

## Recht op zorgtoeslag voor buiten Nederland wonenden, in het bijzonder verdragsgerechtigden

### 1. Doel van de zorgtoeslag en rechthebbenden

Nederland heeft als compensatie in de hoogte van de wettelijke ziektekosten een subsidieregeling in het leven geroepen bij de invoering van de Zorgverzekeringswet die vastgelegd is in de Wet op de Zorgtoeslag (WZT), [zie alhier](#).

Doel van de regeling is voor ZVW-verzekerden de financiële toegankelijkheid tot het zorgstelsel te waarborgen door, afhankelijk van inkomen en vermogen, een compensatie te bieden voor de nominale premie van de ZVW.

De zorgtoeslag geldt voor de lagere gezinsinkomens, tot een bepaald inkomensmaximum, dat afhankelijk is van de gezinsvorm. Niet de individueel betaalde premies zijn daarbij maatgevend, maar de gemiddelde premie die in de verzekeringsmarkt betaald wordt door ZVW-verzekerden.

Rechthebbenden zijn ZVW-verzekerden ongeacht de vraag of ze in Nederland dan wel in het buitenland wonen. Op grond van het gelijkheidsbeginsel geldt de zorgtoeslag ook voor verdragsgerechtigden die op basis van artikel 69 ZVW bijdrage plichtig zijn aan het CAK (voorheen aan het Zorginstituut Nederland), waarbij echter in de formule voor de toekenning van de zorgtoeslag een bijzonderheid is ingebouwd die de toekenning beperkt tot woonstaten met een hogere woonlandfactor (zie onder 5).

De zorgtoeslag wordt toegekend op aanvraag door de Dienst Toeslagen die nauw gelieerd is aan de Belastingdienst.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaande rechthebbenden en rechthebbenden met een toeslagpartner. In geval van het laatste speelt het inkomen (en het vermogen) van de partner mede een rol. De toeslagpartner is gedefinieerd in [artikel 3 van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen \(AWIR\)](#).

Verwezen wordt daar naar het fiscale partnerbegrip in art. 5a van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, wat kort gezegd inhoudt: huwelijkspartners, partners onder geregistreerd partnerschap en samenwonenden met notarieel samenlevingscontract en hetzelfde woonadres. Op details van scheiding van tafel en bed en partnerschap gedurende een deel van het jaar ga ik hier niet in.

In aanvulling daarop wijst de WZT de volgende groepen die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven als de belanghebbende aan als toeslagpartner van een belanghebbende:

- a. uit wiens relatie met de belanghebbende een kind is geboren;
- b. die een kind van de belanghebbende heeft erkend dan wel van wie een kind door de belanghebbende is erkend;
- c. die voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belanghebbende is aangemeld;
- d. die samen met de belanghebbende een woning heeft, die hun anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat op grond van eigendom, waaronder begrepen economisch eigendom, of op grond van een recht van lidmaatschap van een coöperatie;

- e. die evenals de belanghebbende meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belanghebbende door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander;
- f. voor de toepassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor het berekeningsjaar wordt aangemerkt als partner van de belanghebbende, of
- g. die in het aan het berekeningsjaar voorafgaande kalenderjaar reeds partner van de belanghebbende was.

Opname van een partner in een verpleeg- of verzorgingshuis doet het partnerschap in beginsel niet teniet gaan. Niet als partner wordt aangemerkt een bloed- of aanverwant in de eerste graad van de belanghebbende, tenzij beiden bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt.

Onder specifieke voorwaarden kunnen sommige partners die niet gelijktijdig emigreerden vanuit Nederland (of immigreerden naar Nederland) (tijdelijk) als toeslagpartners worden beschouwd. Dit geldt in het bijzonder voor gehuwden en geregistreerde partners.

De jurisprudentie omtrent wel of niet duurzaam gescheiden leven speelt daarbij een belangrijke rol. Voor zover het criterium voor het bepalen van het wonen `ingeschreven in de basisregistratie` aan de orde is zal dit ook voor in het buitenland wonenden gelden als er althans sprake is van een dergelijke registratie.

De Belastingdienst heeft [een hulpmiddel om te bepalen of men een toeslagpartner heeft](#).

## 2. Voorwaarden voor toekenning van de zorgtoeslag

De rechthebbende moet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Naast het bovengenoemde (ZVW-verzekerd of verdragsgerechtigd zijn) gelden maxima aan het vermogen en het toetsingsinkomen van het huishouden. Daarbij gaat het steeds om vermogen en inkomen van de belanghebbende en zijn eventuele partner, niet van andere leden van het huishouden (tenzij dat van minderjarige kinderen toegeschreven moet worden aan de belanghebbende of diens partner).

Als vermogenstoets geldt voor het berekeningsjaar voor iemand zonder toeslagpartner een maximum berekend naar het box 3 vermogen van (thans) € 82.752 plus het heffingsvrije vermogen naar de WetIB2001, zijnde in totaal € 107.752. Indien men dezelfde toeslagpartner voor het gehele jaar heeft: € 132.752. Er wordt geen rekening gehouden met de vrijstelling voor vermogen in groene beleggingen. Bijzonder vermogen kan buiten de grondslag worden gehouden. [Lees hier de toelichting van de Belastingdienst](#).

Genoemde bedragen worden jaarlijks voor inflatie aangepast, maar kunnen ook ad hoc worden gewijzigd bij AMvB. Voor de maximale inkomensgrenzen geldt in Nederland het volgende: als men geen toeslagpartner heeft, is het maximaal toegestane inkomen € 27.857 per jaar (2017). Als men wel een toeslagpartner heeft, mag het gezamenlijke inkomen niet hoger zijn dan € 35.116 per jaar.

Het toetsingsinkomen bestaat uit het verzamelinginkomen volgens de Wet Inkomstenbelasting 2001 met inbegrip van in het buitenland genoten inkomen. Mede om die reden ontvangen verdragsgerechtigden het zogenoemde Ninbi biljet waarop het buitenlandse inkomen wordt aangegeven. Zie daarover voor verdere details mijn column over de verdragsbijdrage.

Het recht op zorgtoeslag vervalt indien de verzekeringsplichtige toeslagpartner zich niet verzekerd heeft voor de ZVW. Voor verdragsgerechtigde partners speelt dit geen rol aangezien deze van rechtswege verdragsgerechtigd zijn.

### 3. De hoogte van de zorgtoeslag

De zorgtoeslag wordt volgens de volgende formule vastgesteld:

Voor personen zonder toeslagpartner:  $ZT = wlf * SP - NP$

Voor personen met toeslagpartner:  $ZT = wlf * SP + wlf_p * SP - NP$   
 $NP = a * DI + b * (TI - DI)$ .

Indien met partner:  $a = 5,055\%$  en  $b = 13,460\%$   
 Indien zonder partner:  $a = 2,305\%$  en  $b = 13,460\%$

Waarbij geldt:

$ZT$  = de zorgtoeslag (voor het berekeningsjaar). Deze is tenminste nihil.  
 $SP$  = de standaardpremie. Deze wordt gevormd door de geraamde gemiddelde premie voor een verzekerde voor een zorgverzekering in het berekeningsjaar te vermeerderen met het geraamde gemiddelde eigen risico bedrag dat een verzekerde naar verwachting in dat jaar betaalt ingevolge artikel 19 van de

ZVW. In 2017 is deze € 1530. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-64077.html>

$NP$  = de normpremie

$DI$  = het drempelinkomen Dit is 108% van twaalf maal het maandbedrag voor het minimumloon van januari van het berekeningsjaar. In 2017: € 20108,74.

$TI$  = het toetsingsinkomen van de rechthebbende. Indien er een toeslagpartner is, wordt diens toetsingsinkomen erbij geteld, en worden beiden geacht een aanspraak te hebben.  
 $wlf$  = woonlandfactor van de rechthebbende (zoals ook gehanteerd voor de verdragsbijdrage)

$wlf_p$  = woonlandfactor van de partner (die bij samenwonenden hetzelfde is als bij de rechthebbende)

$a$  = normpercentage

$b$  = afbouwpercentage

De zorgtoeslag is dus voor ZVW-verzekerden het verschil tussen de standaardpremie en een normpremie, waarbij de laatste afgeleid is van het (toetsings)inkomen. Voor hen wordt de woonlandfactor 1 geacht.

Voor verdragsgerechtigden wordt de standaardpremie gecorrigeerd met de woonlandfactor. Indien er een toeslagpartner is wordt de standaardpremie twee maal in de berekening betrokken. De normpremie is dus een afgeleide van het drempelinkomen en de mate waarin het toetsingsinkomen (van het huishouden) boven het drempelinkomen uitkomt. Door de aard van de formule zullen huishoudens met inkomens boven de eerder genoemde maximale toetsingsinkomens geen recht krijgen op zorgtoeslag. Overigens wordt, indien de toeslagpartner niet verzekerd of verdragsgerechtigd is ten laste van Nederland, de berekende zorgtoeslag gehalveerd.

De percentages a en b zijn jaarlijks aan verandering onderhevig als gevolg van inkomensbeleid (voor ingezetenen van Nederland). Dit heeft in de loop der jaren, gemotiveerd door de overheid vanwege de optredende economische crisis en ter beperking van de uitgaven aan zorgtoeslag, tot gevolg gehad dat de maxima waarover zorgtoeslag kon worden verkregen veelal (vanaf 2010) zijn gedaald, met recent weer enige versoepeling.

[Hier](#) vindt u een historisch overzicht van de veranderingen in de percentages.

Besluit van 1 december 2015, houdende wijziging van het Besluit percentages drempelen toetsingsinkomen zorgtoeslag in verband met gewijzigde percentages voor het berekeningsjaar 2016. De bedoeling is dat de percentages doorstijgen, waarbij een prognose van voorgenomen stijgingen is gemaakt tot 2040 (a=2,65%, resp. 5,4% met partner; en b= 14,150%).

Wat individueel de effecten op de hoogte van de zorgtoeslag zijn geweest in de laatste jaren is te berekenen met behulp van de bovenstaande formule en de historische gegevens voor de parameters, maar sneller met behulp van [deze rekenhulp van de belastingdienst](#).

De maximaal te verkrijgen zorgtoeslag voor lage inkomens is (ongeveer) € 1056 in 2017 voor alleenstaanden en € 2040 voor personen met een toeslagpartner indien men ZVW-verzekerd is. Dit is echter niet het geval bij verdragsgerechtigden gezien de werking van de woonlandfactor waarop ik in par. 5 zal ingaan.

#### 4. *De aanvraag en uitbetaling van de zorgtoeslag*

De procedures van aanvraag, toekenning, uitbetaling, terugvordering van het teveel betaalde en bezwaar en beroep zijn geregeld in de AWIR. Details van uitvoering staan in [het bijbehorende Uitvoeringsbesluit](#) en de [Uitvoeringsregeling AWIR](#).

Veel informatie is ook te vinden op [de website van de Belastingdienst](#).

**Ik licht er enkele zaken uit, vooral die van belang zijn voor verdragsgerechtigden.**

#### *Aanvraag*

Een aanvraag tot zorgtoeslag kan bij de Dienst Toeslagen in beginsel tot 1 september van het navolgende jaar worden gedaan of tot de laatste dag van de termijn waarop men aangifte inkomstenbelasting in Nederland kan doen (die op verzoek aan de inspecteur kan worden verlengd) dan wel van de partner als die termijn langer is. Een eenmaal gedane aanvraag voor een berekeningsjaar wordt geacht automatisch ook te gelden voor latere jaren. De partner moet de aanvraag mede ondertekenen.

De Dienst Toeslagen kan op eigen initiatief een aanvraagformulier toezenden aan degene die vermoedelijk voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Het is de vraag of dat voor in het buitenland wonenden gedaan wordt, omdat de Belastingdienst veelal niet voldoende relevante inkomensgegevens zal hebben.

Men kan de toeslag ook digitaal aanvragen met [Mijn toeslagen](#). Daarvoor is echter een [DigiD](#) nodig, die echter niet door iedere emigrant kan worden aangevraagd vanwege de daarbij gestelde voorwaarden. In dat geval dient contact opgenomen te worden met de

Belastingdienst Buitenland. Hetzelfde geldt voor het Burgerservicenummer indien de aanvrager of de partner daarover niet beschikken.

### ***Voorschot***

De Dienst Toeslagen verleent een voorschot indien men de aanvraag vóór 1 april van het jaar na het berekeningsjaar heeft ingediend en wel tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld binnen 13 weken na de ontvangst van de aanvraag. De termijn kan worden verlengd als nadere informatie nodig is, voor informatie vanuit het buitenland met 26 weken. Voldoet men niet aan het voldoende leveren van gegevens dan wordt het voorschot in beginsel op nihil gesteld. Voorschotten worden in beginsel maandelijks uitbetaald. Uitbetaling van voorschotten (en de tegemoetkoming) geschiedt op een bankrekening die op naam van de belanghebbende moet staan (kan ook in het buitenland zijn). Deze rekening wordt ook gebruikt voor eventuele teruggaaf inkomstenbelasting en verdragsbijdrage.

### ***Tegemoetkoming***

De tegemoetkoming, zijnde de zorgtoeslag voor het gehele berekeningsjaar, wordt in beginsel binnen zes maanden na de aanslag inkomstenbelasting of de beschikking Ninbi vastgesteld. Voor in het buitenland wonenden in beginsel voor 31 december van het volgende jaar.

Uitzonderingen daarop zijn echter mogelijk, waarvan de Dienst Toeslagen mededeling doet. Herziening door die dienst is altijd mogelijk op grond van nieuwe feiten (waaronder nieuwe inkomensgegevens, en in beginsel ook nieuwe jurisprudentie), althans tot

vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar.

Bij twijfel aan het juiste adres kan de dienst afzien van uitbetaling van de tegemoetkoming.

De tegemoetkoming worden verrekend met de uitbetaalde voorschotten maar kan ook worden verrekend met andere toeslagen (zoals kinderopvangtoeslag die ook exporteerbaar is), (voorlopige) aanslagen inkomstenbelasting of premies volksverzekeringen (niet met de verdragsbijdrage). Vanaf 1 juli volgend op het berekeningsjaar wordt op de te verkrijgen of terug te betalen tegemoetkoming enkelvoudige wettelijke heffingsrente in rekening gebracht.

Bij AMvB kunnen regels gesteld worden over de samenloop van tegemoetkomingen met tegemoetkomingen op grond van een buitenlandse regeling of een regeling van een volkenrechtelijke organisatie, dus ten behoeve van anti-cumulatie. Die regels zijn voor de zorgtoeslag in secundaire wetgeving niet terug te vinden.

### ***Informatieverstrekking***

Er zijn diverse bepalingen die (onder meer) de belanghebbende – in beginsel op BSNnummer - verplichten tot gegevensverstrekking, zowel bij de aanvraag als daarna bij de uitbetalingen. Op eigen initiatief of op verzoek van de Dienst dienen alle (wijzigingen in) gegevens te worden verschaft die van (substantieel) belang zijn voor de bevoorschotting en de uiteindelijke tegemoetkoming, in het bijzonder wijzigingen in partnerschap, inkomen, woonadres, vermogen. Weigering daaraan te voldoen leidt tot ambtshalve vaststelling, eventueel een nihil vaststelling, van de tegemoetkoming. Ernstige vergrijpen in

de gegevensverstrekking leiden tot een bestuurlijke boete van 100 procent van het daarmee verband houdende bedrag. Tijdige vrijwillige verbeteringen kunnen dit echter voorkomen. Wijzigingen worden doorgegeven met gebruikmaking van MijnToeslagen of per brief.

Bijzondere waarde wordt – in verband met fraudebestrijding - gehecht aan de vaststelling van de juiste woonplaats van de belanghebbende, ook in het buitenland. In beginsel dient men dat te kunnen aantonen door middel van een bewijs van inschrijving in een basisregistratie van het woonland. Er zijn echter uitzonderingen geformuleerd, vooral indien het woonland geen basisregistratie kent. Evenals in andere wetgeving wordt uiteindelijk de woonplaats naar feiten en omstandigheden beoordeeld.

### ***Terugvordering***

Een tegemoetkoming kan resulteren in een terug te betalen bedrag waarvoor een betalingstermijn van 6 weken geldt. Versnelde invordering is echter mogelijk onder bepaalde omstandigheden waaronder (voorwaardelijk) indien men in het buitenland woont. Bij betalingsproblemen kan een regeling van terugbetaling worden getroffen van in beginsel maandelijkse bedragen van € 40 (of zo nodig meer) gedurende (maximaal) 24 maanden na de vervaldag. Bij bezwaar en (hoger) beroep of een herzieningsverzoek kan de dienst uitstel van betaling op de terugvordering verlenen.

Bij niet voldoen aan betalingsverplichtingen zijn bestuurlijke boetes en maatregelen tot dwanginvordering aan de orde, na aanmaning. Invorderingsrente zal dan ook aan de orde komen. De partner is mede aansprakelijk voor terugbetaling van het gevorderde.

### ***Bezwaar en (hoger) beroep***

Op beschikkingen van de Dienst kan bezwaar en in tweede instantie beroep worden aangetekend en vervolgens hoger beroep naar de bepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht behalve een enkele uitzondering ten aanzien van de aanvang van een bezwaartermijn. Hoger beroep leidt tot opschortende werking van de uitspraak van de lagere rechter.

#### *5. De werking van de woonlandfactor*

De woonlandfactor is pas vanaf 2007 als bovenstaand in de formule ingevoerd in de WZT. In het jaar 2006 hadden verdragsgerechtigden dus nog recht op dezelfde compensatie als ZVW-verzekerden ontvingen voor hun nominale premie ZVW terwijl de woonlandfactor al wel ingevoerd was in de verdragsbijdrage met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006.

Vooral in landen met een lage woonlandfactor kon men daardoor flink van de zorgtoeslag profiteren en kon deze daar boven de ZVW-component in de bijdrage of zelfs boven de gehele verdragsbijdrage uitkomen. Het was dan ook begrijpelijk dat de politiek besloot de zorgtoeslag ook naar woonland te gaan differentiëren.

Formeel hield het kabinet toen vast aan het principe van gelijke behandeling, maar in de uitwerking is dat slechts ten dele het geval. Anders dan men zou mogen verwachten werd de woonlandfactor niet berekend over de zorgtoeslag als ware men ZVW-verzekerd (in Nederland), maar slechts over de standaardpremie.

Het gevolg daarvan is dat een verdragsgerechtigde niet in gelijke mate in zijn nominale "premie" ZVW gecompenseerd wordt als een ZVW-verzekerde met eenzelfde inkomen in Nederland. De onderstaande tabel illustreert dit.

Daaruit is af te leiden dat slechts bij de (weinig) landen met een hoge woonlandfactor de compenserende werking van de zorgtoeslag in het aan nominale premie ZVW te betalen bedrag (hier gesteld op de standaardpremie, die overigens voor verdragsgerechtigden door weglating van het gemiddelde eigen risico bedrag anders is dan voor ZVW-verzekerden) sterker is dan in Nederland.

Voor de meeste woonlanden is de compenserende werking juist minder of bij lage woonlandfactoren zelfs geheel afwezig.

Zorgtoeslag en mate van compensatie in standaardpremie ZVW (2017)

Land	wif	alleenstaande *, ink. 22500 €		paar incl. toeslagpartner, ink. 27000 €**	
		zorgtoeslag ***	mate van compensatie standaardpr. in % ****	zorgtoeslag ***	mate van compensatie standaardpr. in % ****
Nederland	1,0000	744	49	1116	36
Noorwegen	1,5288	1548	78	2724	66
Zweden	1,0948	888	63	1404	50
Frankrijk	0,8245	468	44	576	27
Groot-Britt.	0,6269	168	21	0	0
Italië	0,5569	60	8	0	0
Spanje	0,3767	0	0	0	0
Turkije	0,0913	0	0	0	0

\* geboren in 1942 met AOW en Nederlands pensioen, verdragsgerechtigd buiten Nederland

\*\* beiden geboren in 1942, beiden AOW en Ned. pensioen, beiden verdragsgerechtigd buiten Nederland

\*\*\* berekend als twaalf maal het maandbedrag

\*\*\*\* voor Nederland als standaardpremie : 1530 €, voor andere landen (excl. woonlandfactor): 1290 €

De kennelijk beoogde werking was zo veel mogelijk verdragsgerechtigden buiten het recht op zorgtoeslag te brengen, in het bijzonder die in woonlanden met een lage woonlandfactor. Bij invoering in 2007 werd geconstateerd dat dit met de toen geldende parameters zou zijn voor landen met een woonlandfactor lager dan ongeveer 0,43. Dat ook in andere zin hier geweld gedaan werd aan het principe van gelijke behandeling t.o.v. ZVW-verzekerden is in de politiek

bij invoering nauwelijks in discussie geweest.

Bedoeld is dat het beginsel van het dragelijk maken van de lasten van de zorg door middel van compensatie in de nominale premie ZVW een zekere mate van (beoogde) nivellerende werking heeft op de inkomensverhoudingen in Nederland, of althans de mate waarin de diverse inkomensgroepen bijdragen aan de wettelijke zorg. Dat is echter niet in dezelfde mate en op dezelfde wijze het geval bij verdragsgerechtigden. In landen met een lage woonlandfactor is die nivellerende werking geheel afwezig, en voor andere woonlanden is die nivellerende werking beperkt (behalve als de woonlandfactor groter dan 1 wordt).

Voor 2017 kan berekend worden wat de minimale woonlandfactor moet zijn wil men als verdragsgerechtigde nog enig recht op zorgtoeslag krijgen voor landen met woonlandfactor: vanaf ongeveer 0,36 (Griekenland valt er volgens de rekenhulp van de Belastingdienst nog net in). Ook de maximale inkomensgrenzen (van het toetsingsinkomen) waarboven men als verdragsgerechtigde geen recht meer op zorgtoeslag heeft zijn meestal lager dan voor ZVW-verzekerden. Bijvoorbeeld voor een alleenstaande in België is dat in 2017 € 24480 en voor een paar € 28362.

Bij de invoering van de woonlandfactor in de zorgtoeslag is aan de internationaalrechtelijke aanvaardbaarheid van deze systematiek weinig aandacht besteed door de politiek, kennelijk omdat men het argument van zo veel mogelijk vermindering van uitvoeringslasten van groot belang vond. In de Memorie van Toelichting bij de invoering van de WZT (kamerstuk 29762, nr.3) werd echter opgemerkt dat de zorgtoeslag krachtens

Vo1408/71 als exporteerbare uitkering moest worden geduid, zowel voor ZVW-verzekerden die buiten Nederland woonden als voor verdragsgerechtigden. Ook voor verdragsgerechtigden in andere verdragslanden constateerde de wetgever:

*“Het beginsel van gelijke behandeling, dat is neergelegd in de internationale sociale zekerheidsregelingen, brengt mee dat ook ten behoeve van de door postactieven en door of voor de gezinsleden te betalen premies een zorgtoeslag wordt verleend.”* In het eerste jaar van uitvoering, 2006, is dat dan ook zonder enige vermindering/korting geschied.

In de kamerstukken nr. 30918 (van het jaar 2007) betreffende onder meer de wijziging van de WTZ is zonder enige verwijzing naar het bovenstaande besloten de woonlandfactor een rol te laten spelen in de zorgtoeslag, waarbij de relatering ervan aan slechts de standaardpremie niet helder gemotiveerd werd. Integendeel: de Minister van VWS slaagde erin grote verwarring te scheppen in beide Kamers van het parlement omdat diverse keren mondeling en schriftelijk alsnog werd gesuggereerd dat de woonlandfactor op de initieel berekende zorgtoeslag zou worden gezet. Zie bijvoorbeeld de behandeling in de Tweede Kamer van 7 juni 2007 met toezeggingen aan de heer Omtzigt die later werden teruggenomen.

**Een hardnekkig onjuiste voorstelling van zaken** werd veel later opnieuw gegeven in kamerstuk 21 501-31, Nr. 194, Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 7 december 2009, waar in antwoord op vraag 1 genoemd wordt:

*“In samenhang daarmee wordt overigens de woonlandfactor ook toegepast op de zorgtoeslag zodat deze in dezelfde mate wordt*

*gecorrigeerd als de verschuldigde ziektekostenbijdrage.”*

Pas in 31 066, Nr. 209, Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 8 juli 2014, komt het onderwerp weer in het parlement aan de orde, in het kader van de discussie over de uiteindelijk niet ingevoerde huishoudenstoelag, waar wordt gesteld:

*“De verplichting tot export is het gevolg van de in artikel 7 van Verordening 883/2004 neergelegde verplichting woonplaatseisen op te heffen. Deze bepaling is van toepassing op «uitkeringen verschuldigd op grond van de wetgeving van een of meer lidstaten» die onder de werkingssfeer van de verordening vallen. (...)De zorgtoeslag valt ook onder de werkingssfeer van de verordening, maar niet onder artikel 7. De zorgtoeslag vormt een tegemoetkoming in de zorgverzekeringspremie of in het als zorgverzekeringspremie aangemerkte deel van de verdragsbijdrage. Mensen die in het buitenland wonen en een zorgverzekeringspremie of een verdragsbijdrage aan het Zorginstituut Nederland moeten betalen hebben, net als inwoners van Nederland die verzekeringsplichtig en premieplichtig zijn voor de Zvw, aanspraak op de tegemoetkoming in de zorgverzekeringspremie.”*

De exporteerbaarheid van de zorgtoeslag voor gepensioneerde verdragsgerechtigden is nauwelijks in de Nederlandse rechtspraak aan de orde geweest. Van belang lijkt slechts de volgende uitspraak van de [Raad van State, Uitspraak 201112773/1/A2. 15 mei 2013](#), waar vermeld staat:

*“6.2. De genoemde verordeningen voorzien in voorschriften ter coördinatie van de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid. In de verordeningen is onder meer bepaald*



*welke lidstaat verantwoordelijk is voor de kosten van medische zorg. Het recht op zorgtoeslag viel en valt onder de reikwijdte ervan. Ingevolge artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening (EEG) nr. 1408/71, onderscheidenlijk artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening (EG) nr. 883/2004, is die verordening van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende prestaties bij ziekte, en de zorgtoeslag moet als een uitkering voor prestaties bij ziekte worden aangemerkt. Dit betekent dat Nederlandse pensioengerechtigden die niet in Nederland woonachtig zijn in bepaalde gevallen een recht op Nederlandse zorgtoeslag hebben.”*

Opgemerkt zij dat de Raad zich dus wel over de aard van de zorgtoeslag (ziekteuitkering in de zin van Vo883/2004) en de exporteerbaarheid van de zorgtoeslag uitspreekt, maar niet over de hoogte en berekeningswijze voor verdragsgerechtigden.

Van belang is voorts [de toelichting bij de basisverordening Vo883/2004 door de Commissie Verzekeringsaangelegenheden \(CVA\)](#) die bestaat uit een groot aantal uitvoerende Nederlandse organen die betrokken zijn bij de sociale zekerheid.

De CVA stelt uitdrukkelijk dat de WZT binnen het bereik van Vo883/2004 valt en dat de zorgtoeslag een uitkering voor prestatie bij ziekte is als bedoeld in de artikelen 21 (voor verzekerden en hun gezinsleden wonend in een andere lidstaat dan de bevoegde), 29 (voor gepensioneerden wonend buiten de bevoegde lidstaat) en 34 (in verband met regeling van samenloop van ziekte-uitkeringen en -verstrekkingen) van die verordening. Ook de CVA gaat op grond van deze kwalificaties echter niet in op de

berekeningswijze en hoogte van de te exporteren zorgtoeslag.

Mijn analyse is anders dan in de hierboven genoemde stukken en de uitspraak van de Raad van State, en wel als volgt. Op grond van het EUHvJ arrest Aulich (C-103/75) is de zorgtoeslag geen uitkering bij ziekte. Immers, dan zou vereist zijn dat het risico al is opgetreden en daardoor het recht op zorgtoeslag ontstaat. Zou het wel een ziekteuitkering zijn dan zou op grond van het arrest Moleenaar binnen de EU de zorgtoeslag onverkort, als woonde men in Nederland, moeten worden uitgekeerd.

De WZT valt blijkens artikel 1.1 onder het begrip wetgeving in de zin van Vo883/2004, omdat deze wet verbonden is aan een der sociale zekerheidsrisico's (ziekte) bedoeld in die verordening.

De terzijdestelling van het woonplaatsvereiste in de zorgtoeslag, berustend op het beginsel van het vrije verkeer van personen, uit het EU-Verdrag (en de Verbljfsrichtlijn 2004/38 ) kan mijns inziens ingeroepen worden, door zowel Nederlanders als niet-Nederlanders, ter beoordeling van het discriminerende karakter van de zorgtoeslag voor verdragsgerechtigden. De HvJEU arresten Seherer, De Groot, Terhoeve, Turpeinen en Van Pommeren-Bourgondiën lijken me daartoe goede aanknopingspunten te bieden.

Mogelijk is ook het anti-discriminatieartikel naar nationaliteit uit de Verordening van toepassing.

Misschien kan immers ook gesproken worden van indirecte discriminatie naar nationaliteit aangezien aannemelijk is te maken dat er meer niet-Nederlandse gepensioneerde verdragsgerechtigden “getroffen” worden

door de regeling die geen of een lagere zorgtoeslag dan ingezetenen inhoudt dan Nederlandse pensioenemigranten.

beginselen, verbod op indirecte discriminatie naar nationaliteit zowel als het recht op vrij verkeer van personen, laten echter toe dat de aan de vergelijkbare ingezetenen van Nederland toegekende zorgtoeslag wel gekort wordt voor zover daar voldoende rechtvaardiging in doelstelling voor gevonden kan worden.

Het gegeven dat verdragsgerechtigden een andere bijdrage betalen door invoering van de woonlandfactor dan ingezetenen van Nederland lijkt mij als zodanig een redelijke en legitieme rechtvaardiging voor ook de toepassing van de woonlandfactor in de berekening van het recht op zorgtoeslag.

Een ander criterium in de EUHvJ jurisprudentie is echter dat de afwijking van de regeling voor ingezetenen van de bevoegde staat niet verder gaat dan voor het beoogde doel, in dit geval het bereiken van een gelijke behandeling in de hoogte van de bijdrage gegeven de verschillen in ziekterechten tussen ingezetenen en emigranten, noodzakelijk is (het proportionaliteitsvereiste).

En juist aan dit criterium lijkt niet voldaan als de woonlandfactor slechts op de standaardpremie en niet op de gehele voor een ingezetene ZVW-verzekerde berekende zorgtoeslag wordt geplaatst.

Het argument dat de uitvoeringslasten van de export van de zorgtoeslag zo veel mogelijk moeten worden beperkt, zal in het licht van de EUHvJ jurisprudentie moeilijk stand kunnen houden. Reeds gegeven de (onjuiste) opvatting van de Raad van State dat de zorgtoeslag een ziekteuitkering is, maar meer op

grond van toetsing aan beginselen van non-discriminatie en vrij verkeer van personen, lijkt me dus dat een proefproces wenselijk is om definitief te kunnen vaststellen wat de aard van de zorgtoeslag voor verdragsgerechtigden in Europeesrechtelijk perspectief is.

Daarbij zouden zowel verdragsgerechtigden in landen met een zeer lage woonlandfactor als in landen waar nog wel enige zorgtoeslag wordt toegekend het beste kunnen worden betrokken.

In tweede instantie zou dan vervolgens (al dan niet in een proefproces) kunnen worden getoetst of de regeling ook in strijd is met bepalingen uit bepaalde sociale zekerheidsverdragen van Nederland, rechtstreeks of in samenhang met EU overeenkomsten voor bepaalde derde landen als Turkije.