

Bijlage 2

Wijziging coördinatieverordening sociale zekerheidsstelsels: indexatie van gezinsbijslagen, premieshoppen en handhaving A1-verklaringen

Tijdens het Algemeen Overleg van 30 november 2017 ten behoeve van de formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 7 december 2017 heb ik met uw Kamer van gedachten gewisseld over de Coördinatieverordening sociale zekerheid¹ en de Toepassingsverordening² (hierna samen aangeduid als Coördinatieverordeningen). Tijdens dit AO heb ik uw Kamer toegezegd voor de formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van maart een brief te sturen met de stand van zaken ten aanzien van het indexeren van gezinsbijslagen in de Europese Unie, met daarin ook meer informatie over het premieshoppen en over handhaving inzake de A1-verklaringen. Hieronder kom ik aan deze toezegging tegemoet.

Indexatie gezinsbijslagen

Achtergrond en stand van zaken

Er zijn door uw Kamer diverse moties aangenomen over het exportregime van de gezinsbijslagen binnen de EU. In de door uw Kamer aangenomen motie d.d. 4 december 2013 van het lid Heerma³ werd het kabinet verzocht om binnen Europa de discussie aan te gaan om te komen tot een exportverbod van de kinderbijslag binnen de Europese Unie. Op 3 maart 2016 volgde de motie-Schut-Welkzijn/Heerma⁴ waarin de regering werd verzocht zich hard te maken voor het zo snel mogelijk toepassen van het woonlandbeginsel bij de export van alle kindregelingen binnen de EU. Op 22 februari 2017 verzocht de motie van het lid Schut-Welkzijn⁵ de regering, te streven naar toepassing van het woonlandbeginsel bij de export van kindregelingen binnen de EU bij herziening van de coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels.

In het regeerakkoord⁶ heeft de huidige regering deze opdracht ter harte genomen en wordt aangegeven dat Nederland inzet op een aanpassing van de Coördinatieverordening waardoor de hoogte van de regeling past bij de kosten voor levensonderhoud in de betreffende lidstaat.

Tijdens ons laatste VAO op 30 november 2017 is hier nog de motie van het lid Wiersma c.s.⁷ aan toegevoegd welke de regering verzoekt zich te blijven inzetten op het verkrijgen van steun voor een woonlandbeginsel bij de gezinsbijslagen en hierbij te verkennen welke mogelijkheden om te komen tot toepassing van een woonlandbeginsel wel op grotere steun kunnen rekenen.

Tijdens de formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid van 7 december 2017 heb ik aangegeven dat Nederland een voorstander is van de mogelijkheid om de gezinsbijslagen te kunnen indexeren, waardoor de hoogte van de regeling past bij de kosten voor levensonderhoud in de betreffende lidstaat.

Tijdens het Algemeen Overleg van 30 november 2017 heb ik uw Kamer laten weten dat het binnen het huidige Europese krachtenveld onwaarschijnlijk is dat deze wijziging kan worden bewerkstelligd. Een groot aantal Europese landen vinden indexatie discriminerend. Ook ontbreekt steun bij de Europese Commissie, dat het initiatiefrecht voor wetgeving heeft. Naast Nederland hebben vier lidstaten (DUI, OOS, DEN en IER) zich uitgesproken als voorstander van indexatie. Het is nog niet duidelijk of de nieuwe Duitse regering het standpunt van de vorige handhaaft.

Gezien dit Europese krachtenveld heb ik tijdens het Algemeen Overleg van 30 november 2017 aangegeven dat ik mij zou beraden op mijn strategie met betrekking tot de indexatie van de gezinsbijslagen en te onderzoeken of er alternatieven zijn die tot hetzelfde doel leiden. Hieronder

¹ Verordening (EG) nr. 883/2004

² Verordening (EG) nr. 987/2009

³ Kamerstuk 33 750 XV, nr. 38

⁴ Kamerstuk 21 501-31, nr. 394

⁵ Kamerstuk 34 655, nr. 3

⁶ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 - 2021

⁷ Kamerstuk 21 501-31, nr. 469

zal ik hierop ingaan, nadat ik eerst kort uiteenzet hoe het Nederlandse exportbeleid van de gezinsbijslagen buiten de Europese Unie er uit ziet en hoe de huidige EU-coördinatierregels met betrekking tot de gezinsbijslagen er op dit moment uitzien.

Export van gezinsbijslagen buiten de EU

Het Nederlandse exportbeleid van de gezinsbijslagen buiten de Europese Unie is als volgt. Sinds 1 juli 2012 wordt de hoogte van de kinderbijslag buiten de Europese Unie aangepast aan het koopkrachtniveau van het ontvangende land. Dit is neergelegd in de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Ten aanzien van de gezinsbijslagen heeft het vorige kabinet er echter voor gekozen om na het introduceren van het woonlandbeginsel nog een stap verder te gaan, te weten het stopzetten van de export van gezinsbijslagen naar landen buiten de Europese Unie. Uitgangspunt van dit beleid is dat deze uit de belastingmiddelen gefinancierde uitkeringen bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Voor zover voor het onderhoud van kinderen van staatswege ondersteuning moet worden geboden, is dit de verantwoordelijkheid van het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt. Dit standpunt is verwoord in de memorie van toelichting bij de Wet herziening export kinderbijslag (Whek)⁸. Zoals gezegd geldt de Whek alleen voor landen buiten de Europese Unie.

Export gezinsbijslagen binnen de EU

Als iemand recht heeft op gezinsbijslagen in een bepaalde EU-lidstaat, moet deze gezinsbijslag, op grond van de Coördinatieverordening sociale zekerheid, ook worden uitbetaald voor kinderen die in een andere EU-lidstaat wonen. Wanneer de rechthebbende ouder en het kind niet in dezelfde lidstaat wonen wordt gesproken van export. Het is mogelijk dat voor één en hetzelfde kind zowel de vader als de moeder recht heeft op gezinsbijslagen. Om dubbele toekenning te voorkomen zijn er prioriteitsregels die bepalen welke lidstaat prioritair bevoegd is en welke lidstaat slechts hoeft aan te vullen wanneer er in deze lidstaat een hogere aanspraak is. Deze regels zorgen ervoor dat landen zoals Nederland waar relatief veel arbeidsmigranten werken vaak prioritair bevoegd zijn voor de betaling van gezinsbijslagen of (relatief) hoge aanvullingen moeten betalen richting de landen van herkomst waar de kinderen zijn achtergebleven.

Strategie

In lijn met onze nationale wetgeving en de verschillende moties vanuit uw kamer, zie ik twee mogelijkheden om de export van gezinsbijslagen te verlagen. De eerste is het creëren van de mogelijkheid om de gezinsbijslagen te kunnen indexeren. Zoals ik hierboven heb aangegeven, is het gezien het huidige Europese krachtenveld onwaarschijnlijk dat dit kan worden bewerkstelligd. Een tweede mogelijkheid is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de betaling van gezinsbijslagen wordt verlegd van het werkland van de ouder naar het woonland van het kind. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de Whek dat voor zover voor het onderhoud van kinderen van staatswege ondersteuning moet worden geboden dit niet de verantwoordelijkheid is van het land waar de ouder woont, maar van het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt. Dit kan worden bereikt door de huidige prioriteitsregels aan te passen en het woonland van het kind prioritair bevoegd te maken en nog slechts een aanvulling te betalen uit het werkland. Wanneer lidstaten economisch convergeren en hun niveau van gezinsbijslagen ook vergelijkbaar wordt, zal deze optie – in tegenstelling tot indexatie – de export van gezinsbijslagen steeds verder reduceren.

Ik zal nu eerst nagaan hoe andere likeminded lidstaten tegenover dit alternatief staan. Vervolgens kan ik met hen een strategie bepalen hoe wij de steun voor dit alternatief verder kunnen uitbreiden. Het lijkt onwaarschijnlijk dat dit alternatief nog in de lopende wijziging van verordening 883/2004 kan worden meegenomen. Totdat ik meer weet over het draagvlak bij andere lidstaten en de Europese Commissie met betrekking tot dit alternatief, zal ik een tweesporenbeleid hanteren en blijven pleiten voor indexatie.

⁸ Kamerstuk 33 162, nr. 3, p. 2

Premieshoppen en handhaving A1-verklaringen

De Coördinatieverordeningen maken het onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat premies voor sociale verzekeringen worden afgedragen in een ander land dan het werkland. De werknemer die in twee of meer landen werkt en die minder dan 25% in zijn woonland werkt en voor het overige in een andere lidstaat of lidstaten werkt, is sociaal verzekerd in het land waar de werkgever is gevestigd (zie artikel 13 Verordening (EG) nr. 883/2004). Ook kan een werknemer die gedetacheerd is in een ander EU-land (of landen) gedurende maximaal twee jaar sociaal verzekerd zijn in het land van waaruit hij gedetacheerd wordt (zie artikel 12 Verordening (EG) nr. 883/2004). De socialezekerheidsuitvoeringsorganen geven A1-verklaringen af waarmee werknemers kunnen aantonen in welk land zij sociaal verzekerd zijn.

Cijfers

In 2016 zijn er door de Sociale Verzekeringsbank in totaal 98.687 A1-verklaringen afgegeven op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004. Hiervan werden er 28.394 afgegeven voor detacheringen (op basis van artikel 12 Verordening (EG) nr. 883/2004), 68.377 voor werk in twee of meer landen (op basis van artikel 13 Verordening (EG) nr. 883/2004) en 1.916 op basis van andere gronden (ambtenaren, zeevarenden etc). In hetzelfde jaar werden er in totaal 130.472 A1-verklaringen ontvangen voor mensen uit de EU/EER/CH om tijdelijk in Nederland te werken, waarvan 60.239 o.b.v. detacheren en 67.667 o.b.v. werk in twee of meer landen. De top 3 landen van herkomst is: 1) Polen: 55.671, 2) België: 25.542, en 3) Duitsland: 22.147. Wanneer alleen gekeken wordt naar de A1-verklaringen afgegeven voor detacheringen is de top 3 andersom: 1) Duitsland: 19.170, 2) België: 13.685, en 3) Polen: 10.663.

De gemiddelde duur van een detachering op basis van artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004 bedraagt 101 dagen.⁹ Dit getal komt overeen met voorgaande jaren. Zoals hierboven reeds aangegeven is de maximale duur van een detachering 24 maanden. Er is geen maximale termijn waarbinnen iemand op basis van artikel 13 kan werken in twee of meer lidstaten. Een veertiental lidstaten heeft gerapporteerd over de gemiddelde duur van deze activiteiten. De gemiddelde duur waarin personen actief zijn in twee of meer lidstaten bedraagt 306 dagen per afgegeven A1-verklaring.¹⁰

Premieshoppen

In de discussie met uw Kamer lijken verschillende beelden te bestaan over wat wordt verstaan onder premieshoppen. Ik heb een brede opvatting van dit begrip en versta hieronder het fingeren van situaties om premievoordelen te bereiken. Het gaat dan om oneigenlijk gebruik van de regelgeving met als doel kosten te besparen door het verlagen van de premielasten. Dit gebeurt bijvoorbeeld door werkgevers die gebruik maken van postbusondernemingen. In het vorige AO bleek echter dat sommige leden ook het inhuren van gedetacheerde werknemers als zodanig als premieshoppen zien. En dat daarom de termijn van 24 maanden zou moeten worden teruggebracht. In het onderstaande zal ik aangeven waarom ik deze mening niet deel. Ik zal daarnaast de implicaties schetsen van een verkorting van de detacheringstermijn van 24 maanden.

De aanwijsregels in de Coördinatieverordening zijn primair gebaseerd op het werklandbeginsel. Een persoon valt dus in beginsel onder de sociale zekerheidswetgeving van het land waar hij werkt. Een gedetacheerde werknemer kan echter gedurende twee jaar verzekerd blijven voor sociale zekerheid in het zendende land. Hoewel deze uitzondering het vrij verkeer van personen kan dienen, moet hij niet leiden tot oneerlijke concurrentie. Hiervoor is het belangrijk dat deze regel voldoende restrictief is vormgegeven en goed handhaafbaar is. Voordat een werknemer gedetacheerd kan worden moet er in beginsel aan de volgende voorwaarden worden voldaan: 1) de werknemer wordt uitgezonden om voor rekening van zijn werkgever te werken, 2) de

⁹ Europese Commissie, Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2016, p. 10

¹⁰ Idem, p. 41

werkgever verricht normaliter werkzaamheden in de zendende staat, 3) de werknemer verricht werkzaamheden als werknemer en is onderworpen aan de wetgeving van de uitzendende staat, 4) de werknemer wordt niet uitgezonden om een andere te vervangen, en 5) de detachering is voor maximaal 24 maanden.

In het debat wordt veel gerefereerd aan malafide werkgevers die situaties fingeren om premievoordelen te bereiken. Deze moeten uiteraard aangepakt worden. De meerderheid van de A1-verklaringen wordt echter afgegeven voor bonafide detacheringen. Dat detacheringen niet per definitie worden gebruikt om premies te ontlopen blijkt uit de cijfers die ik hierboven heb verstrekt. De landen die de meeste A1-verklaringen op basis van artikel 12 afgeven voor detacheringen richting Nederland zijn Duitsland en België. Dit zijn landen met een vergelijkbare (of zelfs hogere) premiedruk dan in Nederland.

De mogelijkheid om te kunnen worden gedetacheerd, beschermt gedetacheerde werknemers tegen een verbrokkelde sociale zekerheidsopbouw en moet bijdragen aan het realiseren van het vrije verkeer van werknemers. Zonder de detacheringmogelijkheid zullen mensen minder snel bereid zijn om tijdelijk in een ander land te werken. Ook werkgevers die gebruik willen maken van het vrij verkeer van diensten worden gefaciliteerd door deze mogelijkheid. Zowel werknemers, werkgevers als sociale zekerheidsinstellingen zouden met grotere administratieve lasten worden geconfronteerd wanneer deze termijn zou worden gereduceerd. Dit zou ten kosten gaan van de werking van de (Europese) arbeidsmarkt en daarmee de prestaties van onze economie.

De detacheringstermijn in de Coördinatieverordening heeft daarmee een andere functie dan de termijn in de detacheringsrichtlijn en hoeft daarom niet per definitie dezelfde lengte te hebben. De detacheringstermijn in de te herziene detacheringsrichtlijn is relevant voor het moment waarop de gedetacheerde werknemer aanspraak kan maken op de uitgebreide harde kern van arbeidsvoorwaarden, met o.a. het ontslagrecht uitgezonderd. Onder deze uitgebreide harde kern zouden - naast alle looncomponenten die onder «remuneration» vallen - bijvoorbeeld ook premies voor O&O-fondsen en verlofregelingen kunnen gaan vallen, zoals aangegeven in de brief van 25 oktober 2017 (Kamerstuk 21501-31 nr. 459, van 25 oktober 2017).

Als de detacheringstermijn in de Coördinatieverordening wordt verkort, betekent dit dat wanneer je in Nederland gaat werken je sneller onder het Nederlandse stelsel valt. Daar is op zich niets mis mee. Het betekent echter ook dat als een risico zich voordoet Nederland de Nederlandse uitkering moet betalen. Als de werknemer vervolgens terugkeert naar zijn land van herkomst zal de betreffende uitkering geëxporteerd moeten worden. Het verkorten van de detacheringstermijn, zal daarom naar alle waarschijnlijkheid een stijging van de export van uitkeringen betekenen. Bovendien komen deze werknemers daarmee dan ook gelijk in aanmerking voor bijvoorbeeld kinderbijslag en andere toeslagen en voorzieningen waar een gedetacheerde werknemer, zolang hij verzekerd is in het zendende land, nu geen recht op heeft.

Uit het bovenstaande blijkt ook dat er al vrij strikte criteria zijn waaraan getoetst moet worden voordat er sprake kan zijn van een rechtmatige detachering op basis van artikel 12. We moeten ervoor waken dat we detacheringen steeds moeilijker maken, zonder oog te hebben voor de constructies die worden opgetuigd op basis van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 883/2004 (werken in twee of meer lidstaten).

Een voorbeeld van een constructie die met enige regelmaat in dat verband wordt aangetroffen, betreft een bedrijf dat zich voordoet als een volwaardige onderneming gevestigd in een land met lage premies, terwijl dit bedrijf feitelijk niet of nauwelijks economische activiteiten ontplooit aldaar. De activiteiten worden feitelijk aangestuurd en gecoördineerd vanuit een ander land. Door zich voor te doen als een volwaardige onderneming beoogt de malafide postbusonderneming de premies te ontlopen in het werkland. Deze constructie levert geen rechtmatige detachering op, omdat niet is voldaan aan bovengenoemde tweede voorwaarde. Om dit soort vormen van premieshoppen tegen te gaan zijn handhaafbare regelgeving en (internationale) handhaving essentieel.

Op deze terreinen zijn belangrijke stappen gezet, waarover ik u in mijn vorige brief heb geïnformeerd.¹¹ En ik blijf mij hiervoor inzetten. Een belangrijke, recente, doorbraak in deze, is dat het Hof van Justitie EU in de zaak Altun (C-359/16) heeft bepaald dat de nationale rechter frauduleuze A1-verklaringen buiten toepassing kan stellen wanneer het frauduleus handelen in een gerechtelijke procedure is komen vast te staan én de afgegeven instantie niet is overgegaan tot een heronderzoek. Het Hof benadrukt hierbij dat in de gerechtelijke procedure in het kader waarvan de fraude wordt vastgesteld het recht op een eerlijk proces moet worden geëerbiedigd. In de onderhavige zaak was uit gerechtelijk onderzoek gebleken dat Bulgaarse ondernemingen van in België gedetacheerde werknemers geen enkele activiteit van betekenis in Bulgarije uitoefenden. Deze uitspraak is te zien als een doorbraak, aangezien het Hof voorheen van mening was dat alleen de uitgevende instelling een A1-verklaring kan intrekken. Ik ben in overleg met de SVB, de Inspectie SZW en de Belastingdienst om na te gaan op welke manier er in de praktijk zo goed mogelijk gebruik kan worden gemaakt van deze nieuwe jurisprudentie.

Handhaving van A1-verklaringen

De SVB geeft Nederlandse A1-verklaringen af én ontvangt buitenlandse A1-verklaringen van zusterorganen. Aan een A1-verklaring worden rechten ontleend. Ketenpartners en zusterorganen moeten een afgegeven A1-verklaring accepteren en zich conformeren aan de van toepassing verklaarde wetgeving. De Belastingdienst int op basis van die Nederlandse A1-verklaring bijvoorbeeld premies. Het is daarom van groot belang dat een A1-verklaring op juiste gronden wordt afgegeven. Het kan lonen voor een werkgever om een andere voorstelling van zaken te geven om de wetgeving van een land van toepassing te laten verklaren waar de premiedruk laag is. Werkgevers doen dat d.m.v. schijnconstructies.

Handhaving op het toepassen van de voorwaarden voor afgifte van A1-verklaringen is noodzakelijk en wordt ook verwacht van de SVB. De SVB doet onderzoek naar een (mogelijke) schijnconstructie. Daarbij wordt o.a. gebruik gemaakt van beschikbare, relevante, informatie van ketenpartners. Met name van de Belastingdienst, daar waar het gaat om de bedrijfsstructuren en omzetinformatie. Ook de Belastingdienst controleert bij aanslagregeling en bij boekenonderzoeken of aan de voorwaarden voor afgifte van een A1-verklaring is voldaan (bij inkomende en uitgaande detacheringen). Wanneer de situatie hiertoe aanleiding geeft wordt door de Belastingdienst contact opgenomen met de SVB teneinde de inkomende A1-verklaring te laten intrekken of ongeldig te laten verklaren. Hetzelfde gebeurt als er geen A1-verklaring is afgegeven, zodat alsnog een A1-verklaring kan worden afgegeven (danwel door de SVB danwel door een ander bevoegd orgaan). Dit geldt met name voor werken op het grondgebied van meerdere lidstaten. Op basis van een handhavingsonderzoek kan de SVB een zusterorgaan adviseren een door hem afgegeven A1-verklaring in te trekken. In dat geval kan de SVB (alsnog) een A1-verklaring afgeven als de Nederlandse wetgeving van toepassing blijkt. Ook kunnen er dan door de Belastingdienst (met terugwerkende kracht) premies worden geïnd en eventueel boetes worden opgelegd.

Er is sinds april 2017 bij de SVB een team samengesteld dat zich richt op handhaving op de A1-verklaringen. Voor april 2017 werden deze werkzaamheden in het primaire proces uitgevoerd. Door het te beleggen bij de afdeling Handhaving kan het team zich er volledig op richten. Signalen van mogelijke misstanden (schijnconstructies) worden ontvangen via het primaire proces bij de SVB, ketenpartners en zusterorganen. Het handhavingsonderzoek richt zich op de werkgever die (vermoedelijk) niet voldoet aan de voorwaarden om een A1-verklaring te kunnen ontvangen voor zijn werknemers. Er wordt informatie ingewonnen door middel van diverse bronnen en middelen, zoals: ketenpartners (o.a. Belastingdienst, Inspectie SZW, Suwinet en het UWV), openbare internetbronnen, werknemers en bezoeken aan werknemers en/of werkgevers. Het afgelopen jaar heeft de SVB geïnvesteerd in het bundelen van krachten (én informatie) van de diverse ketenpartners zodat het haar onderzoek sneller en beter kan uitvoeren. Dat heeft waardevolle bronnen en informatie opgeleverd.

¹¹ Kamerstuk 21 501-31, nr. 467

Bovendien gaan de SVB en de Belastingdienst gezamenlijk een pilot doen die gericht is op snelle interventies en quick wins aan de voorkant van het afgifteproces van de SVB van A1-verklaringen. De verwachting is dat de benodigde informatie voor het onderzoek door de SVB naar de schijnconstructie en de werkgever sneller en vollediger wordt verkregen als de samenwerking met de Belastingdienst wordt geïntensiveerd op operationeel niveau.

Tenslotte is in 2016 het Kennis- en Informatieplatform schijnconstructies van start gegaan, met de Belastingdienst, de IND, de SVB, het UWV en de Inspectie SZW. Het platform heeft tot doel om domeinoverstijgende constructies te signaleren en kennis hierover uit te wisselen en te borgen. Het platform stelt een behandelplan op voor constructies die de afzonderlijke domeinen van de aangesloten diensten overstijgen. Het platform maakt deel uit van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). In 2017 heeft het KIP de behandel mogelijkheden voor de schijnconstructies rond het verleggen van de verzekeringsplicht en onderbetaling in kaart gebracht. In 2018 worden door de betrokken organisaties hier behandelplannen voor opgesteld.

Conclusie

In het bovenstaande heb ik de effecten beschreven die een verkorting van de detacheringstermijn met zich mee zouden brengen. Ik beschik niet over aanwijzingen dat de huidige detacheringsduur leidt tot oneerlijke concurrentie waardoor de toegevoegde waarde van de beperking van deze termijn niet direct aantoonbaar is. Voor het moment is de eerlijk werk agenda mijns inziens beter gediend met de implementatie en handhaving van de huidige regelgeving en de in mijn vorige brief genoemde verbeteringen hiervan. Daarnaast zullen mijn medewerkers samen met de Belastingdienst, de SVB en de Inspectie SZW onderzoeken welke extra mogelijkheden de nieuwe jurisprudentie van het Hof van Justitie ons biedt. Ik blijf ook een vinger aan de pols houden voor signalen uit het veld. Wanneer blijkt dat er wederom aanpassingen aan de Europese regelgeving nodig zijn zal ik mij hier zeker hard voor maken. Voor nu zal ik mij met betrekking tot de regelgeving echter concentreren op het bereiken van een goed resultaat met betrekking tot het werkloosheidshoofdstuk en tot een aanpassing van het exportregime voor de gezinsbijslagen op termijn.