

Vergaderjaar 2006–2007

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2007

De leden van de verschillende fracties vertegenwoordigd in uw Commissies, hebben tijdens een Algemeen Overleg van die Commissies met de minister van Financiën en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 6 december jl. over de grensarbeidersproblematiek (26 834, nrs. 9, 10 en 11) mij ter schriftelijke beantwoording een viertal vragen gesteld. Het verslag van dat overleg is vastgesteld op 27 december 2006 (26 834, nr. 12).

Ik bericht u het volgende.

1. Gevolgen invoering Zvw voor het inkomen van dubbelgepensioneerden

De eerste vraag betreft een verzoek om inzicht in de gevolgen van de invoering van de Zvw voor het inkomen van dubbelgepensioneerde grensarbeiders, met daaraan gekoppeld een vraag om extra compenserende maatregelen voor deze categorie.

Ik merk hierover het volgende op.

Op grond van de Europese sociale zekerheidsverordening (Verordening (EEG) nr. 1408/71) is op rechthebbenden op een pensioen in beginsel de wetgeving van het woonland van toepassing. Als zij naast een pensioen uit het voormalige werkland ook een pensioen uit het woonland hebben, krijgen zij verstrekkingen ten laste van dat woonland, als zij ook verzekerd zijn ingevolge de sociale zekerheidswetgeving van het woonland. Zijn zij niet verzekerd in het woonland, maar zouden zij verzekerd zijn ingevolge de wetgeving van het voormalige werkland als zij daar zouden wonen, dan hebben zij recht op zorg in het woonland, ten laste van het voormalige werkland.

Dat laatste was, vóór de invoering van de Zvw, het geval ten aanzien van dubbelgepensioneerde grensarbeiders, indien zij niet verzekerd waren ingevolge de Ziektenwet. Dat kwam, omdat, anders dan in (bijna) heel Europa, deze sociale ziektekostenverzekering niet op de hele bevol-

king van toepassing was. Omdat zij recht hadden op zorg ten laste van Duitsland of België, betaalden zij ook daar de premies. Deze zijn aanzienlijk lager dan de Nederlandse, niet alleen omdat het premiepercentage voor gepensioneerden heel laag ligt, maar ook omdat men uitsluitend premie betaalt over het Belgische of het Duitse pensioen (en dus niet over het Nederlandse) en men geen AWBZ-premie betaalt.

Met de inwerkingtreding van de Zvw heeft Nederland een stelsel dat in Europees opzicht gebruikelijk is (van toepassing op iedereen) en is dus de hoofdregel van de Verordening gaan gelden: men werd volledig Nederlands verzekerd. Gevolg was dat de voorheen niet-ziekenfondsverzekerde dubbelgepensioneerden wat betreft hun netto-inkomen, in een zelfde positie kwamen te verkeren als de dubbelgepensioneerden die voorheen ziekenfondsverzekerd waren en daarmee in eenzelfde positie als alle andere ingezetenen van Nederland. Hun aanspraken zijn niet gewijzigd. Men ging voor hetzelfde verstrekkingenpakket de Nederlandse premies betalen. Ingevolge de Nederlandse wetgeving betaalt men, naast de nominale Zvw-premie, ook een inkomensafhankelijke Zvw-premie over het wereldinkomen, dus zowel over het Nederlandse, als over het buitenlandse pensioen. De AWBZ-premie over het wereldinkomen kwam daar ook bij.

Dat betekende een aanzienlijke inkomensachteruitgang, groter dan die zich heeft voorgedaan voor andere groepen die ook aanzienlijk hebben ingeleverd (bijvoorbeeld mensen met een dienstverband van enkele uren met inkomen uit dienstverband en ander niet verzekeringsplichtig inkomen) en die vergelijkbaar is met de inkomensgevolgen voor voorheen niet-ziekenfondsverzekerde rechthebbenden op een Nederlands pensioen die in een EU-lidstaat of een verdragsland wonen. Voor de eerste categorie is, naast de algemene compenserende maatregelen (zorgtoeslag, fiscale aanpassingen) niets extra's gedaan; voor de tweede categorie is naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak een systeem van woonlandfactoren ingevoerd, waarbij de verschuldigde premie in verhouding is gebracht met de gemiddelde kosten van zorg in het woonland. Het is voor de betrokkenen heel vervelend dat men qua koopkracht heeft moeten inleveren, maar feit blijft dat betrokkenen in het verleden een financieel bevoorrechte positie hebben gehad, terwijl bovendien één van de doelstellingen van de stelselwijzigingen nu juist is geweest aan dat soort, uit oogpunt van onderlinge solidariteit ongerechtvaardigde, voordelen een einde te maken. Compenseren van dit beoogde effect zou daarom strijden met die beoogde doelstelling van de stelselwijziging en zou bovendien ook een roep om extra compenserende maatregelen kunnen veroorzaken van andere categorieën financieel benadeelde personen. Daarom ben ik niet voornemens deze categorie grensarbeiders anders financieel te compenseren dan is gebeurd voor de rest van de bevolking.

2. Gevolgen arrest Nikula op de positie van dubbelgepensioneerden

De tweede vraag betreft de gevolgen van het arrest Nikula op de positie van in Nederland wonende, dubbelgepensioneerde grensarbeiders. Ik ben van mening dat de uitspraak geen gevolgen heeft voor de premiebetaling van deze categorie voormalige grensarbeiders. Ter toelichting op mijn standpunt merk ik het volgende op.

Arrest

Op 18 juli 2006 heeft het Hof uitspraak gedaan in de zaak Nikula. De zaak betrof een persoon die met een Zweeds pensioen en een Fins pensioen in Finland woonde.

De rechtsvraag in deze zaak was of artikel 33, eerste lid, van de Europese

sociale zekerheidsverordening (hierna: de Verordening) eraan in de weg staat dat wanneer op grond van artikel 27 van de Verordening het recht op zorg volledig ten laste komt van het woonland, niet alleen premie wordt geheven over in het woonland ontvangen pensioenen, maar ook over uit een andere lidstaat ontvangen pensioenen, op voorwaarde dat de bijdrage of premie voor de ziektekostenverzekering niet hoger is dan het bedrag van het in het land van de woonplaats ontvangen pensioen. Finland stelde zich in deze zaak, anders dan Nederland in de zaak Johann (C-66/05), op het standpunt de premie te beperken tot het bedrag dat het aan pensioen uitkeert. Het Hof heeft uitgesproken dat artikel 33 zich, in de in de vraagstelling genoemde omstandigheden, tegen premieheffing over buitenlandse pensioenen niet verzet, «voor zover de bijdrage of premie voor de ziektekostenverzekering niet hoger is dan het bedrag van het in het land van de woonplaats ontvangen pensioen». Ik ga er vanuit dat het Hof heeft bedoeld zich met de aangehaalde toevoeging te beperken tot de exacte vraagstelling. Over de uitspraak van het Hof merk ik verder nog op, dat de beperking die het Hof in Nikula aanbrengt met betrekking tot de inhouding, in Nederland zou betekenen dat het totale bedrag dat aan ziektekostenpremie wordt geheven van betrokkenen (inkomensafhankelijke AWBZ-premie, nominale Zvw-premie en inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage) niet hoger mag zijn dan het bedrag dat Nederland aan pensioen uitkeert. Dat leidt tot ongelijke behandeling met alle andere Nederlandse verzekerden, bij wie een dergelijke maximering niet wordt aangebracht.

Ter illustratie: wanneer een pensioengerechtigde 95% van zijn pensioeninkomsten uit een andere lidstaat ontvangt en slechts 5% aan Nederlandse AOW, dan zou deze persoon 100% gezondheidszorg krijgen tegen een ziektekostenpremie die is gebaseerd op 5% van zijn inkomen. Het andere pensioenbetalende land mag namelijk geen premie heffen bij betrokkene omdat de kosten van de zorg ten laste van Nederland komen. Nederlandse verzekerden die geen buitenlandse pensioeninkomsten hebben, betalen daarentegen wel op basis van 100% van hun inkomen ziektekostenpremie. Dat zou ertoe leiden dat Nederlandse verzekerden zonder buitenlandse pensioeninkomsten de kosten subsidiëren die de overheid maakt voor gepensioneerden die pensioeninkomsten uit andere lidstaten ontvangen.

Toepassing binnen Nederland

Met betrekking tot de situatie van personen die in Nederland wonen en zowel een pensioen uit Nederland als een pensioen uit een andere lidstaat ontvangen, stel ik mij op het standpunt dat primair artikel 13, tweede lid, onder f, van de Verordening van toepassing is op grond waarvan in dit geval de Nederlandse wettelijke regeling op betrokkenen van toepassing is. Ik kom dan aan de toepassing van de artikelen 27 en 33 van de Verordening niet meer toe. Ook de Belastingdienst heeft zich in een nog lopende procedure over dit onderwerp inmiddels op hetzelfde standpunt gesteld. In dit verband wijs ik erop dat artikel 27 oorspronkelijk geschreven was voor het geval er twee wetgevingen van toepassing zouden zijn. Vóór de invoering van artikel 13, 2, f, van de Verordening kon dat het geval zijn ten aanzien van rechthebbenden op een pensioen. Titel II van de Verordening kende destijds geen regels voor de aanwijzing van de toepasselijke wetgeving voor deze categorie. Artikel 27 voorkomt in die optiek dubbele verzekering en artikel 33 in het verlengde daarvan, dubbele premiebetaling. Het Hof zich nog nooit uitgesproken over de verhouding tussen beide artikelen. Naar mijn mening wordt met artikel 27, in het licht van artikel 13, 2, f, van de Verordening, alleen nog maar het uitgangspunt bevestigd dat men in beginsel recht heeft op verstrekkingen volgens de regelgeving van het woonland.

In dat licht heeft artikel 33 alleen zin voor gevallen waarin het dragen van

de zorgkosten wèl uitsluitend aan de orde is vanwege de in artikel 33, eerste lid bedoelde situaties, namelijk indien er louter sprake is van een verdragsrecht, zonder daadwerkelijke verzekering. Dat is het geval als de wetgeving van het woonland weliswaar is aangewezen, maar dat niet tot verzekering leidt omdat niet is voldaan aan de nationale aansluitingsvoorwaarden (artikel 28 van de Verordening) of omdat de wetgeving van het woonland weliswaar voorziet in een recht op verstrekkingen maar het woonland geen pensioen betaalt (artikel 28bis van de Verordening). In die gevallen komen de zorgkosten ten laste van het andere pensioenbetalende land. In die situaties zou dat andere land, zonder een bepaling als artikel 33, geen mogelijkheid hebben om een bijdrage van de rechthebbenden te heffen (titel II van de Verordening wijst immers de wetgeving van het woonland aan). Een «vangnetbepaling» à la artikel 33 is dan nodig om een dergelijk ongewenst gevolg te voorkomen.

Gelet op het voorgaande acht ik Nederland in de hier geschetste situatie dan ook bevoegd bij de in Nederland wonende dubbelgepensioneerden premie te innen over het wereldinkomen, met toepassing van de nationale wetgeving en zonder dat de hoogte van de premie wordt beperkt tot pensioenbedragen die in Nederland worden betaald.

Daarenboven ben ik van mening dat de rechtsvraag in Nikula ging over de wijze van berekening van de bijdrage, die een persoon op grond van artikel 33 van de Verordening verschuldigd is, *als de toepasselijke wetgeving het bedrag van de verschuldigde bijdrage beperkt tot pensioenen die in het woonland worden uitgekeerd.*

Het Hof heeft zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 33 zich ertegen verzet, dat een lidstaat premie inhoudt over het wereldinkomen als de toepasselijke wettelijke regeling (zoals de Nederlandse) het bedrag daarvan *niet* beperkt tot pensioenen die in het woonland worden uitgekeerd.

Deze vraag lag wel voor in de infractieprocedure die door de Europese Commissie tegen Nederland was aangespannen in de zaak Johann. Deze infractieprocedure is echter door de Commissie ingetrokken nadat het Hof in Nikula had uitsproken dat het heffen over wereldinkomen Europeesrechtelijk in orde was. Nu het Hof niet de kans heeft gekregen zich uit te spreken tegen de Nederlandse handelwijze, vind ik dit een argument te meer voor mijn stelling dat Nederland zonder beperkingen kan doorgaan met inhouding van de bijdrage over het wereldinkomen op basis van de nationale wetgeving.

In dit verband wil ik er nog op wijzen, dat de gemoderniseerde Verordening nr. 883/04 uitdrukkelijk toestaat dat buitenlandse inkomsten op dezelfde wijze aan premieheffing worden onderworpen als binnenlandse inkomsten. De toepassing van deze nieuwe Verordening wacht momenteel nog op de afronding van de daarbij horende toepassingsverordening (naar verwachting 2009). Het arrest Nikula betreft dus een tijdelijke situatie. Zodra de nieuwe Verordening toegepast wordt, is er geen enkele rechtsgrond meer om binnen of buiten Nederland de heffing van de ziektekostenpremie te beperken tot het door Nederland uitgekeerde pensioen.

3. De positie van WAO-ers

De derde vraag betreft de positie van WAO-ers. WAO-ers zijn eveneens gepensioneerd in de zin van de Verordening. In tegenstelling tot de AOW was de WAO per definitie rechtsgrond voor verplichte verzekering ingevolge de Ziekenfondswet en verkeerden WAO-ers al sinds jaar en dag in de positie waarin door de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet ook de voorheen niet-ziekenfondsverzekerde AOW-ers per 1 januari 2006 kwamen te verkeren. Dat wil zeggen dat zij volgens de hoofdregel van de Verordening recht hadden (en hebben) op verstrekkingen ingevolge de

wetgeving van het woonland, uitsluitend ten laste van het woonland en tegen een premie die berekend werd op basis van de nationale wetgeving. Voor zover WAO-ers door het verkrijgen van een WAO-uitkering Nederlands verzekerd en premieplichtig werden (en dan ook met een inkomensachteruitgang konden worden geconfronteerd als zij daarvoor uitsluitend een buitenlands pensioen hadden, ten laste van het buitenland in Nederland recht hadden op verstrekkingen en volgens de buitenlandse regelgeving premie betaalden), heeft deze groep voor zover mij bekend nooit aangedrongen op inkomenscompenserende maatregelen.

Indien u met deze vraag bedoelde te vragen of deze categorie als in het buitenland wonende verdragsgerechtigden ten laste van Nederland, ook in aanmerking komt voor de heffingskorting als zij in Nederland premie verschuldigd zijn, merk ik het volgende op.

In het buitenland wonende personen met recht op een WAO-uitkering die op grond van artikel 69 van de Zorgverzekeringswet een bijdrage verschuldigd zijn, komen in aanmerking voor het AWBZ-deel van de heffingskorting. Met de invoering van de Zvw is ook voor deze categorie van personen niet bedoeld een wijziging aan te brengen in hun positie met betrekking tot de gevolgen van de heffingskortingen. Deze mensen behouden het AWBZ-deel van de heffingskorting niet meer op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001, maar op grond van de Zvw juncto artikel 6.3.1., tweede lid van de Regeling Zorgverzekering.

4. Verplichte verzekering bij CZ?

Tenslotte is gevraagd of het juist is dat grensarbeiders verplicht zijn zich te verzekeren bij CZ. Dit, naar aanleiding van klachten die aan de Commissieleden ter kennis zijn gebracht.

Ik merk hierover het volgende op.

Buiten Nederland wonende grensarbeiders die in Nederland werken, vallen onder de Nederlandse wetgeving en zijn als gevolg daarvan verzekeringsplichtig ingevolge de Zvw.

Zij kunnen zich onder dezelfde voorwaarden als in Nederland wonende verzekeringsplichtigen verzekeren bij een verzekeraar naar keuze.

In Nederland wonende, maar buiten Nederland werkende grensarbeiders, vallen onder de wetgeving van het werkland, en zijn verzekerd ingevolge de wetgeving van hun werkland. Op grond van de Verordening hebben zij aanspraak op verstrekkingen die hen door «het orgaan van de woonplaats» (in de zin van de Verordening) worden verleend in de omvang en volgens de voorwaarden van de Nederlandse sociale ziektekostenverzekeringswetgeving (AWBZ en Zvw). Als gevolg van de inwerkingtreding van de Zvw biedt in Nederland een veelheid van verzekeraars een veelheid van verzekeringspolissen aan. In het internationale sociale zekerheidsverkeer is dit niet werkbaar omdat de buitenlandse partners (overheden of verzekeringsinstellingen) van te voren precies willen weten welke aanspraken hun in Nederland wonende verzekerden hebben en wat zij daarvoor aan Nederland moeten betalen. Daarom is gekozen voor het aanwijzen van één orgaan van de woonplaats. De betrokkenen hebben recht op de in de Zvw voorziene zorgvormen, in natura, en zonder eigen risico, zoals daaraan door die aangewezen zorgverzekeraar vorm is gegeven in het kader van de functiegerichte aansprakenomschrijving van de Nederlandse wetgeving. Dat is geformaliseerd in een nieuwe verordening, die, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2006, onlangs in werking is getreden. Uit het oogpunt van transparantie is het aanwijzen van het orgaan van de woonplaats gebeurd op basis van een aanbestedingsprocedure. Als orgaan van de woonplaats heb ik CZ aangewezen. Er is een overeenkomst afgesloten voor drie jaar, met een optie de overeenkomst na het derde contractjaar nog twee keer met een periode van een jaar te verlengen.

De Stichting Grensarbeid heeft mij enige tijd geleden al van haar klachten betreffende de dienstverlening door CZ in kennis gesteld. Ik heb deze klachten met brief van 22 november 2006 aan CZ voorgelegd. Met brief van 7 december 2006 heeft CZ hierop gereageerd. Uit de brief blijkt dat CZ met aanloopproblemen heeft gekampt. Een deel van de problemen is veroorzaakt doordat bestanden van ziekenfondsen (die voorheen als orgaan van de woonplaats fungeerden) veelal onjuist, onvolledig en/of niet tijdig zijn overgedragen aan CZ. De telefonische bereikbaarheid is sinds april van het vorige jaar weer op niveau. Ook waren er klachten dat CZ aan een substantiële groep van verdragsgerechtigden een minimum aanvullende verzekering zou hebben aangeboden. CZ heeft hen echter standaard een aanbod gedaan voor een minimum aanvullende verzekering. Deze kon met terugwerkende kracht gewijzigd of geannuleerd worden, waarbij een langere wijzigings- of opzegtermijn dan gebruikelijk gehanteerd is. Ik ben, na lezing van de reactie van CZ, tot de slotsom gekomen, dat CZ de aanloopproblemen adequaat heeft opgelost en ook overigens zijn taken naar behoren vervult. In het kader van een tussentijdse evaluatie naar de uitvoering van de functie van orgaan van de woonplaats, wordt CZ binnenkort door ambtenaren van mijn ministerie en van het CVZ bezocht.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink