

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 2: De socialezekerheids- en sensioensituatie van de grensoverschrijdende ambtenaar na de invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Wnra)



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 2: De Socialezekerheids- en Pensioensituatie van de Grensoverschrijdende
Ambtenaar na de Invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Wnra)

Prof.dr. Marjon Weerepas
Charlotte Conjaerts

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Zuyd
Hogeschool
ZU
YD



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Totstandkoming van de Wnra.....	3
1.2. Stand van zaken	5
2. Doelstellingen & Methode	6
2.1. Effecten vandaag of in de toekomst: ex-ante	6
2.2. Afbakening.....	7
2.3. De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier.....	7
2.3.1. De Onderzoeksthema's	7
2.3.2. Dossier sociale zekerheid/pensioen: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's	9
3. Toepasselijke regeling grensoverschrijdende arbeid.....	11
3.1. Sociale zekerheid/premieheffing	11
3.2. Pensioen	12
Grensoverschrijdende pensioenuitkeringen	13
A. Vergelijking premies sociale verzekeringen bij verzekering in België of in Nederland	15
B. Vergelijking premies sociale verzekeringen bij verzekering in Duitsland of in Nederland ...	19
4. Evaluatie Thema Europese Integratie	21
5. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/ sociaaleconomische ontwikkeling	22
6. Evaluatie thema Euregionale cohesie	22
7. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief	23
7.1. Inhoudelijke Conclusies.....	23
7.2. Toekomstperspectief.....	23

1. Inleiding¹

De sociaalzekerheidssituatie van de in Nederland werkzame ambtenaar, die woonachtig is over de grens in bij voorbeeld België of Duitsland en aldaar ook werkzaamheden verricht of vice versa, kan aan verandering onderhevig zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra).² Deze wet treedt naar verwachting op 1 januari 2020 in werking. Als gevolg van deze wet gaan meer dan een half miljoen ambtenaren over van een publiekrechtelijke aanstelling naar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst.³ Daarnaast zullen er nieuwe groepen van ambtenaren ontstaan, zoals het geval zal zijn voor de medewerkers van het UWV en de SVB.

Uit de meest recente cijfers is te herleiden dat er in totaal 97.000 Nederlanders, Belgen en Duitsers regelmatig de grens over pendelen voor arbeidsactiviteiten. Vanuit Nederland verrichten dagelijks een kleine 10.000 werknemers werkzaamheden in België of Duitsland. Daarnaast zijn er meer dan 16.000 Nederlanders woonachtig in Duitsland met een baan in Nederland. In België wonen ruim 22.000 Nederlanders met een baan in Nederland.⁴ Hoeveel ambtenaren in een grensoverschrijdende situatie verkeren is onbekend.⁵ Ook is niet bekend hoeveel van de grensoverschrijdende ambtenaren tevens werkzaamheden in hun woonstaat of in andere staat verrichten. Bijvoorbeeld in het Maastricht UMC+ alleen al werken ongeveer 800 personen die in België of in Duitsland wonen. De vraag is hoeveel van deze personen ook werkzaamheden in hun woonstaat verrichten.

Het CBS heeft enkel cijfers over het totaal aantal Nederlanders werkzaam of woonachtig over de grens. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen ambtenaar en werknemer. Een aanbeveling zou kunnen zijn dat het CBS inzichtelijk maakt hoeveel van de grenswerkers een ambtenarenstatus hebben. Voor medewerkers werkzaam in het onderwijs geldt dat naast de Wnra nog een wet in werking zal treden, nl. de Wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs. De reden om deze wet in te voeren ligt in het feit dat het niet meer wenselijk wordt geacht een onderscheid te laten bestaan tussen het bijzonder en het openbaar onderwijs.⁶

1.1. Totstandkoming van de Wnra

De wet treedt zoals vermeld naar verwachting in op 1 januari 2020. Hieraan gaat een langdurige geschiedenis vooraf. Thans volgt een korte samenvatting. Het begon allemaal met een aantal grote stakingen van overheidspersoneel bij de spoorwegen in 1903. Hierdoor ontstond er een luide roep vanuit de politiek en de samenleving ten gunste van een stakingsverbod voor publieke en semipublieke diensten. De zgn. worgwetten werden aangenomen. Hiermee werd staken voor overheidspersoneel aan banden gelegd. In de jaren daarna werden juist verschillende wetten aangenomen om de positie van de ambtenaar beter te beschermen, bijvoorbeeld door een harmonisatie van salarisschalen en een werkloosheidsregeling.

¹ Het onderwerp is thans erg in beweging. Dit rapport betreft de stand van zaken per 31 augustus 2019.

² Stb. 2017, 123.

³ 'Hoeveel ambtenaren gaan onder de WRNA vallen?', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ 'Arbeidsmarkt zonder grenzen', CBS 21 juli 2015.

⁵ Zie ook vraag 1, Vragen van de leden Krol en Van Brenk (beiden 50PLUS) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de grenseffecten van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)* (ingezonden 9 juli 2019).

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 089, nr. 3. De wet is in juni 2019 door de Tweede Kamer aangenomen. Zie Kamerstukken II 2018/19, Stemmingen Normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs, p. 94-21-1.

Over de jaren heen was er geregeld debat over de positie van de ambtenaar. Er werd beargumenteerd dat de overheid als beschermer van het maatschappelijk belang niet op gelijke voet zou moeten onderhandelen met hun werknemers. Hierdoor zou het maatschappelijk belang in het geding komen. Een commissie oordeelde dan ook dat de eenzijdige aanstelling behouden moest worden.⁷ Toch werd in de loop van de jaren zestig de positie van de vakbonden almaar sterker. In 1980 werd uiteindelijk het stakingsverbod weer opgeheven doordat het Europees Sociaal Handvest in Nederland van toepassing werd. Negen jaar later werd het overeenstemmingsvereiste ingevoerd. Dit betekende dat de eenzijdige arbeidsovereenkomst niet langer eenzijdig door de overheid kon worden gewijzigd. Vervolgens kregen verschillende sectoren van de overheid meer inspraak in de arbeidsvoorwaarden, ging de Wet op de ondernemingsraden voor hen gelden en het publiekrechtelijk Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds werd omgevormd tot een privaatrechtelijk bedrijfstakpensioenfonds. Al met al kreeg de ambtenaar inspraak en werden de verschillen in rechtspositie tussen de werknemer in de markt en ambtenaren stapsgewijs verkleind.⁸

In 1997 werd de eerste stap gezet naar het afschaffen van de ambtelijke status. De motie Zijlstra maakte het mogelijk uit te laten zoeken onder welke voorwaarden afscheid genomen kon worden van die status.⁹ Toentertijd werd geconcludeerd dat het moment voor afschaffing nog niet was aangebroken maar werd de verdere normalisering wel aangemoedigd.¹⁰ Hierop volgend werden de wettelijke werknemersverzekeringen van toepassing op de ambtenaren en werden wettelijke termen als 'goed werkgeverschap' toegevoegd aan de Ambtenarenwet.¹¹ Tevens verdwenen de bijzondere verzekeringen voor ambtenaren. De kloof tussen het rechtssysteem van de overheid en dat van de publieke sector werd kleiner.

Tegenwoordig is de roep naar een gelijktrekking tussen de private sector en de overheidssector zo groot dat de Wnra ondanks jarenlang politiek getouwtrek zijn weg heeft gevonden.¹² In 2010 werd uiteindelijk het initiatiefwetsvoorstel Wnra ingediend dat op 8 november 2016 werd aangenomen in de Eerste Kamer¹³ en in maart 2017 gepubliceerd in het Staatsblad.¹⁴ De uiteindelijke inwerkingtreding is zoals gezegd gepland voor 1 januari 2020.

De inwerkingtreding van de wet zal voor betrokkenen ten aanzien van bepaalde aspecten veranderingen teweegbrengen. Denk hierbij aan sociale zekerheid in grensoverschrijdende situaties, cao's, toepasselijk ontslagrecht, en het heffingsrecht over pensioenen. De ambtenarenstatus verdwijnt in zijn oude vorm maar wordt in een nieuw jasje gegoten in de Ambtenarenwet 2017. Belangrijk zijn de grenseffecten van de Wnra voor onder andere de internationale sociale verzekeringspositie. Sociale zekerheid kan worden onderverdeeld in premieheffing enerzijds, en uitkeringen anderzijds. Wat betreft de uitkeringen is het bijvoorbeeld de vraag of de Nederlandse overheid als werkgever, wanneer zij haar werknemer in België of Duitsland moet verzekeren, verplicht is de Nederlandse Wet loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz) c.q. de aanvullende cao, of de Duitse respectievelijk Belgische regels inzake loondoorbetaling bij ziekte (incl. ziektegelduitkering) toe te passen. Welke nationale

⁷ Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de status van de ambtenaren, Den Haag, 1958, p. 96. Zie kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr.6, p. 2.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 2-4.

⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 8.

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 4 e.v.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 3, p. 3 e.v.

¹² Website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geraadpleegd op 29 juli 2019.

¹³ Kamerstukken I 2016/17, 32 550, nr. 6.

¹⁴ Stb. 2017, 123.

respectievelijk EU-rechtsgrondslag, ligt hieraan ten grondslag?¹⁵ In deze rapportage worden niet de socialezekerheidsuitkeringen besproken, maar ligt de nadruk op de premieheffing. Daarnaast zal in deze rapportage aandacht worden besteed aan het heffingsrecht over pensioenen.

1.2. Stand van zaken

In 2018 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitvoeringstoets aangevraagd voor de Wnra en de Aanpassingswet Wnra. Daarin gaat het UWV in op de problematiek omtrent de eventueel aan verandering onderhevige sociaalzekerheidspositie van de oud-ambtenaar¹⁶ in een grensoverschrijdende positie. In de brief bevestigt het UWV dat door de invoering van de Wnra en de wijziging van de status van ambtenaar naar werknemer of andersom, de toepasselijke socialezekerheidswetgeving van de betrokkenen kan veranderen. De bevoegde lidstaat voor het heffen van premie en het bieden van sociale voorzieningen kan door de invoering van de nieuwe wetgeving een andere zijn dan vóór de invoering van de wetgeving het geval is.

Op basis van internationale regelgeving staat vast dat grenswerkers maar in één staat sociaal verzekerd mogen zijn. Terwijl bij 'gewone' werknemers doorgaans het werklandbeginsel als hoofdregel van toepassing is, geldt voor ambtenaren bij wijze van uitzondering een voorrangregel die de sociale zekerheid doorgaans neerlegt in het land waarin de overheidsdienst gevestigd is. *In concreto* kunnen de wet en het wetsvoorstel belangrijke gevolgen hebben voor personeelsleden in de onderwijssector die grensarbeid verrichten (m.n. voor die in twee of meer landen werken).

Het UWV erkent dat er op dit gebied risico's vast zitten aan het invoeren van de Wnra, vooral voor het uitvoeren van de sociale zekerheid bij het niet tijdig regelen van gegevensuitwisseling tussen de bevoegde instanties. Vervolgens stelt de brief duidelijk dat bijvoorbeeld werknemers in het openbaar onderwijs de status van ambtenaar verliezen en werknemer worden. Dit met alle consequenties van dien op basis van de Europese Verordening nr. 883/2004. Voor een ambtenaar geldt namelijk de wetgeving van de lidstaat waaronder de dienst waarbij de ambtenaar werkzaam is, ressorteert. Voor een werknemer geldt in het algemeen de wetgeving van de lidstaat waarin diegene werkt. Het UWV gaat hierop in aangezien premies betaald dienen te worden aan de bevoegde staat en het daartoe bevoegde orgaan. Door de Wnra kan deze bevoegde staat veranderen en het UWV maakt kenbaar hier niet voldoende op te zijn voorbereid met betrekking tot de benodigde informatie om de sociaalzekerheidspositie van de werknemer vast te stellen. Hoe dit concreet voor de oud-ambtenaar uitpakt wordt niet belicht.¹⁷ Naar onze mening kan met name in het geval dat in twee of meer lidstaten werkzaamheden worden verricht de toewijzing van de verzekeringsplicht wijzigen.

In de daarop volgende brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Raad van Bestuur van het UWV erkent de minister dat de gevolgen van de invoering van de Wnra in relatie tot de Europese Verordeningen verder uitgewerkt dient te worden. Op korte termijn zou hierop nader moeten worden ingegaan. Aan de betrokken instanties wordt toegezegd dat ze op

¹⁵ Vragen van de leden Krol en Van Brenk (beiden 50PLUS) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de grenseffecten van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)* (ingezonden 9 juli 2019), vraag 3.

¹⁶ Onder oud-ambtenaar wordt in deze rapportage verstaan de persoon die voor 1 januari 2020 nog als ambtenaar wordt beschouwd en als gevolg van de invoering van de Wnra na 1 januari 2020 als werknemer wordt beschouwd.

¹⁷ Brief van het UWV van 20 december 2018 betreffende de Uitvoeringstoets en advies werklust en kosten (Aanpassingswet) Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, nr. SBK/98559/IZ, UWV. Zie ook Brief van 8 juli 2019 Nadere vragen over de herziening EU-verordening coördinatie sociale zekerheidsstelsels, nr. 2019-0000099383, p. 3.

de hoogte worden gehouden.¹⁸ Onduidelijk is of hiermee ook de buitenlandse instanties, zoals de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid – het bevoegde orgaan ten aanzien van de toepassing van de Verordening nr. 883/2004 - in België worden bedoeld.

In een brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt wederom benadrukt hoe onduidelijk de situatie momenteel is. De voorzitter erkent het belang van heldere sociale en fiscale gevolgen voor grensoverschrijdende ambtenaren na de inwerkingtreding van de Wnra. In het bijzonder geldt dat voor de sociale verzekeringsswitch en alle gevolgen van dien voor zowel ambtenaar als werkgever. Het eerdere verzoek van de Commissie grenswerkers om een conferentie van deskundigen samen te stellen en hen opdracht te geven voor het zoeken naar oplossingen voor de sociale afstemmingsproblematiek is onbevredigd beantwoord en de voorzitter verzoekt de minister nogmaals hierop in te gaan.¹⁹

In juli 2019 is nog een aantal Kamervragen gesteld over de grenseffecten van de Wnra.²⁰ Deze vragen moeten op het moment van het afsluiten van dit dossier nog worden beantwoord.

2. Doelstellingen & Methode

2.1. Effecten vandaag of in de toekomst: ex-ante

Dit dossier van de grenseffectenrapportage zal een ex-ante karakter hebben vanwege het feit dat op 1 januari 2020 nieuwe wetgeving in werking treedt. Op basis van de toekomstige wetgeving wordt een analyse gemaakt van de te verwachten gevolgen betreffende de veranderende sociaalzekerheidspositie en pensioensituatie van de ambtenaar in een grensoverschrijdende situatie. Deze kunnen anders en wellicht ook gecompliceerder worden als gevolg van de invoering van de nieuwe wetgeving. Een aantal ambtenaren verliest zijn ambtenarenstatus en wordt voor de sociale zekerheid een werknemer met een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Daardoor kan het in grensoverschrijdende situaties voorkomen dat niet meer de Nederlandse sociaalzekerheidswetgeving van toepassing is op de oud-ambtenaar, maar de wetgeving van een andere lidstaat in het geval dat in twee of meer lidstaten werkzaamheden worden verricht. Daarnaast wordt een aantal groepen werknemers ambtenaar. Voor hen kunnen eveneens wijzigingen in de verzekeringsplicht optreden in het geval zij grensoverschrijdend werken.

In deze rapportage wordt aan de hand van een aantal berekeningen duidelijk gemaakt welke financiële gevolgen verbonden kunnen zijn aan het wijzigen van de verzekeringsplicht. Ten aanzien van de toewijzing van de heffingsbevoegdheid van pensioenen worden de huidige toepasselijke verdragsregels beschreven.

¹⁸ Brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 februari 2019 betreffende de Uitvoeringstoets en advies werklust en kosten (Aanpassingswet) Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, nr. 2019-0000074874.

¹⁹ Brief van 22 mei 2019, Nadere vragen over de EU-verordeningen herziening coördinatie sociaalzekerheidsstelsels (COM(2016_815)), nr. 163336.04u.

²⁰ Vragen van de leden Krol en Van Brenk (beiden 50PLUS) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de grenseffecten van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)* (ingezonden 9 juli 2019).

2.2. Afbakening

In dit dossier wordt gekozen voor een ruimere hantering van de term ‘grensgebied’. De ambtenaren in kwestie kunnen namelijk werkzaam en/of woonachtig zijn in België of Duitsland, zonder beperking naar een of meerdere grensstreken. Uiteraard is het vanwege praktische redenen voor de hand liggender dat een grenswerker dicht over de Nederlandse grens werkt en/of woont. Desalniettemin is de rapportage niet gelimiteerd tot bijvoorbeeld het grensgebied van de Euregio 's maar omvat het dossier het grondgebied van alle betrokkenen lidstaten. Bovendien moet rekening gehouden worden met de niet-klassieke grensarbeider²¹ zoals de thuiswerker met een (online) baan over de grens. Op deze type werker is eveneens geen specifiek gedefinieerde grensregio van toepassing.

De volgende afbakening draait om de groep werknemers die voor dit dossier van belang zijn. Zoals vermeld is niet duidelijk hoeveel ambtenaren de nieuwe wetgeving exact treft. Om een heldere en meest omvattende beschrijving te kunnen geven van de situaties van de ambtenaren in kwestie is hieronder een aantal casus beschreven. Deze casus zijn gebaseerd op situaties herkenbaar uit het bedrijfsleven.²² De situaties zullen aan de hand van relevante wetgeving worden uitgelegd met als doel het vaststellen van de sociale zekerheidssituatie en pensioensituatie van de in casus benoemde werkende na de inwerkingtreding van de Wnra en de financiële gevolgen van de eventuele wijziging van de toewijzing van de verzekeringsplicht.

De derde afbakening is relevant voor het in kaart brengen van de gevolgen voor werkgevers van de hierboven beschreven werkende. Voor de werkgevers is eveneens onduidelijk wat de exacte (financiële) gevolgen zijn van de wetwijziging en de hierop volgende aanpassingen in bijvoorbeeld loonverwerking. Voor hen zal dit dossier per situatie op dezelfde wijze de effecten uiteenzetten.

De laatste afbakening van dit dossier heeft betrekking op hetgeen wordt onderzocht, namelijk de gevolgen voor de sociale zekerheid en de pensioensituatie van de toekomstig oud-ambtenaar in internationaal verband. De inwerkingtreding van de Wnra heeft zonder meer gevolgen voor meer aspecten van de werkende zijn situatie, bijvoorbeeld op fiscaalrechtelijk gebied, contractueel, ontslagmatig en voor de (collectieve) arbeidsvoorwaarden. Dit dossier richt zich met name op de gevolgen betreffende de premieheffing en de gevolgen betreffende het heffingsrecht van pensioenuitkeringen en laat het overige buiten beschouwing.

2.3. De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier

2.3.1. De Onderzoeksthema's

De ITEM-grenseffectenrapportages worden afgebakend aan de hand van de volgende drie thema's: Europese integratie, duurzame ontwikkeling/sociaaleconomische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

Voor thema 1, getiteld de Europese integratie, worden de grensoverschrijdende effecten beschreven vanuit het perspectief van burgers, verenigingen en ondernemingen gerelateerd aan doelstellingen en principes van de Europese integratie. Concreet wordt in dit dossier per situatie uiteengezet wat de grensoverschrijdende effecten zijn van de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving vanuit het perspectief van de burgers, in dit geval de grenswerkers en hun werkgevers. In het kader van hetgeen

²¹ Een klassieke grensarbeider kan worden omschreven als een persoon die woont aan de ene kant van de grens en werkt aan de andere kant van de grens en die dagelijks of ten minste eenmaal per week naar zijn woonstaat terugkeert.

²² Voor meer informatie, zie: www.grensinfo.nl.

eerder afgebakend is, worden onder dit thema met name de gevolgen voor de premieheffing en pensioengevolgen beschreven. In de rapportage wordt onderzocht of het voor de grenswerkers nadeliger is om zich na de invoering van de Wnra op economisch en/of vestigingsvlak binnen meer dan één lidstaat te bewegen, ten opzichte van de situatie van vóór invoering van de Wnra. Een belangrijke factor in deze rapportage is de groep ambtenaren die (gedeeltelijk) thuis werkt en/of nog een bijbaan heeft in een of meer lidstaten. Vervolgens wordt geanalyseerd of de Europese integratie door de nieuwe regelgeving in het geding komt.

Voor thema 2, getiteld de duurzame ontwikkeling, zouden de grensoverschrijdende effecten van de inwerkingtreding van de Wnra op de duurzame en socio-economische ontwikkelingen moeten worden beschreven. Hiervoor zijn kwantitatieve gegevens nodig. Helaas ontbreken die data. Zoals eerder vermeld zijn er enkel gegevens bekend over de totale hoeveelheid grenswerkers. Hoeveel hiervan ambtenaar zijn zou enkel geschat kunnen worden. Het is eveneens onduidelijk hoeveel werknemers thuiswerken. Deze ontbrekende data leiden tot nauwelijks meetbare gevolgen op macroniveau.

Voor thema 3, getiteld de Euregionale cohesie, worden de te verwachten grensoverschrijdende effecten op de Europese cohesie en de governance structuren beschreven. Dit thema richt zich op de samenwerking tussen overheden, burgers en werkgevers. Met betrekking tot de hier besproken nieuwe wetgeving kan bekeken worden of en hoe de lidstaten waarvan de betrokken werkgevers inwoner zijn, de instanties van de betreffende ambtenaren, grensoverschrijdend met elkaar kunnen samenwerken om de gevolgen van de Wnra te versoepelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan betere onderlinge communicatie, richtlijnen en samenwerking bij de aanvraag van informatie.

Tabel 1 hieronder illustreert hoe deze thema's zijn uitgewerkt aan de hand van een reeks belangrijke Europese principes die als basis dienen voor de vaststelling van benchmarks en passende indicatoren, die de navolgende analyse van grenseffecten van dit dossier helpen structureren.

2.3.2. Dossier sociale zekerheid/pensioen: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's

Tabel 1: Principes, benchmarks en indicatoren voor de socialezekerheids- en pensioensituatie van de grensoverschrijdende ambtenaar na de invoering van de Wnra

Thema	Principes	Benchmark	Indicatoren
Europese integratie	<p>Europese Verordeningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verordening (EG) nr. <u>883/2004</u> betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. - Verordening (EG) nr. <u>987/2009</u> tot vaststelling van de wijze van <i>toepassing</i> (cursivering, MW) van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. <p>Vrij verkeer van personen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 45 VWEU²³ - Art. 48 VWEU - Overweging 1 Verordening nr. 883/2004 - Overweging 17 Verordening nr. 883/2004 - Overweging 8 Verordening nr. 987/2009 - Overweging 9 Verordening nr. 987/2009 <p>Vaststellen toepasselijke wetgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Overweging 15 Verordening nr. 883/2004 - Art. 11 Verordening nr. 883/2004 - Art. 13 Verordening nr. 883/2004 - Art. 14 Verordening nr. 987/2009 <p>Gelijke behandeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 18 VWEU - Overweging 5 Verordening nr. 883/2004 	<p>Vergelijking tussen een grensoverschrijdende oud-ambtenaar wiens woon/werksituatie wordt vergeleken met de situatie van na invoering van de Wnra wat betreft diens sociale zekerheid en pensioensituatie. De oud-ambtenaar in een grensoverschrijdende woon/werksituatie valt na 1 januari 2020 niet langer zonder meer onder de Nederlandse socialezekerheidswetgeving. Hiermee kan de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving van de (migrerende) grenswerker wellicht ten opzichte van de oude situatie wijzigen. Bij een puur interne situatie is het altijd de nationale wetgeving die van toepassing is ongeacht het aantal uren dat thuis of op kantoor wordt gewerkt.</p>	<p>In een uitsluitend interne woon/werksituatie verandert de situatie van de oud-ambtenaar niet door de invoer van de Wnra wat betreft de sociale zekerheid. Diegene blijft namelijk in Nederland verzekerd en pensioengerechtigd volgens het nationaal stelsel. In een grensoverschrijdende woon/werksituatie verandert mogelijk de situatie van de oud-ambtenaar na de inwerkingtreding van de Wnra. De oude ambtenarenstatus vervalt en de oud-ambtenaar die in twee of meer lidstaten werkzaamheden verricht, valt voor sociale zekerheid vervolgens mogelijk onder het sociaalzekerheidsstelsel van een andere lidstaat. De pensioenuitkering wordt afhankelijk van de woonstaat en/of bronstaat belast in de woon- en/of bronstaat. De oud-ambtenaar in een grensoverschrijdende woon/werksituatie ervaart hierdoor wellicht een nadeligere situatie ten opzichte van de situatie van vóór de invoering van de Wnra.</p>

²³ VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

	<ul style="list-style-type: none"> - Overweging 8 Verordening nr. 883/2004 - Art. 4 Verordening nr. 883/2004 <p>Bevordering Europese integratie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 9 VWEU <p>Europese richtlijnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Richtlijn 2003/41/EG - Richtlijn EU 2016/2341 <p>Belastingverdragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - voorkoming dubbele belasting 		
Duurzame ontwikkeling/ socio-economische ontwikkeling	<p>Duurzame ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 3, lid 3 VEU²⁴ 	N.v.t.	N.v.t.
Euregionale cohesie	<p>Economische, sociale en territoriale samenhang:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 174 VWEU <p>Gelijkheid lidstaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 4 VEU <p>Nauwere samenwerking:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 20 VEU - Overweging 2 Verordening nr. 987/2009 - Overweging 8 Verordening nr. 987/2009 - Overweging 9 Verordening nr. 987/2009 	Vergelijking van de sociaalzekerheid- en pensioensituatie van een oud-ambtenaar van vóór en na invoering van de Wnra in een grensoverschrijdende woon/werksituatie.	Werkgevers en werknemers vermijden eventueel grensoverschrijdende situaties als gevolg van de inwerkingtreding van de Wnra om reden dat dit complicaties oplevert welke wellicht financieel of administratief nadelig zijn. Worden oud-ambtenaren in een grensoverschrijdende woon/werksituatie hierdoor wellicht onderworpen aan discriminatie op grond van woonplaats aangezien het uitvoeren van werkzaamheden in de woonstaat (en niet uitsluitend in de werkstaat) effect kan hebben op het aangewezen sociaalzekerheidsstelsel? Ten aanzien van het pensioen kunnen wellicht ook nadelige gevolgen worden ondervonden?

²⁴ VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie.

Op basis van de hierboven vermelde benchmarks en indicatoren zullen enige situaties onderworpen worden aan de grenseffectentoets. Aan de hand van deze bevindingen kan een conclusie worden getrokken betreffende de grenseffecten van de inwerkingtreding van de Wnra voor de grenswerker in een grensoverschrijdende woon/werksituatie.

3. Toepasselijke regeling grensoverschrijdende arbeid

3.1. Sociale zekerheid/premieheffing

Onder Europese wetgeving geniet de werknemer net als onder nationale wetgeving sociale bescherming en het bijkomende recht op sociale zekerheid. In grensoverschrijdende situaties wordt in Europees verband door Verordening nr. 883/2004 bepaald dat in beginsel slechts één nationaal sociaalzekerheidsstelsel van toepassing kan zijn. Aan de hand van deze verordening wordt vastgesteld welk nationaal sociaalzekerheidsstelsel van kracht is. In beginsel is dit de staat waarin de betrokkene werkzaamheden verricht.²⁵ In het geval dat sprake is van een ambtenaar is het sociaalzekerheidsstelsel van de lidstaat van de lidstaat waaronder de dienst waarbij hij werkzaam is, ressorteert de aangewezen wetgeving.

In het geval dat in twee of meer lidstaten werkzaamheden worden verricht gelden bijzondere toewijzingsregels.²⁶ In het geval sprake is van werkzaamheden als ambtenaar in de ene lidstaat en werkzaamheden als werknemer in een andere lidstaat geldt dat de verzekeringsplicht wordt toegewezen aan de staat waarin de werkzaamheden als ambtenaar worden verricht.²⁷ Worden de werkzaamheden in twee of meer lidstaten verricht als ambtenaar, dan gelden de regels zoals die gelden voor werknemers die werkzaamheden in twee of meer lidstaten verrichten. In het volgende schema (tabel 2 hieronder) worden de regels weergegeven in het geval een grenswerker in twee of meer lidstaten werkzaamheden als werknemer verricht.

De invoering van de Wnra leidt tot een aantal vragen. Is het bij voorbeeld nog mogelijk om ingevolge art. 16 Verordening nr. 883/2004 de status van ambtenaar voor de toepassing van de Verordening 883/2004 te handhaven? Art. 16 Verordening nr. 883/2004 houdt in dat de bevoegde organen van twee of meer lidstaten in het belang van een persoon of groepen van personen een overeenkomst kunnen sluiten waarbij kan worden afgeweken van de reguliere conflictregels. Echter het beleid van de Sociale Verzekeringsbank, het bevoegde orgaan in dezen, is erop gericht om een dergelijke overeenkomst alleen in het belang van individuele personen betreffende een tijdelijke situatie af te sluiten. In beginsel geldt een dergelijke overeenkomst voor een maximale periode van vijf jaren.²⁸ Een andere vraag is of de hier bedoelde ambtenaren voor de toepassing van de Verordening nr. 883/2004 zouden kunnen worden aangewezen als ambtenaar. Volgens een memo van het Ministerie van Sociale

²⁵ Art. 11 Verordening nr. 883/2004.

²⁶ Art. 13 Verordening nr. 883/2004.

²⁷ Art. 13 lid 4 Verordening nr. 883/2004.

²⁸ In zeer uitzonderlijke situaties wordt de termijn van vijf jaren verlengd. Beleidsregels SVB, SB2147, https://puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_2147_20/9/, geraadpleegd op 15 augustus 2019.

Zaken en Werkgelegenheid is het niet mogelijk om art. 16 Verordening nr. 883/2004 in te roepen daar Nederland geen apart sociaalzekerheidsstelsel voor ambtenaren kent.²⁹

Tabel 2: Toewijzing verzekeringsplicht bij dubbele werkzaamheden werknemer³⁰

Verrichten van werkzaamheden in woon- en werkstaat	Werkgever(s)	Toewijzing verzekeringsplicht aan:
Substantieel (> 25%³¹) in woonstaat	Ongeacht aantal werkgevers	Woonstaat
Niet substantieel (< 25%) in woonstaat	Één werkgever	Vestigingsstaat werkgever
	Twee werkgevers buiten woonstaat in dezelfde lidstaat gevestigd	Vestigingsstaat werkgever
	Twee werkgevers maar één in de woonstaat	Andere lidstaat dan woonstaat
	Meerdere werkgevers, waarvan ten minste twee niet in woonstaat	Woonstaat
	In twee of meer lidstaten werkzaamheden verrichten voor werkgever gevestigd buiten EU/EER/Zwitserland	Woonstaat

3.2. Pensioen

De pensioensituatie van de grenswerker zal gecompliceerder worden als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving. Het betreft dan met name de vraag waar het pensioen zal worden belast. Het Nederlands pensioenstelsel kent een aantal 'pijlers'. De invoering van de Wnra heeft niet op alle pijlers evenveel effect. Elke pijler betreft namelijk een ander soort pensioen.

In Nederland bestaat de eerste pijler uit de AOW. De AOW staat voor de Algemene Ouderdomswet en vormt de eerste laag van de oudedagsvoorziening. Dit pensioen is gekoppeld aan het Nederlands minimumloon, de uiteindelijke hoogte ervan is onder andere afhankelijk van de gezinssamenstelling en het wordt opgebouwd door een ingezetene of een niet-ingezetene die in Nederland loon uit

²⁹ Memo Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 januari 2019, nr. 2019-0000020142.

³⁰ Zie art. 13 lid 1 Verordening nr. 883/2004 jo. art. 14 leden 8 en 10 Verordening nr. 987/2009. Zie ook M.J.G.A.M. Weerepas, Grenswerkers: enige hardnekkige knelpunten, WFR 2019/146.

³¹ Zie ten aanzien van het 25%-criterium ook de jurisprudentie van CRvB 29 februari 2019, nr. 18-1954 AOW, ECLI:NL:CRVB:2019:852, ABkort 2019/174, r.o. 4.2.5.2 en 4.3.2.2. waarin sprake was van een percentage van minder dan 25 en waarin de Centrale Raad van Beroep besliste dat toch sprake kan zijn van het voldoen aan het criterium van het substantieel verrichten van werkzaamheden in de woonstaat. En zie ook Rb Noord-Nederland 18 april 2019, nr. 18/1362, ECLI:NL:RBNNE:2019:1582, waarin sprake is van 21,87% van werkzaamheden verricht in de woonstaat en waar de rechtbank oordeelt dat geen sprake is van een substantieel gedeelte.

dienstbetrekking verricht die in Nederland aan de loonbelasting is onderworpen.³² Het recht wordt opgebouwd aan de hand van de verzekerde jaren. Een verzekerd persoon bouwt in 50 jaren 100% AOW-uitkering op. Voor ieder jaar dat een persoon niet verzekerd is geweest, vindt een korting van 2% op de AOW-uitkering plaats. Op dit moment bedraagt de pensioenleeftijd 66 jaar en vier maanden. De AOW wordt gefinancierd door het zogenoemde omslagstelsel.

De tweede pijler bestaat uit de collectieve bedrijfspensioenen. De beheerders van het tweede pijlerpensioen zijn pensioenfondsen of verzekeraars. De pensioenfondsen bestaan uit bedrijfstakpensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen en beroepspensioenfondsen. Deze pijler wordt gefinancierd vanuit collectieve premies betaald door de betrokkenen.

De derde pijler tot slot is een vrijwillige pensioenverzekering.

Voor de huidige grensoverschrijdende ambtenaar zijn met name de eerste twee pijlers van belang. AOW is zoals gezegd van toepassing op elke in Nederland verzekerde. Werknemers van de overheid bouwen aanvullend pensioen op bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).

Grensoverschrijdende pensioenuitkeringen

In internationaal verband geldt dat heffingsbevoegdheid over private pensioenen in beginsel is toegewezen aan de woonstaat. Onder voorwaarden kan de heffingsbevoegdheid worden toegewezen aan de bronstaat, dat wil zeggen, de staat van waaruit het pensioen betaald wordt.³³

Bij overheidspensioenen geldt dat het heffingsrecht toekomt aan Nederland over loon- of pensioenbetalingen voor diensten bewezen aan de Nederlandse staat, een staatkundig onderdeel daarvan of een plaatselijk publiekrechtelijk lichaam.³⁴

De invoering van de Wnra doet de vraag rijzen of de wijziging van de arbeidsverhouding van een ambtenaar in een werknemer tot gevolg heeft dat bij de uitbetaling van pensioen een splitsing moet worden gemaakt tussen een overheids- en particulier pensioen? In het verleden heeft deze materie tot jurisprudentie geleid. Een pensioenbetaling dient op basis van dienstjaren te worden gesplitst in een overheidspensioen en een privaat pensioen naar gelang al dan niet in overheidsdienst is gewerkt. Een overheidspensioen kan worden gedefinieerd als een pensioen waarbij de pensioenbetaling of -premie of afkoopsom door de overheid wordt betaald.³⁵ Dit leidde in de relatie met Duitsland tot interpretatieproblemen.³⁶ De Duitse overheid is van mening dat de hoedanigheid van de betaler van het pensioen bepaalt hoe het pensioen uiteindelijk moet worden gekwalificeerd.³⁷ In het belastingverdrag Nederland-Duitsland 2012 is een oplossing opgenomen, t.w.: een pensioen wordt gekwalificeerd als overheidspensioen indien de opbouw in het kader van een publiekrechtelijke dienstbetrekking is opgebouwd. Het maakt hierbij niet uit wie het pensioen uitbetaalt.³⁸ Leidt de

³² Zie art. 6 lid 1 AOW. Zie ook art. 6a lid 1 onderdeel a AOW: wordt als verzekerde aangemerkt de persoon van wie de verzekering op grond van deze wet voortvloeit uit de toepassing van bepalingen van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

³³ Zie bijv. art. 18 par. 2 Verdrag Nederland-België 2001 en art. 17 par 2. Verdrag Nederland-Duitsland 2012.

³⁴ Zie bijv. art. 19 par. 2 Verdrag Nederland-België 2001 en art. 18 par. 2 Verdrag Nederland-Duitsland 2012.

³⁵ Javasche Bank-arresten, HR 8 juli 1980, nr. 19 875, BNB 1980/259, HR 12 juni 1991, nr. 27 310, BNB 1991/312 en zie ook het PTT-arrest, HR 23 november 1994, nr. 29 935, BNB 1995/117.

³⁶ HR 5 december 2008, nr. 43 722, BNB 2009/199. Zie B. Starink, Belastingheffing over pensioenuitkeringen in grensoverschrijdende situaties, in: A.H.H. Bollen-Vandenboorn (red.), Pensioen en de belangrijkste pensioenvoorzieningen, tiende druk, Sdu 2019, p. 411.

³⁷ Zie ook M.J.G.A.M. Weerepas, Grenswerkers: enige hardnekkige knelpunten, WFR 2019/146.

³⁸ Protocol XIV behorende bij het Verdrag Nederland-Duitsland 2012.

wijziging van de rechtspositie van ambtenaar naar werknemer tot het opnemen van specifieke bepalingen in andere belastingverdragen? Overigens wordt in het Nederlands verdragsbeleid gestreefd naar een volledige bronstaatheffing. Er hoeft dan geen splitsing te worden aangebracht tussen een privaat en een publiek pensioen.³⁹ Andere staten kunnen daar anders over denken en is een volledige bronstaatheffing dan niet mogelijk, dan streeft Nederland in dat geval naar opname van een bepaling die bepaalt welk deel van het gecombineerd pensioen geacht wordt een particulier pensioen te zijn en welk deel een overheidspensioen.⁴⁰

De Wnra kan effect hebben op de kwalificatie van het tweede pijlerpensioen in internationaal verband. Volgens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt in de uitvoeringspraktijk in het algemeen aangesloten bij de aanwezigheid van een ambtelijke aanstelling. Dit criterium gaat volgens de minister na de inwerkingtreding van de Wnra niet meer goed werken. Er dient voor de uitleg van het begrip 'overheidsfunctie' directer te worden aangesloten bij het verdragscriterium dienstbetrekking bij een Nederlands publiekrechtelijk lichaam. Het maakt hierbij niet uit of sprake is van een ambtelijke aanstelling of een arbeidsovereenkomst. In beginsel wijzigt de verdeling van de heffingsrechten niet, aldus de minister. Nederland zou daarmee de heffingsbevoegdheid over de pensioenuitkeringen behouden.⁴¹ Duidelijk is wel dat in overleg moet worden getreden met België en Duitsland over de invulling van het in het belastingverdrag toepasselijke pensioenartikel daar in een protocolbepaling wat betreft het overheidspensioen wordt verwezen naar een publiekrechtelijke dienstbetrekking.⁴² De vraag is hoe België en Duitsland en de andere landen met deze zienswijze van Nederland zullen omgaan. Het is wel zaak dat daarin duidelijkheid komt. Dit grensoverschrijdend effect van de Wnra had al uitgekristalliseerd moeten zijn.

3.3. Enige rekenvoorbeelden

Uit een aantal berekeningen waarbij gebruik gemaakt is van de cijfers van het jaar 2018 blijkt dat een wijziging van de verzekeringsplicht tot substantiële gevolgen kan leiden. Vooropgesteld zij dat het jaar 2018 is gebruikt, omdat dat een jaar is waarin alle kalendermaanden in acht zijn genomen. Dat wil zeggen, inclusief vakantietoeslag en eventuele eindejaarstoeslag. In de relatie van België geldt dat in tegenstelling tot Nederland geen sprake is van een plafond voor de bijdragen van sociale zekerheid. De voorbeelden betreffen een aantal casus in relatie tot België en een casus in relatie tot Duitsland. Overigens wil een hoger bedrag aan premies nog niet zeggen dat per saldo de betrokkene slechter af zou zijn. Wat betreft de uitkeringen hangt dat af van de toepasselijke wetgeving en de individuele situatie van betrokkene.

Bij een wijziging van de verzekeringsplicht naar België en Duitsland betekent dat voor de Nederlandse werkgever dat deze te maken krijgt met buitenlandse organen van sociale zekerheid. Dit kan leiden tot een verhoging van de administratieve lasten van de Nederlandse werkgever. Opgemerkt zij nog dat de berekeningen van de Belgische resp. Duitse premies zijn berekend over het Nederlandse salaris.

³⁹ Zie ook Besluit Internationale aspecten van pensioenen en stamrechten, nr. DGB2015/7010M, BNB 2016/124.

⁴⁰ Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 55 en 56.

⁴¹ Dit zou ook moeten gelden voor de inkomsten die de ambtenaar tijdens de actieve periode verdient.

⁴² Brief van 8 juli 2019 Nadere vragen over de herziening EU-verordening coördinatie sociale zekerheidsstelsels, nr. 2019-0000099383, p. 4 en 5.

A. Vergelijking premies sociale verzekeringen bij verzekering in België of in Nederland

Het eerste voorbeeld betreft een medewerker die voor 0,9 fte in Nederland werkzaam is. Voor de overige 0,1 fte is betrokkene in België werkzaam als ambtenaar. De verzekeringsplicht is thans toegewezen aan Nederland. Mocht de Wnra in werking treden, dan wordt de verzekeringsplicht toegewezen aan België. De vergelijking in tabel 3 (hieronder) leert dat bij een switch van de verzekeringsplicht van Nederland naar België de betrokken werknemer zelf minder premies (€ 1.229,60) is verschuldigd. De werkgever daarentegen is substantieel meer premies verschuldigd (€ 9.603,36).

Het voorbeeld in tabel 4 (hieronder) betreft een persoon, woonachtig in België en die in deeltijd (0,2 fte) in Nederland als ambtenaar werkt en in België voor 0,8 fte werkzaam is. Op dit moment is de verzekeringsplicht toegewezen aan Nederland aangezien sprake is van een ambtenaar. Bij wijziging van de toewijzing van de verzekeringsplicht van Nederland naar België vindt voor betrokkene een verzwaring van de lasten plaats (€ 979,58). Voor de werkgever vindt eveneens een lastenverzwaring plaats (€ 2.222,41).

Het voorbeeld in tabel 5 (hieronder) betreft een persoon, die woont in België en in Nederland voor 1,0 fte als ambtenaar is aangesteld. Daarnaast verricht de persoon nog voor 0,1 fte werkzaamheden in België als ambtenaar. Op dit moment is de verzekeringsplicht ingevolge art. 13 Verordening nr. 883/2004 toegewezen aan Nederland. Bij wijziging van de toewijzing van de verzekeringsplicht van Nederland naar België leert de berekening dat in het geval sprake is van een hoog salaris bij wijziging van de toewijzing van de verzekeringsplicht van Nederland naar België de werkgeverslasten substantieel (€ 27.303,31) toenemen. Dit heeft te maken met het feit dat de Belgische wetgeving geen plafond kent voor de berekening van de sociale verzekeringspremies. De lasten voor de werknemer gaan eveneens omhoog (€ 1.498,28).

Tabel 3: Rekenvoorbeeld NL-BE van de mogelijke gevolgen (verschil premieplicht) van de inwerkingtreding van de WNRA per 1 januari 2020 met betrekking tot de wijziging van de verzekeringsplicht bij werken in twee landen.

Medewerker 0,9 fte in NI, 0.1 fte België												
Belgische SV	Brutosalaris	Deeltijd factor	RSZ-bijdrage gewone bezoldiging	RSZ-bijdrage enkel vakantiegeld	RSZ-bijdrage uitz. vergoedingen	Bijzondere bijdrage gewone sociale zekerheid	Werknemersdeel sociale zekerheid	Patronale lasten sociale zekerheid	Vermindering patronale lasten	-	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	57.399,30	90%	7.553,08	531,38	614,86	607,47	9.306,79	17.069,98	0	-	17.069,98	26.376,77
Nederlandse SV	SV loon	Deeltijd factor	Premies VV (tabel)	Premies VV (BT)	-	-	Werknemersdeel sociale zekerheid	Premie WIA	Premie ZVW	Premie UFO	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	63.848,05	90%	9.685,67	850,72	-	-	10.536,39	3.698,31	3.768,31	425,87	7.466,62	18.003,01
TOTAAL VERSCHIL							1.229,60				-9.603,36	-8.373,76

Tabel 4: Rekenvoorbeeld NL-BE van de mogelijke gevolgen (verschil premieplicht) van de inwerkingtreding van de WNRA per 1 januari 2020 met betrekking tot de wijziging van de verzekeringsplicht bij werken in twee landen.

Medewerker 0,2 fte in NI, 0.8 fte in België												
Belgische SV	Brutosalaris	Deeltijd factor	RSZ-bijdrage gewone bezoldiging	RSZ-bijdrage enkel vakantiegeld	RSZ-bijdrage uitz. vergoedingen	Bijzondere bijdrage sociale zekerheid	Werknemersdeel sociale zekerheid	Patronale lasten sociale zekerheid	Vermindering patronale lasten	-	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	16893,98	20%	2096,85	-	102,25	-	2.199,10	4382,22	-	-	4.382,22	6.581,32
Nederlandse SV	SV loon	Deeltijd factor	Premies VV (tabel)	Premies VV (BT)	-	-	Werknemersdeel sociale zekerheid	Premie WIA	Premie ZVW	Premie UFO	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	63.848,05	20%	1.157,51	62,01	-	-	1.219,52	1.069,63	1.090,18	123,18	2.159,81	3.379,33
TOTAAL VERSCHIL							-979,58				-2.222,42	-3.201,99

Tabel 5: Rekenvoorbeeld NL-BE van de mogelijke gevolgen (verschil premieplicht) van de inwerkingtreding van de WNRA per 1 januari 2020 met betrekking tot de wijziging van de verzekeringsplicht bij werken in twee landen.

Medewerker 1,0 fte in NI, 0.1 fte België (ambtenaar)												
Belgische SV	Brutosalaris	Deeltijd factor	RSZ-bijdrage gewone bezoldiging	RSZ-bijdrage enkel vakantiegeld	RSZ-bijdrage uitz. vergoedingen	Bijzondere bijdrage sociale zekerheid	Werknemersdeel sociale zekerheid	Patronale lasten sociale zekerheid	Vermindering patronale lasten	-	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	113.816,00	100%	15.424,38	1.086,80	1.220,41	619,68	18.351,27	35.732,38	-989,9	-	34.742,48	53.093,75
Nederlandse SV	SV loon	Deeltijd factor	Premies VV (tabel)	Premies VV (BT)	-	-	Werknemersdeel sociale zekerheid	Premie WIA	Premie ZVW	Premie UFO	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	134.011,84	100%	16.214,55	638,44	-	-	16.852,99	3.687,25	3.751,92	425,27	7.439,17	24.292,18
TOTAAL VERSCHIL							-1.498,28				-27.303,31	-28.801,59

B. Vergelijking premies sociale verzekeringen bij verzekering in Duitsland of in Nederland

In het voorbeeld van tabel 6 (hieronder) betreft het een persoon die zowel in Nederland als in Duitsland bij twee verschillende werkgevers werkzaam is. In Nederland is hij als ambtenaar aangesteld. De deeltijdaanstelling in Nederland bedraagt slechts 16%. Volgens de toewijzingsregel van Verordening nr. 883/2004 zou hij in Nederland verzekerd moeten zijn. Echter hij is in Duitsland verzekerd. Dit is bewerkstelligd met een beroep op (een) art. 16 Verordening nr. 883/2004 (overeenkomst). Dit voorbeeld kan worden gebruikt om aan te tonen wat gebeurt in het geval de (reguliere) toewijzing van de verzekeringsplicht is gewijzigd, nl. aan Duitsland in plaats van Nederland. Mocht de toewijzing van de verzekeringsplicht wijzigen en aan Nederland worden toegewezen, dan levert dat het volgende beeld op.

Een vergelijking leert dat in het geval de verzekeringsplicht wordt toegewezen aan Nederland in plaats van Duitsland, de werkgeverslasten afnemen (€ 1.129,40 i.p.v. € 1.470,89), zij het niet met een grote hoeveelheid. In de omgekeerde richting nemen ze toe.

Wat betreft de sociale verzekeringspremies die de werknemer is verschuldigd is daarentegen wel een substantieel verschil te zien. Deze bedragen bij verzekeringsplicht in Nederland voor de werknemer € 400,19 en bij verzekeringsplicht in Duitsland € 1.530,10. Een verschil van € 1.129,91 derhalve.

Tabel 6: Rekenvoorbeeld NL-D van de mogelijke gevolgen (verschil premieplicht) van de inwerkingtreding van de WNRA per 1 januari 2020 met betrekking tot de wijziging van de verzekeringsplicht bij werken in twee landen.

Medewerker ambtenaar NL, verzekerd in D (art 16 VO) – deel 1									
Duitse SV	Brutosalaris (voltijd)	Deeltijd factor	Renten- verzekering	Arbeitslosen- verzekering	Umlage Mutterschafts- Aufwendungen	Krankenversicherung freiwillige Mitglieder	Zusatz Beiträge freiwillige Mitglieder	Pflege Versicherung freiwillige Mitglieder	Werknemersdeel sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	46.567	16%	734,23	118,47	0	573,36	0	104,04	1.530,10
Nederlandse SV	SV loon	Deeltijd factor	Premies VV (tabel)	Premies VV (BT)	-	-	-	-	Werknemersdeel sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	8.262,66	-	124,96	275,23	-	-	-	-	400,19
TOTAAL VERSCHIL (deel 1)									-1.129,91

Medewerker ambtenaar NL, verzekerd in D (art 16 VO) – deel 2								
Duitse SV	Rentenverzekering	Arbeitslosenverzekering	Umlage Mutterschafts Aufwendungen	Krankenversicherung freiwillige Mitglieder	Zustaz Beitrage freiwillige Mitglieder	Pflege Versicherung freiwillige Mitglieder	Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	734,23	118,47	32,95	423,12	75,12	87,99	1.470,89	3.000,99
Nederlandse SV	Premie WIA	Premie ZVW	Premie UFO				Werkgeversdeel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	559,32	570,08	64,39				1.129,40	1.529,59
TOTAAL VERSCHIL (deel 2)							-341,94	-1.471,40

4. Evaluatie Thema Europese Integratie

Bij de evaluatie van het thema Europese integratie wordt de sociaalzekerheidssituatie van de toekomstig oud-ambtenaar vergeleken met de situatie zoals die voor hem geldt vóór de inwerkingtreding van de Wnra in het geval hij in twee of meer lidstaten werkzaamheden verricht. Bekeken is wat in de praktijk de gevolgen zijn voor de grenswerker en of de invoering van de nieuwe wetgeving de Europese integratie bevordert of belemmert.

Stel dat de grenswerkende ambtenaar tevens werkzaamheden thuis in zijn woonstaat verricht. Onder de huidige wetgeving die na de inwerkingtreding van de Wnra op 1 januari 2020 komt te vervallen, heeft een Nederlandse ambtenaar (in de onderwijssector) een bepaalde status; de ambtenarenstatus, die ervoor zorgt dat een betrokkene op wie deze status van toepassing is, verzekerd is onder het Nederlands nationaal sociaalzekerheidsstelsel. Door de geplande opheffing van die speciale status wordt de rechtspositie van een ambtenaar omgezet in een werknemer gelijk aan die in het bedrijfsleven.

Volgens Europese wetgeving is op de grenswerker enkel één nationale sociaalzekerheidswetgeving van toepassing.⁴³ In het kader van gelijke behandeling van alle personen werkzaam op het grondgebied van een Europese staat is bepaald dat de wetgeving van de staat waarin de betrokkene werkzaam is van toepassing is.⁴⁴ In dit geval zou dat betrekking hebben op Nederland. **Echter in casu is de persoon niet enkel werkzaam in Nederland maar ook werkzaam vanuit thuis, in België of Duitsland. De aangewezen staat voor het toepassen van sociaalzekerheidswetgeving is afhankelijk van het aantal uren dat in de woonstaat wordt gewerkt en/of het salaris dat in de woonstaat wordt verworven.** Wanneer de werknemer minder dan 25% van de tijd in de woonstaat werkt en/of minder dan 25% van het salaris in de woonstaat verwerft, kan de wetgeving van de werkstaat alsnog aangewezen worden.⁴⁵ **Wordt voldaan aan het 25%-criterium, dan wordt de woonstaat bevoegd voor de sociale zekerheid.**⁴⁶ In België betekent dit dat de betrokkene zich moet inschrijven bij een Belgisch ziekenfonds. In Duitsland betekent dit dat de werknemer zich moet verzekeren bij de Duitse Krankenkasse, of voor een freiwillige Versicherung of private Versicherung, afhankelijk van de hoogte van het inkomen.

Voor de personen die onder de Ambtenarenwet 2017 gaan vallen, geldt dat deze verzekerd zijn volgens de Nederlandse nationale sociaalzekerheidswetgeving. Een dergelijke ambtenarenstatus kent in de Verordening nr. 883/2004 een speciale bepaling waardoor de nationale sociaalzekerheidswetgeving van toepassing blijft op de in Nederland aangestelde ambtenaren. Dit wordt anders indien zij in twee of meer lidstaten werkzaamheden verrichten. Afhankelijk van de aard van de werkzaamheden geldt dat hetzij de Nederlandse wetgeving de aangewezen wetgeving is, hetzij de bepaling van het verrichten van werkzaamheden in twee of meer lidstaten als werknemer van toepassing is.⁴⁷

De situatie van de in Nederland werkzame ambtenaar in een grensoverschrijdende positie kan na inwerkingtreding van de Wnra veranderen ten opzichte van de situatie van vóór invoering van de

⁴³ Art. 11 Verordening nr. 883/2004. Dit kan worden omschreven als de exclusieve werking.

⁴⁴ Art. 13 Verordening nr. 883/2004.

⁴⁵ Zie het schema in tabel 2 hierboven.

⁴⁶ Art. 14 lid 8 Verordening nr. 987/2009.

⁴⁷ Art. 13 lid 4 Verordening nr. 883/2004 resp. art. 13 lid 1 Verordening nr. 883/2004 jo. art. 14 leden 8 en 10 Verordening nr. 987/2009.

Wnra. De grenseffectenrapportage toetst of die veranderende situatie de Europese integratie bevordert of belemmert en wat dit betekent voor de inwoner van de grensregio. Alhoewel de situatie van de toekomstig oud-ambtenaar die werkzaamheden in twee of meer lidstaten verricht er vanaf 1 januari 2020 niet eenvoudiger op wordt en de inwerkingtreding van de wetgeving het werken in de grensregio waarschijnlijk niet wordt bevordert – denk aan de bijkomende administratieve en te eventuele financiële lasten voor werknemer en werkgever, betreft het geen nieuwe situatie. Werkgevers komen in het huidige economisch verkeer al in aanmerking met vergelijkbare grenswerkers en de toepasselijke Verordening nr. 883/2004.

De aanwijzing van de toepasselijke regelgeving in het geval in twee of meer lidstaten werkzaamheden worden verricht, geschiedt in Europees verband overigens door de zgn. A1-verklaring.⁴⁸ **Voor werkgevers die te maken krijgen met grenswerkers in bovenstaande situaties is het in ieder geval van belang de werknemers een juiste A1-verklaring aan te laten vragen.**

5. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/ sociaaleconomische ontwikkeling

De evaluatie van het thema Duurzame ontwikkeling en de socio-economische ontwikkeling' vergt cijfers die duidelijk weergeven hoeveel van de toekomstige oud-ambtenaren in aanmerking gaan komen met een mogelijk gewijzigde verzekeringsplicht na inwerkingtreding van de Wnra. Zoals eerder vermeld ontbreken echter deze cijfers. Er zijn daarentegen wel beschikbare data over de hoeveelheid grenswerkers. Echter met de beschikbare data kan vervolgens niet met duidelijkheid gesteld worden of de duurzame economische ontwikkeling van de grensregio's wordt bevordert of belemmerd met de inwerkingtreding van de Wnra. Vanwege het feit dat de Verordening nr. 883/2004 slechts coördineert, wordt de duurzame ontwikkeling niet ondersteund door de Europese wetgeving maar enkel aangestuurd. Zoals reeds eerder opgemerkt kan hier worden aanbevolen dat het CBS meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen over het aantal grenswerknemers dat in Nederland werkzaam is als ambtenaar. Daarnaast zou het inzicht in de materie kunnen worden vergroot indien ook duidelijk zou zijn hoeveel van deze ambtenaren naast de werkzaamheden in Nederland ook werkzaamheden in andere lidstaten werkzaamheden verrichten.

6. Evaluatie thema Euregionale cohesie

Voor het thema Euregionale cohesie wordt geanalyseerd hoe de situatie van de Nederlandse oud-ambtenaar van vóór invoering van de Wnra zich verhoudt tot de situatie van na invoering van de Wnra. Bij een uitsluitend interne situatie verandert er zoals eerder aangegeven niets ten aanzien van sociale zekerheid en pensioen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wnra. Voor de grenswerker zoals beschreven bij hoofdstuk drie kan de sociale zekerheidssituatie wijzigen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. Daarnaast kunnen er ten aanzien van de toekomstige pensioenuitkering problemen voordoen met betrekking tot de kwalificatie van de uitkering.

⁴⁸ De A1-verklaring moet in beginsel door de ontvangende staat worden gerespecteerd. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden genegeerd. Zie o.a. het arrest Altun, HvJ EU 6 februari 2018, C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63.

Ten aanzien van de grensregio's van Nederland kan worden opgemerkt dat zij door het ontbreken van voldoende voorlichting effecten kunnen verwachten. Dit aangezien de inwerkingtreding van de Wnra voor werkgevers en werknemers administratieve en financiële lasten met zich kan brengen. Hierbij kan worden gedacht aan extra (administratieve) lasten omtrent de loonberekening. Hierdoor kan het voor werkgevers minder aantrekkelijk worden om grenswerkers in dienst te nemen. Ook zullen buitenlandse instanties moeten worden geïnformeerd over de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving.

Voor werkgevers lijkt er hier geen meerwaarde in te zitten om met elkaar samen te werken. Dit kan wellicht leiden tot het vermijden van grensoverschrijdende situaties door zowel werknemers als werkgevers.

7. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief

7.1. Inhoudelijke Conclusies

Duidelijk is dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wnra nauwelijks aandacht heeft gehad voor de grenseffecten. Tot nu toe zijn de grenseffecten ook nog niet geheel duidelijk.

Wat betreft de sociale zekerheid en dan met name de premieheffing kunnen de effecten afhankelijk van de individuele situatie zijn dat zowel de werkgever als de werknemer meer lasten hebben bij een wijziging van de verzekeringsplicht van Nederland naar bijvoorbeeld België. Dit heeft met name te maken doordat België geen plafond kent wat betreft de te betalen premies. De administratieve lasten voor de Nederlandse werkgever nemen toe omdat deze te maken krijgt met buitenlandse instanties.

De vraag is echter hoeveel grensoverschrijdende ambtenaren het betreft. Een aanbeveling zou kunnen zijn dat het CBS inzichtelijk maakt hoeveel van de grenswerkers een ambtenarenstatus hebben. Ook zou het handig zijn om te weten hoeveel van deze ambtenaren tevens werkzaamheden in een andere lidstaat verrichten.

Wat betreft de pensioenen kunnen de (administratieve) lasten toenemen vanwege het feit dat de pensioenen dienen te worden gesplitst in een publiek en een privaat pensioen. Nederland heeft een standpunt ingenomen ten aanzien van de heffingsbevoegdheid over pensioenen. De heffingsbevoegdheid zou door de invoering van de Wnra niet wijzigen. Onduidelijk is echter nog of de buitenlandse autoriteiten hierover hetzelfde denken.

7.2. Toekomstperspectief

Er zij nog opgemerkt dat de rapportage is afgesloten op 13 augustus 2019. Op het moment van afsluiting van de rapportage is nog een aantal elementen onduidelijk en is de materie nog volop in beweging. Zo zijn er Kamervragen gesteld die nog beantwoording van de bewindslieden verlangen. Het is dan ook zaak om dit onderwerp op de voet te volgen. De grenseffectenrapportage kan daarin een rol spelen.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/homepage>

