



8/7

• Hebben we ook
mijn vraag hoe dit zo
is nu?

BILADG

OPM MSZW

Aan Minister van SZW

nota

Aanvullende informatie woonlandbeginsel

TER BESLISSING

Datum
4 juli 2022

Onze referentie
2022- [redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
1

Aanleiding

Eerder hebben wij u een nota (bijlage II) voorgelegd om akkoord te vragen op het aanpassen van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op het Kindgebonden budget (WKB). In de AKW en de WKB is bepaald dat de woonlandfactor wordt toegepast voor in Nederland (NL) verblijvende, maar in niet-verdragslanden wonende kinderen. U hebt bij de nota aanvullende vragen gesteld. Met deze nota beantwoorden wij uw vragen.

Geadviseerd besluit

Onderstaand geven wij antwoord op de door u gestelde vragen.

- Hebt u hiermee voldoende informatie om tot een besluit te komen?
- Zo, ja, kunt u instemmen met het aanpassen van de AKW en WKB aan de huidige uitvoeringspraktijk van de SVB (en Toeslagen) waarin voor rechthebbende ouders van in NL verblijvende, maar in niet-verdragslanden wonende kinderen de woonlandfactor niet kan worden toegepast? Hier zijn waarschijnlijk wel kosten à circa €0,4 mln. structureel aan verbonden, waar dekking voor moet worden gezocht (zie verderop in de nota).
- Indien u hiermee instemt, stellen wij voor de voorgenomen wijziging aan de Tweede Kamer aan te kondigen.
- De nota is afgestemd met FEZ, WBJA en de SVB. Het voorstel is door Toeslagen als uitvoerbaar beoordeeld en aan Staatssecretaris Toeslagen voorgelegd. Hierop is nog geen reactie ontvangen.

Kernpunten

Bij de eerdere nota (bijlage II) hebt u een aantal vragen gesteld. Onderstaand beantwoorden wij deze vragen. De vragen hebben betrekking op:

- A. De groep verzekerden, rechthebbenden en ontvangers van AKW en WKB;
- B. De achtergrond en werking van het woonlandbeginsel in de AKW en WKB voor kinderen die niet in Nederland wonen maar wel verblijven;
- C. De betekenis hiervan voor de groep ontheemde Oekraïners die hier op korte termijn mee te maken kunnen krijgen;
- D. Hoe de discrepantie tussen wet (AKW en WKB) en praktijk heeft kunnen ontstaan en niet eerder is ontdekt door de SVB.

A. Wanneer ontvang ik AKW en/of WKB?

- Om AKW te ontvangen, moet men (1) verzekerd zijn, (2) recht hebben en (3) aanvrager zijn. Voor aanspraak op WKB, moet men aanvrager AKW zijn.

Datum
4 juli 2022

Onze referentie
2022- [REDACTED]

- Om (1) AKW verzekerd te zijn, moet men ingezetene zijn of in NL arbeid in loondienst verrichten en van daaruit onderworpen zijn aan de loonbelasting.¹ Iemand is ingezetene als men in NL woont. Waar iemand woont, wordt naar de omstandigheden beoordeeld. De SVB volgt hierbij het beleid dat is ontwikkeld op grond van jurisprudentie (zie bijlage).
- Om (2) AKW recht te hebben, moet men een minderjarig kind² hebben dat tot het huishouden behoort of wordt onderhouden.
- Geen recht op AKW bestaat voor een kind dat niet in Nederland woont. Uitzonderingen daarop zijn (hebben dus wel recht):
 - Een kind dat woont in een land waarin ten behoeve van hem op grond van EG-verordening nr. 883/2004 recht op kinderbijslag bestaat. Dit gaat bijvoorbeeld om de in NL werkende Poolse arbeidsmigrant waarvan het kind in Polen woont.³
 - Een kind dat woont in een land buiten de EU/EER of Zwitserland waarmee een verdrag is gesloten op basis waarvan verzekerde, in afwijking van de wooneis, wel recht heeft op AKW. Bijvoorbeeld het verdrag met Marokko.
 - Een kind dat niet in NL woont doch langer dan 3 maanden onafgebroken in NL verblijft. De eerdere nota gaat over deze groep betrokkenen.
- Om (3) AKW te ontvangen, beoordeelt de SVB of sprake is van een (1) verzekerde en (2) rechthebbende ouder. Indien hieraan wordt voldaan, wordt de AKW uitbetaald. Daarbij gelden o.a. de volgende bijzonderheden:
 - Als het kind in NL woont, wordt AKW uitbetaald.
 - Als sprake is van samenloop met andere rechten voor het kind in een EU/EER-land of Zwitserland, stelt de SVB op grond van de EG-Verordening vast welk land voorgaat met uitbetalen. Het andere land vult aan indien de vastgestelde in dat land hoger zijn dan het land dat voorgaat met betalen. Dus als NL voorgaat, betaalt NL uit en vult het andere land evt. aan. Als het andere land voorgaat, vult NL evt. aan.
 - Als het kind buiten de EU/EER of Zwitserland woont, en er een verdrag is met het woonland, wordt de AKW geëxporteerd waarbij de woonlandfactor wordt toegepast (zie ook B). Als er geen verdrag is, bestaat geen recht.
 - Als sprake is van een kind dat niet in NL woont maar wel > 3 maanden in NL verblijft, wordt AKW uitbetaald. In dit geval zou ook woonlandfactor moeten worden toegepast maar dit gebeurt in de praktijk niet.

B. Hoe werkt het woonlandbeginsel in de AKW en WKB?

- In de AKW (en WKB) is bepaald dat de AKW (en WKB) voor kinderen wonend buiten NL en de EU/EER en Zwitserland een percentage van het basisbedrag bedraagt dat een weergave is van de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woonachtig is en dat van NL. Dit principe maakt onderdeel uit van het streven de export van de AKW en WKB naar landen buiten de EU te beperken.
- Bovenstaande komt erop neer dat de SVB voor kinderen die niet in NL of de EU/EER en Zwitserland wonen, waarvoor (op grond van een verdrag) wel recht op AKW bestaat het woonlandbeginsel toepast.
- Het woonlandbeginsel geldt ook voor kinderen die langer dan 3 maanden in NL verblijven (= recht) maar niet in NL wonen. Dit gaat bijvoorbeeld om de

¹ Of als zelfstandige arbeid verrichten in Nederland voor een Nederlandse onderneming en van daaruit onderworpen is aan de winstbelasting.

² Kind kan ook zijn pleegkind etc. Wanneer het kind 16/17 jaar is moet het kind onderwijs volgen tot een startkwalificatie is behaald.

³ Of dit tot uitbetaling leidt, hangt af of ook sprake is van samenloop met rechten in Polen.

tijdelijke kenniswerker uit Irak met kind dat in NL verblijft maar niet woont. Deze zou 70% van de AKW moeten ontvangen. De SVB past in deze situatie de woonlandfactor echter niet toe (zie eerdere nota). Dit betreft naar inschatting van de SVB circa 600-900⁴ kinderen per jaar.

Datum
4 juli 2022

Onze referentie
2022

- Toeslagen beoordeelt op basis van het zogenaamde tijdslijnbericht (waarin o.a. het ontvangen van AKW en de woonlandfactor zijn opgenomen) van de SVB en aan de hand van de inkomens- en vermogensgegevens van de aanvrager of ook sprake is van recht op WKB.
- Ook voor de WKB geldt de woonlandfactor voor kinderen die niet in NL of EU/EER of Zwitserland wonen. Voor kinderen die hier niet wonen en wel verblijven wordt de woonlandfactor ook niet toegepast. Toeslagen volgt de SVB hierin.
- Het budgettaire effect van het niet-toepassen van de woonlandfactor is naar verwachting € 0,4 mln. (excl. Oekraïense ontheemden, zie paragraaf C. hieronder). Omdat het niet-toepassen reeds staande praktijk is, zijn deze kosten al onderdeel van de AKW en WKB ramingen. Met Financiën loopt nog het gesprek over of dekking voor deze kosten nodig is, indien SZW de woonlandfactor afschaft.⁵ Indien hier geen akkoord met Fin over wordt bereikt, is dekking nodig op de SZW-begroting. We zullen dit dossier dan opnemen in het beeld van budgettaire problematiek dat u richting augustus ontvangt, zodat u kunt besluiten hoe dit gedekt wordt.

C. Wat betekent dit voor ontheemde Oekraïners?

- Op basis van de regelgeving zijn ontheemde Oekraïners geen ingezetenen van NL. Sinds de inwerkingtreding van de Koppelingswet op 1 juli 1998 kan een persoon die niet onvoorwaardelijk tot NL is toegelaten niet verzekerd zijn voor de volksverzekeringen op grond van ingezetenschap.
- SZW heeft via wijziging van de regelgeving wel een tijdelijke uitzondering gemaakt m.b.t. de twv-plicht ontheemden die in NL arbeid in loondienst willen verrichten. Dit geldt vanaf 1 april 2022 (met terugwerkende kracht tot 4 maart 2022). Als een ontheemde Oekraïner vanaf 4 maart arbeid in loondienst verricht en onderworpen is aan de loonbelasting, is hij/zij vanaf dat moment verplicht sociaal verzekerd.
- Werkende ontheemde Oekraïners zijn dan (1) AKW verzekerd op grond van werken. Voor het (2) recht op AKW geldt dat het minderjarig kind in NL moet wonen dan wel dat het kind langer > 3 maanden in NL moet verblijven. De eerste Oekraïense kinderen verblijven hier inmiddels > 3 maanden.
- Omdat deze kinderen niet in NL (of in de EU/EER of Zwitserland) wonen, dient het woonlandbeginsel te worden toegepast. Voor Oekraïne is dat 40%. In de eerdere nota is benoemd dat de SVB (en Toeslagen) dit in deze situatie niet toepassen.
 - De meerkosten als gevolg van het niet toepassen van het woonlandbeginsel nemen derhalve toe met de instroom van Oekraïense ontheemden (eerste globale inschatting komt op uit op enkele miljoenen voor 2022). Onze lijn richting FIN is dat deze kosten generaal ingepast worden, omdat het gaat om noodzakelijke/onvermijdelijke kosten die

⁴ De SVB heeft een nieuwe schatting gemaakt (t.o.v. van eerdere nota).

⁵ In de eerdere nota was opgenomen dat met Financiën (IRF) was afgesproken dat geen beleidsmatige dekking was vereist voor deze maatregel. Hier is Financiën echter op terug gekomen. Wij pleiten hier nog steeds voor, gezien de geringe aantallen en het feit dat de niet-toepassing reeds staande praktijk is. Het gesprek met Financiën hierover wordt nog vervolgd.

direct samenhangen met oorlog in Oekraïne. Hierover loopt nog afstemming met FIN.

Datum
4 juli 2022

Onze referentie
2022- [REDACTED]

D. Waarom is de discrepantie tussen wet en uitvoeringspraktijk niet eerder vastgesteld?

- Twee jaar geleden is bij het uitschrijven van de processtappen (door de SVB) gebleken dat de woonlandfactor ook moet worden toegepast voor in NL verblijvende kinderen. Dit werd niet als logisch beschouwd met de bedoeling van de wet als uitgangspunt. Dit signaal is met SZW gedeeld.
- Recent is uit onderzoek van de SVB gebleken dat sinds de introductie van vAKWerk (april 2018) het systeem ook niet toestaat dat bij kinderen verblijvend in NL (maar ingezetenen van een niet-verdragsland) de woonlandfactor wordt toegepast.
- Toepassing van het woonlandbeginsel is wel ingebouwd in vAKWerk, maar daarbij is uitgegaan van de reguliere situatie waarin een kind woont én verblijft in het land waarvoor de woonlandfactor moet worden toegepast.
- Wanneer sprake is van een niet-verdragsland, dan is geen export van AKW mogelijk en wordt de woonlandfactor dus ook niet toegepast. De uitzondering waarbij kinderen in NL verblijven, lijkt over het hoofd te zijn gezien.
- Er was eerder geen aanleiding voor onderzoek naar de toepassing van het woonlandbeginsel voor in NL verblijvende kinderen. Er waren geen signalen vanaf de werkvloer dat er niet juist werd gehandeld. De jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoeken en steekproeven die worden gedaan op het afgehandelde werk vormden hier ook geen aanleiding toe. Het lijkt erop dat door medewerkers van de SVB over het hoofd is gezien dat de situatie waarin kinderen in NL maar geen ingezetenen zijn, afwijkt van de hoofdregel en dat de woonlandfactor zou moeten worden toegepast. Vermoedelijk hebben medewerkers geredeneerd dat het land waarin het kind verblijft uitgangspunt is, en dan is het niet logisch de woonlandfactor toe te passen voor kinderen die in NL verblijven. Het is zodoende in de uitvoering nooit opgevallen dat voor deze kinderen mogelijk een korting op de AKW had moeten worden toegepast.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Vorige nota	Ter informatie (niet verzenden)	

Bijlage I: Ingezetene voor de sociale volksverzekeringen:

Datum
4 juli 2022

Onze referentie
2022-XXXXXXXXXX

- Een persoon wordt geacht in Nederland te wonen als tussen hem en Nederland een duurzame band van persoonlijke aard bestaat. Of daarvan sprake is, wordt beoordeeld aan de hand van alle in aanmerking komende feiten en omstandigheden. Objectieve en subjectieve factoren als woon- en werkomgeving, gezin, financiën, intentie om in Nederland te wonen en inschrijving in het bevolkingsregister worden tegen elkaar afgewogen om tot een eindoordeel te komen. Er wordt niet beslist op basis van één factor, het onderlinge verband van factoren is doorslaggevend.
- Dus inschrijving in het BRP is onvoldoende om spreken van ingezetenschap.
- Het enkele voornemen zich in Nederland te vestigen, vormt op zichzelf geen afdoende omstandigheid voor het aannemen van ingezetenschap.
- Een factor waarop de SVB in het bijzonder acht slaat is de duurzaamheid van het verblijf in Nederland.
- Voor zover de feiten en omstandigheden geen uitsluitel geven over de woonplaats van een betrokkene, geldt in deze situatie het uitgangspunt dat naarmate betrokkene langer buiten het woonland verblijft het waarschijnlijk is dat de band met het woonland minder sterk wordt. Concreet komt dit er op neer dat betrokkene het eerste jaar na het feitelijk vertrek uit het woonland in principe niet als ingezetene van Nederland wordt beschouwd; er zijn wel uitzonderingen mogelijk. Na 1 jaar verblijf in NL vindt, bij een aanvraag, onderzoek plaats en wordt ingezetenschap op individuele basis beoordeeld. Na 3 jaar verblijf in NL wordt ingezetenschap in de regel aangenomen.