



Dossier 3: Kinderzuschlag (DE)-Kindgebonden budget (NL): De grenswerker tussen wal en schip?

Grenseffectenrapportage 2023



Dossier: *Kinderzuschlag* en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

Auteur(s):

Mr. Dr. Bastiaan Didden

Mr. Sander Kramer

Met medewerking van Marie-Sophie Hoogervorst

Inhoud

Afkortingen	2
1. Inleiding	3
2. Doelstellingen & Werkwijze	4
2.1. Bestaande of toekomstige effecten: Ex-post of ex-ante.....	4
2.2. Afbakening: De relevante grensregio definiëren	4
2.3. De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier	4
3. Het wettelijk kader: toekenningsvoorwaarden <i>Kinderzuschlag</i> en kindgebonden budget .	7
4. Evaluatie van het onderzoeksthema Europese integratie.....	9
4.1 Woonplaatseis t.a.v. de kinderen: verenigbaar met Verordening (EU) nr. 492/2011?	9
4.2 Woonplaatseis t.a.v. de kinderen: verenigbaar met de verkeersvrijheden (art. 45 en 49 VWEU)?.....	10
4.3 Duitsland: unilaterale wijziging interpretatie van de <i>Kinderzuschlag</i> : van gezinsbijslag naar sociale uitkering.....	12
5. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief	21
Annex I: toekenningsvoorwaarden kindgebonden budget en <i>Kinderzuschlag</i>	24

Afkorting

BKGG

DA-KiZ

ESTG

HvJ EU

SGB

SVB

Bundeskindergeldgesetz

Durchführungsanweisung-KiZ

Einkommensteuergesetz

Hof van Justitie van de Europese Unie

Sozialgesetzbuch

Sociale Verzekeringsbank

1. Inleiding

Het ontwerp, de structuur en de organisatie van socialezekerheidsstelsels blijft een nationale bevoegdheid van de lidstaten. In grensregio's komen de buurlanden en socialezekerheidsstelsels van lidstaten samen. Dit is vooral het geval bij grensoverschrijdende arbeid of gezinssituaties met een grensoverschrijdend element (bijv. partners die over de grens werken of kinderen die over de grens naar school gaan). Dit geldt ook voor zogenoemde gezinsbijslagen, zoals de Duitse *Kinderzuschlag* en het Nederlandse kindgebonden budget, aanvullingen op het *Kindergeld* resp. de kinderbijslag, gericht op ondersteuning van de lagere inkomens.

In grensoverschrijdende situaties kunnen grensarbeiders echter te maken krijgen met nadelige gevolgen wegens de (nationaal-gerichte) toekenningsvoorwaarden. Kan een grensarbeider werkzaam in Duitsland, woonachtig (met kinderen) in Nederland, namelijk in aanmerking komen voor Duitse *Kinderzuschlag*? Komt hij/zij in dat geval in aanmerking voor het Nederlandse kindgebonden budget? Vallen zij tussen wal en schip? Mocht dit zo zijn, is deze situatie in overeenstemming met het Europese recht en interpreteren beide landen de regelgeving in grensoverschrijdende situaties op de juiste wijze? Onder andere deze vragen komen aan bod in dit dossier.

In 2022 heeft daarnaast een wijziging plaatsgevonden in de wijze waarop door Duitsland wordt aangekeken tegen de zogenoemde *Kinderzuschlag*. Tot 1 juli 2022 konden ook niet-inwoners, bijvoorbeeld inwoners van Nederland die in Duitsland werken, aanspraak maken op *Kinderzuschlag* mits voldaan aan de voorwaarden.¹ De 'Zuschlag' was met andere woorden exporteerbaar over 'de landsgrens'. Waarom wordt de *Kinderzuschlag* niet geëxporteerd zoals vóór 2022? Onder andere deze vragen komen uitgebreid aan bod in deze rapportage onder de noemer de grensarbeider: tussen wal en schip?

Het onderhavige dossier behelst dus enerzijds een analyse/evaluatie ten aanzien van het woonplaatscriterium voor gerechtigdheid op de *Kinderzuschlag* en het kindgebonden budget, en de verenigbaarheid van dit criterium met de Europese verkeersvrijheden. Anderzijds behelst dit dossier een onderzoek naar de niet-exporteerbaarheid van de Duitse *Kinderzuschlag* per 1 juli 2022. De vraag in hoeverre dit in overeenstemming is met de Europese verkeersvrijheden zal slechts op hoofdlijnen worden besproken.

¹ Een beschrijving van de voorwaarden voor toekenning van *Kinderzuschlag* is opgenomen op: <https://web.arbeitsagentur.de/kiz/ui/start>.

2. Doelstellingen & Werkwijze

2.1. Bestaande of toekomstige effecten: Ex-post of ex-ante

Onderhavig dossier behelst een ex-post analyse van de grenseffecten van het toekennen van *Kinderzuschlag* en *Kindgebonden budget* in de grensregio's tussen Nederland en Duitsland. Meer bijzonder wordt de Europese vigerende wetgeving hierbij in acht genomen, bv. Verordening (EG) nr. 883/2004. Het zijn voornamelijk de negatieve grenseffecten, namelijk de knelpunten en lacunes, van de vigerende wetgeving die worden bestudeerd.

Een kwantitatieve analyse van de grenseffecten van deze problematiek is, wegens een gebrek aan adequate dataverzameling, echter niet mogelijk. Daarnaast geldt dat de meeste cijfers inzake grensarbeid enigszins zijn gedateerd en niet volledig representatief, aangezien de gehanteerde definitie van 'grensarbeider' niet is afgebakend en niet op een coherente wijze wordt gebruikt (i.e. wie valt er onder de definitie van 'grensarbeider'?).

2.2. Afbakening: De relevante grensregio definiëren

Grensarbeiders in de grensregio's tussen Nederland en Duitsland worden geconfronteerd met de grenseffecten van de wetgeving omtrent *Kinderzuschlag* en het *kindgebonden budget*. In deze rapportage omvat de definitie van grensgebied het grondgebied waar grensoverschrijdende arbeid voorkomt en dat gescheiden is door de (territoriale) landsgrenzen. Het betreft meer concreet de grensarbeiders die binnen een bepaalde afstand van de Duitse landsgrens woon- en werkzaam zijn. Voor de onderhavige rapportage betreft dit de politieke eenheden, zoals Gemeenten, 'Landkreise' of Arrondissementen.

2.3. De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier

2.3.1. De kwestie van *Kinderzuschlag* en kindgebonden budget vanuit het perspectief van de genoemde onderzoeksthema's

In dit dossier staat het thema 'Europese integratie' centraal, en wel het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging voor zelfstandigen. In deze rapportage worden de indicatoren, door middel van de methode, vergeleken met de benchmarks. De vraag stelt zich of een gezin dat in Nederland of Duitsland woont en waarvan één van de ouders in Duitsland resp. Nederland werkt, ook recht heeft op dit *Kinderzuschlag*, dan wel kindgebonden budget. Op basis van het antwoord op deze vraag kan worden vastgesteld in hoeverre de benchmark van een open arbeidsmarkt is verwezenlijkt. Het beoogde voordeel vormt een uitvloeisel van het vrije verkeer van personen, ex artikelen 45 en 49 VWEU, waarin een discriminatoire behandeling van actieve werknemers en zelfstandigen verbiedt.

2.3.2. Definiëren van principes, benchmarks en indicatoren voor het tot stand brengen van een positieve situatie in de grensregio's

In aansluiting op het beschrevene in de vorige paragraaf kunnen de principes, benchmarks en de onderzoeksmethode in deze rapportage als volgt schematisch worden weergegeven. De grenseffecten van de nieuwe wetgeving op grensregio's kunnen worden onderzocht vanuit het perspectief van Europese integratie (vrijheden, burgerschap, non-discriminatie). De grenseffecten op de sociaal-economische ontwikkeling/duurzame ontwikkeling en de lokale of Euregionale samenhang en

Kinderzuschlag en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

Kinderzuschlag en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

grensoverschrijdende bestuursstructuren werden niet onderzocht aangezien de voorgestelde wetgeving daarop geen rechtstreekse invloed heeft. Op basis van de indicatoren zal een conclusie kunnen worden genomen ten aanzien van de grenseffecten van deze nationale wetgeving.

Tabel 1: Centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor het beoordelen van de grensoverschrijdende effecten

Onderzoeksthema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie; non-discriminatie	<i>Artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie</i>	Dezelfde 'fiscale en sociale voordelen' door migrerende werknemers als nationale werknemers	<p>Hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Duitsland (waarvan één van de ouders werkt in Duitsland) recht op <i>Kinderzuschlag</i>?</p> <p>Hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Nederland (waarvan één van de ouders werkt in Nederland) recht op het <i>Kindgebonden budget</i>?</p>
	<p><i>Vrij reis- en verblijfrecht ex art. 21 VWEU juncto Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb.L. 29 juni 2004, afl. 229, 35;</i></p> <p><i>Vrij verkeer van werknemers ex. art. 45 VWEU;</i> <i>Vrijheid van zelfstandigen ex art. 49 VWEU.</i></p>	<p>Geen discriminatoire behandeling van grensarbeider</p> <p>Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer)</p>	<p>Vergelijking tussen het verkrijgen van <i>Kinderzuschlag</i>/kindgebonden budget en het niet verkrijgen van de <i>Kinderzuschlag</i>/kindgebonden budget; Is er een belemmering van de vrijheid om te wonen buiten Duitsland, resp. Nederland?</p> <p>Geen discriminatoire behandeling van grensarbeider die (met kinderen) in het buitenland woont?</p>

3. Het wettelijk kader: toekenningsvoorwaarden *Kinderzuschlag* en kindgebonden budget

Als onderdeel van de *ex-post* analyse beschrijft onderstaande sectie onder welke voorwaarden de Duitse *Kinderzuschlag* en het Nederlandse kindgebonden budget worden toegekend. Meer bijzonder, wordt gezien in hoeverre een grensarbeider (woonachtig buiten het nationale territorium) in aanmerking kan komen voor deze voordelen. Op deze wijze kan een antwoord worden gevonden op de volgende vragen: hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Duitsland (waarvan één van de ouders werkt in Duitsland) recht op *Kinderzuschlag*? Hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Nederland (waarvan één van de ouders werkt in Nederland) recht op het *Kindgebonden budget*? Op deze manier kan een vergelijking worden gemaakt tussen het verkrijgen van *Kinderzuschlag*/kindgebonden budget en het niet verkrijgen van de *Kinderzuschlag*/kindgebonden budget. Is er een belemmering van de vrijheid om te wonen buiten Duitsland, resp. Nederland? Ofwel, in hoeverre is sprake van een discriminatoire behandeling van een grensarbeider die met kinderen in het buitenland woont?

Schematische weergave toekenningsvoorwaarden *Kinderzuschlag* en kindgebonden budget

In het onderstaande schema zijn de toekenningsvoorwaarden voor de *Kinderzuschlag* en het kindgebonden budget schematisch en op hoofdlijnen weergegeven. Voor de wettekst van de relevante bepaling in zowel Duitsland als Nederland, wordt verwezen naar Annex I. Hierin zijn tevens de relevante passages uit de betreffende bepalingen onderstreept. De voorwaarden kunnen worden onderverdeeld in drie aspecten:

1. de voorwaarde ten aanzien van gerechtigdheid bepaalde voordelen;
2. de voorwaarde ten aanzien van de verzekerde (ouder; grensarbeider); en
3. voorwaarde ten aanzien van de kinderen van de grensarbeider (ouder).

Voorwaarde nr.	Uitwerking Duitse regeling	Uitwerking Nederlandse regeling
1. Voorwaarde ten aanzien gerechtigdheid bepaalde voordelen	Aanspraak op <i>Kinderzuschlag</i> bestaat wanneer men een aanspraak heeft op <u>Kindergeld</u> (via EStG of BGGK)	Aanspraak op het kindgebonden budget bestaat wanneer men een uitbetaling krijgt van/aanspraak heeft op <u>kinderbijslag</u>
2. Voorwaarde ten aanzien van verzekerde (ouder; grensarbeider)	Een aanspraak op Kindergeld op grond van de EStG bestaat wanneer: <ul style="list-style-type: none"> - Aanvrager woonachtig in Duitsland OF - Niet woonachtig in Duitsland maar onbepaald belastingplichtig in Duitsland OF - Niet woonachtig in Duitsland maar – op verzoek – als onbepaald belastingplichtig wordt behandeld (minimaal 90% binnenlands inkomen aan Duitse belastingheffing onderworpen) 	Een aanspraak op kinderbijslag bestaat wanneer de aanvrager: Ingezetene van NL is OF In NL een dienstbetrekking heeft en daardoor onderworpen is aan de loonbelasting.

	<p>Een aanspraak op <i>Kindergeld</i> op grond van de BKGK bestaat wanneer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aanvrager niet onbeperkt belastingplichtig is EN - Aanvrager in een <i>versicherungspflichtverhältnis</i> staat EN - Kind(eren) is/zijn woonachtig in Duitsland 	
3. Voorwaarde ten aanzien van de kinderen van de grensarbeider (ouder)	Op grond van BKGK dient het kind in Duitsland te wonen dan wel gewoonlijk te verblijven	Het kind dient in Nederland te wonen dan wel het kind woont in een land waarin ten behoeve van hem op grond van verordening (EG) nr. 883/2004 recht op kinderbijslag bestaat.

Uit het voorgaande blijkt dat – op grond van de wettelijke eisen ten aanzien van - de grensarbeider (als verzekerde) in aanmerking kan komen voor *Kinderzuschlag* en kindgebonden budget. Ten aanzien van de *Kinderzuschlag* geldt immers dat ook iemand die niet in Duitsland woonachtig is, maar aldaar onbeperkt belastingplichtig is – dan wel als zodanig wordt behandeld op verzoek – in aanmerking kan komen. Een grensarbeider in Duitsland (woonachtig in Nederland) wiens inkomen voor minstens 90% in Duitsland wordt belast, kan op verzoek worden behandeld als onbeperkt belastingplichtig voor het EStG, en dienstovereenkomstig in beginsel in aanmerking komen voor *Kinderzuschlag*. Hierbij geldt echter de additionele eis onder het BKGK, dat het kind in Duitsland dient te wonen dan wel gewoonlijk te verblijven. Een grensarbeider, woonachtig in Nederland, werkzaam in Duitsland waarvan de kinderen ook in Nederland wonen, komt dus niet in aanmerking voor de Duitse *Kinderzuschlag*. De vraag in hoeverre dit in overeenstemming is met EU-recht, zal hieronder worden behandeld.

Ten aanzien van het kindgebonden budget geldt dat een grensarbeider (als verzekerde) werkzaam in Nederland (woonachtig in Duitsland) ook in beginsel in aanmerking kan komen voor dit voordeel, mits hij/zij in Nederland een dienstbetrekking heeft en aldaar is onderworpen aan de loonbelasting. Er geldt echter een additionele eis dat het kind woonachtig dient te zijn in Nederland dan wel in een land waarin ten behoeve van hem op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 recht op kinderbijslag bestaat. Een grensarbeider, woonachtig in Duitsland, werkzaam in Nederland waarvan de kinderen ook in Duitsland wonen, komt dus in beginsel niet in aanmerking voor het Nederlandse kindgebonden budget.

De vraag in hoeverre dit in overeenstemming is met EU-recht, zal hieronder verder worden behandeld.

4. Evaluatie van het onderzoeksthema Europese integratie

4.1 Woonplaatsen t.a.v. de kinderen: verenigbaar met Verordening (EU) nr. 492/2011?

Het vrij verkeer van personen verbiedt niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapt vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. Door nationale werknemers met kinderen woonachtig in dezelfde staat wordt aan het woonplaatsvereiste eerder voldaan dan door werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat. Bovendien mag de toekenning van ‘fiscale en sociale voordelen’ in de zin van Verordening (EG) nr. 492/2011 niet worden onthouden aan migrerende werknemers. Derhalve mag de toekenning van een dergelijk voordeel niet afhankelijk worden gesteld van de woonplaats van de kinderen van de uitkeringsgerechtigde op het grondgebied in Nederland/Duitsland.

Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011: dezelfde fiscale en sociale voordelen

Op grond van artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie genieten migrerende werknemers dezelfde ‘fiscale en sociale Voordelen’ als de nationale werknemers van het gastland. Het Hof van Justitie heeft deze voordelen gedefinieerd als *“alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemers of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers-onderdanen van andere lidstaten geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken”*.²

Het is echter de vraag of het kindgebonden budget en de *Kinderzuschlag* kunnen worden aangemerkt als ‘fiscaal’ of ‘sociaal’ voordeel. Grensarbeiders hebben bij fiscale en sociale voordelen recht op gelijke behandeling. Gezien de doelstelling en toekenningsvoorwaarden kan worden beargumenteerd dat zowel de *Kinderzuschlag* als het kindgebonden budget kwalificeren als een sociaal dan wel fiscaal voordeel. Beide voordelen zijn immers gericht op het financieel ondersteunen van ouders met een laag inkomen. Beide voordelen worden daarnaast toegekend aan ingezetenen mits de kinderen woonachtig zijn in dezelfde staat als ouder. Daarnaast heeft het Hof van Justitie het begrip ‘sociale voordelen’ zeer ruim geïnterpreteerd.³ Dit omvat zowel de prestaties die binnen de materiële werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004 vallen, alsook andere sociale voordelen zoals kortingskaarten voor openbaar vervoer. Zo ook bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.⁴

Het kan dus worden gesteld dat de Duitse *Kinderzuschlag* ook moet worden toegekend aan de grensarbeider woonachtig (met kinderen) in Nederland, dan wel buiten Duitsland. Ook kan worden gesteld dat het Nederlandse kindgebonden budget ook moet worden toegekend aan de grensarbeider woonachtig (met kinderen) in Duitsland, dan wel buiten Nederland. Slechts op die wijze kan gelijkheid op de werkvloer (met de collega) worden bereikt. Het begrip ‘sociaal voordeel’ bevat immers ook

² HvJ EU 12 mei 1998, C-85/96, *Martínez Sala*, Jur. 1998, I-2691, punt 25.

³ Zie voor de uitwerking ervan ook ITEM grenseffectenrapportage 2018, dossier 4 *Baukindergeld*, te raadplegen via <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2018-dossier-4-baukindergeld/>.

⁴ HvJ EU 11 september 2007, C-287/05, *Hendrickx*, Jur. 2007, I-6909. Zie ook HvJ EU 30 september 1975, C-32/75, *Cristini*, Jur. 1975, I-1085.

voordelen die simpelweg worden toegekend omdat de begunstigde zijn woonplaats op het nationale staatsgebied heeft.⁵ Grensarbeiders bevinden zich in de regel in dezelfde positie als werknemers die op het nationale grondgebied zijn gevestigd.

De woonplaatseis ter zake van de kinderen – zowel onder de *Kinderzuschlag* als het kindgebonden budget – roept vraagtekens in het licht van verkapte discriminatie en kan strijdig zijn met het vrij verkeer van personen en artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011. Vanuit deze Europese verordening gezien, zou de Duitse *Kinderzuschlag* ook moeten worden toegekend aan de Nederlandse grensarbeider, met kinderen woonachtig in Nederland en werkzaam in Duitsland (en aldaar belastingplichtig). Anderzijds moet het Nederlandse kindgebonden budget ook worden toegekend aan de Duitse grensarbeider, met kinderen woonachtig in Duitsland en werkzaam in Nederland (en aldaar belastingplichtig).

Aangezien de *Kinderzuschlag* en het kindgebonden budget moeten worden beschouwd als een voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011, hebben grensarbeiders – met kinderen woonachtig buiten het nationale grondgebied - er recht op.

4.2 Woonplaatseis t.a.v. de kinderen: verenigbaar met de verkeersvrijheden (art. 45 en 49 VWEU)?

Iedere onderdaan van een lidstaat die gebruik maakt of heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging en een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat dan zijn woonstaat heeft uitgeoefend, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, valt binnen de werkingssfeer van artikelen 45 VWEU en 49 VWEU.⁶ De verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van personen beogen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken, ongeacht welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de EU, en zij staan in de weg aan maatregelen die deze onderdanen minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen uitoefenen.⁷ In hoeverre de woonplaatseis ter zake van de kinderen onder de *Kinderzuschlag* en het kindgebonden budget hiermee op gespannen voet staat, zal hieronder worden besproken.

Het in artikel 45 VWEU (artikel 21 VWEU voor niet-actieven) neergelegde beginsel van gelijke behandeling verbiedt niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.⁸ De woonplaatseis ten aanzien van de kinderen kan hier ook onder worden geschaard, aangezien dit andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leidt. Tenzij objectief gerechtvaardigd is, en evenredig aan het nagestreefde doel, moet een bepaling van nationaal recht als indirect discriminerend worden beschouwd, wanneer zij haar migrerende werknemers eerder

⁵ Zie ook ITEM grenseffectenrapportage 2018, dossier 4 *Baukindergeld*, te raadplegen via <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2018-dossier-4-baukindergeld/>.

⁶ Zie HvJ EU 21 februari 2006, C-152/03, Ritter-Coulais, Jur. 2006, I-1711, punt 31; HvJ EU 7 september 2006, C-470/04, N, Jur. 2006, I-7409, punt 28, en HvJ EU 18 juli 2007, C-212/05, Hartmann, Jur. 2007, I-6303, punt 17.

⁷ Zie ook ITEM grenseffectenrapportage 2018, dossier 4 *Baukindergeld*, te raadplegen via <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2018-dossier-4-baukindergeld/>.

⁸ HvJ EU 23 mei 1996, C-237/94, *O'Flynn*, Jur. 1996, I-2671, punt 17.

Kinderzuschlag en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

kan treffen dan nationale werknemers en derhalve meer in het bijzonder migrerende werknemers dreigt te benadelen.⁹ Dit is het geval bij een woonplaatsvereiste in het algemeen, waaraan door nationale werknemers gemakkelijker wordt voldaan dan door werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat. Het kan echter ook worden gesteld ten aanzien van een woonplaatsvereiste ten aanzien van de kinderen.

Voorts heeft het Hof van Justitie EU overwogen dat bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden de herkomststaat te verlaten om het recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van deze vrijheid op, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn.¹⁰ Met name deze laatste overweging is voor onderhavig dossier van belang. Het verbreedt immers het verbod op discriminatie voorbij de nationaliteit van de betrokken werknemer. Het kan bijvoorbeeld de locatie van de eigen woning betreffen waarvoor aanspraak wordt gemaakt op *Baukindergeld*.¹¹ *Mutatis mutandis* kan het echter ook de woonplaats van het kind zijn waarvoor aanspraak wordt gemaakt op *Kinderzuschlag* dan wel kindgebonden budget. De in Duitsland werkzame grensarbeider kan immers geen aanspraak maken op *Kinderzuschlag*, aangezien zijn kinderen ook buiten Duitsland wonen (uitgaande van een gezamenlijke huishouding). De in Nederland werkzame grensarbeider kan immers geen aanspraak maken op kindgebonden budget, aangezien zijn kinderen ook buiten Nederland wonen (uitgaande van een gezamenlijke huishouding). Hoewel deze personen zich in dezelfde situatie bevinden als de Duitse respectievelijk Nederlandse collega, worden zij verschillend behandeld op grond van de woonplaats van de kinderen buiten het betreffende nationale grondgebied.

De toekenningsvoorwaarden van de *Kinderzuschlag* dan wel het kindgebonden budget – in bijzonder de woonplaatsvereiste voor de kinderen – lijkt een ontmoedigende werking te hebben voor grensarbeiders, die het uit de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU voortvloeiende recht op vrij verkeer uitoefenen, en in een andere lidstaat wonen (met gezin) dan waar ze werken.

⁹ HvJ EU 23 mei 1996, C-237/94, *O'Flynn*, Jur. 1996, I-2671, punt 20.

¹⁰ HvJ EU 15 september 2005, C-464/02, Commissie t. Denemarken, Jur. 2005, I-7929, punt 35; HvJ EU 26 oktober 2006, C-345/05, Commissie t. Portugal, Jur. 2006, I-10633, punt 16, en arrest van HvJ EU 11 september 2007, C-318/05, Commissie t. Duitsland, Jur. 2007, I-6957, punt 115.

¹¹ Zie ITEM grenseffectenrapportage 2018, dossier 4 *Baukindergeld*, te raadplegen via <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2018-dossier-4-baukindergeld/>.

4.3 Duitsland: unilaterale wijziging interpretatie van de *Kinderzuschlag*: van gezinsbijslag naar sociale uitkering

Vanaf 1 juli 2022 heeft Duitsland haar nationale kwalificatie – onder Europees socialezekerheidsrecht – van de *Kinderzuschlag* gewijzigd. Met ingang van genoemde datum ziet Duitsland deze uitkering namelijk niet langer als gezinsbijslag (*family benefit*) maar als sociale uitkering waardoor Duitsland niet langer verplicht is deze uitkeringen te exporteren.¹²

Deze wijziging van kwalificatie volgt uit de zogenoemde *Durchführungsanweisung-KiZ* (DA-KiZ), in de versie van juni 2015¹³ en 15 juni 2022¹⁴. De 2015-versie stelt namelijk dat tot de (Duitse) gezinsbijslagen ook de *Kinderzuschlag* hoort en daarmee onder de materiële werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004 valt.¹⁵ Dit betekent bijvoorbeeld dat de anti-cumulatiebepalingen uit Verordening (EG) nr. 833/2004 van toepassing zijn, zoals artikel 68 van deze verordening. Laatstgenoemde bepaling regelt welke staat primair en welke staat secundair verantwoordelijk is voor de betaling van gezinsbijslagen (kinderbijslag, ouderschapsuitkering, zorgtoeslag en vergelijkbare uitkeringen uit andere staten) als een kind in meerdere lidstaten recht heeft op gezinsbijslagen.

In de 2022-versie van de *Durchführungsanweisung-KiZ* wordt bij de inleiding onder meer de doelstelling van *Kinderzuschlag* uitgelegd en ook dat *Kinderzuschlag* een sociale uitkering is.¹⁶ De *Kinderzuschlag* wordt namelijk betaald aan ouders die de behoeften van het hele gezin niet of net kunnen dekken met hun eigen inkomen of vermogen. Dit is bedoeld om gezinnen met een laag inkomen gericht te ondersteunen. De kindertoeslag is een behoefte- en inkomensafhankelijke sociale uitkering die naast het *Kindergeld* wordt toegekend. Samen met het *Kindergeld* en het aan het kind toe te rekenen deel van de woonkostentoeslag dekt het de gemiddelde behoeften van kinderen ter hoogte van de uitkeringen volgens SGB II.

Hieronder zal allereerst het achterliggende Europees kader worden gezien ten aanzien van deze kwalificatie van *Kinderzuschlag* als gezinsbijslag (*family benefit*) en wat de gevolgen daarvan zijn. Daarna zal worden gezien in hoeverre dit in overeenstemming is met EU-recht, meer bijzonder de verkeersvrijheden.

Gezinsbijslagen onder Verordening (EG) nr. 883/2004 en Uitvoeringsverordening (EG) nr. 987/2009

Terwijl sociale zekerheid een nationale bevoegdheid is, coördineren Verordening (EG) nr. 883/2004 (hierna: Coördinatieverordening) en Uitvoeringsverordening (EG) nr. 987/2009 op Europees niveau. Hierin zijn de conflictregels vastgelegd voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten. Op basis van het exclusiviteitsbeginsel vallen personen die onder de verordening vallen onder de wetgeving van één lidstaat. De bevoegde lidstaat wordt bepaald door de regels betreffende de toepasselijke wetgeving. Wat moederschaps- en vaderschapsuitkeringen betreft, zijn dezelfde coördinatiebepalingen van toepassing als in titel III, hoofdstuk 1, van de coördinatieverordening. Gezinsbijslagen, zoals ouderschapstoelagen, worden daarentegen

¹² Zie ook preambule para 37 Verordening (EG) nr. 883/2004.

¹³ https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw_ba013318.pdf.

¹⁴ https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-bkgg_ba013284.pdf.

¹⁵ https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw_ba013318.pdf, p. 18.

¹⁶ https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-bkgg_ba013284.pdf, p. 3.

gecoördineerd door de regels van hoofdstuk 8. Volgens artikel 1, onder z, van de coördinatieverordening worden onder "gezinsbijslagen" verstaan: "alle verstrekkingen of uitkeringen ter bestrijding van gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen en bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie als bedoeld in bijlage I."

De term 'gezinsbijslagen' dekt een grote verscheidenheid aan socialezekerheidsuitkeringen, waaronder niet alleen de traditionele kinderbijslag, maar ook andere soorten bijslagen voor gezinnen, bijvoorbeeld bijslagen die het opleidingsniveau of de arbeidsparticipatie van ouders stimuleren, of die inkomen vervangen tijdens perioden waarin kinderen worden grootgebracht.¹⁷ Niet alle uitkeringen aan gezinsleden zijn gezinsbijslagen; ze moeten bedoeld zijn om gezinsuitgaven te dekken. Welke benadering het Hof van Justitie EU bij deze kwalificatie voorstaat, zal hieronder nader worden besproken.

De aanpak van het HvJ EU bij het classificeren van uitkeringen: welke coördinatie-regels en exporteerbaar?

De lijst van uitkeringen in artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/2004 lijkt op het eerste gezicht vrij onproblematisch. Gezien de verschillende regelingen van alle EU-lidstaten, lijkt het echter problematisch om te bepalen in welke categorie een specifieke uitkering kan worden ingedeeld. Deze categorisering van uitkeringen is om twee redenen relevant.¹⁸ Ten eerste om te bepalen of een bepaalde uitkering binnen de materiële werkingssfeer van de verordening valt, zoals ten aanzien van de *Kinderzuschlag*. Ten tweede, om te weten welke coördinatie-regels van toepassing zijn. Bovendien kan dit verschil doorslaggevend zijn voor de vraag of een bepaald voordeel exporteerbaar is of niet, met name relevant voor deze rapportage.

Het Hof van Justitie EU redeneerde in de Hoever- en Zachow-zaken dat, om te bepalen welke coördinatie-regels van toepassing zijn, de samenstellende elementen, met name het doel van de uitkering en de betrokken voorwaarden, doorslaggevend zijn.¹⁹ In het onderhavige geval moest een Duitse opvoedingstoelage (*Erziehungsgeld*) worden gekwalificeerd. Het Hof oordeelde dat de ouderschapstoelage een gezinsbijslag is, aangezien deze alleen wordt betaald wanneer het gezin van de betrokkene een of meer kinderen telt en het bedrag ervan gedeeltelijk varieert naargelang de leeftijd en het aantal van de kinderen.²⁰ Het Hof van Justitie EU bevestigde deze benadering in de zaak *Kuusijärvi*.²¹ Het Hof oordeelde in deze zaak dat de ouderschapsuitkering enerzijds bedoeld is om de ouders in staat te stellen zich afwisselend aan de zorg voor het jonge kind te wijden totdat dit kind naar school gaat, en anderzijds om het inkomensverlies dat voor de ouder met zich meebrengt tot op zekere hoogte te compenseren.²²

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU kan het volgende worden afgeleid: om vast te stellen welke coördinatie van toepassing is, moeten de samenstellende elementen, met name het doel van de uitkering en de betrokken voorwaarden, in acht worden genomen, te wetende in aanmerking

¹⁷ European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), p. 124.

¹⁸ F. Pennings, 'European Social Security Law', Antwerp: Intersentia 2022, p. 58 ff.

¹⁹ HvJ EU 10 oktober 1996, I-04895, C-245/94 en C-312/94 (Hoever en Zachow), par 17.

²⁰ HvJ EU 10 oktober 1996, I-04895, C-245/94 and C-312/94 (Hoever en Zachow), par 24.

²¹ HvJ EU 11 juni 1998, I-03419, C-275/96 (Kuusijärvi).

²² HvJ EU 11 juni 1998, I-03419, C-275/96 (Kuusijärvi), par 65. Zie ook HvJ EU 19 september 2013, C-216/12 en C-217/12 (Hliddal en Bornand), ECLI:EU:C:2013:568, para 33.

komende personen, het doel van de uitkering; de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden).

De opname van inkomensgerelateerde uitkeringen in het coördinatiesysteem voor gezinsbijslagen heeft geleid tot verschillende interpretatieproblemen en soms tot ongewenste resultaten.²³ De zeer ruime interpretatie door het HvJ EU als het gaat om het definiëren van gezinsbijslagen bereikte een kruispunt in de zaak *Wiering*. Hier moest het Hof erkennen dat niet alle gezinsbijslagen hetzelfde zijn - tenminste niet in overlappende situaties. In de recente zaak *Moser*, over afgeleide rechten op inkomensgerelateerde uitkeringen voor gezinsleden, toonde het Hof echter opnieuw aan dat gezinsbijslagen wel degelijk een recht voor het gezin zijn en niet voor de individuele ouder.²⁴

Een verwant probleem met de toepassing van de huidige coördinatieregels op gezinsbijslagen is dat deze over het algemeen worden beschouwd als 'oudergerichte' rechten, bedoeld om de betrokken individuele ouder te beschermen.²⁵ Onder de EU-regelgeving worden gezinsbijslagen echter beschouwd als uitkeringen voor het gezin als geheel. Dit betekent dat beide ouders een afgeleid recht kunnen hebben om dergelijke uitkeringen aan te vragen, zelfs als die ouder in een andere lidstaat woont en werkt en geen persoonlijke band heeft met het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat die de uitkering toekent. Sommige nationale autoriteiten klagen dat er administratieve en praktische problemen zijn voor hun organen wanneer een echtgeno(o)t(e) of partner een afgeleid recht aanvraagt, omdat het moeilijk is om vast te stellen of aan de nationale voorwaarden is voldaan.²⁶ Deze problemen worden nog verergerd voor loongerelateerde gezinsbijslagen wanneer een gezinslid dat geen inkomen heeft in de lidstaat die de uitkering toekent, een aanvraag indient.

Bijgevolg weigeren sommige lidstaten ouderschapsuitkeringen te coördineren als gezinsbijslagen volgens de EU-coördinatieregels, en classificeren ze deze in plaats daarvan als moederschapsuitkeringen of gelijkwaardige vaderschapstoelagen op een manier die zowel de anticumulatieregels als de toepassing van afgeleide rechten omzeilt.²⁷ Ondanks de handhavingsmaatregelen van de Commissie zijn er maar weinig lidstaten die de EU-wetgeving momenteel volledig naleven. Volgens de Europese Commissie is het gevolg van dergelijke uiteenlopende benaderingen een inconsistente behandeling van gezinnen en een ongelijke verdeling van de lasten tussen de lidstaten.²⁸ Om deze problemen op te lossen en aan de kritiek tegemoet te komen, heeft de Europese Commissie voorgesteld de bestaande coördinatieregels te herzien.²⁹ Om te beginnen moet worden opgemerkt dat dit voorstel nog niet is aangepast als gevolg van de impasse in de onderhandelingen over de herziening van de coördinatieregels (Verordening (EG) nr. 883/2004).

²³ E. Holm, 'Coordination of classic and specific family benefit – challenges and proposed solutions', 22(2) *European Journal of Social Security* (2020), pp. 196-211.

²⁴ HvJ EU 18 september 2019, C-32/18 (*Moser*), ECLI:EU:C:2019:752.

²⁵ European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), par 7.2.2.

²⁶ European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), par 7.2.2.

²⁷ European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), par 7.2.2.

²⁸ European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), par 7.2.2.

²⁹ F. Pennings, 'European Social Security Law', Antwerp: Intersentia 2022, p. 133 ff.

De Europese Commissie heeft voorgesteld om opvoedingstoelagen te behandelen als individuele en persoonlijke rechten waarop alleen aanspraak kan worden gemaakt door de ouder op wie de desbetreffende wetgeving van toepassing is (en niet door andere leden van hun gezin).³⁰ Er bestaat dus geen afgeleid recht voor zijn of haar gezinsleden op dergelijke uitkeringen. Bovendien wordt voorgesteld dat er geen anti-overlappingsregels van toepassing zijn op dergelijke uitkeringen, wat betekent dat zij volledig aan de betrokken ouder moeten worden betaald. Er bestaat een facultatief recht voor de ‘secundair bevoegde’ lidstaat om de uitkering volledig te betalen. In dit verband wordt voorgesteld een nieuw artikel 68 ter, lid 1, in te voegen om te verduidelijken dat uitkeringen ter vervanging van inkomsten tijdens de opvoeding van kinderen, die moeten worden vermeld in deel I van de nieuw op te richten bijlage XIII, krachtens de wetgeving van de bevoegde lidstaat uitsluitend moeten worden toegekend aan de persoon op wie die wetgeving van toepassing is, en dat er geen afgeleide rechten op dergelijke uitkeringen bestaan. Aangezien de uitkeringen die bedoeld zijn ter vervanging van het inkomen tijdens de opvoeding van kinderen in een bijlage XIII bij de verordening moeten worden opgesomd, moet duidelijk zijn welke nationale uitkeringen tot welke groep behoren.

Het voorstel werd in juni 2018 in de Raad aanvaard en vastgelegd in artikel 68(2a) van de verordening, maar nog niet aangenomen.³¹ De Europese Commissie wijst erop dat deze ‘horizontale optie’ mobiele ouders in de EU meer bescherming biedt op het gebied van opvoedingstoelagen (berekend op basis van salaris/beroepsinkomen of alle soorten van dergelijke toelagen), en door deze toelagen vrij te stellen van de toepassing van afgeleide rechten en de anticumulatieregels ook de regelgevingskosten voor overheidsinstanties bij het beheer van deze toelagen zal verlagen en de vertragingen voor gezinnen bij de verwerking van aanvragen zal verminderen.³²

***Kinderzuschlag* als bijzondere non-contributieve uitkeringen: geen plicht tot exporteerbaarheid?**

In de vorige paragraaf is besproken onder welke voorwaarden en omstandigheden – volgens het Hof van Justitie EU – de *Kinderzuschlag* als *family benefit* (gezinsbijslag) kan worden gekwalificeerd en wat de gevolgen daarvan zijn voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004. Eén van de voornaamste gevolgen is dat in die gevallen een plicht tot export van deze uitkeringen geldt. Nu Duitsland de *Kinderzuschlag* niet langer als zodanig kwalificeert, maar als sociale uitkering, is de situatie anders. Indien de *Kinderzuschlag* kwalificeert als bijzondere non-contributieve uitkering, geldt voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 geen plicht tot export. Dit zal hieronder in meer detail worden gezien.

Verordening (EG) nr. 883/2004 volgt volgens Pennings in hoofdlijnen de benadering van verordening 1408/71.³³ Artikel 3, lid 3 bepaalt dat Verordening (EG) nr. 883/2004 tevens van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70 van de verordening. Artikel 70 luidt dat het van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht,

³⁰ European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), par 7.2.2.

³¹ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2016:815:FIN>.

³² European Commission, *Commission staff working document. Impact assessment. Initiative to partially review Regulation (EC) No 883/2004, SWD (2016) 460*, Brussels, 2016 (Impact document), p. 162.

³³ F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.1. Zie ook G. Vonk, ‘De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen in de Europese Unie: terugblikken en vooruitkijken’, in A. Campo e.a. (red.), *Loyale samenwerking binnen de EU*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2020, p. 193-204.

kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1 bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat onder bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden verstaan prestaties die:

a) bedoeld zijn:

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat;

of

ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat;

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd;

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.

Hoewel de Duitse *Kinderzuschlag* net zoals het Nederlandse kindgebonden budget voldoet aan de voorwaarden in artikel 3, lid 1, onderdeel a en b, is deze niet opgenomen in bijlage X van Verordening (EG) nr. 883/2004. Het is de Gemeenschapswetgever die hier uiteindelijk een besluit over neemt. Het is daarom twijfelachtig of deze voordelen ook daadwerkelijk als zodanig kwalificeren; het betreft immers drie cumulatieve voorwaarden. Derhalve zal hieronder worden bezien tot welke conclusie hieromtrent kan worden gekomen op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU. Met andere woorden, in hoeverre is de kwalificatie van Duitsland van de *Kinderzuschlag* als bijslag (bijzondere non-contributieve uitkering) in lijn met de benadering van het Hof van Justitie EU?

Wanneer is een uitkering een bijzondere non-contributieve uitkering volgens het HvJ EU?

Over de vraag of een uitkering als bijzondere non-contributieve uitkering gekwalificeerd kan worden, is veel gediscussieerd. Deze vraag is immers van belang voor de mogelijkheid de betreffende uitkering te exporteren.³⁴ Lidstaten dienen, om een uitkering onder het regime van de bijzondere non-contributieve uitkeringen te laten vallen, deze te laten opnemen op bijlage X. Daarom is het uiteindelijk de Gemeenschapswetgever die over de kwalificatie van de uitkering besluit.

³⁴ F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.3.6.

De arresten van Hof van Justitie EU ten aanzien van deze vraag laten een verloop zien, i.e. van een ruimere plaatsing van bepaalde voordelen op bijlage X naar een meer enge benadering en interpretatie. In de arresten *Swaddling*, *Snares* en *Partridge* nam het Hof plaatsing van de uitkering op de bijlage X als gegeven aan en concludeerde met verwijzing naar de bijlage dat de betreffende uitkering niet geëxporteerd hoefde te worden.³⁵ In het *Leclere*-arrest en het *Jauch*-arrest bleek het Hof van Justitie EU echter kritisch te staan ten aanzien van uitkeringen die op de bijlage vermeld stonden.³⁶ Het Hof oordeelde in het *Jauch*-arrest ten eerste dat vermelding op de bijlage niet volstaat om de vraag te beantwoorden of het een bijzondere non-contributieve uitkering is. Het beginsel van vrij verkeer van werknemers houdt in, aldus het Hof, dat afwijkingen van het beginsel van exporteerbaarheid van socialezekerheidsuitkeringen strikt moeten worden uitgelegd. Voorts kan volgens het Hof van Justitie EU – ingevolge het *Jauch*-arrest - een uitkering als een socialezekerheidsuitkering worden beschouwd, wanneer zij, zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie en verband houdt met één van de in (wat nu is) artikel 3, uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten.³⁷ De zorguitkering in de *Jauch*-zaak was een prestatie die bedoeld was ter verbetering van de gezondheid en de levensomstandigheden van zorgbehoevende personen; ze was erop gericht een aanvulling te vormen op ziekte-uitkeringen. Daarom moest deze uitkering worden beschouwd als ‘prestatie bij ziekte’ in de zin van de verordening en kon ze niet als bijzondere uitkering worden gezien. Deze uitkering werd bovendien gefinancierd door de instellingen voor de wettelijke pensioen- en ongevallenverzekering. Deze indirecte financiering maakte dat het Hof van oordeel was dat deze uitkeringen niet voldoen aan de voorwaarde dat ze non-contributief zijn.

Deze benadering werd door het HvJ EU bevestigd in de *Hosse* zaak.³⁸ De zaak betrof een Oostenrijkse verzorgingsuitkering voor Sylvia, een gehandicapt kind van een Duitse grensarbeider die in Oostenrijk werkte en in Duitsland woonde. De aanvraag voor de uitkering werd geweigerd, aangezien het een bijzondere non-contributieve uitkering zou zijn. Het Hof overwoog dat het begrip ‘socialezekerheidsuitkering’ en het begrip ‘bijzondere non-contributieve uitkering’ elkaar uitsluiten. Prestaties die op objectieve gronden worden toegekend op basis van een bij wet vastgelegde situatie en tot doel hebben de gezondheidstoestand en het leven van de hulpbehoevende te verbeteren, zijn een aanvulling op de prestaties van de ziektekostenverzekering en moeten worden beschouwd als ziekte-uitkeringen in de zin van de verordening. Ze vormen dus geen speciale non-contributieve uitkeringen.³⁹

In een andere zaak kwam het Hof van Justitie EU wél tot de conclusie dat er sprake was van een bijzondere non-contributieve uitkering.⁴⁰ In het *Skalka*-arrest overwoog het Hof dat een bijzondere uitkering door haar doel gedefinieerd wordt.⁴¹ Zij dient in de plaats te treden, of als aanvulling te dienen van een socialezekerheidsuitkering, en het kenmerk te vertonen van een door economische en sociale motieven gerechtvaardigde maatregel inzake sociale bijstand, welke is neergelegd in een

³⁵ HvJ EU 25 februari 1999, C-90/97, ECLI:EU:C:1999:96 (*Swaddling*); HvJ EU 4 november 1997, C-20/96, ECLI:EU:C:1997:518 (*Snares*); HvJ EU 11 juni 1998, C-297/96, ECLI:EU:C:1998:280 (*Partridge*).

³⁶ HvJ EU 43/99, Jur. 2001, I-4265 (*Leclere*; meer informatie niet beschikbaar); HvJ EU 215/99, Jur. 2001, I-1901 (*Jauch*; meer informatie niet beschikbaar).

³⁷ HvJ EU 215/99, Jur. 2001, I-1901 (*Jauch*; meer informatie niet beschikbaar).

³⁸ HvJ EU 21 februari 2006, C-286/03, ECLI:EU:C:2006:125 (*Hosse*).

³⁹ F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.3.

⁴⁰ F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.3.

⁴¹ HvJ EU 29 april 2004, C-160/02, ECLI:EU:C:2004:269 (*Skalka*).

regeling die objectieve criteria hanteert. De Oostenrijkse compenserende aanvulling werd betaald ter aanvulling van een ontoereikend pensioen om voor de begunstigde een minimumlevensstandaard te waarborgen. In dergelijke gevallen is de uitkering verbonden met de sociaaleconomische context van het betreffende land en houdt het wettelijke vastgelegde bedrag rekening met de gemiddelde levensstandaard van het betreffende land.⁴² In die gevallen zou de nagestreefde doelstelling teloorgaan, in deze uitkering buiten de staat van woonplaats (van de verzekerde ouder; grensarbeider) toegekend zou moeten worden. In het *Skalka*-arrest werden de uitgaven voorts betaald uit de openbare middelen en de bijdragen van de verzekerden niet voor de financiering gebruikt, i.e. non-contributief.⁴³

Langs de lijnen van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EU kan worden geconcludeerd dat ook de Duitse *Kinderzuschlag* kan kwalificeren als bijzondere non-contributieve uitkering, ondanks dat deze niet is opgenomen in bijlage X. Gezien de doelstelling – gezinnen met een laag inkomen financieel ondersteunen die de behoeften van het hele gezin niet of net kunnen dekken met eigen inkomen of vermogen – is het gericht op het waarborgen van een minimumlevensstandaard voor het gezin. Bovendien berust de toekenning ervan op door de wet omschreven objectieve criteria. Daarnaast wordt de *Kinderzuschlag* uitgekeerd als aanvulling op het *Kindergeld* dat als socialezekerheidsuitkering onder de reikwijdte van artikel 3, lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004 valt. Aangezien de *Kinderzuschlag* een behoefte- en inkomensafhankelijke uitkering betreft, is het verbonden met de sociaaleconomische context van het betreffende land en houdt het wettelijke vastgelegde bedrag rekening met de gemiddelde levensstandaard van het betreffende land. Voorts worden de uitgaven betaald uit de openbare middelen en worden bijdragen niet voor de financiering gebruikt. Tegen deze achtergrond kwalificeert Duitsland de *Kinderzuschlag* terecht als bijzondere non-contributieve uitkering (bijstand). In die gevallen zou de nagestreefde doelstelling teloorgaan, indien deze uitkering buiten Duitsland toegekend zou moeten worden.

De *Kinderzuschlag* als bijzondere non-contributieve uitkering: de gevolgen onder Verordening (EG) nr. 883/2004

Nu in het bovenstaande geconcludeerd wordt dat de Duitse *Kinderzuschlag* als bijzondere non-contributieve uitkering kan worden gekwalificeerd, rijst de vraag wat hiervan de consequenties zijn. Dit zal hieronder worden toegelicht.

Omdat Verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing is, mag er bijvoorbeeld geen onderscheid worden gemaakt naar nationaliteit.⁴⁴ Artikel 70 lid 3 van deze verordening bepaalt echter dat artikel 7 (opheffing van woonplaatseisen) en de andere hoofdstukken van Titel III niet van toepassing zijn op deze prestaties. De speciale non-contributieve uitkeringen hoeven dus niet te worden geëxporteerd. Artikel 70, lid 4 Verordening (EG) nr. 883/2004 bepaalt dat de uitkeringen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats. Uit deze bepaling volgt dat als een uitkering een speciale non-contributieve uitkering is, deze uitkering niet geëxporteerd hoeft te worden. Dat is een nadeel voor personen die een dergelijke

⁴² F.J.L. Pennings, Europees sociaalzekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.3.

⁴³ Deze benadering volgde het Hof ook in de zaak HvJ EU 16 januari 2007, C-265/05, ECLI:EU:C:2007:26 (Perez Naranjo).

⁴⁴ F.J.L. Pennings, Europees sociaalzekerheidsrecht, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.1.

Kinderzuschlag en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

uitkering ontvangen, maar naar een andere lidstaat willen gaan.⁴⁵ Artikel 70, lid 4 Verordening (EG) nr. 883/2004 bepaalt dat de speciale non-contributieve uitkeringen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont. Van belang is daarom te weten wat wordt verstaan onder de term 'wonen'. Deze vraag kwam aan de orde in het *Swaddling*-arrest. Het Hof van Justitie EU overwoog dat volgens wat nu artikel 70 verordening 883/2004 is, de bijzondere non-contributieve uitkering betaald wordt in de lidstaat waar de betrokkene zijn normale woonplaats heeft en waar zich ook het gewone centrum van zijn belangen bevindt. In deze context moet, aldus het Hof van Justitie EU, in het bijzonder worden gelet op de gezinssituatie van de werknemer, de redenen dat hij naar een ander land is gegaan, de duur en de bestendigheid van zijn verblijf, de vraag of hij eventueel een vaste werkkring heeft, alsmede de intentie van de betrokkene zoals die uit alle omstandigheden blijkt.⁴⁶

Het voorgaande leidt ertoe dat ten aanzien van de Duitse *Kinderzuschlag* geen plicht tot export geldt op grond van artikel 7 Verordening 883/2004. Dat is een nadeel voor personen die een dergelijke uitkering ontvangen, maar naar een andere lidstaat willen gaan.

Niet-export bijzondere non-contributieve uitkeringen verenigbaar met vrij verkeer van werknemers?

Een interessante uitspraak over de bijzondere non-contributieve uitkeringen betrof het *Hendrix*-arrest, waarin het Hof van Justitie EU oordeelde dat de bepaling over de niet-exporteerbaarheid van deze uitkeringen in overeenstemming moet worden uitgelegd met de verdragsbepalingen omtrent het vrij verkeer van werknemers.⁴⁷ Het Hof van Justitie toetste de onderhavige bepaling aan wat nu artikel 45 VWEU is, en artikel 7 van wat nu is Verordening (EU) nr. 492/2011.

De krachtens artikel 48 VWEU vastgestelde bepalingen van voornoemde verordening moeten volgens het Hof van Justitie EU echter worden uitgelegd met inachtneming van het doel van dit artikel. Dit doel is bij te dragen aan de totstandbrenging van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor migrerende werknemers. Derhalve kan de woonplaatsvoorwaarde aan iemand in de situatie van *Hendrix* alleen dan worden gesteld, indien deze voorwaarde objectief gerechtvaardigd is en evenredig aan het nagestreefde doel, aldus het Hof.

De woonplaatsvoorwaarde an sich, zoals gesteld in de nationale wettelijke regeling, was dus objectief gerechtvaardigd. Daarvoor is wel vereist, zo vervolgde het Hof van Justitie EU, dat deze voorwaarde aan de rechten die iemand in de situatie van *Hendrix* aan het vrije verkeer van werknemers ontleent, niet meer afbreuk doet dan nodig is voor de verwezenlijking van het rechtmatige doel dat met de nationale wettelijke regeling wordt nagestreefd. Het Hof van Justitie EU oordeelde dat de nationale rechter aan het nationale recht een uitlegging dient te geven die zoveel mogelijk verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht. De verwijzende rechter moet zich er derhalve van vergewissen dat, in de omstandigheden van de betrokken zaak, het stellen van de eis dat de betrokkene op het nationale grondgebied woont, niet leidt tot een onbillijkheid, gelet op het feit dat *Hendrix* gebruik heeft gemaakt

⁴⁵ Cf. F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.1. Pennings wijst erop dat de regeling ook voordelen kan hebben voor mensen die in een land gaan wonen dat dergelijke uitkeringen kent. De gelijkstellingsbepaling van de verordening (art. 5), die bepaalt dat indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat rechtsgevolgen toekent aan bepaalde feiten of gebeurtenissen die lidstaat rekening houdt met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat voordoen alsof zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan, helpt hen om te voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden.

⁴⁶ F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.3.

⁴⁷ HvJ EU 11 September 2007, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494 (*Hendrix*). Zie ook F.J.L. Pennings, *Europees sociaalzekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2022, para. 5.6.3.

van het recht van vrij verkeer van werknemers en zijn sociaaleconomische banden met Nederland heeft behouden.

Hoewel dit een interessante zaak is in het licht van de niet-exporteerbaarheid van de *Kinderzuschlag*, kan deze zaak moeilijk als algemene leidraad worden genomen voor vergelijkbare gevallen. De zaak *Hendriks* betrof een dermate specifiek geval dat een toepassing op de situatie van niet-exporteerbaarheid van *Kinderzuschlag* niet tot een valide conclusie leidt.

5. Conclusies en aanbevelingen vanuit een Euregionaal perspectief

Deze grenseffectenrapportage heeft de gevolgen gezien van de toekenningsvoorwaarden ten aanzien van de *Kinderzuschlag* en het *kindgebonden budget* in grensoverschrijdende gevallen. Voor beide uitkeringen geldt een woonplaatscriterium ter zake van de kinderen.

Verenigbaarheid woonplaatscriterium kinderen met Verordening (EU) nr. 492/2011

Aangezien zowel de *Kinderzuschlag* als het kindgebonden budget kwalificeren als een sociaal dan wel fiscaal voordeel onder artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011⁴⁸ genieten migrerende werknemers dezelfde ‘fiscale en sociale voordelen’ als de nationale werknemers van het gastland. Het kan dus worden gesteld dat de Duitse *Kinderzuschlag* eveneens moet worden toegekend aan de grensarbeider woonachtig (met kinderen) in Nederland, dan wel buiten Duitsland. Ook kan worden gesteld dat het Nederlandse kindgebonden budget moet worden toegekend aan de grensarbeider woonachtig (met kinderen) in Duitsland, dan wel buiten Nederland. Slechts op die wijze kan gelijkheid op de werkvloer (met de collega) worden bereikt. Het begrip ‘sociaal voordeel’ bevat immers ook voordelen die simpelweg worden toegekend omdat de begunstigde zijn woonplaats op het nationale staatsgebied heeft.⁴⁹ Grensarbeiders bevinden zich in de regel in dezelfde positie als werknemers die op het nationale grondgebied zijn gevestigd.

De woonplaatseis ten aanzien van de kinderen – zowel onder de *Kinderzuschlag* als het kindgebonden budget – roept vraagtekens op gezien van het oogpunt van verkapt discriminatie en is strijdig met het vrij verkeer van personen en artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011. Bijgevolg moet de Duitse *Kinderzuschlag* ook worden toegekend aan de Nederlandse grensarbeider, met kinderen woonachtig in Nederland en werkzaam in Duitsland (en aldaar belastingplichtig). Anderzijds moet het Nederlandse kindgebonden budget ook worden toegekend aan de Duitse grensarbeider, met kinderen woonachtig in Duitsland en werkzaam in Nederland (en aldaar belastingplichtig).

Aangezien de *Kinderzuschlag* en het kindgebonden budget moeten worden beschouwd als een voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011, hebben grensarbeiders – met kinderen woonachtig buiten het nationale grondgebied - er recht op.

Verenigbaarheid woonplaatscriterium kinderen met EU-Verkeersvrijheden

Het Hof van Justitie EU heeft overwogen dat bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden de herkomststaat te verlaten om het recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van deze vrijheid op, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn.⁵⁰ Met name deze laatste overweging is voor onderhavig dossier van belang. Het verbreedt immers het verbod op discriminatie voorbij de nationaliteit van de betrokken werknemer. Het kan bijvoorbeeld de locatie van de eigen woning betreffen waarvoor aanspraak wordt gemaakt op *Baukindergeld*.⁵¹ *Mutatis mutandis* kan het echter

⁴⁸ HvJ EU 11 september 2007, C-287/05, Hendrickx, Jur. 2007, I-6909. Zie ook HvJ EU 30 september 1975, C-32/75, Cristini, Jur. 1975, I-1085.

⁴⁹ Zie ook Zie ook Zie ook ITEM grenseffectenrapportage 2018, dossier 4 *Baukindergeld*, te raadplegen via <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2018-dossier-4-baukindergeld/>.

⁵⁰ HvJ EU 15 september 2005, C-464/02, Commissie t. Denemarken, Jur. 2005, I-7929, punt 35; HvJ EU 26 oktober 2006, C-345/05, Commissie t. Portugal, Jur. 2006, I-10633, punt 16, en arrest van HvJ EU 11 september 2007, C-318/05, Commissie t. Duitsland, Jur. 2007, I-6957, punt 115.

⁵¹ Zie ITEM grenseffectenrapportage 2018, dossier 4 *Baukindergeld*, te raadplegen via <https://crossborderitem.eu/grenseffectenrapportage-2018-dossier-4-baukindergeld/>.

ook de woonplaats van het kind zijn waarvoor aanspraak wordt gemaakt op *Kinderzuschlag* dan wel kindgebonden budget. De in Duitsland werkzame grensarbeider kan immers geen aanspraak maken op *Kinderzuschlag*, aangezien zijn kinderen ook buiten Duitsland wonen (uitgaande van een gezamenlijke huishouding). De in Nederland werkzame grensarbeider kan immers geen aanspraak maken op kindgebonden budget, aangezien zijn kinderen ook buiten Nederland wonen (uitgaande van een gezamenlijke huishouding). Hoewel deze personen zich in dezelfde situatie bevinden als de Duitse respectievelijk Nederlandse collega, worden zij verschillend behandeld op grond van de woonplaats van de kinderen buiten het betreffende nationale grondgebied.

De toekenningsvoorwaarden van de *Kinderzuschlag* dan wel het kindgebonden budget – in bijzonder de woonplaatseis voor de kinderen – lijkt een ontmoedigende werking te hebben voor grensarbeiders, die het uit de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU voortvloeiende recht op vrij verkeer uitoefenen, en in een andere lidstaat wonen dan waar ze werken.

***Kinderzuschlag* plaatsen op bijlage X Verordening 883/2004**

Langs de lijnen van de vaste jurisprudentie van het HvJ EU kan worden geconcludeerd dat ook de Duitse *Kinderzuschlag* kan kwalificeren als bijzondere non-contributieve uitkering, ondanks dat deze niet is opgenomen in bijlage X. Gezien de doelstelling – gezinnen met een laag inkomen financieel ondersteunen die de behoeften van het hele gezin niet of net kunnen dekken met eigen inkomen of vermogen – is het gericht op het waarborgen van een minimumlevensstandaard voor het gezin. Bovendien berust de toekenning ervan op door de wet omschreven objectieve criteria. Daarnaast wordt het uitgekeerd als aanvulling op het *Kindergeld* dat als sociaaleconomische uitkering onder artikel 3, lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004 valt. Aangezien de *Kinderzuschlag* een behoefte- en inkomensafhankelijke uitkering betreft, is het verbonden met de sociaaleconomische context van het betreffende land en houdt het wettelijke vastgelegde bedrag rekening met de gemiddelde levensstandaard van het betreffende land. Voorts worden de uitgaven betaald uit de openbare middelen en worden bijdragen niet voor de financiering gebruikt. Tegen deze achtergrond kwalificeert Duitsland de *Kinderzuschlag* terecht als bijzondere non-contributieve uitkering (bijstand). In die gevallen zou de nagestreefde doelstelling teloorgaan, indien deze uitkering buiten Duitsland toegekend zou moeten worden.

Momenteel staat de Duitse *Kinderzuschlag* niet opgenomen op bijlage X van Verordening 883/2004. De *Kinderzuschlag* – zoals hiervoor omschreven – kwalificeert als bijzondere non-contributieve uitkering en voldoet aan de voorwaarden van artikel 70, lid 2, sub a en b van de verordening maar niet aan sub c (opname in bijlage X). In termen van rechtszekerheid en voorzienbaarheid is het wenselijk dat Duitsland zo snel mogelijk verzoekt de *Kinderzuschlag* op bijlage X op te nemen zodat duidelijk is dat deze bijstanduitkeringen niet exporteerbaar zijn en in het buitenland wonende gerechtigden deze niet (langer) ontvangen. Het is echter de Gemeenschapswetgever die hier uiteindelijk een besluit over neemt.

Aanpassing MISSOC-tabellen t.a.v. *Kinderzuschlag*

Per 1 juli 2022 heeft Duitsland haar nationale kwalificatie – onder Europees sociaaleconomisch recht – van de *Kinderzuschlag* gewijzigd. Per genoemde datum ziet Duitsland deze uitkering namelijk niet langer als gezinsbijslag (*family benefit*) maar als sociale uitkering waardoor Duitsland niet langer

Kinderzuschlag en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

verplicht is deze uitkeringen te exporteren.⁵² Deze veranderde zienswijze is echter nog niet opgenomen in de MISSOC-tabellen (Mutual Information System on Social Protection). In de versie van 1 januari 2023 staat *Kinderzuschlag* namelijk nog steeds opgenomen onder 'Family benefits', terwijl Duitsland het niet langer als zodanig kwalificeert. Dit behoeft aanpassing door Duitsland, mede met het oog op rechtszekerheid.

Betere informatieverstopping richting buitenlandse bevoegde instanties en gerechtigden

De wijziging in de kwalificatie aan de kant van de Duitse autoriteiten van de *Kinderzuschlag* in bijslag (bijzondere non-contributieve uitkering) is, naar ons bekend, niet duidelijk gecommuniceerd met de Nederlandse Sociale Verzekeringsbank (SVB), noch met in het buitenland wonende gerechtigden. Per 1 juli 2022 is de export van deze uitkeringen naar in het buitenland wonende gerechtigden stopgezet. Dit is onwenselijk met het oog op de inkomensterugval en het ontbreken van genoeg handelingsperspectief aan de kant van de buitenlandse gerechtigden. Te meer het feit dat *Kinderzuschlag* ziet op inkomensondersteuning gericht op lage inkomens dient dit in de toekomst te vermeden worden. Een duidelijke informatieverstopping richting buitenlandse socialezekerheidsinstanties en buitenlandse gerechtigden is essentieel in deze gevallen.

In het algemeen kan worden gesteld dat om grensoverschrijdende belemmeringen te kunnen oplossen, een grensoverschrijdend coördinatiepunt nodig is. Een dergelijk grensoverschrijdend coördinatiepunt is een contactpunt dat verantwoordelijk is voor het verzamelen van obstakels, het coördineren en ondersteunen van de implementatie van een oplossing en het implementeren van de vastgestelde procedures. Het idee volgt uit het aangekondigde *Border Focal Point* van de Europese Commissie op Europees niveau.⁵³ Dit *Border Focal Point* moet de acties van de Commissie op het gebied van de grensoverschrijdende dimensie beoordelen, ondersteuning bieden bij obstakels en ervaringen en goede praktijken uitwisselen.

Denkbaar is dat in de toekomst ook nader onderzoek wordt gewijd aan een eveneens Duitse beleidsmatige – naar het op eerste oog ingrijpende – hervorming op socialezekerheidsgebied: de invoering van een zogenoemde *Kindgrundsicherung* met ingang van 2025. Vergelijkbare vragen als gesteld ten aanzien van onderhavige wijziging en eerdere onderwerpen van de grenseffectenrapportages kunnen dienaangaande worden gesteld. Met vanuit ITEM-oogpunt bezien geldt als belangrijkste take-away: geen nadelige(re) gevolgen voor grensarbeiders in vergelijking met inwoners, zowel financieel bezien als bezien vanuit administratief oogpunt.

⁵² Zie ook preambule para 37 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁵³ Europese Commissie, Communication 'Boosting growth and cohesion in EU border regions', COM(2017) 534 final, p. 6.

Annex I: toekenningsvoorwaarden kindgebonden budget en Kinderzuschlag

Nederland: voorwaarden kindgebonden budget

Wet op het kindgebonden budget

Art. 2 – Aanspraak en hoogte kindgebonden budget

1. Aanspraak op een kindgebonden budget heeft de ouder voor een kind voor wie aan die ouder op grond van art. 18 Algemene Kinderbijslagwet kinderbijslag wordt betaald.

Algemene Kinderbijslagwet

Art. 7

1. De verzekerde heeft overeenkomstig de bepalingen van deze wet recht op kinderbijslag voor een kind dat jonger is dan 18 jaar en dat:
 - a. Tot zijn huishouden behoort, of
 - b. Door hem wordt onderhouden

Art. 7b

1. Geen recht op kinderbijslag heeft de verzekerde ten behoeve van het kind, indien dat kind op de eerste dag van een kalenderkwartaal niet in Nederland woont.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien dat kind op de eerste dag van een kalenderkwartaal woont in een land waarin ten behoeve van hem op grond van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PbEU L 166) recht op kinderbijslag bestaat.

Art. 6

1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die
 - a. Ingezetene is;
 - b. Geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

Art. 2

Ingezetene in de zin van deze wet is degene, die in Nederland woont.

Kinderzuschlag en kindgebonden budget: de grensarbeider tussen wal en schip?

Duitsland: voorwaarden *Kinderzuschlag*

§6a Bundeskindergeldgesetz - Kinderzuschlag

Lid 1: personen ontvangen een Kinderzuschlag voor die kinderen (ongetrouwd, en nog geen 25 jaar oud) die tot hun huishouden behoren indien:

- Ze voor deze kinderen op grond van deze wet (Bundeskindergeldgesetz) of op grond van afdeling 10 Einkommensteuergesetz aanspraak hebben op Kindergeld of aanspraak hebben op andere Leistungen in de zin van §4 Bundeskindergeldgesetz.

Durchführungsanweisung zum Bundeskindergeldgesetz - Allgemeines

Eltern, die nach § 1 EStG unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind oder derart behandelt werden, haben Anspruch auf Kindergeld nach dem X. Abschnitt des EStG (vgl. hierzu §§ 62 bis 78 EStG). 2 Im BKGG sind deshalb nur Kindergeldansprüche von Eltern geregelt, die wegen Bestehens lediglich beschränkter Einkommensteuerpflicht keinen Anspruch auf Kindergeld nach dem EStG geltend machen können, aber wegen der verfassungsmäßig gebotenen Förderung der Familie (vgl. Art. 6 GG) gleichwohl Kindergeld erhalten sollen. 3 Begünstigt werden dabei solche Personen, die in einer Weise mit dem deutschen Sozial-, Dienst- oder Arbeitsrechtssystem verbunden sind, die eine Kindergeldgewährung erforderlich oder angemessen erscheinen lässt.

Kindergeld o.g.v. Einkommensteuergesetz (EStG):

Afdeling 10 Einkommensteuergesetz: Kindergeld

- §62: Anspruchsberechtigte:
 1. Voor kinderen in de zin van §63, bestaat aanspraak op Kindergeld voor degene:
 1. Die in Duitsland een woonplaats of gewone verblijfplaats heeft.
 2. Zonder woonplaats of gewoonlijke verblijfplaats in Duitsland:
 - i. Op grond van §1 lid 2 onbeperkt belastingplichtig is, of
 - ii. Op grond van §1 lid 3 als zodanig behandeld wordt.

Afdeling 1 Einkommensteuergesetz: Steuerpflicht

- §1: Steuerpflicht
 1. Natuurlijke personen die in Duitsland een woonplaats of gewoonlijke verblijfplaats hebben, zijn onbeperkt belastingplichtig.
 - i. ...
 - ii. ..
 2. Onbeperkt belastingplichtig zijn ook Duitse staatsburgers die
 - i. In Duitsland noch een woonplaats noch een gewoonlijke verblijfplaats hebben en
 - ii. Een arbeidsverhouding hebben met een binnenlandse publiekrechtelijke rechtspersoon en daarvoor loon ontvangen uit een binnenlands publiekrechtelijk fonds.
 3. Op verzoek worden ook natuurlijke personen die noch een woonplaats noch een gewoonlijke verblijfplaats hebben in Duitsland onbeperkt belastingplichtig voor de inkomstenbelasting, voor zover zij binnenlands inkomen in de zin van §49 hebben. Dit geldt alleen wanneer tenminste 90% van hun inkomen in het kalenderjaar aan Duitse inkomstenbelasting is onderworpen of als het inkomen dat niet aan Duitse

inkomstenbelasting onderworpen is, de basisaftrek volgens §32a lid 1 zin 2 nummer 1 niet overschrijdt.

4. Natuurlijke personen die in Duitsland noch hun woonplaats noch hun gewoonlijke verblijfplaats hebben, zijn onder voorbehoud van lid 2 en lid 3 en §1a, beperkt belastingplichtig als zij binnenlandse inkomsten in de zin van §49 hebben.

Kindergeld o.g.v. Bundeskindergeldgesetz (BKGG):

§1 Anspruchsberechtigte

1. Kindergeld op grond van deze wet voor zijn/haar kinderen ontvangt degene die op grond van §1 lid 1 en 2 van de Einkommensteuergesetz niet onbeperkt belastingplichtig zijn, en ook niet op grond van §1 lid 3 van de Einkommensteuergesetz als zodanig behandeld worden en:
 1. In een Versicherungspflichtverhältnis zur Bundesagentur für Arbeit op grond van Boek 3 BW staat of versicherungsfrei is op grond van §28 lid 1 nummer 1 Boek 3 BW; of
4. Kinderen voor wie een andere persoon recht heeft op Kindergeld op grond van de Einkommensteuergesetz tellen niet mee. ...
5. Kinderen die noch een woonplaats noch een gewoonlijke verblijfplaats in Duitsland hebben, worden niet in aanmerking genomen. Dit geldt niet voor kinderen die op grond van §1 lid 1 nummer 2 en 3, opgenomen zijn in het huishouden van de gerechtigde of ...
6. ..

Versicherungspflichtverhältnis o.g.v. Sozialgesetzbuch Drittes Buch

§24: Versicherungspflichtverhältnis

1. In een versicherungspflichtverhältnis staan personen, die als werknemer of om andere redenen versicherungspflichtig sind.

§25: Beschäftigte

1. Verzekeringsplichtig zijn de personen die tegen loon of voor hun beroepsopleiding in dienst zijn.

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

Bezoekadres:

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

www.linkedin.com/company/item-maastricht

www.crossborderitem.eu

