, maar dat dat niet per se een afhoudende positie hoeft te zijn. Het zou immers te betreuren zijn als Nederland op het lijstje van «wil-nietlanden» terechtkomt.

De **staatssecretaris** herhaalt dat de toegezegde notitie zal verschijnen voordat Nederland zijn standpunt voor de onderhandelingen heeft bepaald. Er zal nog nader worden gekeken naar de ins en outs van pro-ratoregelingen die in het algemeen uit administratief oogpunt erg lastig zijn.

De voorzitter van de commissie,
Terpstra

De griffier van de commissie,
Nava