


Signaal grensproblematiek

Harde grens in regels bij werken en wonen
in verschillende landen



Vrij veel mensen wonen aan de ene kant van een landsgrens en werken aan de andere kant. Of in het ene land volgen ze een opleiding, gaan met pensioen, krijgen een arbeidsbeperking of verliezen hun baan, maar wonen in het andere.

De redenen om een woonadres elders te hebben, zijn divers. Een ervan is dat een gebrek aan geschikte én betaalbare woonruimte kan ertoe leiden dat meer mensen hun zoekgebied uitbreiden naar buurlanden. De consequenties van een woonadres in een ander land dan het werkland kunnen wel groot zijn. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) kreeg bij twee werkbezoeken in grensregio's – één in Landgraaf en één in Kleve – een inkijkje in de problemen die spelen. Verschillende knelpunten op het terrein van werk en inkomen die specifiek spelen in de grensregio's zijn gebundeld in dit signaal.

Het gebied

Er is gekeken naar rode draden in de verhalen die aan de LCR zijn verteld. En we zoeken naar oplossingsrichtingen, samen met deskundigen en mensen zelf. Er is voor gekozen om in dit signaal vooral de grensregio tussen Nederland en Duitsland te bekijken. De problemen die hier zijn gesignaleerd doen zich ook voor in het grensgebied tussen Nederland en België. In feite spelen ze in heel Europa als woonland en werkland niet gelijk zijn. Dat laatste komt sinds de coronacrisis steeds vaker voor omdat werken op afstand steeds normaler is geworden. De consequenties van deze keuze zijn voor veel mensen niet bekend.



Wie snapt dit nog?

'Toen ik in 2010 met pensioen ging leek in eerste instantie alles in orde. Ik heb lange tijd in Nederland gewoond en gewerkt, maar ook in Duitsland. Ik kreeg braaf uit beide landen mijn pensioen uitgekeerd. Dat veranderde met de invoering van het nieuwe belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland in 2016. Mijn Duitse pensioen werd nu niet meer daar belast maar in Nederland. Dat pakt helaas bijzonder ongunstig uit. Jaarlijks ontvang ik ruim

2.000 euro minder pensioen. Daarnaast wordt mijn Duitse pensioendeel in Nederland gewoon nóg een keer belast. Er is geen overgangsrecht. Sterker nog, ik moet hier in Nederland het volle pond betalen. Als de Duitse zorgverzekeraar me toevallig in een jaar een toeslag toekent, dan kom ik weer wél boven het grensbedrag uit en betaal ik voor mijn pensioen belasting in Duitsland. Dan pakt het weer veel gunstiger uit. Welke werknemer die overweegt buiten Nederland te gaan werken snapt dit nog?'

Europese wet- en regelgeving

Met het Verdrag van Rome (1957) werd voor de lidstaten van de Europese Unie (EU) 'het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal' als doel gesteld om zo te komen tot een 'interne markt'. In de jaren erna zijn verdragen gesloten die de interne markt moesten bevorderen en waarbij het proces van eenwording per 31 december 1992 moest zijn voltooid. De interne markt is er gekomen om de Europese samenwerking te versterken en de welvaart te verhogen. Wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid is altijd een bevoegdheid van elke afzonderlijke lidstaat gebleven. Om toch enige vorm van Europese sociale zekerheid te bereiken, is in 2004 de 'coördinatieverordening voor de sociale zekerheid' opgesteld. In deze verordening is de erkenning neergelegd dat mensen zich binnen de EU verplaatsen en is geregeld dat *alle werknemers sociale zekerheidsrechten opbouwen of verkrijgen los van hun land van herkomst of nationaliteit*. Binnen de EU geldt het principe dat werknemers in het werkland zijn verzekerd zijn voor de volks- en werknemersverzekeringen, zoals de AOW of arbeidsongeschiktheid. Sociale voorzieningen (zoals de bijstand of voorzieningen voor arbeids(re-)integratie zijn wel per land geregeld. Deze voorzieningen zijn gekoppeld aan het land waarin iemand woont.

Er bestaan ook nog verschillende afspraken tussen landen die in verdragen zijn vastgelegd. Zoals in welk land burgers belastingen moeten betalen en om te voorkomen dat burgers dubbel belastingen betalen over hetzelfde inkomen of vermogen (zoals een eigen woning).

Burgers die in één land wonen en in een ander land leven hebben te maken met twee aparte stelsels voor sociale zekerheid die soms aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen. Daar bovenop is de fiscale wetgeving vaak zonder oog voor grenswerkers opgesteld. Dat maakt dat de burger kwetsbaar wordt als die besluit om over de grens te gaan werken. De regeldichtheid en complexiteit is voor mensen veel te groot waardoor een gebrek aan kennis bestaat over de gevolgen van grenswerken. Door die risico's bij burgers neer te leggen, wordt voorbij gegaan aan het feit dat velen niet in staat zijn om regels te doorgronden. Daarnaast is het de bedoeling van de Europese (arbeids)markt dat er vrij verkeer kan plaatsvinden die niet gehinderd wordt door niet aansluitende regelgeving. Dat doel lijkt nu ver weg te zijn.

Wat is bekend?

- Er zijn weinig complete landelijke gegevens beschikbaar over de stand van zaken in de uitvoering van werk en inkomen in de grensregio's. Statistische gegevens zijn lokaal wel beschikbaar maar zelden breder vertaald. Om deze reden is het ook niet mogelijk het aantal mensen te herleiden die met het ene of andere knelpunt te maken hebben gehad.
- Het CBS heeft berekend dat het aantal werkenden dat in één land woont en in het buurland werkt, bestaat uit iets meer dan 100.000 personen. Het aantal personen dat uit (ten minste) twee landen een pensioen ontvangt, kon niet worden achterhaald.
- Ger Essers heeft in het artikel 'Het Nederlandse en Duitse sociaal-zekerheidsstelsel: een poging tot Europese harmonisatie' beschreven wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen de sociaal zekerheidsstelsels in Nederland en Duitsland functioneren. Ook de onderlinge overeenkomsten en verschillen en de verbanden met het Europese beleid komen erin aan bod.

- SVB en UWV hebben veel informatie beschikbaar over regelingen wanneer sprake is van grenspendelaars.
- In de regio bestaan krachtige netwerken tussen organisaties, ook aan beide zijden van de grenzen. Van groot belang is daarbij het werk van Eures en de grensinfopunten. Ook vindt regelmatig overleg plaats tussen de verschillende landen. Er is echter geen centraal knooppunt waar alle lijnen voor de gehele grensregio in de uitvoering bij elkaar komen.
- Er zijn veel 'kleinere' problemen die wel een aanzienlijk aantal mensen treffen. De problematiek kent enkele rode lijnen.

Wat zou er moeten gebeuren?

De LCR vindt na gesprekken met burgers, experts en professionals dat er zo weinig mogelijk nadelige effecten van migratie voor de individuele burger op zouden mogen treden. Het is daarom nodig om op verschillende vlakken in te grijpen:

- Realiseer één centraal knooppunt (met verschillende toegangsloketten) waar informatie over de gehele grensregio met betrekking tot werk en inkomen wordt verzameld en verwerkt. Het knooppunt is zo ingericht dat er actuele informatie over beide zijden van de grens beschikbaar is. Dit betekent dat alle relevante partners aan tafel zitten, knelpunten aan de orde gesteld kunnen worden en samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Het knooppunt zorgt ook voor het verzamelen van statistische informatie over de grensregio's. Het inrichten en vorm geven van de Cross Border Coordination Points kan een oplossing bieden.
- Herintroduceer de zogenaamde grenseffectrapportages wanneer nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen wordt geïntroduceerd, zodat duidelijk is wat de gevolgen zijn voor mensen die hiermee te maken krijgen.

- Realiseer een (Europees) bufferbudget om (tijdelijke) liquiditeitsgaten te vullen, bijvoorbeeld als ingangsdata van pensioenen verschillen.
- Streef ernaar om tussen landen meer coördinatie te bereiken tussen de sociale zekerheidsstelsels.
- Maak het mogelijk dat sociale (werk)voorzieningen die gericht zijn op arbeids(re)integratie ook kunnen worden gebruikt over de grens, bijvoorbeeld om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen.



Enkele weken zonder inkomen

'De procedure voor het aanvragen van een WW-uitkering is voor werknemers die in Nederland wonen anders dan voor werknemers die in Duitsland wonen, ook als ze uitsluitend in Nederland hebben gewerkt. In Nederland kan een WW-uitkering vanaf 1 week voor de eerste dag dat een werknemer werkloos wordt aangevraagd worden. De aanvraag WW-uitkering mag uiterlijk 1 week na de laatste werkdag ingediend worden. Bij naderende werkloosheid zijn werknemers in Duitsland drie maanden voor einddatum van het arbeidscontract verplicht zich in te schrijven als werkzoekende bij de Bundesagentur für Arbeit. Als later bekend is dat ze werkloos worden, hebben mensen drie dagen na bekendmaking van beëindiging werkovereenkomst de tijd om zich als werkzoekend te melden. Als de inschrijving als werkzoekende niet

op tijd gebeurt, dan geldt er een uitstelperiode (de zogenaamde "Sperrzeit Verspätete Meldung bei der Arbeitsagentur") van minimaal een week. Tijdens de uitstelperiode krijgt iemand geen werkloosheidsuitkering omdat het recht wordt opgeschort. Veel werknemers weten niet dat als zij in Duitsland wonen en in Nederland ontslagen worden, zij de WW-uitkering in Duitsland moeten aanvragen. Ook kennen de meeste Nederlandse werkgevers deze regel niet en verwijzen hun werknemers bij ontslag naar UWV. De gevolgen zijn dat ontslagen werknemers onbewust zich te laat bij de Bundesagentur für Arbeit melden en dus een schorsing op hun uitkering krijgen. In combinatie met de lagere uitkeringsbedragen in Duitsland – waar veel mensen ook geen idee van hebben – leidt dit helaas tot allerlei financiële problemen. Hier zou een coullance-regeling voor nodig zijn.'



Vaak leven in onzekerheid

'Ik ben sinds vorig jaar met pensioen in het buurland waar ik heel wat jaren heb gewerkt. Ik woon wel hier in Nederland en krijg op een gegeven moment een kleine AOW-uitkering. Tussen de beide pensioenen zitten maar liefst 31 maanden! Ondertussen heb ik een vrijstelling voor de AOW-premieheffing, de Wlz en de premies zorgverzekering gekregen. Ik betaal daarvoor al in het buurland namelijk. Dat was nog best wel spannend want die vrijstelling moet je maximaal 1 jaar na het begin van jouw buitenlands pensioen aanvragen. Dat wist ik niet en ik ben er min of meer per toeval achter gekomen. Geen instantie die mij dit meedeelde. Afijn, ik vroeg de vrijstelling net op tijd aan

en mag nu dus geen inkomen in Nederland verwerven, niet 1 uurtje werken om van die vrijstelling gebruik te kunnen maken totdat mijn AOW ingaat. Dat is wel vervelend maar onlangs schrok ik enorm toen bleek dat ik jaarlijks een paar honderd euro zou ontvangen van een lijfrenteverzekering van mijn overleden broer. Was dit dan inkomen of niet? Ik heb eindeloos gesprekken met heel veel instanties gevoerd om de juiste informatie te achterhalen. Gelukkig telt het niet mee. Maar wat leef je vaak in onzekerheid omdat je al die regels en bepalingen niet kent en ook de officiële instanties vaak onvoldoende kennis hebben.'

Rode lijnen in knelpunten

Verschillen in wet- en regelgeving

Er bestaan verschillen in ingangsmomenten van de pensioen-gerechtigde leeftijd. In Nederland is deze op basis van de AOW vastgelegd en bedraagt voor iedereen die in 2024 met pensioen gaat 67 jaar. In Duitsland bepaalt het Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch dat de startleeftijd van het ouderdomspensioen nu 66 jaar is. Een ander verschil is bijvoorbeeld de wijze waarop met deeltijd-functies voor arbeids(re)integratie wordt omgegaan. In Duitsland bestaan de zogenaamde 'Mini-jobs' waar binnen een kortere termijn en tegen een maandelijkse vergoeding van maximaal 538 euro mensen aan het werk kunnen gaan. Deze werknemers met 'Mini-jobs' zijn niet of maar voor een deel sociaal verzekerd. Doel van de Mini-jobs is om mensen die om uiteenlopende redenen zeer moeilijk aan werk komen, naar werk te leiden. Dergelijke constructies kent Nederland niet omdat werknemers in Nederland verplicht sociaal verzekerd zijn. Wie in Duitsland woont en 'een afstand tot de arbeidsmarkt heeft' kan niet onder dezelfde voorwaarden in Nederland re-integreren. Arbeidsbemiddelaars in Duitsland zien dit als gemiste kans, voor de doelgroep zelf én voor de potentiële werkgevers in Nederland.

Andere termijnen en bedragen

Problemen kunnen ook ontstaan wanneer bij uitkeringen andere termijnen en bedragen aan de orde zijn. Voorbeeld van loon en uitkering bij kortdurende ziekte:

In Nederland

Bij ziekte moet een Nederlandse werkgever gedurende 104 weken het loon doorbetalen. Het eerste jaar 100% en daarna 1 jaar 70% van het bruto loon.

In Duitsland

Bij ziekte moet Duitse werkgever gedurende 6 weken het loon doorbetalen. Daarna bestaat er 72 weken recht op ziektegeld (70% van brutoloon).

Om te voorkomen dat in de praktijk discussie ontstaat over de vraag onder welke wetgeving personen vallen, heeft de EU een coördinatieverordening opgesteld. Desondanks ontstaan er regelmatig conflicten waarbij de vraag centraal staat onder wiens jurisdictie individuele cases vallen. Het komt voor dat burgers zo tussen wal en schip vallen.



Belasting op belasting

'Mijn vriend heeft een herseninfarct gehad. Hij heeft ooit in 2003-2004 een paar maanden in Nederland gewerkt en in die tijd een lijfrenteverzekering afgesloten waar hij jarenlang braaf voor heeft betaald. Nu wil hij dit geld graag in één keer uitbetaald krijgen omdat hij met pensioen gaat. Probleem is dat de Nederlandse Belastingdienst voor de hele verzekeringsperiode wil weten of hij in zijn woonland Duitsland enig fiscaal voordeel heeft gehad.

In het Duitse belastingstelsel wordt sowieso geen aftrek toegepast als iemand een private verzekering los van jouw werkgever afsluit. Maar daar heeft de Belastingdienst geen boodschap aan: door de hoogte van het bedrag wordt het maximale belastingtarief toegepast én een zogenaamde revisierente berekend. Dit komt neer op zo'n zeventig procent belasting! Mijn vriend voelt zich machteloos en bestolen. Waarom bellen de twee Belastingdiensten niet even met elkaar om de zaak op te helderen?'

Culturele verschillen

Culturele verschillen zijn terug te vinden in tradities en gebruiken. Uiteindelijk worden die ook vertaald in nationale regels en bepalingen. De erkenning van diploma's is hier een voorbeeld van. Dat kan in de praktijk ertoe leiden dat op het eerste gezicht vergelijkbare opleidingen in het buurland anders worden gewaardeerd, andere rechten en taken omhelzen en tot een andere functiewaardering (en betaling) leiden. In de bouw en zorg lijken deze verschillen het meest wezenlijk: een Nederlandse verpleegkundige mag op basis van het diploma in Nederland wél patiëntgebonden handelingen verrichten en in Duitsland niet.

Onderlinge afstemming en samenwerking

Een al langer bekende problematiek gaat over arbeidsmigranten die via uitzendconstructies vooral uit Oost-Europa worden aangetrokken en tijdelijk in Nederland werken. Het gaat dan om bijvoorbeeld de (glas)tuin- en landbouw, werk in slachthuizen of distributiecentra. Daar worden veel Oost-Europese tijdelijke arbeidskrachten voor aangetrokken. Vaak worden deze mensen in Duitsland gehuisvest omdat de woonlasten daar lager zijn. Het risico op uitbuiting is bij deze groep werknemers erg hoog. Zij krijgen niet het loon waar zij recht op hebben, zijn on(der)verzekerd, wonen onder slechte omstandigheden.

Het rapport 'Geen Tweederangsburgers' dat onder leiding van Emile Roemer in 2020 is opgesteld, beschrijft dit nauwkeurig. Handhaving is hier van groot belang, maar is tegelijkertijd een aanzienlijk knelpunt omdat aan beide kanten van de grens veel verschillende instanties betrokken zijn: politie en justitie, gemeenten, arbeidsinspecties, Belastingdienst, enzovoorts. Samenwerking tussen de verschillende instanties is door capaciteitsbeperkingen binnen Nederland al lastig en nóg lastiger als samenwerking over de grens noodzakelijk is.

Definitie grenswerker en fiscale problemen

De definitie van het begrip 'grenswerker': iemand die pendelt tussen hun woon- en werkland. De EU beschrijft het begrip grenswerker. In het belastingverdrag tussen Duitsland en Nederland is dit nader uitgewerkt. De bepalingen zijn complex en luisteren nauw. Een fout is snel gemaakt en kan grote gevolgen hebben voor sociale verzekeringen en fiscale voorzieningen, zoals de hypotheekrenteaftrek. Detacheert een Nederlandse werkgever iemand naar Duitsland en werkt die persoon daar in een jaar meer dan 183 dagen, dan is de werknemer plotseling in Duitsland belastingplichtig. Of: werkt iemand meer dan 25% van de werktijd thuis in Nederland terwijl de werkgever in Duitsland is gevestigd, dan worden de sociale verzekeringen naar het woonland verhuisd. Dit maakt het soms een ingewikkelde puzzel.

Andere problemen

Bij arbeidsbemiddeling speelt nog een kwestie: de beperkte verbindingen met het openbaar vervoer over de grens. Voor werknemers zonder eigen vervoer is het vaak moeilijk om op hun werk te komen als ze over de grens een baan hebben.

Een aanzienlijk probleem dat ontstaat doordat wetten en regels niet op elkaar aansluiten en soms niet goed op elkaar zijn afgestemd, is het ontstaan van (tijdelijke) liquiditeitsproblemen. Mede door de genoemde verschillen met betrekking tot het ingangsdatum van de pensioengerechtigde leeftijd, kunnen mensen tijdelijk te maken hebben krijgen met een inkomstenderving. De bestaanszekerheid komt soms door deze hiaten onder druk te staan.



Baan kwijt door oogproblemen

'Zes jaar geleden kreeg ik last van mijn ogen. Ik zag steeds slechter. Er is van alles geprobeerd om de achteruitgang te remmen, maar dat is niet gelukt. Ik woon niet ver van de grens met België in Noord-Brabant en werkte al vanaf mijn 32e in België. Dat ging prima, want het kostte mij maar een half uur om op mijn werk te komen. Toch zijn die 30 minuten reistijd met een landsgrens ertussen de reden geweest dat ik mijn baan verloor. Ik kon me

op mijn werk prima redden, maar mijn zicht werd twee jaar geleden zo slecht dat ik niet meer kon autorijden. Als je dat in Nederland overkomt, krijg je een vervoersvoorziening. Omdat ik naar België moest, kreeg ik helemaal niets. Ik vind het echt onbegrijpelijk dat we in Europa het mensen op deze manier moeilijk maken. Het regelen van een pensioen voor arbeidsongeschiktheid was ook een crime.'

Informatiebronnen

- Joop Wikkerink, wethouder Werk & inkomen, Wmo, gezondheid, inclusie van de gemeente Aalten.
- Freddy Heinzl, Honorair consul van Nederland in Kleve
- Ger Essers, voormalig secretaris Stichting Geen Grens en lid van het EU Raadgevend Comité voor migrerende werknemers en de Nederlandse Commissies Grensarbeiders
- Kaderleden van de CNV en DGB (Kreisverband Kleve)
- De Agentur für Arbeit (regio Kleve en Emmerich) en UWV (bureau internationaal)
- Eures (European Employment Service) als onderdeel van UWV
- Medewerkers van de Euregio Grensinformatiepunten Gronau en Rhein-Waal
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Internationale Zaken.
- Ieder(in) heeft actief meegedacht aan de ontwikkeling van dit signaal.

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft een signaleringsteam Participatiewet ingesteld dat mede mogelijk is gemaakt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het signaleringsteam van de LCR bekijkt verschillende onderdelen van de Participatiewet vanuit de ogen van mensen die er een beroep op doen. Deze informatie wordt beoordeeld. Wat staat er in de wet? Wat is de bedoeling ervan? Zijn er cijfers beschikbaar over dat deel van de Participatiewet?

Het signaal 'Grensproblematiek: harde grens' is een van die signalen en wordt aangeboden aan het ministerie van SZW met als doel om de wet, de uitvoering of de bejegening te verbeteren.

Colofon

Het Signaleringssteam van de LCR bedankt iedereen die eigen ervaringen heeft gedeeld of een bijdrage heeft geleverd aan dit signaal.

www.landelijkeclientenraad.nl

www.hetgaatovermij.org

Voor vragen, kan contact worden opgenomen via:

info@landelijkeclientenraad.nl

Vormgeving: lawine.design

April 2024