

Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2017

Samenvatting

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

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



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1.	Het vervolg van 2016, huidige doelstelling en achtergrond	1
1.2.	Voor wie is deze grenseffectenrapportage bedoeld?	2
2.	Methode	1
2.1	Afbakening	1
2.2	Methodische vraagstellingen	3
2.3	Onderzoekthema's, principes, benchmarks en indicatoren.....	4
2.4	De dossiers voor de Grenseffectenrapportage 2017	5
3.	Dossiers	7
3.1	De potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's.....	7
3.2	Belastingverdrag Nederland-Duitsland	11
3.3	Sociale zekerheid	14
3.4	Grensoverschrijdende (im)mobiliteit van studenten uit derde landen in de Euregio Maas-Rijn	16
3.5	Belgische Wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens	19
3.6	De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regel'): Een kwantitatieve ex-ante effectenbeoordeling	22
4.	Vooronderzoeken	25
4.1	Euregionale mindset in twee Euregio's	25
4.2	Ex-ante analyse van de effecten van de algemene verordening gegevensbescherming in Limburg.....	29
	Lijst van onderzoekers	33

1. Inleiding

1.1. Het vervolg van 2016, huidige doelstelling en achtergrond

Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM levert vanuit de wetenschap een bijdrage aan grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. Een van ITEM's onderzoeksactiviteiten waarmee een wetenschappelijke bijdrage wordt geleverd aan grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking is de ontwikkeling en toepassing van een jaarlijkse grenseffectenrapportage.

Wat zijn de effecten van nieuwe wetgeving op grensregio's? En hoe worden grensregio's beïnvloed door bestaande wetgeving?

In 2016 heeft ITEM haar eerste grenseffectenrapportage gepubliceerd. Het onderzoek telde 10 dossiers, werd uitgevoerd door 19 onderzoekers en heeft geresulteerd in meer dan 300 pagina's waardevol onderzoek voor grensregio's. In de Grenseffectenrapportage 2016 kwamen onderwerpen aan bod uiteenlopend van belastingen tot tolheffingen, waarvoor de grenseffecten voor grensregio's (van bestaande en aankomende wetgeving) in kaart gebracht werden.

Het in kaart brengen van effecten voor grensregio's is naar aanleiding van ITEM's onderzoek opgepikt door anderen. Zo heeft o.a. de Europese Commissie, naar aanleiding van de ITEM grenseffectenrapportage 2016, interesse getoond in het instrument grenseffectenrapportage, onder andere in de door ITEM ontwikkelde aanpak. Bij de voorbereiding van de Roadmap "Boosting growth and cohesion in EU border regions" werd DG Regio door ITEM geadviseerd.

Inhoudelijk vormt de ITEM Grenseffectenrapportage 2016 de basis voor nadere actie en onderzoek gericht op het verbeteren van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Zo werden in het kader van het dossier Sociale zekerheid uit de grenseffectenrapportage in samenwerking met het Holland Expat Center South, het Grensinfopunt Maastricht en City Deal Eurolab een tweetal werkgeverssymposia georganiseerd. De ITEM informatiesessies die tijdens die werkgeverssymposia gegeven werden, richtten zich op het grensoverschrijdend ziekmelden in Nederlands/Duits verband.

Ook in opvolging van de ITEM Grenseffectenrapportage 2016 werd in samenwerking met het Europees Parlement een expert workshop georganiseerd die draaide om het Commissievoorstel tot wijziging van Verordeningen 883/2004 en 987/2009. Tot slot blijven ook andere dossieronderwerpen van de ITEM Grenseffectenrapportage 2016 actueel. Zo werd bijvoorbeeld de rol van het UWV bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling onderzocht. Uit het dossier Erkenning van beroepskwalificaties bleek dat er in de bestaande Europese wetgeving geen aparte voorzieningen zijn voor de unieke situatie van grensarbeiders. ITEM is in dat kader gestart met een haalbaarheidsstudie naar een grensregionale beroepenkaart. Het doel van deze studie is om een instrument te ontwerpen waarmee erkenningsprocedures in grensregio's zo snel en efficiënt mogelijk kunnen verlopen.

Tot slot vroegen enkele dossieronderwerpen om verder onderzoek in een volgende grenseffectenrapportage. Daarom komen twee dossiers uit 2016 terug in de rapportage van 2017.

Het Dossier Belastingverdrag Nederland/Duitsland en het Dossier Sociale zekerheid worden opnieuw behandeld in de ITEM Grenseffectenrapportage 2017.

De doelstelling van de ITEM grenseffectenrapportage 2017 is, evenals in 2016, om een bijdrage te leveren aan:

- de “ex ante” verkenning van mogelijke negatieve of positieve grenseffecten van geplande wetgeving of beleidsinitiatieven; én
- het “ex post” in kaart brengen van negatieve of positieve grenseffecten van bestaand beleid of van bestaande wetgeving.

De grenseffectenrapportage kan gericht zijn op voornemens van de Europese Unie (EU) en/of van nationale en/of regionale overheden.

Dit rapport is een samenvatting van de resultaten van ITEM’s Grenseffectenrapportage 2017 en beschrijft de beoordeling van zes verschillende dossiers. De focus ligt in 2017 zowel op de beoordeling van effecten voor grensregio’s van reeds (ex post) in werking getreden beleid of wetgeving (Belastingverdrag NL/DE, nationale wetgeving derdelanders, NL wetgeving belastingen/90% regeling) en het benoemen van gewenste of ongewenste effecten voor grensregio’s. Daarnaast zijn ook voorstellen van de Europese Commissie in deze grenseffectenrapportage meegenomen die ex ante worden geanalyseerd (EU Verordening Coördinatie Sociale Zekerheid), en nationale maatregelen die nog niet van kracht zijn maar al wel door het Parlement aangenomen zijn (Duitse Autobahntol, Belgische wetgeving identificatie van reizigers). Voor twee dossiers werd dit jaar een vooronderzoek gedaan waaruit bleek dat de thema’s in vervolgonderzoek uitgebreid onderzocht kunnen worden. In bepaalde dossiers is het beoordelen van grenseffecten niet beperkt gebleven tot een analyse van wetgeving. Het beleid van uitvoeringsinstanties, administratieve capaciteiten en regels kan namelijk evenzo een belemmerende of positieve werking hebben en is derhalve in enkele dossiers ook onderzocht.

1.2. Voor wie is deze grenseffectenrapportage bedoeld?

De grenseffectenrapportage biedt aanvullende inzichten in nationale en EU initiatieven en streeft ernaar om een waardevol instrument en hulpmiddel voor beleidsmakers te zijn bij het nemen van beslissingen aangaande grensregio’s.

Ten eerste zou deze jaarlijkse grenseffectenrapportage van relevante dossiers de grensregio’s een instrument kunnen verschaffen waarmee bestaande – of te verwachten – problemen beter in beeld gebracht kunnen worden waardoor bijvoorbeeld het politieke debat inhoudelijk ondersteund kan worden en tijdige bijsturing tijdens het parlementaire wetgevingsproces mogelijk is in de vorm van aanpassing van een wetsvoorstel.

Ten tweede kan deze rapportage van toegevoegde waarde zijn voor de Europese Commissie in het kader van de eigen ex ante “impact assessment” en voor de evaluatie van bestaande wetgeving. Tot slot kan de rapportage evenzo voor de lidstaten of regionale wetgever een bijdrage leveren voor een betere ex ante en ex post evaluatie van wetgeving en beleid.

2. Methode

2.1 Afbakening

Definitie

Met grensregio's worden de grensoverschrijdende streken in de Nederlandse, Belgische en Duitse grens bedoeld. De definitie wordt in deze rapportage per gekozen onderwerp nog verder gedefinieerd. De achterliggende gedachte bij deze specifieke definiëring is dat er nauwelijks generieke oorzaken van effecten voor grensregio's in algemene zin geconstateerd kunnen worden. De oorzaak van problemen komt bijvoorbeeld voort uit de nationale omzetting en toepassing van Europees recht en de mate van afstemming tussen buurlanden. Ondanks dat Europese wetgeving al jaren bestaat, ontstaan er diverse belemmeringen door de manier waarop lidstaten het EU-recht geïmplementeerd hebben, door de kwaliteit van het nationale recht en door de uitvoering in de praktijk. Derhalve is ITEM's aanpak een pleidooi voor meer bottom-up inspanningen uit en voor de grensregio's waarbij effecten voor specifieke grensregio's verder onderzocht dienen te worden. De ervaringen uit de eerste ronde in 2016 hebben laten zien dat er bij nationale en Europese instellingen interesse bestaat voor doelgerichte onderzoeken op Euregionaal niveau.

Meer grenstoetsen

De grenseffectenrapportage van ITEM is complementair aan verschillende beoordelingen die op Europees, nationaal en regionaal niveau zijn uitgevoerd (dan wel in voorbereiding zijn). Tabel 1 laat zien welke "impact assessment" tools op verschillende niveaus toegepast dan wel voorbereid worden. Deze instrumenten lijken echter niet geschikt om de effecten van wetgeving voor specifieke grensregio's te monitoren.

'Brussel' ontbreekt het bijvoorbeeld aan gedetailleerde kennis per regio over de te verwachten (of al bestaande) negatieve grenseffecten van beleid en wetgeving. Maar het is ook niet realistisch om te verwachten dat de Europese Commissie in het kader van de eigen "impact assessment" gedetailleerde grenseffecten voor de hele EU – en zeer diverse grenssituaties – in kaart zou kunnen brengen. Het Comité van de Regio's heeft dat vaker vastgesteld.

Ook ligt het niet in de lijn der verwachting dat een vakdepartement op nationaal niveau over detaillistische kennis van alle grensregio's beschikt. Het is bijvoorbeeld in Duitsland nauwelijks mogelijk dat de Federale Regering in Berlijn een ex ante beoordeling zou kunnen uitvoeren voor de situatie aan de grens met negen buurlanden. De diversiteit van bepaalde effecten is te groot. Dus is er behoefte aan kleinschalige bottom-up grenstoetsen uit het perspectief van individuele grensregio's. Deze zouden in de toekomst de bouwstenen kunnen zijn voor een nationale analyse, om de gevolgen van wetgeving en beleid beter in beeld te brengen.

Grensregio's hebben behoefte aan een structurele analyse maar het ontbreekt ze vaak aan de tools en know-how. ITEM's Grenseffectenrapportage zou ook in 2017 een bijdrage kunnen leveren aan specifieke analyses voor grensregio's en als voorbeeld kunnen dienen voor anderen. ITEM heeft de methode en aanpak zowel in 2016 als in 2017 op verschillende conferenties onder de aandacht gebracht. Een veelvoud aan onafhankelijke en uitgebreide grenstoetsen zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de toetsing van Europese wetgeving (ex ante impact assessment) en het evalueren van de werking ex post. En misschien nog belangrijker; het zou op nationaal niveau een

belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de evaluaties uitgevoerd door nationale en regionale overheden en wetgevers.

Tabel 1: Effecten beoordeling – verschillende instrumenten

Instrument	Toepassing	Besluitfase	Doelstelling/focus
Europese Commissie	Regulatory Impact Assessment	Toetsing van een Commissievoorstel voor een beleidsstrategie of wetgeving	Kosten-baten analyse, werkgelegenheid, Europese concurrentie, duurzaamheid, Territoriale dimensie (tot nu toe bescheiden)
Nationale Regering Nederland	Discussie over grenseffectentoetsing voorafgaand aan nationale/Europese wetgeving/beleid	Nationaal Ex Ante Onderdeel van een voorstel van vakdepartementen	Afstemming nationaal beleid/grenssituatie, Afstemming omzetting Europees recht op omzetting in buurlanden
Provincie Limburg Interne grenstoets	Voornemen: toetsen van grenseffecten van provinciale besluiten	Ex ante	Voorkomen van negatieve grenseffecten door provinciaal beleid
ESPON Quickscan ARTS Territorial Impact Assessment	Toetsen van territoriale effecten van EU wetgeving	Ex ante	Het verbeteren van de impact assessments van de Europese Commissie en de lidstaten
EURO Institut/Center for Cross Border Studies, Impact Assessment Toolkit for cross-border cooperation	Toetsen van grensoverschrijdende projecten/beleid	Ex ante	Het verbeteren van projecten, programma's
ITEM Annual Cross-border Impact Assessment	Toetsen van grenseffecten van relevante Europese, nationale en regionale wetgeving/beleid	Ex ante en ex post	Het in kaart brengen van de effecten van wetgeving en beleid op de grensmobiliteit in brede zin (Focus in 2017 op regio BE/NL/DE)

2.2 Methodische vraagstellingen

Wat is een grensregio?

Het onderzoeksgebied van deze rapportage in brede zin zijn de grensregio's langs de Duitse/Nederlandse/Belgische grens. Per dossier wordt de onderzochte "grensregio" nader gedefinieerd. Voor de Duitse tol, de studentenmobiliteit en de identificatie van reizigers is dat bijvoorbeeld de geografie van de Euregio Maas-Rijn. Het onderzoek naar het Belastingverdrag Nederland-Duitsland richt zich overeenkomstig op het grensgebied Nederland/Duitsland. Het dossier sociale zekerheid richt zich in het algemeen op grensgebieden waar grensoverschrijdende arbeid plaatsvindt terwijl de 90% regeling zich concentreert op de NUTS3/COROP gebieden die direct langs de Nederlands/Belgische en Nederlands/Duitse grens liggen. Belangrijk is dat het perspectief niet nationaal is. De nationaal gedefinieerde grensstreek – zoals de Provincie Limburg – heeft begrijpelijk in eerste instantie een nationale kijk op de grens. Het eigen nadeel – bijvoorbeeld in het geval van ongelijke accijns – kan ook een voordeel voor de Belgische of Duitse burens betekenen. Daarom is het onderzoeksgebied van ITEM's Grenseffectenrapportage in eerste instantie niet de grensregio, maar de grensoverschrijdende Euregio. Deze aanpak die we 2016 hebben gekozen, vormt ook de basis voor het onderzoek in 2017.

De Euregio als benchmark?

Euregio's en andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden formuleren strategieën en programma's waarin prioriteiten voor een verbetering van grensoverschrijdende situaties, benoemd worden. Bij een aantal dossiers van ITEM's Grenseffectenrapportage 2017 was het mogelijk het perspectief en de doelstellingen van grensoverschrijdende regio's als benchmark voor gewenste of ongewenste effecten te hanteren. Voor sommige onderwerpen werd aan de geografische afbakening een aanvullend element toegevoegd.

Figuur 1 Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de grens (BE/NL/DE/LU) Bron: DG Regio



2.3 Onderzoekthema's, principes, benchmarks en indicatoren

De ITEM Grenseffectenrapportage spitst zich ook in 2017, per dossier, toe op de volgende drie thema's:

1. de grensoverschrijdende effecten vanuit het perspectief van burgers, verenigingen en ondernemingen gerelateerd aan de doelstellingen en principes van de Europese Integratie (vrijheden, burgerschap, non-discriminatie);
2. de grensoverschrijdende effecten op de socio-economische ontwikkeling/duurzame ontwikkeling;
3. de grensoverschrijdende effecten op Euregionale cohesie en grensoverschrijdende governance structuren (samenwerking overheden, burgers, ondernemers, etc.).

Het is mogelijk een discussie op gang te brengen over de mogelijke effecten van wetgeving voor de individuele posities van werknemers of werkgevers. In een aantal van de dossiers werd onderzocht, welke effecten wetgeving – of de toepassing daarvan – heeft op de vrijheden van burgers en ondernemingen in een grensoverschrijdende context (bijvoorbeeld de Nederlandse 90% regeling). In hoeverre zijn maatregelen in strijd met de principes van non-discriminatie (1) zoals beschreven in het EU verdrag of gedefinieerd door richtlijnen, verordeningen en jurisprudentie?

ITEM heeft dit jaar ook, sterker dan in 2016, gekeken naar de gevolgen van wetgeving voor de Euregionale economische ontwikkeling als het gaat om de omzetting van bepaalde nationale wetten (bijvoorbeeld de Duitse tol, reizigers identificatie). Hoe zullen burgers, autobezitters op de introductie van een tol reageren? Wat zijn de gedragsveranderingen en wat zou dat voor de Euregionale economie kunnen betekenen? Wat betekent het voor de duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld voor de milieusituatie van dorpen, als er nieuwe sluiproutes voor het autoverkeer ontstaan?

Tot slot, hebben de onderzoekers zich per dossier ook de vraag gesteld, wat een bepaalde maatregel betekent voor de Euregionale cohesie, de samenwerking van instanties, ondernemers, de contacten en het bewustzijn van burgers wat grensoverschrijdende activiteiten betreft. Dat speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van de verhoudingen tussen de inrichting en de organisatie van Euregio's en het Euregionale bewustzijn – de mindset – van burgers.

De ITEM-onderzoekers hebben zoveel mogelijk voor elk onderwerp getracht te beschrijven wat de gevolgen zijn ten aanzien van de drie benoemde thema's (burgerschap/Europese Integratie, economische ontwikkeling en Euregionale cohesie). Onderwerp van onderzoek waren hiervoor de verdragen, richtlijnen en verordeningen maar ook de toepassing in de praktijk. De politieke visie, geformuleerd door een Euregio, van een zeer mobiele grensoverschrijdende arbeidsmarkt, kon evenzo van toepassing zijn. Ten slotte formuleerden de onderzoekers indicatoren waarmee getoetst kon worden of wetgeving of andere regels "good practice" mogelijk maken dan wel belemmeren.

Tabel 2: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

Doelstelling/principes	Good practice/benchmark	Indicatoren
Europese Integratie, Europees Burgerschap, Non-discriminatie	Geen grenscontroles, open arbeidsmarkt, makkelijke erkenning diploma's, goede afstemming sociale zekerheden, belastingen	Hoeveelheid grenscontroles, grenspendel, duur en kosten erkenning diploma's, toegang huizenmarkt, etc.
Regionale concurrentiekracht, Duurzame ontwikkeling grensregio	Grensoverschrijdende initiatieven vestiging bedrijven, Euregionale arbeidsmarkt strategie, grensoverschrijdende ruimtelijke planning	Euregionaal: BBP, werkloosheid, kwaliteit grensoverschrijdende cluster, milieu vervuiling (emissies), armoede
Grensoverschrijdende samenwerking/ "Good Governance", Euregionale cohesie	Functioneren van Grensoverschrijdende diensten, samenwerking organisaties, afstemmingsprocedures, verenigingen	De hoeveelheid grensoverschrijdende instellingen, de kwaliteit van samenwerking (in vergelijking met het verleden) de ontwikkeling van Euregionale governance structuren, hoeveelheid en kwaliteit grensoverschrijdende projecten

2.4 De dossiers voor de Grenseffectenrapportage 2017

ITEM heeft eind 2016/begin 2017 een enquête uitgezet onder professionals en ambtenaren die zich bezig houden met grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. Door middel van deze enquête werd gevraagd naar actuele thema's of wetgeving die op dat moment verdere analyse zouden behoeven.

Naar aanleiding van ITEM's uitgezette enquête zijn 18 inzendingen ontvangen van diverse partners (grensinfopunten, regionale overheden, Euregio's, vakbonden). Ook via andere kanalen werden onderwerpen aangedragen. Na een screening van de ingezonden dossiers en thema's werden acht onderwerpen gekozen. Voor deze keuze maakte de door ITEM opgerichte Werkgroep Grenseffectenrapportage, bestaande uit medewerkers van diverse ITEM-partnerorganisaties, gebruik van een analysetool die ook in 2016 toegepast werd. Zo heeft ITEM's werkgroep bij de samenstelling van de zes (plus twee vooronderzoeken) onderwerpen gekeken naar de actualiteit van een kwestie, naar de relatie tot ITEM's onderzoeksfocus, naar het aantal aangedragen verzoeken in relatie tot een onderwerp en naar de diverse onderzoeksthema's van bepaalde onderwerpen.

Dit heeft ertoe geleid dat sommige dossiers gefocust zijn op specifieke financiële effecten met name voor grensarbeiders en ondernemers (Belastingverdrag Nederland-Duitsland/90% regeling/coördinatie sociale zekerheid), terwijl andere vooral toezien op de effecten voor de economische ontwikkeling (Duitse tol, Belgische reizigersidentificatie) en weer andere op de Euregionale samenwerking en cohesie. ITEM heeft ook weer gebruik gemaakt van haar samenwerking met andere partijen en ook studenten laten mee denken bij de tweede grenseffectenrapportage in 2017. Het resultaat daarvan was een bijzonder dossiëvooronderzoek door een team van studenten van Fontys Hogeschool over de inrichting van Euregio's en de Euregionale mindset van burgers. Ook bij andere dossiers heeft de betrokkenheid van studenten een belangrijke rol gespeeld.

Tabel 3: Thema's van de Grenseffectenrapportage 2017

Nr.	Onderwerp	Specificatie
Dossiers		
1.	De potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's	Onderzoek gericht op de potentiële effecten van de voorgestelde Duitse tolregeling. Het dossieronderzoek omvat een enquête die uitgezet werd bij Nederlandse en Belgische automobilisten en interviews met Duitse experts op het gebied van toerisme, marketing en detailhandel.
2.	Belastingverdrag Nederland-Duitsland	Opvolging van de ITEM Grenseffectenrapportage 2016 door het maken van een vergelijking tussen de inkomenssituatie van de grenswerknemer (NL/DE) en zijn 'buurman in de straat' en 'collega op de werkvloer'.
3.	Sociale zekerheid	Onderzoek gericht op het ex-ante analyseren van de voorgestelde wijzigingen van EG-Verordeningen 883/2004 en 987/2009. De focus wordt gelegd op grensoverschrijdende sociale zekerheid bij langdurige zorg, werkloosheidsuitkeringen, gezinsuitkeringen en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers.
4.	Grensoverschrijdende (im)mobiliteit van studenten uit derde landen in de Euregio Maas-Rijn	Analyse en evaluatie van het Europese en nationale studentenmigratiebeleid vanuit Euregionaal perspectief. In het bijzonder wordt onderzocht of sprake is van een 'grensregionadeel' voor studenten uit derde landen waardoor zij meer obstakels ervaren dan studenten die in één en dezelfde lidstaat wonen, werken en studeren.
5.	Belgische Wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens	Dossieronderzoek gericht op het evalueren van de potentiële impact van de voorgestelde Belgische maatregel inzake de verwerking van passagiersgegevens op de grensoverschrijdende mobiliteit. Het dossier is er daarnaast op gericht mogelijke conflicten tussen de voorgestelde maatregel en het Europese recht te identificeren.
6.	Kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90% regeling'): Een kwantitatieve ex-ante effectenbeoordeling	Analyse van niet-ingezetene werknemers in Nederland per 1 december 2014. Het doel van het onderzoek is om een inschatting te maken van de potentiële grensoverschrijdende impact van de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90% regel) die op 1 januari 2015 in werking trad.
Vooronderzoeken door studententeams		
1.	Euregionale mindset in twee Euregio's	Een Enquête over het Euregionale bewustzijn van burgers in de Euregio Maas-Rijn en euregio rijn-maas-noord
2.	Ex-ante analyse van de effecten van de algemene verordening gegevensbescherming in Limburg	Een onderzoek naar bedrijven in Limburg met betrekking tot de voorbereiding op de wettelijke verplichtingen op het gebied van gegevensbescherming in 2018

3. Dossiers

3.1 De potentiële effecten van de Duitse tolheffing voor personenauto's op grensregio's

Martin Unfried
Barbara Hamacher

In januari 2017 besloot de Duitse Bondsdag tot het zogeheten *Infrastrukturabgabengesetz* (wet inzake infrastructuurheffingen). In maart 2017 stemde de Bondsraad er eveneens mee in, waardoor de wet nu van kracht kan worden. De invoering van deze maatregel, die bekend staat als de '*PKW-Maut*' (tolheffing personenauto's) zal naar verwachting in 2019 plaatsvinden. De wet voorziet erin dat eigenaren van buitenlandse voertuigen een vignet moeten kopen om gebruik te kunnen maken van de Duitse snelwegen. De prijzen zijn gestaffeld, afhankelijk van het tijdvak en de milieuclassificatie van het voertuig. Ook eigenaren van Duitse voertuigen moeten deze heffing betalen, maar voor hen wordt deze volledig gecompenseerd door de motorrijtuigenbelasting. De aanneming van de wet ging vergezeld van een publiek debat over de mogelijk discriminerende werking voor buitenlandse voertuigbezitters en de geraamde inkomsten voor de staat. Dit dossier houdt zich bezig met de potentiële effecten van de tolheffing op grensregio's zoals de Euregio Maas-Rijn (EMR). In dit verband heeft het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* een online-enquête gehouden onder automobilisten uit het Belgische en Nederlandse deel van de EMR, waaraan 422 mensen deelnamen. Daarnaast waren er kwalitatieve interviews met Duitse experts op het gebied van toerisme, marketing en detailhandel. De Duitse tolheffing voor personenauto's zou volgens hen negatieve effecten kunnen hebben op de EMR, het grensgebied tussen Duitsland, Nederland en België, waarmee geen rekening is gehouden in de ramingen van de Bondsregering. Deze hebben met name betrekking op de juridisch nog onopgeloste kwestie van discriminatie van EU-burgers (1), de signaalwerking met het oog op toekomstige Europese tolregelingen (2), de vraag naar de financiële verliezen van bepaalde Duitse bedrijfstakken en de regionale economie (3), negatieve effecten op het gebied van emissies en geluidsoverlast door het te verwachten sluipverkeer (4) en fundamenteel negatieve effecten op de regionale cohesie (5).

1. Rechtsonzekerheid is negatief voor grensregio's

De aanhoudende rechtsonzekerheid zou nadelig kunnen zijn voor de grensregio's, vooral wanneer het aangekondigde beroep bij het Europees Hof van Justitie daadwerkelijk wordt ingesteld. Een analyse van de juridische studies tot nu toe heeft aangetoond dat, ondanks het groene licht van de Europese Commissie, een negatief oordeel van het Hof niet kan worden uitgesloten. Dit zal in elk geval tot jarenlange rechtsonzekerheid leiden, die onduidelijkheid met het oog op ondernemingen (Euregionale investeringen) en werknemers (loopbaanbegeleiding in de Euregio) tot gevolg kan hebben.

2. Duitse tolheffing staat in de weg voor een Europese oplossing

In principe zou de Duitse tolheffing de invoering van het uniforme tolheffingssysteem in heel Europa, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, eerder afremmen dan vooruithelpen. Het is vrij onwaarschijnlijk dat een Duitse regering, slechts enkele jaren na de politiek zeer beladen invoering, zal afwijken van het eigen nationale systeem (tijd- in plaats van kilometerafhankelijk).

Waarschijnlijker is dat er een kettingreactie zal ontstaan, waarbij de burens van Duitsland eveneens een eigen tolheffingssysteem zullen invoeren. En juist dat kan een zeer negatief effect hebben op de grensregio's, die vooral te lijden zouden hebben onder niet onderling afgestemde systemen. Deze problematiek wordt ook door de deelnemers aan de enquête onderkend. 63% van de ondervraagden is erop tegen dat België resp. Nederland nu ook een tolheffing zou invoeren, en 44% blijkt voorstander van een uniform tolheffingssysteem in heel Europa.

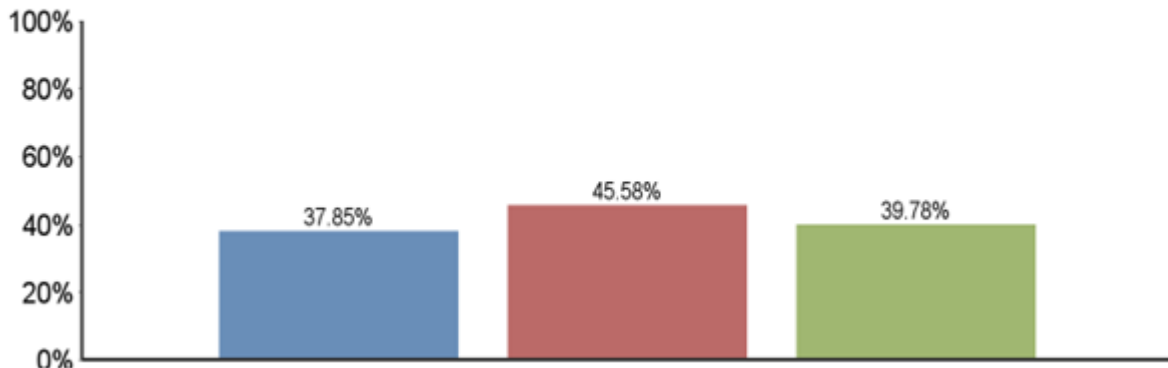
3. Wijziging van het rijgedrag met effecten op economie en arbeidsmarkt

De uitkomst van de enquête duidt erop dat de mensen uit de buurlanden hun rijgedrag zullen wijzigen als gevolg van de tolheffing en hun ritten naar Duitsland zullen beperken. 40% van de ondervraagden geeft aan vanwege de tolheffing nog zo min mogelijk naar Duitsland te zullen rijden. Verder is 11% van de ondervraagden, die momenteel de grens nog minstens eenmaal per week passeren, voornemens dit na invoering van de tolheffing minder te gaan doen. Onder degenen die op dit moment tenminste eenmaal per maand de grens overgaan, wil maar liefst 17% het aantal ritten beperken. Het aantal ondervraagden dat nog maar af en toe naar Duitsland wil rijden, stijgt met 24%. De enquête suggereert dat de detailhandel en de toerismesector erdoor worden getroffen. De hoofdredenen voor de ritten naar Duitsland zijn volgens opgave van de ondervraagden namelijk het inkopen van levensmiddelen (63%), recreatie/vrije tijdsbesteding/gastronomie (58%), shoppen (46%) en vakantie (39%). Deze cijfers worden bevestigd door de ramingen van de Duitse experts. In winkelcentrum Aquis Plaza in Aken spelen klanten uit België en Nederland bijv. een belangrijke rol: op zaterdagen vormen ze zelfs 25% van het winkelend publiek, bleek uit een enquête uit 2016. Daarom moeten ondernemers aan Duitse zijde vrezen voor inkomstenderving, aangezien een deel van de potentiële klanten zou kunnen wegblijven.

14% van de ondervraagden gaf aan in Duitsland te werken. 29% steekt de grens met Duitsland over in verband met zakelijke afspraken. Daarbij hebben grenspendelaars nauwelijks de mogelijkheid het jaarvignet te ontlopen. Het openbaar vervoer is voor de meesten geen alternatief. Ook Belgische en Nederlandse bedrijven die grensoverschrijdend opereren, moeten de extra kosten voor het tolvignet incalculeren. Het feit dat de tolheffing gestaffeld wordt (oudere, meer vervuilende auto's betalen meer), doet vermoeden dat de grenspendelaars met een laag inkomen (en vaak met oudere auto's) en kleine bedrijven (met minder voertuigen) buitenproportioneel getroffen worden door deze kosten. In het bijzonder zal de drempel om in Duitsland te werken verhoogd worden voor werknemers die hier tot nu toe geen ervaring mee hebben. Voor hen vormt de tolheffing een extra financieel en administratief obstakel. In die zin kan de tolheffing ook als een extra psychologische barrière voor grensarbeid en een open, grensoverschrijdende arbeidsmarkt worden beschouwd.

Voor buitenlandse personenauto's geldt de tolheffingsplicht alleen op Duitse snelwegen. Hoe staat u daar tegenover?

- Ik koop een vignet en maak gebruik van de snelweg
- In plaats van de snelweg maak ik gebruik van rijkswegen, provinciale wegen en straten in de bebouwde kom
- Ik zal zo min mogelijk naar Duitsland rijden



4. Sluipverkeer kan tot meer uitstoot en geluidsoverlast in de bebouwde kom leiden

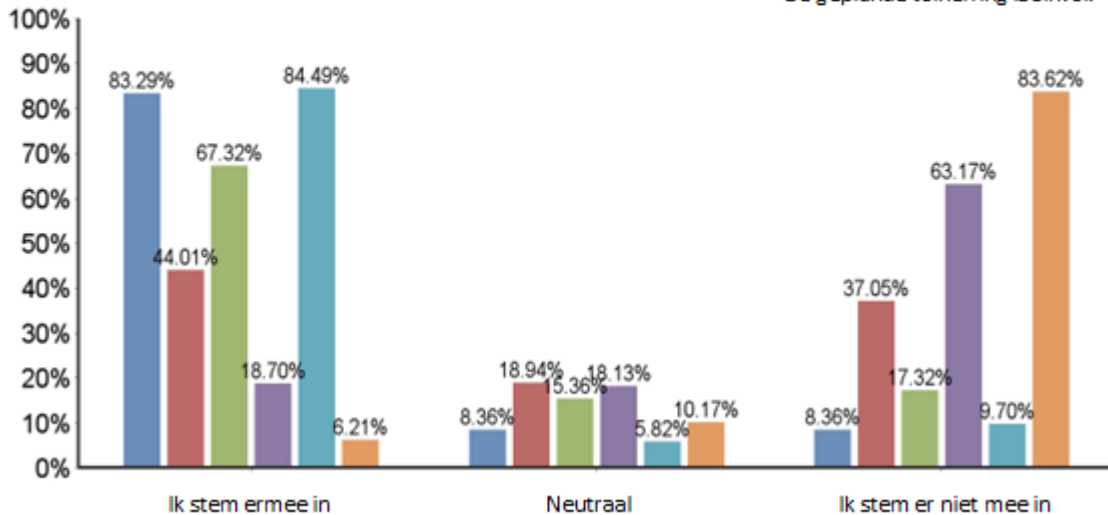
Eventuele omleidingseffecten kunnen milieuproblemen opleveren: 46% van de ondervraagden wil na invoering van de tolheffing in plaats van de snelweg via secundaire wegen rijden, om geen vignet te hoeven kopen. Wat betreft de emissie- en geluidsproblematiek zou dit tot een aanzienlijke extra belasting van de gemeenten aan weerszijden van de grens kunnen leiden. Vanwege sluipverkeer kan de verkeersbelasting, geluidsoverlast en het risico van ongevallen op wegen in de bebouwde kom toenemen. De in principe positief bedoelde ecologisch sturende werking van de tolheffing heeft hier zelfs een negatieve uitwerking: juist voor mensen met oudere auto's en een hogere uitstoot zijn de financiële prikkels om de snelwegen te mijden groter.

5. Negatieve effecten op het Euregionale bewustzijn

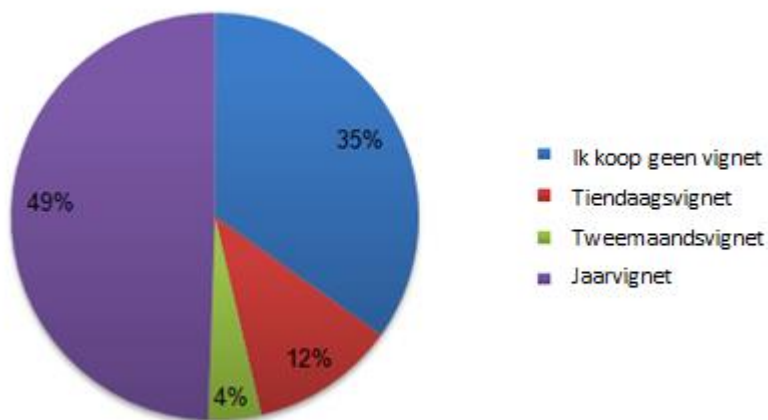
Door de invoering van de tolheffing wordt een soort psychologische barrière opgeworpen: 83% van de ondervraagden geeft aan dat de grens met Duitsland weer sterker voelbaar wordt door een tolheffing. 84% is het eens met de uitspraak dat de grensoverschrijdende mobiliteit wordt ingeperkt door de tolheffing. In het algemeen heerst er een mineurstemming als het om de tolheffing gaat: 84% van de ondervraagden vindt de tolheffing niet zinvol, 88% staat er zeer negatief of negatief tegenover. 67% geeft aan zich gediscrimineerd te voelen door de Duitse tolheffing. Deze negatieve stemming in de buurlanden zou een negatief effect op de grensoverschrijdende interactie van burgers, verenigingen, ondernemingen en het bestuur kunnen hebben. Een belangrijke verworvenheid van de Europese integratie is dat grensverkeer ongecompliceerd en spontaan kan plaatsvinden. Door een tolheffing moeten mensen de keuze voor of tegen een vignet maken en besluiten welk vignet ze willen kopen. De beschreven ongecompliceerdheid en spontaneïteit wordt de grensbewoners ontnomen door de tolheffing, die daardoor ook voor een achteruitgang wat betreft de grensoverschrijdende cohesie zou kunnen zorgen.

Met welke van de volgende uitspraken bent u het eens?

- Door de tolheffing wordt de grens met Duitsland weer sterker voelbaar.
- Er moet een uniforme tolheffing voor de hele EU worden ingevoerd.
- Ik voel me gediscrimineerd door de Duitse tolheffing.
- In Nederland resp. België moet ook een tolheffing worden ingevoerd.
- De grensoverschrijdende mobiliteit wordt beperkt door de tolheffing.
- De geplande tolheffing is zinvol.



Welk vignet zou u kopen?



3.2 Belastingverdrag Nederland-Duitsland

Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn

Bastiaan Didden, LL.M.

Kilian Heller, LL.M.

Sander Kramer, LL.M.

Prof. dr. Marjon Weerepas

Sinds 1 januari 2016 is het nieuwe belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland in werking.¹ In de grenseffectenrapportage van 2016 is ook al ingegaan op de grenseffecten van het nieuwe belastingverdrag door de wijzigingen in de specifieke verdragsartikelen inzake inkomen uit arbeid en pensioen aan een nadere beschouwing te onderwerpen.² Eén van de aanbevelingen in de grenseffectenrapportage van 2016 had betrekking op het maken van een vergelijking tussen de inkomensituatie van de grenswerknemer (zowel de Nederlandse als Duitse) en zijn ‘buurman in de straat’ en ‘collega op de werkvloer’.³ In de grenseffectenrapportage 2017 is, als onderdeel van het thema ‘Europese integratie’, hieraan opvolging gegeven door middel van een ex-post analyse in een vroeg stadium van de grenseffecten.⁴

Op basis van gedetailleerde en op de praktijk toegesneden calculaties, opgesteld door [Bol Adviseurs](#), wordt inzicht verschaft in de fiscale behandeling van de Nederlandse en Duitse grenswerknemer: in hoeverre is de zogenoemde ‘gelijkheid met de collega’ en de ‘gelijkheid met de buurman’ gewaarborgd onder het nieuwe belastingverdrag?

Een drietal scenario’s is nader uitgewerkt om op deze wijze de verschillen in het netto besteedbaar inkomen van de Nederlandse en de Duitse grenswerknemer onder het nieuwe belastingverdrag te kunnen vergelijken. Bij deze uitwerking is ook stil gestaan bij de betekenis van een tweetal tegemoetkomingen voor grenswerknemers die zijn opgenomen in het Protocol bij het nieuwe belastingverdrag: de zogenoemde compensatieregeling en het zogenoemde ‘Splittingverfahren’.

Eén van de belangrijkste conclusies die kan worden getrokken, is dat een volledige gelijkheid met de buurman en collega niet wordt gerealiseerd onder het nieuwe verdrag. In het algemeen geldt dat ‘hetzelfde loon voor hetzelfde werk op dezelfde plaats’, i.e. een gelijk nettoloon, niet bewerkstelligd wordt door louter bilaterale belastingverdragen tussen staten.⁵ Het doel van belastingverdragen is

¹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil II Nr. 38; Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden Jaargang 2012, nr. 123.

² De grenseffectenrapportages inzake het belastingverdrag Nederland-Duitsland zijn te raadplegen via de website van ITEM:

<<https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/onderzoek/instituten/item/onderzoek/studie-grenseffectenbeoordeling#report2016>>.

³ Wat betreft deze aanbeveling uit de ITEM Grenseffectenrapportage uit 2016, zie [Dossier 1B: Belastingverdrag Nederland-Duitsland Pensioen \(NL\)](#), p. 38.

⁴ Let wel, de concrete consequenties voor de grenswerknemers en grensregio’s zijn nog steeds niet kwantitatief meetbaar aangezien het verdrag pas grofweg anderhalf jaar in werking is, geen coherente dataverzameling inzake grensarbeid heeft plaatsgevonden en de verdragsgerechtigden de mogelijkheid hadden – op grond van de algemene overgangsregeling (art. 33, lid 6 van het nieuwe Verdrag) – voor 2016 nog het oude verdrag toe te passen.

⁵ Zie ook de speech van Europees Commissaris van Werk, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit Marianne Thyssen: European Commission, Speech 15-6074 by the Commissioner for employment, social affairs and labour mobility, Marianne Thyssen (Maynooth University of Ireland, Dublin), 13 november 2015. In: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6074_en.htm?locale=en.

immers het voorkomen van dubbele (non-)belasting door het verdelen van heffingsrechten tussen de verdragsstaten.

Afhankelijk van het scenario pakt het belastingverdrag voor de betrokken grenswerknemer in vergelijking met zijn buurman en collega negatief dan wel positief uit. Zo blijkt dat de tegemoetkoming in de vorm van de compensatieregeling niet altijd voldoende soelaas biedt voor Nederlandse grenswerknemers.

Uit de calculaties onder scenario 1 (eenverdiener met partner) blijkt dat de compensatieregeling de fiscale positie van de Nederlandse grenswerknemers verbetert ingeval van ongetrouwde partners. In dat geval is een netto inkomenstoename waar te nemen en de ongelijkheid met de buurman en collega vermindert. Voor de Duitse grenswerknemer wijzen de calculaties erop dat het nieuwe belastingverdrag geen invloed heeft op het netto inkomen van getrouwde partners terwijl slechts één van de partners een inkomen ontvangt. Het verdient echter opmerking dat in het algemeen de Duitse grenswerknemer in een beter fiscale positie verkeert dan zijn Duitse buurman.

Uit de calculaties onder scenario 2 (tweeverdieners) blijkt dat de Nederlandse grenswerknemer in het algemeen in een fiscaal slechtere positie verkeert dan zijn buurman, met name in de lagere inkomenscategorie. De compensatieregeling lijkt dus niet te slagen in het voldoende waarborgen van de gelijkheid van de Nederlandse grenswerknemer met de buurman. Daarentegen verkeert de Nederlandse grenswerknemer in een betere fiscale positie dan zijn collega op de werkvloer, mede dankzij de tegemoetkoming onder de compensatieregeling. De Duitse grenswerknemer verkeert in vergelijking met de buurman in de straat in het algemeen in een fiscaal gunstigere positie. Bij de lage inkomenscategorie is dit voordeel zowel absoluut als relatief groter. Daarnaast verkeert de Duitse grenswerknemer in sommige gevallen in een betere fiscale positie dan zijn collega op de werkvloer, grotendeels dankzij de export van Duits 'Kindergeld' naar Nederland.

De calculaties onder scenario 3 (de alleenstaande eenverdiener) tonen dat de Nederlandse grenswerknemer wat betreft zijn netto inkomen beduidend slechter af is dan zijn 'buurman in de straat', ondanks dat hij aanspraak kan maken op de compensatieregeling. Daarentegen verkeert hij inkomenstechnisch gezien in een betere positie dan zijn Duitse collega. Van gelijkheid kan ook niet worden gesproken bij de alleenstaande Duitse grenswerknemer die werkzaam is in Nederland. Deze werknemer houdt ten opzichte van zijn Duitse buurman juist beduidend meer over. Wel is sprake van gelijkheid met zijn Nederlandse collega op de werkvloer.

Ofschoon in de toekomst een volledige gelijkheid moeilijk te realiseren lijkt vanwege het ontbreken van enige harmonisatie van de nationale fiscale en sociale zekerheidssystemen, verdient het ons inziens wel aanbeveling om de grenseffecten in dit dossier in kaart te blijven brengen. Gedacht kan worden aan een kwantitatieve en kwalitatieve data-analyse teneinde de relatie tussen het verdrag en de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en doorwerking op de duurzame/socio-economische ontwikkeling inzichtelijk te maken. Hiervoor is wel noodzakelijk dat de grensoverschrijdende activiteiten van grenswerknemers op coherente wijze worden gemonitord, zoals ook al aangegeven in de grenseffectenrapportage van vorig jaar, teneinde een representatief beeld te verkrijgen van de effecten van nieuwe wetgeving op de posities van deze personen. Coherentie in het verzamelen van

deze data maakt een meer representatieve analyse mogelijk welke ons in staat stelt een toekomstige evaluatie van de grensoverschrijdende mobiliteit uit te voeren en in dit licht ook het succes van het Europese integratieproces.

3.3 Sociale zekerheid

mr. dr. Saskia Montebovi

In december 2016 heeft de Europese Commissie wijzigingen voorgesteld van EG-Verordeningen 883/2004 en 987/2009.⁶ Doel van de herziening van de verordeningen is enerzijds *simple(re), eerlijke(re), efficiënte(re) en duidelijke(re) regels* te creëren en anderzijds de financiële en administratieve *lasten tussen lidstaten beter te verdelen*.⁷ Het onderliggende doel van de modernisering is het vrije verkeer van werknemers te (blijven) vergemakkelijken.

Het Commissievoorstel tot wijziging van de verordeningen 883/2004 en 987/2009 is momenteel nog niet definitief goedgekeurd, maar wordt de komende tijd nog aan deskundigen en aan de lidstaten voorgelegd voor verdere verfijning, analyse en eventuele herformuleringen. De analyse in deze grenseffectenrapportage, is in die zin een ex-ante analyse van nog niet definitief vastgestelde voorstellen.

De focus in deze rapportage ligt op de wijzigingen voor de grensoverschrijdende sociale zekerheid bij de vier volgende onderwerpen: langdurige zorg, werkloosheidsuitkeringen, gezinsuitkeringen en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers. Aan elk van deze vier onderwerpen zijn twee ITEM-thema's gekoppeld: de Europese integratie en de Euregionale cohesie. Op deze wijze kunnen de grenseffecten van elke maatregel systematisch worden uiteengezet.

Een eerste analyse is gericht op de Europese integratie en de verhouding tot de vier onderwerpen en hun voorgestelde wijzigingen. Voor de *langdurige zorg* wordt de uitbreiding van de regels met een eigen hoofdstuk, een definitie en een lijst van zorgprestaties toegejuicht maar blijkt ook verduidelijking van de definitie nog nodig. Voor de *werkloosheidsregels* zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd waarvan sommige ingrijpend. De belangrijkste wijziging is de invoering van het werklandbeginsel voor volledig werkloze grensarbeiders na 12 maanden gewerkt te hebben in één lidstaat. Deze regel verdient nog wat meer grondig onderzoek om zo ook de klassieke grensarbeiders (zij die gedurende lange tijd, soms hun hele loopbaan, in een land wonen en in een ander land werken) te onderscheiden van de andere mobiele werknemers (zij die achtereenvolgens korte arbeidsperiodes hebben in verschillende landen of afwisselend in twee landen werken). De uitbreiding van de exportregeling en de wijziging van de samentellingsregel zijn twee andere wijzigingen bij werkloosheid, waarvan de effecten voor Nederland meer administratief en tijdsgebonden lijken te zijn.

Voor de *kindregelingen* is een nieuw artikel geïntroduceerd. Het betreft bijzondere bepalingen voor inkomensvervangende gezinsuitkeringen voor tijdvakken van kinderopvoeding. Aangezien Nederland dit soort uitkeringen niet kent, is de directe invloed beperkt en meer gelegen in de kennis van de regelingen bij andere lidstaten en eventuele aanpassingen in de administratieve systemen.

De vierde wijziging ligt bij de sociale uitkeringen voor *economisch niet-actieve* mobiele EU-burgers. Voor de aanspraak die deze groep burgers wil maken op sociale uitkeringen zonder te werken of

⁶ Dit zijn de basis- en toepassingsverordening voor de coördinatie van de sociale zekerheid binnen de EU.

⁷ Zie COM(2016) 815 final, p.2-4.

werkzoekend te zijn en zonder voldoende bestaansmiddelen wordt gezocht naar een goede codificatie van een reeks arresten van het Hof van Justitie tussen 2013 en 2016. De lidstaten blijken hier nog te verschillend over te denken. Een gemeenschappelijk standpunt dat de Europese integratie en tegelijk de Verblijfsrichtlijn onderschrijft blijft moeilijk. Misbruik van het vrije verkeer van personen wil men voorkomen maar andere Europese waarden moeten ook gerespecteerd worden.

De tweede analyse richt zich op de Euregionale cohesie en de effecten daarop van de voorgestelde wijzigingen. Ook hier wordt systematisch bestudeerd welk effect elke wijziging kan hebben op de samenwerking tussen lidstaten en overheidsorganen.

Voor de *langdurige zorg* zorgt een uitbreiding van de regels voor een beter juridisch kader en waarschijnlijk ook een betere afhandeling van grensoverschrijdende zorgdossiers. In de beginfase kan de implementatie en interpretatie van de nieuwe regels wel voor enige administratieve overlast of financiële kosten leiden, maar op termijn kunnen overlapsituaties vermeden worden en volgt een efficiëntere inzet van de middelen aan beide kanten van de grens.

De *werkloosheidsregelingen* kennen een aantal voorstellen waarvan het te verwachten effect groter is dan bij een aantal andere werkloosheidsregels. De grootste verandering ligt ook hier bij de omschakeling van het woonlandbeginsel naar het werklandbeginsel voor de volledig werkloos geworden grensarbeiders na 12 maanden werken in één lidstaat. Voor de overheidsorganen betekent dat in de werklanden een toename van het aantal aanvragen en een afname in de woonlanden. De administratieve uitvoering verschuift voor deze groep werknemers dus meer naar het werkland en ontlast het woonland. Maar voor de werknemers die niet volledig werkloos worden of die geen 12 maanden gewerkt hebben, gelden andere regels. De vraag is of deze grensarbeidersregeling positief of negatief uitwerkt voor de samenwerking in de Euregio. Overleg, transparante regels en afspraken, en begrip voor elkaars standpunten zal de samenwerking tussen staten, specifiek die tussen buurlanden, vergemakkelijken. Wijziging in de exportregeling en de samentellingsregel zullen waarschijnlijk niet van grote invloed zijn maar wel een administratieve wijziging en belasting veroorzaken. Of dit van tijdelijke aard is, is niet zeker maar wel te verwachten.

De nieuwe bepalingen voor inkomensvervangende *gezinsuitkeringen* voor tijdvakken van kinderopvoeding, zullen voor de samenwerking in de Euregio van beperkte invloed zijn aangezien deze regelingen in Nederland niet voorkomen.

Wat de vierde categorie wijzigingen aangaat, die van de sociale uitkeringen voor *economisch niet-actieve* mobiele EU-burgers, is nog niet alles uitgekristalliseerd. De samenwerking tussen de lidstaten staat hier nog op losse schroeven omwille van de verschillende ervaringen van lidstaten alsook de angst voor de toekomst. Het is verstandig om hier een gemeenschappelijk standpunt in te bepalen, na verdere grondige analyse van de mogelijke alternatieven in de aanpak. Een gezamenlijk standpunt tussen Euregionale gebieden vergemakkelijkt in ieder geval de afhandeling van aanvragen en de correcte uitvoering van Europese regels die steunen op waarden als het vrije verkeer van personen, gelijke behandeling en loyale samenwerking.

3.4 Grensoverschrijdende (im)mobiliteit van studenten uit derde landen in de Euregio Maas-Rijn⁸

*dr. Alexander Hoogenboom
Julia Reinold*

De internationalisering van het hoger onderwijs staat momenteel volop in de aandacht bij wetenschappers en beleidsmakers. Om het EU-hoger onderwijsruimte aantrekkelijker te maken voor personen van buiten de EU, is er al in 2004 specifieke wetgeving vastgesteld in de vorm van Richtlijn 2004/114 van de Raad. Deze richtlijn wordt binnenkort op zijn beurt vervangen door Richtlijn 2016/801, die is bedoeld om een aantal tekortkomingen van de vorige richtlijn aan te pakken.^{9,10} Dit dossier is een aanvulling op de bestaande literatuur en het bestaande debat over de analyse en evaluatie van het studentenmigratiebeleid van de EU en de lidstaten vanuit euregionaal perspectief. De specifieke aanleiding ervoor was de invoering van de *Pilot huisvesting Akense niet-EU studenten* van Nederland in april 2016.¹¹ Dit pilotproject vestigt de aandacht op een mogelijk 'grensregionadeel' voor studenten uit derde landen als gevolg van bepaalde aannames waarop de wetgeving in de EU, Nederland en Duitsland is gebaseerd: het concept dat grensmigranten slechter af zijn – in de zin dat ze meer juridische hindernissen ondervinden – dan migranten die studeren, werken en wonen in eenzelfde lidstaat, in een verder vergelijkbare situatie.

Om vast te stellen of er sprake is van een dergelijk grensregionadeel, wordt er in het dossier een combinatie van sociologische en juridische onderzoeksmethoden gebruikt, waaronder literatuuronderzoek, interviews met belanghebbenden en een enquête onder internationale studenten. De combinatie van juridische en sociologische onderzoeksmethoden is nuttig om een beter inzicht te verkrijgen in de huidige situatie met betrekking tot de grensoverschrijdende mobiliteit van studenten uit derde landen en de uitdagingen en mogelijkheden die daarmee samenhangen. De Euregio-Maas-Rijn (EMR) wordt gekozen als het te onderzoeken geografische gebied, waarbij de nadruk ligt op de Nederlandse en Duitse deelregio's. Dit komt doordat de *Pilot huisvesting Akense niet-EU studenten* in deze regio wordt geïmplementeerd en omdat er veel instellingen voor hoger onderwijs in de EMR dicht bij de grens gevestigd zijn, die steeds meer internationale studenten uit derde landen aantrekken.

Overeenkomstig hiermee wordt bepaald dat studenten uit derde landen in een grensoverschrijdende situatie in het Nederlandse deel van de EMR wonen en willen studeren in het Duitse deel, of vice versa. Dit is van belang omdat onderwijs in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de Duitse deelstaten valt en niet onder die van de centrale overheid. Het

⁸ De auteurs willen hun dank uitspreken aan alle belanghebbenden die de tijd hebben genomen om met ons te spreken en hun kennis te delen, aan de internationale studenten die hun ervaringen met het wonen in een grensregio hebben gedeeld door de online-enquête in te vullen en aan degenen die ons hebben geholpen bij het opzetten van de enquête. Tenslotte danken wij prof. Melissa Siegel en Martin Unfried voor hun steun tijdens het project en voor hun waardevolle opmerkingen over eerdere conceptversies van dit dossier. We zijn ook erkentelijk voor de waardevolle hulp bij het onderzoek van Alexandra Rodriguez.

⁹ Zie bijv. EMN 2012 http://www.emn.lv/wp-content/uploads/Immigration_of_International_Students_to_the_EU_SR_11April2013_FINAL.pdf of het rapport uit 2013 van de Europese Commissie over de toepassing van Richtlijn 2004/114/EG <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0587:FIN:NL:PDF>.

¹⁰ Kort na deze evaluaties wordt Richtlijn 2004/114 vervangen door Richtlijn 2016/801, die uiterlijk op 23 mei 2018 moet worden geïmplementeerd.

¹¹ Zie B11/2.4 Vreemdelingencirculaire 2000.

Duitse deelgebied van de EMR hoort bij de *deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW)* en de relevante wetgeving omvat het *NRW Hochschulgesetz*,¹² het *Aufenthaltsgesetz*, en het *Bundesausbildungsförderungsgesetz*.¹³ Voor Nederland is de relevante wetgeving te vinden in de *Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschap (WHW)*¹⁴ en eveneens in de *Vreemdelingenwet 2000*,¹⁵ de *Wet arbeid vreemdelingen*¹⁶ en de *Wet Studiefinanciering 2000*¹⁷ (en de daarop gebaseerde regelgeving).

In tabel 1 hieronder staat een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de juridische analyse op basis van relevante EU- en nationale wetgeving. In het algemeen is de ‘grensoverschrijdende student’ juridisch gezien slechter af waar het gaat om woon- en werkmogelijkheden dan een student die in één en dezelfde lidstaat studeert, woont en werkt. Anders gezegd geldt dat het toepasselijke EU- en nationale juridische kader uitgaat van het paradigma van de student in één staat, en een reeks rechten en mogelijkheden creëert die zijn afgestemd op die situatie. Daardoor wordt de grensoverschrijdende student over het hoofd gezien. Er is bijvoorbeeld geen duidelijke EU-toelatingsroute voor een student uit een derde land, die in één lidstaat wil wonen maar in een andere wil studeren. In plaats daarvan zou de grensoverschrijdende student moeten vertrouwen op nationale initiatieven om de kloof te dichten, initiatieven die wellicht niet bestaan (bijvoorbeeld in Duitsland) of die een zeer beperkt bereik hebben (zoals de *Pilot huisvesting Akense studenten* in Nederland). Evenzo heeft de grensoverschrijdende student veel beperktere rechten om te mogen werken dan de student in één lidstaat, want de bevoegde autoriteiten voeren bij grensoverschrijdende arbeid altijd een volledige arbeidsmarkttest uit. De analyse ondersteunt dan ook de bevinding dat er een grensregionadeel bestaat voor studenten uit derde landen.

Tabel 1 Vergelijking van de rechtspositie van de student in één staat en de grensoverschrijdende student

Onderdeel	Student in één lidstaat	Grensoverschrijdende student	Evaluatie
Studie	Geldige verblijfsvergunning, vereisten opleidingsniveau	‘Geldige verblijfsvergunning in andere lidstaten’, vereisten opleidingsniveau	Vergelijkbare positie
Wonen	Geharmoniseerde en duidelijke toegangsrouten volgens de EU-wetgeving	Geen directe route volgens de EU-wetgeving, beperkte nationale wettelijke mogelijkheden ‘Pilot huisvesting Akense studenten’)	Beprektere positie grensoverschrijdende student

¹² Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG), GV. NRW. S. 547, zoals gewijzigd.

¹³ BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197, zoals gewijzigd.

¹⁴ Stb. 1992, 593, zoals gewijzigd.

¹⁵ Stb. 2000, 495, zoals gewijzigd.

¹⁶ Stb. 1994, 959, zoals gewijzigd.

¹⁷ Stb. 2000, 286.

Werk: tijdens	Minimum gegarandeerde toegang van 10 uur (15 uur per week)	Geen gegarandeerde toegang: arbeidsmarkttest.	Beperktere positie grensoverschrijdende student
Werk: achteraf	Zoekperiode gegarandeerd volgens EU-wetgeving, verlenging van periodes beschikbaar volgens nationale wetgeving	Geen zoekperiode gegarandeerd volgens EU-wetgeving, enkele mogelijkheden volgens nationale wetgeving	Beperktere positie grensoverschrijdende student

Dit heeft negatieve gevolgen voor de Europese integratie, de sociaaleconomische ontwikkeling en de euregionale cohesie. Uit de in het kader van dit dossier uitgevoerde enquêtes blijkt inderdaad dat studenten uit derde landen interesse hebben om in een buurland te wonen, maar dat de beperkingen van visum- en verblijfsvergunningen dit onmogelijk maken. Wat betreft grensoverschrijdende arbeid noemden studenten uit derde landen problemen met werkvergunningen als een belangrijke factor waarom ze dergelijke mogelijkheden niet nastreven.

Met de invoering van flexibelere regelingen voor studenten uit derde landen, met name de toegang tot de euregionale huisvesting en arbeidsmarkt, zouden de negatieve ervaringen met 'grenzen' kunnen veranderen in positieve effecten voor de betrokken studenten, maar ook voor de EMR meer in het algemeen waar het gaat om de sociaaleconomische ontwikkeling op korte en lange termijn. Door vergroting van de grensoverschrijdende mobiliteit leren studenten uit derde landen de regio en wat deze te bieden heeft beter kennen. Daardoor kan de regio aantrekkelijker worden voor studenten en afgestudeerden, die belangrijke bronnen van menselijk kapitaal vormen in de huidige kenniseconomie. De EMR kan zo zijn concurrentievermogen versterken en de gevolgen van negatieve bevolkingsontwikkelingen en demografische verandering tegengaan.

3.5 Belgische Wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens

*dr. Johan Adriaensen
Mathijs olde Scheper*

In de nasleep van de terroristische aanslagen in Parijs, Brussel, Berlijn en Londen hebben nationale regeringen in de EU snel een reeks tegenmaatregelen ingevoerd om de herhaling van een dergelijke tragedie te vermijden. Veel van dergelijke maatregelen hebben uiteindelijk geleid tot het opnieuw invoeren van grenscontroles. De Belgische federale regering heeft dertig maatregelen opgesteld ter bestrijding van terroristische activiteiten. Een van deze maatregelen betreft het verzamelen van persoonsgegevens van passagiers die naar het land reizen. De wet verplicht spoor- en busvervoerders die het Belgische grondgebied binnenkomen om gegevens over de vervoerde passagiers te verstrekken aan de Belgische inlichtingendiensten. Door de persoonsgegevens van passagiers te toetsen aan bekende strafrechtelijke gegevensbestanden kunnen de autoriteiten potentiële verdachten identificeren, wat het voorkomen van criminele of terroristische aanslagen eenvoudiger kan maken.

De aangenomen maatregel is het resultaat van de implementatie van een EU-richtlijn over het bewaren van persoonsgegevens van passagiers op vluchten tussen lidstaten en derde landen. Het nieuwe aan het Belgisch initiatief is niet alleen dat het gaat over vluchten binnen Europa, maar nog belangrijker: dat het ook betrekking heeft op vervoer over land. Dat laatste kan onevenredig grote gevolgen hebben voor de grensregio's. Hoewel de wet in december 2016 door het Belgische parlement is goedgekeurd, wordt deze pas geïmplementeerd na een reeks uitvoeringsbesluiten.

Deze besluiten zijn het gevolg van de bezorgdheid van diverse belanghebbenden, waaronder de betrokken dienstverleners, passagiersorganisaties, de Europese Unie en buurlanden. Tegenstand tegen het oorspronkelijke voorstel heeft al geleid tot uitsluiting van lokale grensoverschrijdende treindiensten en buslijnen onder een openbardienstverplichting. De uitvoeringsbesluiten beschrijven naar verwachting een aantal andere gevoelige aspecten van de wet in detail, zoals de informatie die moet worden doorgegeven, de wijze van identificatie van passagiers, het tijdschema en de methode om informatie aan de passagiersinformatie-eenheid te verstrekken, enzovoort. Om informatie te verkrijgen voor het uitvoeringsbesluit voor spoorvervoerdiensten, heeft de regering opdracht gegeven voor een effectenbeoordeling, die eind 2017 wordt verwacht.

De specificatie van deze factoren is van cruciaal belang om de potentiële effecten van de maatregel op grensoverschrijdende mobiliteit te beoordelen en eventuele conflicten met de EU-wetgeving te identificeren. Er zijn dergelijke conflicten te voorzien op twee gronden: overeenstemming met de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming en het vrije verkeer binnen de EU. In beide gevallen staat de evenredigheid van de maatregel centraal. Hoewel het gebruik van passagiersgegevens ter bescherming van de openbare veiligheid is geaccepteerd door het Hof van Justitie van de EU waar het gaat om internationale vluchten, valt nog af te wachten of het ook evenredig wordt geacht voor passagiersdiensten over land. Vooral als de wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens uiteindelijk leidt tot de invoering van grenscontroles, worden de verplichtingen van de Schengenovereenkomsten geschonden.

Voor het onderzoek naar de verwachte impact zijn we uitgegaan van vier verschillende kanalen waarlangs de grensoverschrijdende mobiliteit beïnvloed wordt door de wet. In de eerste plaats levert de maatregel een administratieve last op voor de dienstverlener. Naast de ICT-kosten die het exploiteren van een dergelijk systeem met zich meebrengt, kan het verlies aan flexibiliteit bij de dienstverlening (geen vervoersbewijzen aan de kassa kunnen verkopen of het vereiste om 30 minuten voor vertrek aanwezig te zijn) leiden tot een hogere prijs voor vervoerbewijzen of een beperktere dienstverlening. In de interviews kwam bovendien bezorgdheid naar voren over de veiligheid van personeel en passagiers, aangezien terroristen ook de veiligheidscontroleposten en het veiligheidspersoneel kunnen aanvallen, in plaats van de treinen en bussen zelf. Ten tweede houdt de maatregel in dat er persoonsgegevens worden verzameld, wat passagiers ervan kan weerhouden gebruik te maken van dergelijke diensten, omdat ze tegen de verzameling van hun persoonsgegevens door de overheid zijn. Dit kan invloed hebben op de vraag naar internationale reizen. Een derde impact van de maatregel waarbij persoonlijke gegevens van passagiers worden gebruikt, heeft te maken met een groter gevoel van veiligheid bij de reizigers. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een vergroting van de grensoverschrijdende mobiliteit. Het is twijfelachtig of passagiersregistratie ter voorkoming van terrorisme effectief is. Bovendien maken passagiers zich weinig zorgen over terroristische aanslagen. Daarom verwachten wij dat de positieve effecten van de wet over de passagiersregistratie op de mobiliteit van burgers verwaarloosbaar zijn. Bij een vierde en laatste effect gaat het over de alternatieve kosten die voortvloeien uit de toewijzing van begrotingsmiddelen van de overheid om de maatregel uit te voeren. Het rechtstreekse effect van de verwachte kosten van de maatregel van 13,45 miljoen euro op de grensoverschrijdende mobiliteit is in het beste geval indirect en beperkt, aangezien deze kosten door de gehele bevolking worden gedragen. De kosten komen het meest naar voren in debatten over hoe kosteneffectief de registratie van persoonlijke gegevens van passagiers is in vergelijking met andere preventieve maatregelen. Voorlopige gegevens wijzen erop dat er verschillende alternatieven bestaan waarmee de doelstelling van de wetgeving om terroristische en criminele aanslagen te voorkomen beter te verwezenlijken is, tegen lagere maatschappelijke en financiële kosten.

Bij de bezorgdheid over of de uiteindelijke regelgeving wettig is en over de mogelijke impact ervan op grensoverschrijdende mobiliteit draait het om twijfels over de evenredigheid. Uiteindelijk is de belangrijkste uitdaging om regelgeving voor de passagiersregistratie op te stellen, waarmee de beveiligingsdoelstellingen worden bereikt en die daarbij zo min mogelijk negatief effect heeft op de grensoverschrijdende mobiliteit (tegen redelijke kosten). Door de herzieningen van de oorspronkelijke voorstellen en verdere verbeteringen na raadpleging van belanghebbenden zijn de scherpe kantjes van het voorstel eraf. Zo hebben we gezien dat de wet niet van toepassing is op regionale grensoverschrijdende treinen en bussen die onder een openbaredienstverplichting vallen. Het is dan ook waarschijnlijk dat er een evenwichtiger aanpak komt om de gevraagde passagiersinformatie te verzamelen en te verwerken, ter voorkoming van juridisch (en politiek) verzet, via de uitvoeringsbesluiten waarmee de wet wordt geïmplementeerd. Tegelijkertijd hebben veel van deze revisies de mazen van het net verruimd, waardoor het minder goed werkt voor het aanpakken van de veiligheidsbedreigingen waarvoor de maatregel oorspronkelijk was bedoeld.

Het uiteindelijke lot van de Belgische wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens – waar het gaat om het vervoer over land – hangt in hoge mate af van de resultaten van de effectenbeoordeling waarvoor de Belgische overheid opdracht heeft gegeven. Doordat ons

onderzoek zich richt op mobiliteit in een grensoverschrijdende regio, kunnen we verschillende inzichten geven als leidraad bij (het lezen van) de uit te voeren effectenbeoordeling. Ten eerste moet er bij elke impactbeoordeling rekening worden gehouden met vragen over de evenredigheid, wil zo'n beoordeling van nut zijn voor het beleidsproces. Dit is niet alleen van belang om mogelijke juridische conflicten te voorkomen, maar ook om tegenstrijdige politieke standpunten binnen de overheid en tussen de overheid en getroffen belanghebbenden die de wetgeving uiteindelijk moeten implementeren met elkaar in overeenstemming te brengen. Hier volgen nog twee aanbevelingen: Ten tweede moet er in een effectenbeoordeling, om evenredigheidsproblemen aan te pakken, aandacht worden besteed aan de welvaartseffecten voor de passagiers en niet alleen aan de kosten voor vervoerders en de overheid (in tegenstelling tot de effectenbeoordeling van de Commissie voor de richtlijn over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers). Ten derde worden er bij de beoordeling in het ideale geval alternatieve maatregelen meegenomen buiten het bereik van passagiersregistratie ter informatie voor een evenredigheidstest.

3.6 De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regel'): Een kwantitatieve ex-ante effectenbeoordeling

*Prof. dr. Maarten Vink
Johan van der Valk
dr. Marcel Schaper
Lea Smidt*

In het dossier wordt de populatie geanalyseerd van niet-ingezeten werknemers in Nederland (d.w.z. personen die in Nederland werken in loondienst maar in het buitenland wonen) per 1 december 2014 om de potentiële grensoverschrijdende impact in te schatten van de kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90% regel') die sinds 1 januari 2015 van kracht is. De wetgeving bepaalt dat niet-ingezeten belastingplichtigen in Nederland in aanmerking kunnen komen voor dezelfde aftrekposten en belastingvoordelen als ingezetene belastingplichtigen, als zij 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen. De optionele regeling, die werd beschouwd als onverenigbaar met de EU-wetgeving door een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU), is hierdoor vervangen.¹⁸

Volgens de optionele regeling konden niet-ingezetene belastingbetalers kiezen voor dezelfde fiscale behandeling als ingezetene belastingbetalers, zelfs als ze minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienden. In het kader van de nieuwe regeling lopen niet-ingezetene werknemers het risico dat ze belastingvoordelen mislopen, bijvoorbeeld hypotheekrenteaftrek voor een door de eigenaar bewoonde woning, als zij minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen en in hun woonland niet voldoende belastbaar inkomen hebben. Het HvJEU heeft vastgesteld dat deze wetgeving inbreuk maakt op de beginselen van het vrije verkeer van werknemers (art. 45 VWEU) en van vestiging (art. 49 VWEU) in de EU.¹⁹ Onze ex-ante inschatting met daarin een statistisch overzicht van niet-ingezetenen in Nederland een maand voordat de 90%-regeling in werking trad, levert een voorlopige benchmark om het effect te meten van het nieuwe belastingstelsel. In toekomstige effectenbeoordelingen kunnen de ex-post effecten van de wetgeving op de eerder genoemde beginselen van de Europese integratie worden geschat ten opzichte van deze benchmark.²⁰

Op 1 december 2014 werkten er in Nederland in totaal 131,2 duizend werknemers die woonachtig waren in het buitenland (zie Tabel 1). Tot deze doelgroep behoorden 89,1 duizend mannen en 42,0 duizend vrouwen. Bovendien heeft de wetgeving mogelijk invloed op gezinnen met jonge kinderen, aangezien de meeste niet-ingezetene werknemers (15,6%) tussen de 25 en 45 jaar zijn. Nederlandse burgers vertegenwoordigen de grootste nationaliteit binnen de populatie van niet-ingezetene

¹⁸ ECJ 18 maart 2010, zaak-440/08 (Gielen), NTFR 2010/795, Jur.2010. p. I-2323

¹⁹ ECJ 09 februari 2017, zaak C-283/15 (X). Zie ook H. Arts en J. Korving, De kwalificerende buitenlandse belastingplicht van art. 7.8 IB en het EU-recht. In: Grenseffectenrapportage 2016, Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility/ITEM, pp. 188-198.

²⁰ De in deze effectenbeoordeling gebruikte gegevens zijn afkomstig van het CBS. We identificeren de doelgroep van de 90%-regel door koppeling van verwerkte gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) en de polisadministratie. Op dit moment is er echter geen definitieve ex-post beoordeling mogelijk vanwege gegevensbeperkingen. Ten eerste is de beoordeling slechts ex ante omdat er alleen tot en met 2014 volledige belastingopgaven beschikbaar zijn en niet voor een aantal jaren sinds het invoeren van de wetgeving. Ten tweede is er slechts een voorlopige schatting van het aantal niet-ingezetenen die belastingaftrek vragen en minder dan 90% van hun inkomen in Nederland verdienen, omdat de belastinggegevens over niet-ingezetenen niet worden verwerkt door het CBS. De polisadministratie bevat geen gegevens over zelfstandigen en informatie over of personen belastingaangifte doen.

werknemers in Nederland (43,4 duizend). Ze wonen vooral in België (22,5 duizend) en Duitsland (16,1 duizend). Verder gaat het bij een derde van de niet-ingezetenen om Poolse burgers (42,6 duizend), van wie de meeste woonachtig zijn in Polen (41,3 duizend). Zo vormen Poolse inwoners ook de grootste groep van niet-ingezetenen in Nederland, gevolgd door Belgische (38,4 duizend) en Duitse inwoners (34,3 duizend).

Duitse en Belgische burgers pendelen waarschijnlijk dagelijks tussen hun werk- en woonplaats als zij in het grensgebied wonen. De meesten van hen zijn fulltime werknemers, terwijl Poolse inwoners vaker parttime werken. Een vergelijkbare verhouding geldt voor Poolse burgers in vergelijking met alle overige nationaliteiten. Aangezien Polen geen grensland van Nederland is, is er waarschijnlijk sprake van een hoog percentage seizoensgebonden arbeid van Poolse inwoners in Nederland. In het algemeen verdienen parttime werknemers minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland, omdat ze een inkomstenbron in een ander land kunnen hebben ter aanvulling van hun Nederlandse salaris.

Tabel 1: Aantal niet-ingezetenen werknemers (in duizenden) per woonland, nationaliteit en werknemersstatus

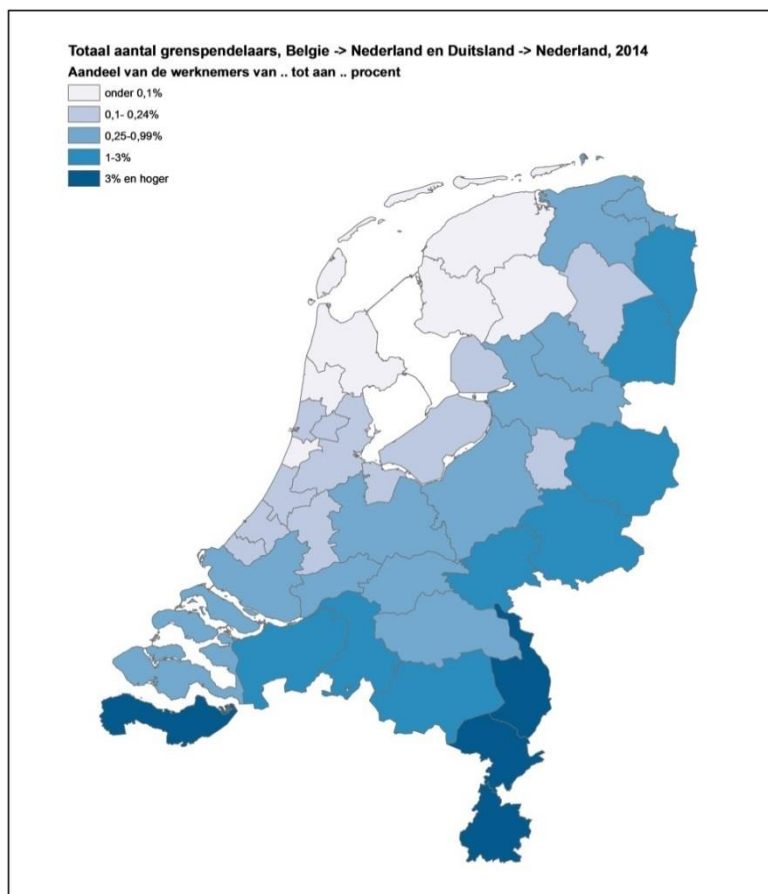
Woonland			Werknemersstatus		Totaal
			Fulltime	Parttime	
Duitsland	Nationaliteit	NL	9,4	6,7	16,1
		DE	9,5	4,4	14,0
		PL	1,6	1,0	2,6
		Overig	945	0,5	1,4
		Ontbreekt	0,3	0,0	0,3
	Totaal		21,7	12,6	34,3
België	Nationaliteit	NL	12,9	9,7	22,5
		BE	8,2	6,1	14,3
		Overig	1,0	0,5	1,5
		Ontbreekt	0,1	0,1	0,2
	Totaal		22,1	16,3	38,4
Polen	Nationaliteit	NL	0,4	0,4	0,9
		PL	17,6	22,1	39,7
		Overig	0,3	0,4	0,7
		Ontbreekt	0,0	0,0	0,0
	Totaal		18,3	22,9	41,3
Overig	Nationaliteit	NL	2,8	1,2	4,0
		Overig	6,5	6,6	13,1
		Ontbreekt	0,2	0,0	0,2
	Totaal		9,4	7,8	17,2
Totaal	Nationaliteit	NL	25,4	18,0	43,4
		DE	10,0	4,9	14,9
		BE	8,3	6,1	14,4
		PL	19,4	23,2	42,6
		Overig	7,9	7,3	15,2
		Ontbreekt	0,5	0,2	0,7
	Totaal		71,6	59,6	131,2

Daarnaast heeft de 90%-regel een verschillend effect in de diverse arbeidssectoren. Bij alle nationaliteiten zijn de meeste niet ingezetene werknemers werkzaam in de commerciële dienstensector (65,2%). Wel werkt er een groot aantal Nederlandse burgers in de publieke en sociale dienstverlening (68,6%) en de verwerkende industriële sector (38,6%). Hoewel het aantal Poolse inwoners in absolute zin het hoogste is in de commerciële dienstensector, vertegenwoordigen zij relatief gezien het grootste aandeel van de niet-ingezetene werknemers in de landbouw (81,1%).

Vooraf in de grensregio is men bezorgd over de impact van de 90%-regel. Het merendeel van de niet-ingezetene werknemers (63,4%) is werkzaam in de 14 COROP-gebieden langs de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens (zie Figuur 1). De meesten van hen zijn Belgische of Duitse inwoners die werken in het zuiden van Nederland. Daarbij gaat het vooral om Zuid-Limburg, waar de meeste buitenlandse werknemers werken in absolute zin (16,7 duizend) en in verhouding tot het totale aantal werknemers in de regio (6,6%). De meesten van hen wonen in België (76%). Het relatieve aantal niet-ingezetene werknemers uit Duitsland is het hoogst in Noord-Limburg (3,4%).

Samenvattend vermindert de 90%-regel waarschijnlijk de positieve effecten van de arbeidsmobiliteit in de EU, met name in de COROP-gebieden aan de Nederlandse grens. Sommige werknemers zijn misschien bereid om naar Nederland te verhuizen, maar andere proberen wellicht te veranderen van werkgever om te profiteren van belastingaftrek in hun woonland. Dit doet niet alleen de toepassing van EU-rechten en -beginselen teniet, maar kan ook negatieve gevolgen hebben voor investeringen en vaardigheden in de grensregio's.

Figuur 1. Niet-ingezetene werknemers uit België en Duitsland als aandeel van de totale werkende bevolking per COROP-/NUTS3-gebied



4. Vooronderzoeken

4.1 Euregionale mindset in twee Euregio's

*Studentengroep van Fontys Hogeschool Venlo,
Coördinator Christopher Neller*

Dit studentenonderzoek, uitgevoerd door een groep studenten van Fontys Hogeschool Venlo, ging over de bekendheid van burgers met de Euregio's.²¹ Verder zijn hun kennis, denken en emotionele houding ten opzichte van de buurlanden, instellingen, arbeidsmarkten e.d. geanalyseerd. Vandaar de titel 'euregionale mindset'. De veronderstelling was dat de structuur, de algemene strategische benaderingen en doelstellingen van een Euregio van invloed zouden kunnen zijn op de specifieke mindset van de burgers. Zien we grote mindsetsverschillen binnen en tussen twee verschillende Euregio's? De Euregio Maas-Rijn (EMR) en de euregio rijn-maas-noord (ermn) werden vergeleken in dit opzicht. Hoe denken de burgers over de Euregio? Wat weten ze erover en is er een verband met de genoemde verschillen? Het doel van de studie was het verzamelen van een aantal eerste resultaten om verder onderzoek te stimuleren.

Hiervoor is in de twee bovengenoemde Euregio's een enquête gehouden om een eerste idee te krijgen over de mindset van de inwoners. Met 204 respondenten was de steekproefgrootte van de enquête relatief klein. De analyse kan daarom alleen worden beschouwd als een eerste indicatie voor toekomstig onderzoek naar het onderwerp 'Euregionale mindset'.

Het vergelijken van de twee Euregio's is bijzonder interessant, omdat ze aanzienlijke verschillen vertonen. In de eerste plaats is er sprake van een verschillende bestuursstructuur. De ermn omvat uitsluitend partners uit Duitsland en Nederland, terwijl de EMR partners uit Duitsland, Nederland en België omvat. In de ermn worden twee talen gesproken (Nederlands en Duits), en in de EMR zijn dat er drie (Nederlands, Duits en Frans). Verder gaat het in de ermn bij de actieve belanghebbenden in de organisatie om politici uit gemeenten en districten, naast vertegenwoordigers uit de Kamers van Koophandel (Duitse Industrie- und Handelskammern (IHK)). Zij zijn de leden van de Euregionale instelling en ze nemen o.a. samen besluiten over Europese subsidies voor grensoverschrijdende projecten. Daarentegen is het niet het lokale niveau dat een belangrijke rol speelt in het EMR, maar de provincies, naast de Belgische Gemeenschap en het Zweckverband Aken.

1. De Euregio's en Europese integratie

De strategieën van de Euregio Maas-Rijn en de euregio rijn-maas-noord zijn gebaseerd op het Verdrag van Lissabon. De euregio rijn-maas-noord heeft de visie 2014-2020+ opgezet, die van kracht is sinds 31 oktober 2013.²² In het voorjaar van 2013 heeft de Euregio Maas-Rijn zijn nieuwe strategie EMR2020 gepresenteerd.²³ De strategieën omvatten deels soortgelijke onderwerpen, maar de

²¹ In plaats van de term 'Euregio' kan er ook gesproken worden over 'Euroregio'. In dit rapport wordt de term 'Euregio' gebruikt. De term verwijst naar de instelling zelf, en niet naar het grensgebied dat door een bepaalde Euregio afgedekt wordt (vgl. Giessen, van der, M. (2014), p.7)

²² euregio rijn-maas-noord, http://euregio-rmn.de/wp-content/uploads/2016/08/2015-03-17_euregio-Vision_Webversion.compressed.pdf (geopend op 1 juni 2017)

²³ Euregio Maas-Rijn, <http://www.euregio-mr.com/de/intern/pdf/EMR2020-D.pdf>, (geopend op 1 juni 2017)

gevolgde strategie verschilt per Euregio.²⁴ Beide Euregio's willen Europese-integratie stimuleren en willen gezien worden als dynamische en creatieve Europese grensregio's.

Bij de vraag over open grenzen en de algemene perceptie van de EU, kwamen er interessante verschillen tussen beide Euregionale gebieden naar voren in de antwoorden van de respondenten. Uit de enquête bleek dat de respondenten in de EMR meer openstaan naar de EU dan die in de erm. In de EMR stonden vooral de Belgische respondenten het meest open naar de EU, gevolgd door de Nederlanders en de Duitsers. Het verschil tussen de respondenten in de EMR en erm is dus tot op zekere hoogte het gevolg van het feit dat zich in de EMR meer op Europa gerichte Belgen bevinden. Ook in de erm waren de Nederlandse respondenten meer voor de Europese integratie dan de Duitse respondenten. Aangezien beide Euregio's alleen vermelden dat ze de Europese-integratie willen bevorderen, maar geen concrete doelstellingen opstellen, was het niet mogelijk om een verband te leggen tussen de officiële doelstellingen van de Euregio's en deze bevindingen. In beide strategische documenten wordt de algemene steun aan Europese integratie genoemd. Er zijn echter interessante onderzoeksvragen voor toekomstig onderzoek: Zijn er echt verschillen die verband houden met nationaliteit waar het gaat om de algemene steun voor Europese integratie in de Euregio's? Of is er een sterk verband tussen een positieve Europese en Euregionale mindset?

In het Verdrag van Lissabon staat dat het verdiepen van de solidariteit van de volkeren met respect voor hun geschiedenis, cultuur en tradities de sleutel tot succes is.²⁵ Beide Euregio's ondersteunen officieel de uitwisseling van culturele instellingen en willen de deelname bevorderen aan een levendig Euregionaal cultureel programma. De respondenten van de enquête toonden vrij weinig interesse in de publieke instellingen van de grensoverschrijdende regio's. In beide Euregio's maken de respondenten nooit of zelden gebruik van de culturele instellingen en evenementen bij de bureaus, zoals musea, bibliotheken, sportevenementen en fietsroutes. Dit zou erop kunnen wijzen dat de inwoners in beide Euregio's niet echt gebruik maken van de culturele diversiteit van de grensoverschrijdende regio. In toekomstige studies moet dit nader worden bekeken en moeten de voorwaarden voor het stimuleren van culturele uitwisseling worden besproken.

Daarnaast is het waarschijnlijker dat de Nederlandse respondenten in beide Euregio's Duits en Frans spreken (volgens hun eigen beoordeling), ook al is het op een middelmatig niveau, dan de andere burgers. Verder hebben meer Belgische dan Duitse respondenten aangegeven dat ze redelijk Nederlands spreken.

Uit de gegeven antwoorden bleek dat de Nederlandse respondenten in beide Euregio's naar eigen zeggen Duitse literatuur lezen en Duitse webmedia gebruiken. De Duitse respondenten maken daarentegen geen gebruik van Nederlandse (online) publicaties. Taalvaardigheid kan blijkbaar, niet verbazingwekkend, leiden tot het gebruik van media en lezen van literatuur uit het buurland, waardoor er uiteindelijk een positievere Euregionale houding ontstaat.

²⁴ Nader beschouwd volgt de euregio rijn-maas-noord een geïntegreerde aanpak. De visie 2014-2020+ omvat de onderwerpen agribusiness, industrie, logistiek, toerisme/recreatie/cultuur/sport, en arbeidsmarkt/onderwijs/talen. Ter vergelijking: het rapport EMR2020 behandelt de thema's economie/innovatie, arbeidsmarkt/onderwijs/opleiding, cultuur/toerisme, gezondheidszorg en veiligheid.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A12016M000>

2. Werkgelegenheid en een grensoverschrijdende arbeidsmarkt

Uit de onderzoeksresultaten blijkt een verband tussen taalvaardigheden en de perceptie van de naburige arbeidsmarkt. Vooral de Nederlandse respondenten zien Duitsland als een land met aantrekkelijke werkgevers en staan open voor grensoverschrijdende arbeid. Omgekeerd is dat minder het geval. Uit twee rapporten blijkt dat er inderdaad een grensoverschrijdende arbeidsmarkt bestaat. Interessant genoeg is er een evenwicht wat betreft het totale aantal werknemers van beide landen.²⁶ Tegelijkertijd vinden de Duitse en Nederlandse respondenten de Belgische arbeidsmarkt niet erg aantrekkelijk. Niettemin blijkt uit de laatste cijfers (zie voetnoot 5) dat er bijna net zo veel Nederlanders zijn die werken over de Belgische grens als over de Duitse grens. In verhouding tot het totaal aantal werknemers uit de vergeleken landen werken er veel meer Belgische dan Duitse inwoners over de grens in Nederland.²⁷ In verder onderzoek moet nagegaan worden hoe de perceptie van de naburige arbeidsmarkt in feite de arbeidsmobiliteit beïnvloedt.

Er zijn ook interessante verschillen ten opzichte van de twee Euregio's. De respondenten uit de erm staan gemiddeld gezien meer open voor een baan in het buurland dan die uit de EMR. In de erm noemen de respondenten interessante branches als reden om misschien in het buurland te gaan werken. Daarentegen lijkt het stimuleren van duurzaamheid en innovatie positieve effecten te sorteren in de EMR. Hier worden beide termen vaak genoemd als reden om in het buurland te werken. In beide Euregio's zien de Duitse respondenten de Nederlandse bedrijven als duurzamer (open voor groene technologieën e.d.) dan andersom. De Nederlandse respondenten beschouwen Duitse bedrijven dan in het algemeen weer als innovatiever dan de Nederlandse bedrijven.

In toekomstig onderzoek zou kunnen worden nagegaan of enkele van de Euregionale projecten die verband houden met bepaalde branches en bedrijfstakken inderdaad invloed hebben op de perceptie van de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid.

3. Euregionale cohesie

Weten de burgers van de Euregio's in welke Euregio ze wonen? In beide Euregio's wist ongeveer 60% van de respondenten het juiste antwoord. Daarnaast waren de Nederlandse respondenten beter op de hoogte dan de overige. Dit was vooral het geval in de EMR, waar 77% van de Nederlandse, 54% van de Duitse en 50% van de Belgische respondenten deze vraag juist beantwoordden. Dit is opvallend, aangezien de Belgische respondenten degenen waren met de sterkste steun voor Europese integratie. In dit geval houdt openheid voor Europese integratie en open grenzen niet noodzakelijkerwijs verband met een diepgaande kennis van de eigen Euregio.

Is de Euregio als organisatie bekend bij de burger? Niet echt, volgens deze steekproef. Bijna geen van de respondenten kende mensen die voor de Euregio werken of de Euregio vertegenwoordigen, in beide grensregio's. Tot op zekere hoogte wekt dat meer verbazing in de erm (euregio rijn-maas-noord) waar de gemeentelijke politici een belangrijke rol spelen. De Euregio's als organisatie zijn niet

²⁶ Ongeveer 0,072% van alle Duitse werknemers pendelt naar Nederland voor het werk. Van alle Nederlandse werknemers pendelt 0,074% over de grens naar Duitsland. Daarnaast is er een aantal mensen die over de grens zijn gaan wonen en zowel in hun eigen land als in het nieuwe land werken. (Zie voor meer informatie: PBL (2015) Arbeidsmarkt zonder grenzen, p. 10 en CBS- Internationaliseringsmotor 2016 – III Duitsland, p. 25)

²⁷ Er zijn 4800 personen die vanuit Nederland naar België pendelen vs. 5100 Nederlanders die de grens naar Duitsland oversteken. Het percentage Duitsers dat de grens oversteeft om te werken in Nederland is ongeveer 0,072%, terwijl 0,39% van de Belgen de grens oversteeft om te werken in Nederland (zie rapporten onder voetnoot 5).

echt bekend bij de respondenten. Blijkbaar helpt zelfs de betrokkenheid van lokale politici (bijv. burgemeesters) in de Euregionale organisaties niet bij de vergroting van het bewustzijn.

Daarnaast heeft bijna niemand van de respondenten een evenement bijgewoond dat was georganiseerd door de Euregionale organisaties. Daarom is het heel interessant om onderzoek te doen naar de vraag hoe de Euregio's – als organisaties en met hun prominente leiders – burgers bereiken, en of en hoe ze het Euregionale denken kunnen bevorderen door het organiseren van eigen activiteiten. Volgens de antwoorden uit deze Euregionale steekproef zijn de Euregio's als organisaties niet erg zichtbaar.

De respondenten werd ook gevraagd naar hun perceptie van de Euregionale samenwerking, hun vertrouwdheid met Euregionale steden, hun gevoel erbij te horen en of ze zich thuis voelden in de Euregio. Uit de resultaten bleek dat de algehele Euregionale cohesie (als een mengeling van verschillende aspecten) wordt beoordeeld als enigszins groter door respondenten uit de EMR dan die uit de erm. In beide Euregio's noemden de Nederlandse respondenten een sterkere relatie met de Euregio en een sterkere Euregionale cohesie. In het geval van de EMR bleek uit het onderzoek dat de perceptie van de Euregionale samenhang bij de Nederlandse en Belgische respondenten aanzienlijk sterker was dan die bij de Duitse. Ook in de erm wijzen de antwoorden van de Duitse respondenten op minder Euregionale genegenheid dan die van hun Nederlandse burens.

Op de vraag of ze zich thuis voelden in de Euregio, gaven de respondenten uit de EMR gemiddeld genomen een lager cijfer in vergelijking met de respondenten uit de erm.

Conclusies

Dit studentenproject heeft aangetoond dat het de moeite waard is om een breder onderzoek te starten over de Euregionale mindset. Volgens de resultaten uit deze vrij kleine steekproef is het interessant om te kijken naar de perceptie van Euregio's bij mensen van verschillende nationaliteiten. Uit het onderzoek blijkt dat nationaliteit ook in grensoverschrijdende regio's nog steeds een doorslaggevende factor vormt bij de perceptie van de Euregio. Er zijn ook aanwijzingen dat het zeer moeilijk is om verbanden te vinden tussen de verschillende bestuursstructuur van de Euregio's en de specifieke mindset van burgers die in deze Euregio's wonen. Dit komt wellicht doordat de Euregio meer gezien wordt als geografisch dan als politiek concept. Voor toekomstige onderzoeksprojecten is het belangrijk om de vraag op te nemen of de Euregio's (als organisatie) en de politieke figuren ervan werkelijk zo weinig zichtbaar zijn bij de burgers. En zo ja, dan zou het interessant zijn om te analyseren of dit een probleem is voor het idee van een wijdverbreide Euregionale mindset.

4.2 Ex-ante analyse van de effecten van de algemene verordening gegevensbescherming in Limburg

Studentenproject van Martin van Rooij, Universiteit Maastricht

In dit project heeft een student van de Universiteit Maastricht een vooronderzoek gedaan naar de mate waarin het bedrijfsleven zich bewust is van de algemene EU-verordening gegevensbescherming in Limburg. Het doel was nagaan of de invloed van de verordening op ondernemingen in het grensgebied al kan worden beoordeeld.

De algemene verordening gegevensbescherming,²⁸ hierna aangeduid als AVG, bevat belangrijke veranderingen in de gegevensverwerkingsprocedures voor publieke en private organisaties in de EU. Vanwege haar brede en extraterritoriale reikwijdte kan de verordening ook van toepassing zijn op organisaties in het buitenland. De AVG omvat een breed scala aan veranderingen met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens in de EU. Aangezien de verordening op 25 mei 2018 in werking treedt, moeten ondernemingen en overheden zich voorbereiden op de deadline.

Na jaren van voorbereiding heeft het EU-Parlement de AVG op 14 april 2016 goedgekeurd ter vervanging van de Richtlijn 95/46/EG inzake gegevensbescherming. De AVG is ontworpen als verordening om de gegevensbeschermingswetgeving in de Europese Unie te harmoniseren. De AVG bevat echter een aantal openingsclausules waardoor de lidstaten speelruimte krijgen bij het besluit hoe ze de specifieke bepalingen van de AVG precies implementeren. Verder raakt de AVG aan verschillende nationale rechtsstelsels, wat kan leiden tot mogelijke verschillen in de wetgeving van verschillende lidstaten. Daarom is en wordt de AVG niet volledig eenduidig geïmplementeerd in de hele EU. De vraag is of deze tegenstellingen kunnen leiden tot onzekerheden voor organisaties met meerdere grensoverschrijdende activiteiten.

In het bijzonder is in het onderzoek getracht een voorlopige voorspelling te doen over mogelijke effecten die de AVG heeft en gaat hebben op het Nederlandse bedrijfsleven in het grensgebied van Nederlands Limburg.

Volgens de formulering in de AVG richt de verordening zich op:

- meer rechten van individuen, een sterkere interne markt van de EU, een betere handhaving van de regels, stroomlijnen van internationale overdracht van persoonsgegevens, en het instellen van mondiale gegevensbeschermingsnormen.

Het belangrijkste argument voor een samenhangende benadering voor de gegevensbescherming in de EU is het ontrafelen en harmoniseren van de verschillende regels en voorschriften die in de hele Unie zijn ontstaan. De ideale situatie voor het bedrijfsleven in elk land is een gemeenschappelijke aanpak zonder administratieve rompslomp, zoals beschreven in de doelstellingen van de Commissie: “Organisaties hebben alleen te maken met één nationale gegevensbeschermingsautoriteit in het EU-land waar zij hun hoofdvestiging hebben. Ook personen kunnen verwijzen naar de

²⁸ Verordening (EU) 2016/679

gegevensbeschermingsautoriteit in hun land.”²⁹ Enkele van de basisverplichtingen van de verordening hebben onder andere betrekking op de benoeming van een functionaris voor gegevensbescherming in specifieke gevallen, de aanvaarding van bindende bedrijfsregels en modelclausules voor het doorgeven van persoonsgegevens aan landen buiten de EU als een van de middelen om persoonsgegevens van de EU door te geven aan derde landen, en de invoering van een regeling voor de aanvaarding van gedragscodes.

De bevindingen zijn gebaseerd op interviews met bedrijfsleiders in de regio, evenals deskundigen over de AVG in Limburg. Er zijn in totaal 23 interviews uitgevoerd. Vanwege de gevoelige informatie die is besproken, zijn alle ondervraagden echter overeengekomen deel te nemen op voorwaarde dat hun commentaar anoniem wordt besproken.

Hoewel de AVG een verordening is en derhalve in de gehele EU op geharmoniseerde wijze moet worden geïmplementeerd, stellen veel bepalingen uit de zogeheten openingsclausules in de AVG de nationale wetgevers in staat om uitzonderingen op de regel te implementeren. Dit soort verschillen tussen landen kunnen leiden tot belemmeringen. Het probleem van de naleving van de gegevensbeschermingswetgeving is dus omstrede voor het bedrijfsleven en de deskundigen. De bedrijfsvertegenwoordigers en deskundigen op het gebied, met wie de 23 kwalitatieve interviews zijn afgenomen,³⁰ maakten slechts een klein deel uit van de vele bedrijven waarmee contact is opgenomen. Veel bedrijven weigerden deel te nemen aan dit onderzoek. Het is waarschijnlijk dat de bedrijven waar men het niet wilde hebben over de mate waarin ze zich hielden aan het gegevensbeschermingsbeleid, zich ervan bewust waren dat hun normen ondermaats waren.

Resultaten uit de interviews

Misschien wel het meest opvallende aspect dat veel deskundigen op het gebied herhalen, is voornamelijk het gebrek aan implementatie van de AVG in alle verschillende sectoren. Op het moment van de interviews hadden bedrijven minder dan een jaar voordat de AVG in de hele EU van toepassing zou worden. Een van de redenen waarom bedrijven geen haast leken te hebben met de benodigde wijzigingen, is dat ze niet voldeden aan de huidige wetgeving, die voorafgaat aan de AVG.

“De meeste bedrijven in de regio houden zich niet aan de oude regels, waarom zouden ze dan voldoen aan de AVG? Boetes geven is het enige dat werkt om bewustzijn te creëren.”

-Anonieme respondent

Andere bedrijven zijn begonnen met het creëren van bewustzijn, dat wil zeggen dat ze zijn begonnen met de implementatie, wat leidt tot naleving op de langere termijn. Daarbij ging het voornamelijk om nieuwere bedrijven die actief zijn in de onlinemediasector, en die dus dichterbij het actuele debat staan.

²⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-46_en.htm

³⁰ Bedrijven uit verschillende sectoren: privacyconsultants en -deskundigen, bedrijven uit de auto-industrie, transportbedrijven, marketingbedrijven, zorgverleners, app-bouwers, diverse technologische start-ups, aannemers.

Bij de vraag over de uitzonderingen waardoor verschillende lidstaten de AVG op verschillende manieren mogen implementeren, leek geen van de respondenten zijn bezorgdheid te uiten. In feite gaven de respondenten aan dat de huidige richtlijn veel meer uitzonderingen bevat, en dat ze daardoor niet weerhouden worden van grensoverschrijdende handel.

Het vooronderzoek was ook bedoeld om bedrijven te vragen naar hun positieve verwachtingen en de voordelen van de verordening. Vanwege het bovengenoemde gebrek aan bewustzijn bij de ondervraagde bedrijven konden ze niet goed beoordelen voor zichzelf of de regeling voor hun bedrijf gunstig gaat uitpakken.

Een van de aspecten die naar voren kwamen, was dat samenwerking tussen bedrijven invloed kan hebben omdat er vooralsnog niet nauwgezet wordt gehandhaafd door de gegevensbeschermingsautoriteiten. Vooral Duitse bedrijven zijn zich veel beter bewust van privacyproblemen en zouden dus in het vervolg potentiële zakenpartners kunnen weigeren als die partners niet hetzelfde niveau van gegevensbescherming aanhouden.

Het gebrek aan voorbereiding is zorgwekkend, aangezien er te verwachten valt dat een meerderheid van de activiteiten in de regio niet aan de AVG zal voldoen bij het naderen van de deadline. Het was ook interessant om op te merken dat geen van de geïnterviewde bedrijven in contact stond met de betreffende gegevensbeschermingsautoriteit.

Aangezien de lidstaten over enige vrijheid beschikken wat betreft bepaalde specifieke aspecten van de implementatie van de AVG, werd verwacht dat er enige problemen zouden kunnen optreden bij de samenwerking met bedrijven over de grens. Toch heeft geen enkele van de respondenten aangegeven dat hij hier nadeel door ondervond. Er zijn deskundigen die zeggen dat dit misschien komt doordat ze nog niet volledig beseffen wat de effecten zijn en wat de verordening allemaal behelst. Anderen wijzen erop dat veel van deze uitzonderingen zo specifiek van aard zijn dat slechts een zeer kleine groep bedrijven hiermee te maken krijgt.

Conclusies

Veel van de ondervraagde bedrijven nemen nog steeds geen passende maatregelen met betrekking tot de verplichtingen van de verordening en zijn zich niet volledig bewust van de gevolgen. Ze vinden het lastig om de nodige maatregelen te treffen. Dit betekent met name dat ze geen duidelijk beeld hebben van de positieve of negatieve effecten van de verordening op hun eigen bedrijf waar het gaat om grensoverschrijdende bedrijvigheid.

“Als de overheid niet streng optreedt tegen de bedrijven die de AVG niet implementeren, gaan ze (deze bedrijven) zich alleen aan de regels houden als er een bepaalde norm wordt opgesteld door het internationale zakenleven. De angst om de boot te missen is groter dan het risico op een boete.”

-Anonieme respondent

Uit dit vooronderzoek is gebleken dat vervolgonderzoek naar de uiteindelijke situatie van de bedrijven in de hele Euregio nodig is om te kunnen beoordelen in hoeverre het bedrijfsleven is voorbereid op de deadline. Er zijn aanwijzingen dat dit met name relevant kan zijn voor bedrijven die

zaken doen met Duitse tegenhangers. Als hun Duitse tegenhangers al voldoen aan de AVG, verwachten die wellicht een soortgelijke norm van hun potentiële zakelijke partners wat betreft het voldoen aan de AVG. Als bedrijven in de provincie Limburg niet voldoen aan de strenge normen van de AVG, willen andere bedrijven er mogelijk geen zaken mee doen. Het is interessant om een goede analyse uit te voeren van Nederlandse, Duitse en Belgische bedrijven in de grensregio's.

De antwoorden van de weinige bedrijven zijn tot op zekere hoogte alarmerend: de meeste bedrijven zijn waarschijnlijk niet op tijd gereed voor de volledige implementatiedatum op 25 mei 2018. Verrassend genoeg blijkt dit vooralsnog geen bezwaar voor de betreffende bedrijven.

Of dit nu komt omdat ze niet zoveel last zullen hebben van de wijzigingen, of omdat ze zich de verregaande gevolgen alleen zullen realiseren als ze met grote problemen geconfronteerd worden, is nog maar de vraag. Uit het vooronderzoek is gebleken dat er verder onderzoek nodig is om ook het scenario te voorkomen waarin te veel bedrijven de grensoverschrijdende bedrijvigheid in gevaar brengen.

Lijst van onderzoekers

dr. Johan Adriaensen (Dossier 5)

Onderzoeker

Internationale politieke economie, EU instellingen, externe betrekkingen van de EU

Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn (Dossier 2)

Directeur ITEM/Universitair hoofddocent /Professor

Grensoverschrijdend fiscaal pensioenrecht

Bastiaan Didden, LL.M. (Dossier 2)

ITEM promovendus

Grensoverschrijdende pensioenproblematiek en arbeidsmobiliteit

Barbara Hamacher (Dossier 1)

Student RWTH

Kilian Heller, LL.M. (Dossier 2)

ITEM promovendus

Problemen van werknemers, sociale en overheidsinstanties

mr. dr. Alexander Hoogenboom, MSc (Dossier 4)

Wetenschappelijke coördinator ITEM

EU-migratierecht, EU/Europese mensenrechten, EU-mededingingsrecht, EU-staatssteunrecht, Nederlands onderwijsrecht

Sander Kramer, LL.M. (Dossier 2)

ITEM promovendus

Grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en communicatie

mr. dr. Saskia Montebovi (Dossier 3)

Universitair docent

Arbeidsrecht en (Europese) sociale zekerheid

Mathijs olde Scheper (Dossier 5)

Student UM – UCM

Studentengroep van Fontys Hogeschool Venlo (Vooronderzoek 1)

Coördinator Christopher Neller

Julia Reinold, MSc (Dossier 4)
Education and Research officer
Migratie en grensregio's

Martin van Rooij (Vooronderzoek 2)
Student UM – FASoS

dr. Marcel Schaper (Dossier 6)
Assistant professor
Internationaal belastingrecht en beleid, EU belastingrecht en beleid

Lea Smidt (Dossier 6)
Student UM - FASoS

Martin Unfried (Dossier 1)
Ontgrenzer
EU milieubeleid, EU regionaal en grensregionaal beleid

Johan van der Valk (Dossier 6)
Statisticus
Labour Force Survey

Prof. dr. Maarten Vink (Dossier 6)
Hoogleraar
Politieke wetenschap, politieke sociologie, vergelijkende methoden, migratie, burgerschap, integratie van immigranten, europeanisering

Prof. dr. Marjon Weerepas (Dossier 2)
Universitair hoofddocent/Bijzonder hoogleraar fiscale aspecten van grensoverschrijdende arbeid (Internationale) Loonbelasting en premieheffing, inkomstenbelasting (niet-winst), successie

Met dank aan de Werkgroep Grenseffectenrapportage:

drs. Veronique Eurlings – ITEM
mr. dr. Alexander Hoogenboom, MSc – ITEM
Lavinia Kortese, LL.M. – ITEM
Jan Merks – NEIMED
Jan Schlievert – Euregio Maas-Rijn
Martin Unfried – ITEM
Johan van der Valk – CBS