



Grenseffectenrapportage 2018

Samenvatting



Grenseffectenrapportage 2018

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).

Oktober 2018



Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode	2
2.1 Het proces van de effectenbeoordeling	2
2.2 De methode toepassen	2
2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018	5
3. Dossiers	7
3.1 Verkenning van grenseffecten van verhoging van lage btw-tarief	7
3.2 De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling'): een voorlopige ex post effectenbeoordeling	9
3.3 Regelingen pensioenleeftijden NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse	12
3.4 Baukindergeld	14
3.5 De Sociale Zekerheid van de Niet-Standaard Werkende: een Nationale en Europese uitdaging	17
3.6 Studentendossier: De mogelijke effecten van het 'Experiment gesloten cannabisketen' op de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas Noord	19
Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 en 2017	21
Lijst van onderzoekers	23

1. Inleiding

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 kernactiviteiten is het analyseren van grenseffecten in de jaarlijkse Grenseffectenrapportages. Sinds de oprichting in 2015 heeft ITEM drie effectenbeoordelingen uitgevoerd. Dit rapport is de nieuwste editie van de Grenseffectenrapportage.¹

ITEM geeft met de Grenseffectenrapportage meer inzicht in Europese en nationale wets- en beleidsinitiatieven. ITEM's Grenseffectenrapportage is bedoeld als waardevol hulpmiddel voor beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau bij het nemen van beslissingen aangaande grensregio's. In het bijzonder helpen deze jaarlijkse effectenbeoordelingen bestaande of toekomstige grenseffecten te herkennen en dragen ze hiermee bij aan het politieke debat. Bovendien kunnen dankzij de onderzoeksresultaten van de afzonderlijke dossiers wetsvoorstellen tijdig worden aangepast terwijl ze nog in behandeling zijn.

De ITEM Grenseffectenrapportage heeft twee doelen: het herkennen van mogelijke negatieve of positieve effecten van geplande wets- of beleidsinitiatieven *ex ante* en het identificeren van negatieve of positieve grenseffecten van bestaande beleidslijnen of wetgeving (*ex post*). Door deze doelen te realiseren, kan de rapportage een bijdrage leveren aan een betere *ex ante* en *ex post* evaluatie van wetgeving en beleid voor de lidstaten en regionale wetgevers. Bovendien kan de gebruikte methode in deze grenseffectenrapportages van toegevoegde waarde zijn voor de Europese Commissie in het kader van de eigen *ex ante* effectenbeoordeling en voor de evaluatie van bestaande wetgeving. In deze context beschouwde het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie de Grenseffectenrapportages van ITEM als 'good practice' in de publicatie '*Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU*'.² In diezelfde publicatie benadrukte de Commissie het belang van de identificatie van grenseffecten in wets- en beleidsprocessen en maakte er een duidelijk actiepunt van.³ Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. Staatssecretaris Knops, bijvoorbeeld, erkende onlangs tijdens een debat van de Tweede Kamer het belang van beoordelingen met betrekking tot mogelijke grenseffecten.⁴

Er bestaan op Europees en nationaal niveau verschillende instrumenten voor het beoordelen van grenseffecten. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn de effectenbeoordeling van de Europese Commissie, de *ESPON Territorial Impact Assessment* en de *Impact Assessment Toolkit for cross-border cooperation* van het *Euro-Instituut* en het *Centre for Cross Border Studies*. Elk van deze initiatieven heeft een andere focus en doelstelling. ITEM's Grenseffectenrapportage vormt een aanvulling op deze bestaande beoordelingen. De complementariteit van ITEM's rapportage bestaat voornamelijk uit de specifieke focus op een bepaalde grensregio.

Het uitvoeren van uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen kan lastig zijn op Europees en zelfs op nationaal niveau door de grote verschillen die bestaan tussen Europese grensregio's. Een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie uit 2016 legt de nadruk op de behoeften van grensregio's in het licht van hun specifieke kenmerken en laat zien in hoeverre grensregio's van elkaar verschillen.⁵ Daarmee bemoeilijken de bestaande verschillen tussen grensregio's het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen op Europees niveau. Tegelijkertijd levert het voorstel om uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen op nationaal niveau te laten uitvoeren door vakministeries ook problemen op, omdat de diversiteit van grensregio's ook op nationaal niveau groot kan zijn. Duitsland heeft bijvoorbeeld negen buurlanden waardoor er talrijke grensgebieden bestaan.

1 U kunt alle Grenseffectenrapportages van ITEM raadplegen via de volgende link

<https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/onderzoek/instituten/item/onderzoek/item-grenseffectenrapportage>.

2 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU, COM(2017) 534 final/2, p. 8.

3 Ibid.

4 Kamerstukken II 2017/18, 32851, 47, p. 18-21.

5 SWECO et al, Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE16oATO44) Final Report 2016, Europese Commissie.

Ondanks deze uitdagingen wordt er op Europees en nationaal niveau genoeg actie ondernomen om ze aan te pakken. ITEM onderzoekers zijn bijvoorbeeld momenteel betrokken bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land kijken, is de regering momenteel in gesprek met ITEM over de verbetering van haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten.

Het idee is dat grenseffecten idealiter op zowel Europees, nationaal als regionaal niveau worden beoordeeld. Rekening houdend met het grote aantal grensregio's en de diversiteit van hun kenmerken kunnen de effecten op Europees en nationaal niveau slechts deels door middel van beoordelingen in kaart worden gebracht. Hierdoor ontstaat de behoefte aan aanvullende kleinschalige en bottom-up grenseffectenbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd door actoren in specifieke grensregio's. Deze uitgebreide grensspecifieke effectenbeoordelingen kunnen op hun beurt bijdragen aan nationale en Europese beoordelingen waarbij de grenseffecten van wetgeving en beleid worden geïdentificeerd.

ITEM's jaarlijkse Grenseffectenrapportage streeft ernaar tegemoet te komen aan de bestaande behoefte aan uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen door grenseffecten voor tal van thema's te evalueren. Dit document bevat een overzicht van de resultaten van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018. De effectenbeoordeling van dit jaar bestaat uit zes dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Thema's variëren van de *ex ante* beoordeling van het geplande Duitse *Baukindergeld* en de evaluatie van het geplande Nederlandse pilotproject voor legale wietteelt tot de *ex post* beoordeling van de sociale zekerheid van de niet-standaard werknemer en de analyse van verschillende bestaande nationale regelingen aangaande de pensioenleeftijd.

2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode

2.1 Het proces van de effectenbeoordeling

Ondanks de verschillende thema's passen de onderzoekers van de Grenseffectenrapportage allemaal de methode toe die is ontwikkeld door ITEM. Het onderzoek voor de effectenbeoordeling bestaat uit drie stadia. In het eerste stadium worden de thema's vastgesteld die in de effectenbeoordeling van dat jaar moeten worden opgenomen. Dit wordt gedaan met behulp van een enquête waarmee stakeholders en andere belanghebbenden ITEM kunnen informeren over wetgeving en beleid met mogelijke grenseffecten. Behalve via deze enquête worden thema's onder andere ook vastgesteld aan de hand van ITEM's kernactiviteiten met betrekking tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens het tweede stadium beoordeelt de ITEM Werkgroep Grenseffectenrapportage de voorgestelde thema's. Tijdens deze beoordelingsfase richt de Werkgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties) zich op de actualiteit van het probleem, de relatie tot ITEM's onderzoeksfocus, het aantal ingediende verzoeken en hoe vaak het probleem voorkomt. Als de thema's zijn vastgesteld, beginnen de onderzoekers aan het derde stadium: de start van hun onderzoek. Dit onderzoek wordt opgenomen in afzonderlijke dossiers die samen de ITEM Grenseffectenrapportage van dat jaar vormen.

2.2 De methode toepassen

Het onderzoek afbakenen: wat is een grensregio?

Onderzoekers die meewerken aan de Grenseffectenrapportage maken gebruik van de methode die is ontwikkeld door ITEM. Bij deze methode wordt begonnen met de definitie van de grensregio. Zoals hierboven vermeld, wil ITEM het bestaande gebrek aan grensspecifiekere effectenbeoordelingen aanvullen. De grenzen die het onderwerp van analyse van de ITEM Grenseffectenrapportage vormen, zijn de grensgebieden rond de grenzen van Nederland, België en Duitsland. Hierbij gaat het om een brede definitie met betrekking tot de gehele Grenseffectenrapportage. Verschillende thema's kunnen een verschillende definitie van de grens vereisen. Daarom

wordt deze definitie in de afzonderlijke dossiers van deze rapportage per gekozen thema verder uitgewerkt. De achterliggende gedachte bij deze definiëring van de grens op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale invoering van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.

Verder is het belangrijk te benadrukken dat ITEM streeft naar het behouden van een echt grensoverschrijdend perspectief met betrekking tot de grensregio (in tegenstelling tot een nationaal perspectief). De keuze voor een dergelijk perspectief is bewust, omdat hiermee wordt voorkomen dat de focus op het nationale perspectief wordt gelegd. Dit kan leiden tot partijdigheid waarbij de voorkeur uitgaat naar het perspectief van een bepaald land op een bepaald thema in plaats van een werkelijk grensoverschrijdend perspectief te vertegenwoordigen. De ITEM Grenseffectenrapportage probeert dit perspectief zo goed mogelijk te vertegenwoordigen door niet alleen het grensgebied Nederland, België en Duitsland als uitgangspunt te nemen, maar met name de grensoverschrijdende Euregio's binnen dat gebied.



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

Na deze grensoverschrijdende, op het dossier gebaseerde definitie van de grensregio kunnen we zien dat de Grenseffectenrapportage van dit jaar inderdaad is gericht op een aantal verschillende grenzen binnen de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio. Het team van studenten dat het pilotproject voor legale wietteelt onderzocht, keek bijvoorbeeld naar de Euregio Maas-Rijn evenals de Euregio Rijn-Maas-Noord. In het dossier over de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90%-regeling) werd de grensregio gedefinieerd als de Nederlandse NUTS3/COROP-gebieden die direct aan de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grens liggen. Het dossier over de sociale zekerheid van de niet-standaard werknemer gaf op zijn beurt een brede interpretatie van de term 'grensregio'. Het dossier is gericht op elk deel van Nederland waarmee grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van werkgelegenheid mogelijk zijn. In het dossier *Baukindergeld* werd de focus gelegd op politieke entiteiten aan de Duitse grens, zoals gemeenten, *Landkreise* of districten.

Behalve deze territoriale afbakening van de grensregio passen onderzoekers ook andere afbakeningen toe die relevant zijn voor hun onderzoek.

De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren vaststellen

Grenseffecten zijn er in vele vormen. De ITEM Grenseffectenrapportage is gericht op drie overkoepelende thema's waarvoor grenseffecten worden geanalyseerd:

1. Europese integratie: de grenseffecten van bepaalde wetgeving en beleidslijnen vanuit het perspectief van burgers, verenigingen en ondernemingen gerelateerd aan de doelstellingen en principes van de Europese Integratie (d.w.z. vrijheden, burgerschap, non-discriminatie);
2. Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling: de grenseffecten van wetgeving en beleid op de ontwikkeling van de economie in de grensregio;
3. Euregionale cohesie: de grenseffecten van wetgeving en beleid op cohesie en grensoverschrijdende governance-structuren in grensregio's (bijv. samenwerking overheden, burgers, ondernemers etc.).

Het eerste thema betreft de mogelijke effecten van wetgeving op burgers die in grensregio's wonen en werken. Dossiers die zijn gericht op Europese integratie gaan in op kwesties zoals in hoeverre bepaalde wets- of beleidsmaatregelen de principes van non-discriminatie en vrij verkeer schenden. Het dossier over *Baukindergeld* is een voorbeeld van een dossier dat is gericht op Europese integratie en non-discriminatie. Een ander voorbeeld is de kwestie van verschillende pensioenleeftijden en de consequenties voor grensarbeiders. Een derde voorbeeld is het dossier dat ingaat op de situatie van grensarbeiders met een niet-standaard contract. Deze maatregelen hebben betrekking op de algemene kwestie van non-discriminatie binnen een grensoverschrijdende arbeidsmarkt.

Onderzoekers die zich richten op de sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling van bepaalde maatregelen hebben een andere invalshoek. Hun onderzoek is gericht op kwesties met betrekking tot het functioneren van de grensoverschrijdende en Euregionale economie. Een goed voorbeeld hiervan is de beoordeling van de belastingregeling voor werknemers die in Nederland werken maar in het buitenland wonen (90%-regeling). Een ander voorbeeld in de huidige Grenseffectenrapportage is de *ex ante* beoordeling van de geplande verhoging van de Nederlandse lage btw-tarieven. Opvallende kwesties hebben betrekking op de mogelijke consequenties van de verhoging voor consumenten en bedrijven, de vraag of Nederlandse stakeholders worden geconfronteerd met een mogelijk oneerlijke concurrentiesituatie en de vraag wat dit betekent voor investeringen en werkgelegenheid. Het dossier over het Nederlandse pilotproject voor legale wietteelt is ook een voorbeeld. In dit dossier beoordelen onderzoekers de mogelijke effecten van de pilot op sociaaleconomische en duurzame ontwikkeling door de focus te leggen op de impact van het beleid op werkgelegenheid en belasting.

Tot slot kunnen onderzoekers zich ook afvragen welke grenseffecten een bepaalde maatregel heeft voor Euregionale cohesie, d.w.z. samenwerking tussen instellingen, ondernemingen, relaties en de mindset van grensoverschrijdende activiteiten onder burgers. Deze aspecten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de relaties tussen de totstandkoming en governance van Euregio's en de Euregionale mindset van burgers. Het team bijvoorbeeld dat de effecten van het pilotproject voor legale wietteelt onderzocht, beoordeelde de effecten van de decriminalisering van wietteelt en –verkoop op cohesie in de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas Noord. Daarnaast beoordeelde het dossier over de sociale zekerheid van niet-standaard werknemers de effecten van de bestaande EU-regelingen aangaande sociale zekerheid op Euregionale cohesie.

Dossiers kunnen gericht zijn op een van of al deze thema's, afhankelijk van de relevantie van het thema voor het onderwerp, de omvang van het onderzoek en de beschikbaarheid van vereiste gegevens. Het onderzoek voor de Grenseffectenrapportage 2018 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens die werden verzameld door gespecialiseerde instellingen en de onderzoekers zelf. Het onderzoek voor het dossier over de kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling') was bijvoorbeeld gebaseerd op gegevens van het CBS.

Na het kiezen van de onderzoeksthema's identificeren onderzoekers de principes die relevant zijn voor hun dossier. Deze principes vormen vervolgens de basis voor de ontwikkeling van benchmarkcriteria en uiteindelijk indicatoren waarmee getoetst kan worden of wetgeving of andere regels best practices mogelijk maken dan wel belemmeren. Tabel 1 hieronder geeft voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren voor de drie onderzoeksthema's van de ITEM Grenseffectenrapportage.

Tabel 1: voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

Onderzoeksthema's	Principes	Benchmarks	Indicatoren
1. Europese integratie	Europese Integratie, Europees Burgerschap, Non-discriminatie	Geen grenscontroles, open arbeidsmarkt, soepele diploma-erkenning, adequate afstemming sociale zekerheden, belastingen	Hoeveelheid grenscontroles, grenspendel, duur en kosten diploma-erkenning, toegang huizenmarkt etc.
2. Sociaaleconomische /duurzame ontwikkeling	Regionale concurrentiekracht, duurzame ontwikkeling grensregio's	Grensoverschrijdende initiatieven vestiging bedrijven, Euregionale arbeidsmarktstrategie, grensoverschrijdende ruimtelijke planning	Euregionaal: bbp, werkloosheid, kwaliteit grensoverschrijdend cluster, milieuvervuiling (emissies), armoede
3. Euregionale cohesie	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

2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018

De enquête voor de Grenseffectenrapportage van dit jaar is tussen november 2017 en januari 2018 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving twaalf reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast werd een aantal onderwerpen voorgesteld in het kader van ITEM's dagelijkse activiteiten en werden er twee onderwerpen geïdentificeerd naar aanleiding van een quickscan die door ITEM is uitgevoerd. Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werden er door de ITEM Werkgroep Grenseffectenrapportage uiteindelijk zes dossiers geselecteerd. De uiteindelijke dossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. Net als bij de Grenseffectenrapportages van 2016 en 2017 was het onderzoek in sommige dossiers mogelijk dankzij de inzet van verschillende studenten. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de thema's en het onderzoek van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018.

Tabel 2: thema's van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018

Nr.	Thema	Toelichting
Dossiers		
1.	Verkenning van grenseffecten van verhoging van lage btw-tarief	In dit dossier worden de mogelijke grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief in Nederland onderzocht. Het onderzoek richtte zich op het geven van een <i>ex ante</i> inschatting van de economische gevolgen van de verhoging.
2.	De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling'): een voorlopige <i>ex post</i> effectenbeoordeling	Onderzoekers richtten zich op het analyseren van trends in de periode 2013-2016 om te zien of er opvallende veranderingen optraden in het aantal en de samenstelling van niet-ingezetenen in Nederland nadat de 90%-regeling van kracht werd.
3.	Regelingen pensioenleeftijden NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse	Dit dossier bestaat uit een analyse van de grenseffecten van verschillende nationale regelingen met betrekking tot de pensioenleeftijd. De analyse is multidisciplinair omdat deze bestaat uit verschillende perspectieven (belasting, sociale zekerheid en pensioen).
4.	Baukindergeld	<i>Ex ante</i> onderzoek van het geplande Duitse <i>Baukindergeld</i> . In dit dossier worden de grenseffecten van de maatregel grondig onderzocht en worden mogelijke oplossingen bekeken om de wettelijke regelingen voor grensarbeiders te verbeteren.
5.	De sociale zekerheid van de niet-standaard werkende: een nationale en Europese uitdaging	In dit dossier wordt de situatie van de niet-standaard werknemer beoordeeld door bestaande wetgeving aangaande sociale zekerheid te analyseren (<i>ex post</i>).
Studentendossier		
6.	De mogelijke effecten van het 'Experiment gesloten cannabisketen' op de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas Noord	Dit dossier omvat een <i>ex ante</i> beoordeling van de grenseffecten met betrekking tot het geplande Nederlandse pilotproject voor legale wietteelt.

3. Dossiers

3.1 Verkenning van grenseffecten van verhoging van lage btw-tarief

*Prof. dr. Frank Cörvers
Kars van Oosterhout, MSc*

In het regeerakkoord van kabinet Rutte-III is de intentie vastgelegd om het lage btw-tarief per 1 januari 2019 te verhogen van 6% naar 9%. De tariefverhoging heeft betrekking op de verkoop van onder meer groente, fruit en veel andere voedingsmiddelen, geneesmiddelen, boeken en reparatiediensten voor kleding, schoeisel en fiets. Door de btw-verhoging komt het lage btw-tarief in Nederland hoger te liggen dan het laagste btw-tarief in België (6%) en het lage tarief in Duitsland (7%). In dit dossier verkennen we de potentiële grenseffecten van deze voorgestelde btw-verhoging. Wij richten ons daarbij hoofdzakelijk op een ex ante inschatting van de economische gevolgen, in mindere mate worden de gevolgen voor de EU integratie van regelgeving en Euregionale cohesie besproken.

Op aandringen van het Europees Parlement en de Europese Raad ontwikkelt de Europese Commissie op dit moment plannen om over te gaan op een systeem van taxatie in het land van aankoop in plaats van verkoop. Deze koerswijziging maakt het mogelijk om de bestaande regels omtrent btw-harmonisatie te verruimen en biedt voor nationale overheden in de toekomst meer ruimte om hun eigen tarieven te bepalen. Het valt daarmee te verwachten dat beslissingen over btw-tarieven steeds meer als nationale kwesties beschouwd zullen worden. Hierbij kunnen grotere tariefverschillen tussen landen ontstaan, waarbij, zo beloofd de huidige Nederlandse context, maar weinig rekening wordt gehouden met grenseffecten.

Om een inschatting te maken van de grenseffecten van de geplande verhoging van het lage btw-tarief is allereerst gekeken naar de wetenschappelijke literatuur over grenseffecten en naar de gevolgen van eerdere veranderingen in indirecte belastingen in Nederland. Daarna richten wij ons de specifieke casus, de situatie in de Nederlandse grensstreken. Zo bespreken we enkele kerngegevens over het aantal inwoners en ondernemers in de Nederlandse grensstreek en hun bijdrage aan de btw-opbrengsten. Tevens gaan wij in op de huidige prijsverschillen, zowel tussen Nederland en zijn buurlanden als de verschillen binnen Nederland tussen de grensregio's en de niet-grensregio's. Hierbij maken wij gebruik van secundaire databronnen aangevuld met eigen analyses. Aan de hand van koopstroomonderzoeken en aanvullende informatie van een discountketen kijken we naar de mate waarin inwoners in de Nederlandse grensstreek op dit moment bereid zijn om, onder meer vanwege prijsvoordelen, hun inkopen in het buitenland te doen. Op basis van deze informatie maken wij vervolgens een ex ante inschatting van de specifieke gevolgen van de btw-verhoging op de economische situatie in de grensstreek, waaronder de concurrentiepositie van bedrijven, het prijspeil, de belastingopbrengsten, en de (grensoverschrijdende) koopstromen.

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat de vraag hoe ondernemers en consumenten reageren op een verhoging van indirecte belastingen niet eenduidig is te beantwoorden, vooral niet voor de grensstreken. De vraag is in welke mate de btw-verhoging leidt tot hogere prijzen voor de consumenten en daardoor tot lagere verkopen en omzet voor de bedrijven. Het Centraal Planbureau (CPB) maakt de aanname dat de belastingverhoging voor Nederland als geheel voor drie kwart wordt betaald door de consumenten, en voor een kwart door de bedrijven. Als de verhoging van het lage btw-tarief volledig aan consumenten wordt doorberekend zal dit leiden tot een prijsverhoging van bijna 3%. Uit studies van eerdere tariefswijzigingen blijkt echter dat een dergelijke prijsverhoging hoogst onzeker en sterk afhankelijk is van het soort product of dienst. Voor sommige zal er wellicht nauwelijks een prijsverhoging worden doorberekend, voor andere mogelijk zelfs een grotere prijsverhoging dan de verhoging van de btw rechtvaardigt.

Extra onzeker zijn de gevolgen van de aanstaande btw-verhoging voor de grensregio's. Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat de prijsverhogingen in grensregio's zowel groter als minder groot kunnen zijn dan landelijk. Enerzijds kan op basis van bestaande literatuur worden verwacht dat aan de grens minder grote prijsverhogingen zullen zijn dan in centraal gelegen regio's, omdat de concurrentie aan de andere kant van de grens geen verhoging van het btw-tarief hoeft door te rekenen in de prijs. Anderzijds hanteert de concurrentie in de grensstreken van België en Duitsland voor een aantal producten en diensten op dit moment hogere prijzen waardoor er in de Nederlandse grensregio's mogelijk juist meer ruimte is om de prijzen te verhogen. Met andere woorden, voor consumenten en bedrijven in de grensregio's zijn er ten opzichte van de rest van het land extra grote

onzekerheden door de btw-verhoging. Het gaat daarbij niet alleen om de prijzen die de consumenten zullen moeten betalen, maar ook om de gevolgen voor de omzet en winst van bedrijven, het inkomen van de ondernemers en de werkgelegenheid en economische groei in de grensregio's.

De grootte van de grenseffecten hangt af van de verschillen in prijzen tussen regio's aan weerszijden van de grens en van de bereidheid om op een grotere afstand inkopen te doen. Het blijkt dat de bereidheid om verder weg in het buitenland boodschappen te doen sterk afhangt van de context. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder meer de geografische omstandigheden bij de desbetreffende grens, de perceptie van de prijsverschillen door consumenten, en de mate waarin de goederen in het buitenland substitueerbaar zijn voor de Nederlandse goederen, wat sterker het geval is als het gaat om identieke goederen die een lange houdbaarheid hebben en gemakkelijk te vervoeren zijn. Doordat consumenten graag goederen op één locatie kopen blijkt dat een verandering in indirecte belastingen ook effect kan hebben op goederen die niet onder dit tarief vallen maar worden verkocht in dezelfde winkels of op dezelfde locaties. Dit alles kan betekenen dat ondernemers in de grensstreek in sommige gevallen meer of in andere gevallen juist minder ruimte hebben om een verhoging van indirecte belastingen door te berekenen aan de consument.

Voor 13% van de Nederlandse bevolking ligt de grens op een steenworp afstand, op hooguit 10 km, terwijl bijna een derde van de bevolking binnen 30 km van een landsgrens woont. Hoewel precieze data ontbreken, schatten wij dat door de geplande btw-verhoging de belastinginkomsten uit het lage btw-tarief met ruim 800 miljoen euro zullen stijgen tot 2,4 miljard euro in de ruime grensstreek, waarvan bijna 1 miljard wordt opgebracht in de streek tot 10 km van de grens. Vanwege het grote aantal mensen dat woonachtig is in de grensstreken in ruime zin kan ook een relatief kleine verslechtering van de concurrentiepositie en een kleine verschuiving van bestedingen leiden tot een verlies van vele miljoenen euro's aan omzet voor ondernemers en belastinginkomsten voor de Nederlandse staat. Voor consumenten en bedrijven in de grensregio's zijn er ten opzichte van de rest van het land extra grote onzekerheden door de btw-verhoging.

Wat betreft voedingsmiddelen, die een groot aandeel vormen in de opbrengsten onder het lage btw-tarief, blijken prijsverschillen tussen Nederland en het buitenland sterk te variëren tussen producten. Gemiddeld genomen is het prijspeil voor voedsel echter flink goedkoper in Nederland dan in België (ruim 10%). Het prijsverschil met Duitsland is kleiner, maar ook hier lijkt Nederland gemiddeld goedkoper te zijn (ca. 5%). Het is mogelijk dat de prijzen in de grensstreek door de relatief lage concurrentie uit het buitenland wat hoger liggen dan in de rest van Nederland. Zo voert Jumbo relatief hoge prijzen in filialen dichtbij de grens en juist lagere prijzen in gemeentes ver weg van de grens.

Uit koopstroomonderzoeken blijkt dat de prijsverschillen in de grensstreek groot genoeg zijn om grensoverschrijdende koopstromen teweeg te brengen. Zo doet een kwart van de Nederlandse huishoudens, voor gemiddeld 50 euro per maand, boodschappen in het buitenland, wat neerkomt op een totaal van 1 miljard euro per jaar. Omgekeerd geven Belgen en Duitsers nog meer uit in Nederland. In Limburg, de regio met veruit de grootste grensoverschrijdende koopstromen wordt door buitenlanders veel meer (473 miljoen euro) uitgegeven dan door Limburgers in het buitenland (228 miljoen euro). Uit aanvullende informatie van de een discount-supermarkt blijkt dat in Limburg met name Duitsers en minder vaak Belgen overgaan tot grensoverschrijdende inkopen, mogelijk door bepaalde winkelvoorkeuren en door de geografische omstandigheden.

Als er ergens grenseffecten zullen zijn, dan is het duidelijk dat Limburg, vooral aan de grens met Duitsland, wel het meest getroffen zal worden, omdat de grensoverschrijdende koopstromen hier het grootst zijn vanwege de geografische omstandigheden. Direct aan de grens zijn de grenseffecten doorgaans veel groter dan verder binnenlands. Heel lokaal langs de grens, vooral met Duitsland, is het niet uitgesloten dat er midden- en kleinbedrijven zijn (bijv. supermarkten, drogisterijen, bakkers, slaggers, groenteboeren) die in sterke mate getroffen worden door de btw-verhoging als gevolg van omzetverlies bij prijsverhoging, en winstderving of verlies aan inkomen als ze de prijzen niet verhogen. Door Nederlands en Europees btw-beleid is het bovendien waarschijnlijk dat nationale btw-tarieven in de toekomst verder uiteen zullen lopen en de daaruit volgende grenseffecten zullen toenemen. Voor ondernemers en burgers in Europese grensstreken betekent dit dat de landsgrens een relevante scheidslijn blijft, juist voor dagelijkse bezigheden zoals het doen van boodschappen.

3.2 De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling'): een voorlopige ex post effectenbeoordeling

*Prof. dr. Maarten Vink
Johan van der Valk
Sem Duijndam*

De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (hierna: KBB), die op 1 januari 2015 van kracht werd, bepaalt dat niet-ingezeten belastingplichtigen in Nederland in aanmerking kunnen komen voor dezelfde aftrekposten en belastingvoordelen als ingezeten belastingplichtigen, maar alleen als zij ten minste 90 procent van hun totale inkomen in Nederland verdienen. In het kader van de nieuwe regeling lopen niet-ingezeten werknemers het risico dat ze belastingvoordelen mislopen (bijv. 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. Daarnaast kan de regeling met name van invloed zijn op grensarbeiders en kan deze nadelige economische gevolgen hebben als de niet-ingezeten werknemers er de voorkeur aan geven in een ander land te werken dan Nederland. In een dergelijk scenario moeten werkgevers in grensregio's zich zorgen maken, aangezien de meerderheid van niet-ingezeten werknemers werkzaam is in gebieden langs de Nederlandse grens. In deze inventaris van de mogelijke impact van de KBB richten we ons op de groep personen die werkzaam is in Nederland maar niet in Nederland woont omdat dit waarschijnlijk de grootste groep is waarop de regel van invloed is. Het doel van deze voorlopige *ex post* analyse is het onderzoeken van trends in de periode van 2013 tot 2016 in het aantal niet-ingezeten werknemers om te zien of er opvallende veranderingen optraden in het aantal en de samenstelling van niet-ingezeten werknemers in Nederland nadat de 90%-regeling van kracht werd.

Tabel 1 toont het aantal niet-ingezeten werknemers in Nederland voor de periode 2013-2016 en de nationaliteiten en woonlanden van de niet-ingezeten werknemers. Het aantal niet-ingezeten werknemers is in deze periode fors gestegen. Waar in 2013 het aantal niet-ingezeten werknemers iets meer dan 130.000 was, nam dit aantal toe tot meer dan 185.000 in 2016. Deze stijging wordt echter voornamelijk veroorzaakt door de grote toestroom van Poolse niet-ingezeten werknemers in deze periode. Het aantal niet-ingezeten werknemers uit België of Duitsland steeg slechts minimaal. Als we kijken naar de Nederlandse niet-ingezetenen, zien we dat zij meestal in België of Duitsland wonen en dat hun aantal sinds 2013 licht is gestegen.

In de beroepssector zien we dat de meeste niet-ingezeten werknemers in de commerciële dienstverlening werken. De meesten van deze niet-ingezeten werknemers hebben de Poolse nationaliteit. Het is daarom niet verrassend dat het aantal niet-ingezetenen dat werkzaam is in de commerciële sector sterk is toegenomen sinds 2013 (van 85.800 in 2013 tot 133.300 in 2016). Dit komt overeen met de grote toename van het aantal Poolse niet-ingezetenen gedurende dezelfde periode. Het aantal niet-ingezetenen dat in de industriële sector of openbare en sociale dienstverlening werkt, blijft redelijk constant rond 20.000 voor de periode 2013-2016. In deze sectoren zijn voornamelijk Nederlanders werkzaam, hoewel er ook een aanzienlijk aantal Belgen en Duitsers in dienst is. Slechts een aantal niet-ingezetenen werkt in de landbouw, bosbouw en visserij en hier zijn ook geen belangrijke veranderingen te zien.

Meer dan de helft van de niet-ingezeten werknemers werkt in de grensregio's. De meeste van deze niet-ingezeten werknemers wonen in België of Duitsland. Dit wordt ook duidelijk in figuur 1, waarin het aantal niet-ingezeten werknemers dat in België of Duitsland woont, wordt weergegeven als percentage van de totale beroepsbevolking voor het jaar 2016 (alleen dit jaar wordt weergegeven omdat er in de loop van de tijd niet veel verandering is). Het is niet verwonderlijk dat de meeste niet-ingezeten werknemers in grensregio's bij de Duitse grens Duits zijn en die bij de Belgische grens Belgisch. Sommige grensregio's delen een grens met zowel België als Duitsland (Midden-Limburg en Zuid-Limburg). In Midden-Limburg woonde 3,6% van de beroepsbevolking in 2016 in België of Duitsland, terwijl dit in Zuid-Limburg 5,6% was. Voor de meeste (grens)regio's bleven de aandelen bijna constant gedurende de periode 2013-2016 en er is geen algemene trend te zien. Het aandeel niet-ingezeten werknemers van de totale beroepsbevolking dat in België of Duitsland woont blijft constant met 1% in 2013-2016.

Tabel 1: aantal niet-ingezetene werknemers per woonland en nationaliteit, 2013-2016 (x1000)

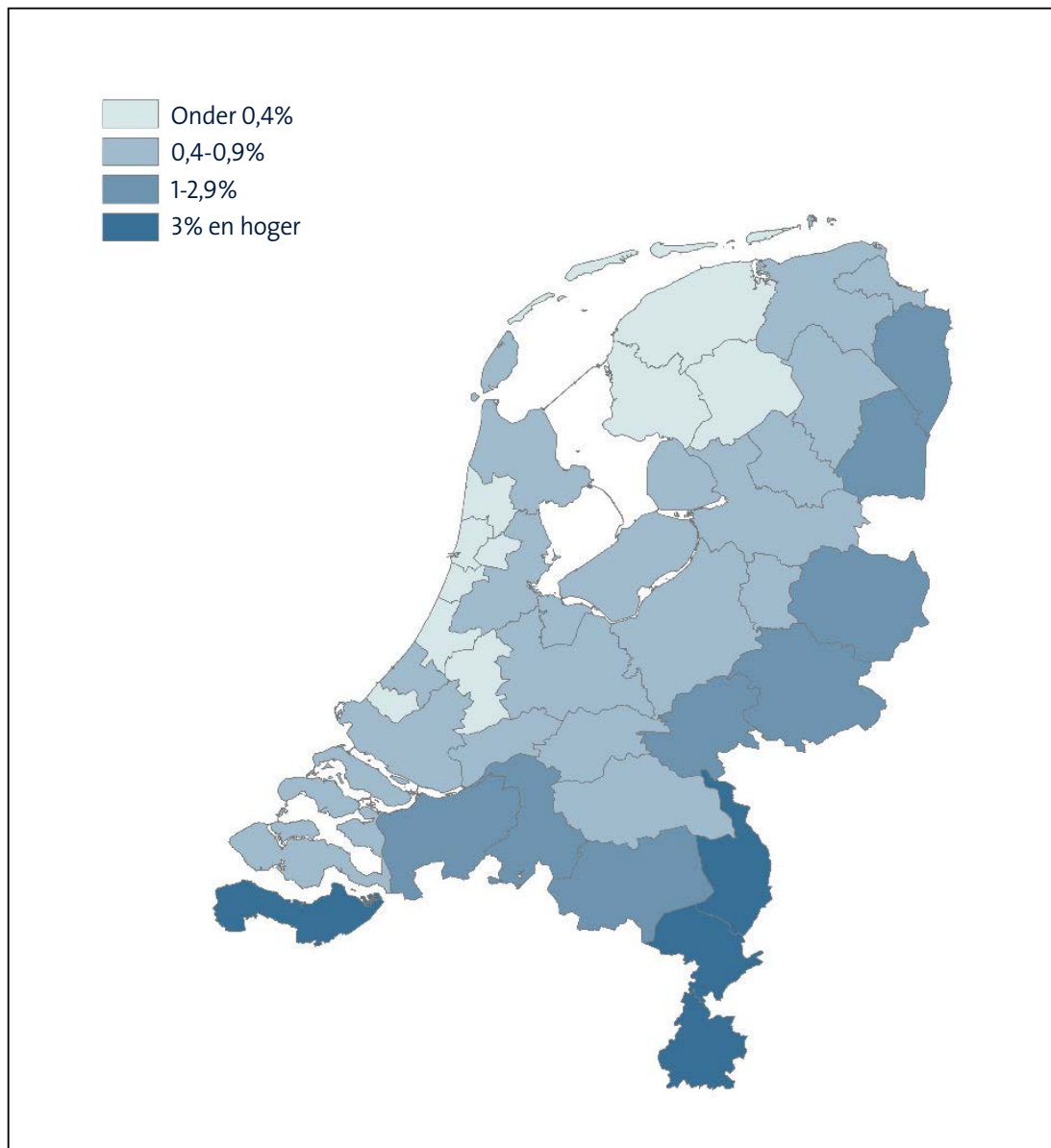
Woonland			2013	2014	2015	2016
België	Nationaliteit	BE	13,9	14,1	14,2	14,7
		DE	0,2	0,2	0,2	0,2
		NL	20,9	21,1	21,0	21,1
		PL	0,3	0,3	0,3	0,4
		Overig	1,2	1,4	1,4	1,5
	Totaal		36,6	37,1	37,2	37,9
Duitsland	Nationaliteit	DE	15,4	14,2	14,3	13,9
		NL	15,8	16,1	16,3	16,4
		PL	2,7	2,8	4,1	4,6
		Overig	1,8	1,9	2,0	2,8
	Totaal		35,8	35,1	36,9	37,8
Polen	Nationaliteit	DE	0,9	0,9	0,9	0,8
		NL	0,9	0,9	1,1	1,2
		PL	42,8	53,9	71,5	77,2
		Overig	0,5	0,6	0,4	0,4
	Totaal		45,0	56,3	73,9	79,5
Overig	Nationaliteit	NL	3,4	4,2	4,1	4,4
		PL	0,1	0,1	0,1	0,1
		Overig	11,8	16,7	21,4	26,0
	Totaal		15,4	21,2	25,9	30,8
Totaal	Nationaliteit	BE	14,1	14,2	14,4	14,9
		DE	16,6	15,5	15,5	15,1
		NL	41,0	42,4	42,6	43,1
		PL	45,8	57,0	76,0	82,3
		Overig	15,3	20,5	25,2	30,7
	Totaal		132,8	149,6	173,8	186,1

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Al met al lijkt de voorlopige *ex post* analyse geen grote effecten van de KBB te tonen op het aantal en de samenstelling van niet-ingezetene werknemers in Nederland en de Nederlandse grensregio's. Als we kijken naar het totaal aantal niet-ingezetene werknemers zien we een stijgende trend die in de loop van de tijd aanhoudt en niet is gewijzigd sinds de invoering van de KBB. Voor de nationaliteit en beroepssector van niet-ingezetenen zien we ook een solide trend gedurende de hele periode 2013-2016; het aantal Polen en "andere" nationaliteiten stijgt, evenals het aantal niet-ingezetene werknemers dat in de commerciële dienstverlening werkt. Voor de grensregio's zijn er ook geen significante veranderingen te zien. Met deze analyse kunnen we ons echter niet richten op degenen op wie de KBB hoogstwaarschijnlijk van invloed zal zijn (degenen die minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen). Bovendien kunnen de mogelijk vertraagde effecten van de regel nog niet worden beoordeeld, omdat er alleen gegevens tot 2016 beschikbaar zijn.

Voor toekomstig onderzoek worden inkomensgegevens van de Belastingdienst beschikbaar, waardoor kan worden beoordeeld welke niet-ingezeten werknemers minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen en dus op welke niet-ingezeten werknemers de KBB hoogstwaarschijnlijk van invloed zal zijn. In de toekomst kunnen ook individuen gedurende een bepaalde periode worden gevolgd om hun exacte arbeids- en huisvestingsmobiliteit te onderzoeken. Met behulp van regressie- en/of tijdreeks technieken kan worden aangetoond of de KBB een significant effect heeft op de huisvestings- en arbeidsmobiliteit van niet-ingezeten werknemers.

Figuur 1: niet-ingezeten werknemers die in België of Duitsland wonen voor alle NUTS3/COROP-regio's als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking in 2016



Opmerking: voor rond 25%-30% van de werknemers is niet bekend in welke COROP-regio ze werken. Deze percentages komen echter overeen voor zowel ingezeten als niet-ingezeten werknemers. Daarom zullen de percentages hoogstwaarschijnlijk in de buurt komen van de werkelijke percentages, maar ze moeten met de nodige voorzichtigheid worden behandeld.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

3.3 Regelingen pensioenleeftijden NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse

Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn

mr. dr. Hannelore Niesten

mr. Sander Kramer

Binnen de Europese Unie bestaat geen Europese pensioenleeftijd. De verschillende Europese lidstaten hanteren ieder een eigen pensioenleeftijd voor zowel wettelijke als aanvullende pensioenen, welke aanzienlijk van elkaar verschillen. Vanwege dit gebrek aan coördinatie op Europees niveau wordt een grenswerknemer die in verschillende lidstaten heeft gewerkt, geconfronteerd met verschillende ingangsdata en verschillende (on)mogelijkheden tot flexibilisering van deze ingangsdata. De ingangsdatum van het volledige pensioen van een grenswerknemer – dat is samengesteld uit verschillende pensioenen met ieder een eigen ingangsdatum – wordt bepaald door de hoogste pensioenleeftijd. Hierdoor kan de grenswerknemer, afhankelijk van zijn persoonlijke inkomenssituatie, te maken krijgen met een tekort aan inkomen in de periode gelegen tussen uittreding uit het arbeidsproces en de pensioenfase en daarmee kan de adequaatheid van het pensioen als ouderdomsvoorziening in gevaar komen. Naar schatting zou het 2.000 voormalige grenswerknemers betreffen. Daarnaast zijn de bestaande flexibiliseringsmogelijkheden onvoldoende. Het gewezen wetsvoorstel tot flexibilisering van de AOW-ingangsdatum had positief kunnen uitwerken, aangezien dit voor de grenswerknemer de mogelijkheid zou bieden om de ingangsdatum van zijn AOW-pensioen af te stemmen op de ingangsdatum van het buitenlandse wettelijke pensioen.

Grenswerknemer: noodzaak overzicht en inzicht

Naast deze fragmentering van pensioenaanspraken, wordt de grenswerknemer geconfronteerd met een gebrek aan overzicht en inzicht van zijn wettelijke en aanvullende pensioen, waaronder de verscheidene pensioenleeftijden. Daarmee blijft de grenswerknemer mogelijk in het ongewisse op welke leeftijd hij/zij kan genieten van een pensioenuitkering. Daarnaast is de grenswerknemer vanwege dit gebrek aan totaaloverzicht niet in staat te beoordelen of hij na pensionering voldoende pensioen zal ontvangen teneinde de standaard van levensonderhoud ook na pensionering te kunnen handhaven. De betrokkene wordt ook geconfronteerd met een grote (rechts)onzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat. Daarom is een grensoverschrijdend of Europees pensioenregister noodzakelijk teneinde deze grenswerknemer in staat te stellen op een duidelijke en accurate wijze een totaaloverzicht van zijn of haar grensoverschrijdend opgebouwd pensioen te verkrijgen, handelingsperspectief te bieden en een adequaat inkomen na pensionering te waarborgen. Een dergelijk pensioenregister is een positieve impuls voor de arbeidsmobiliteit van werknemers.

Dubbelgepensioneerden: meer informatievoorziening als 1^e stap

Eén van de voornaamste consequenties van de verschillen tussen de pensioenleeftijden – en voornaamste grond voor een multidisciplinaire analyse – is de discoördinatie van de fiscale en sociale heffing in het geval van dubbelgepensioneerden. In essentie zijn de conflictregels in de bilaterale belastingverdragen niet afgestemd op de conflictregels van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en wordt de bevoegdheid tot belastingheffing niet altijd aan één lidstaat toegekend. Deze dubbele bijdrageplicht is met name vanuit de Europese interne markt zeer problematisch. In sommige gevallen vindt de fiscale heffing plaats in de woonstaat en de sociale heffing in de pensioenstaat of vice versa. Daarnaast dragen gepensioneerden mogelijk bij aan de financiering van zorg in meer dan één lidstaat. Zij ondervinden daarmee een nadeel in de vorm van dubbele economische heffing. Door de dubbele bijdrageplicht is een gelijke behandeling van (gepensioneerde) grenswerknemers niet gegarandeerd. Vaak zijn grenswerknemers zich niet bewust van het feit dat zij van sociaal stelsel switchen (spookrijdersgedrag). Dit probleem kan worden opgelost door voorlichting en advisering door belastingdiensten en andere organisaties (bijvoorbeeld de GrensInfoPunten, het team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen van de Belastingdienst in Maastricht).

Pensioenen: Samenhang fiscale en sociale heffingen

Een mogelijke optie om een betere samenhang van de fiscale en sociale heffingen over pensioenen te bewerkstelligen is de afschaffing van de bijzondere bepalingen voor pensioengerechtigden in de verordening en exclusieve toepassing van de hoofdregel inzake belastingheffing over pensioenen (art. 18 OESO-modelverdrag) en de toewijzing van de verzekeringsplicht aan de woonstaat (art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening (EG) nr. 883/2004). Dan geldt zowel voor de belasting- als premieheffing een woonstaatheffing hetgeen tot gelijkheid in de straat zou leiden, zoals gegarandeerd onder het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). In dit dossier worden de argumenten pro en contra woonstaatheffing met elkaar afgewogen. Voor een aanpassing en verbetering van het huidige regime kan ook gedacht worden aan een minder verre gaande oplossing. Een suggestie kan zijn om de duur

van verzekering als aanknopingspunt te hanteren bij de aanwijzing van de bevoegde (pensioen)staat. Daarnaast zou de grenswerknemer kunnen opteren voor een op maat gemaakte oplossing, bijvoorbeeld de afname van een (splinter)pensioen en/of een kleine dienstbetrekking. Indien een Nederlandse of Belgische gepensioneerde echter een bijbaantje over de grens aanneemt, heeft dit een impact op zijn socialezekerheidspositie. Een enkelgepensioneerde kan sociaal switchen door in zijn woonland te gaan werken. Dit kan gevolgen hebben voor de regels inzake bijvoorbeeld ziekteverzekering, wat een voor- of nadeel met zich kan brengen.

Pro-rata heffingsrecht tussen woonstaat en bronstaat

Een alternatief is een evenredig (pro-rata) heffingsrecht, verdeeld tussen woonstaat en bronstaat. Dit is echter geen oplossing indien deze oplossing niet wordt gekoppeld aan de exclusieve heffing van de sociale premies. Anderzijds lijkt dit vanuit Nederlands perspectief een weinig reële optie gezien de internationale inzet tijdens verdragsonderhandelingen op bronstaatheffing over fiscaal gefacilieerde pensioenen. Daarnaast kan op grond van art. 17 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 of art. 16 van Verordening (EG) nr. 883/2004 gekomen worden tot een categorale overeenkomst waarbij de sociale heffing aansluit bij de fiscale heffing. Tevens bestaat, althans in theorie, de mogelijkheid de bevoegdheid van de pensioenstaat tot premieheffing of de fiscale heffingsbevoegdheid van de woonstaat te beperken. Daarnaast zou het fiscale heffingsrecht van het woonland kunnen worden beperkt. Hoewel deze optie zou bijdragen aan de gelijke behandeling van grenswerknemers, kunnen enige vragen worden gesteld ten aanzien van de uitvoeringstechnische aspecten en de administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen.

Zorgfinanciering door gepensioneerden: kortingsregeling

Verder wordt in bepaalde lidstaten de gezondheidszorg gefinancierd uit de algemene (fiscale) middelen, dan wel uit de fiscale en sociale heffingen, dan wel op hybride wijze. Gepensioneerden dragen dan mogelijk bij aan de zorgfinanciering in meer dan één lidstaat met economische dubbele heffing tot gevolg, hetgeen op gespannen voet staat met het vrije verkeer. Dit probleem kan unilateraal worden opgelost; bijvoorbeeld een korting – gelijk aan het deel van de belasting waarmee door de woonstaat de gezondheidszorg wordt gefinancierd – die een woonstaat toestaat op de belastingaanslag in de woonstaat.

Dispariteiten pensioenleeftijden: effect op toepassing nationale wetgeving

Het gebrek aan coördinatie tussen pensioenleeftijden tussen lidstaten heeft ook zijn weerslag op nationale wetgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van tijdvakken van verzekering in andere lidstaten. Het is bijvoorbeeld geen automatische consequentie dat wanneer een werknemer in Nederland of Duitsland met wettelijk pensioen kan, dit dan ook per definitie het geval is in België. Indien die werknemer opteert om zijn Nederlandse pensioen op te vragen en stopt met werken, kan dit tot gevolg hebben dat de mogelijkheid om in België met pensioen te gaan wordt verdaagd. Daarnaast leiden de verschillen in pensioenleeftijden tot een gebrek aan continuïteit in inkomen voor grenswerknemers woonachtig in België die een lange tewerkstelling in Nederland achter de rug hebben en na de leeftijd van 65 jaar werkloos worden.

Nieuwe wetgeving: grenseffecten preventief beoordelen

Het voorgaande maakt duidelijk dat het noodzakelijk is om effecten van nieuwe wetgeving op grenswerknemers en grensregio's in het voorbereidingsproces van wet- en regelgeving mee te nemen, omdat daarmee voorkomen kan worden dat achteraf bestaande wetgeving hersteld en gerepareerd moet worden. Behalve besparing op administratieve lasten en tijd, wordt ook de hinder voorkomen van de mensen die het persoonlijk treft. Nieuwe wet- en regelgeving die betrekking heeft op grenswerknemers en grensregio's krijgt in het algemeen nog steeds niet de aandacht die het verdient, i.e. grenseffecten worden nog steeds onderschat door nationale wetgevers. De noodzaak van het preventief onderzoeken van grenseffecten in een vroeg stadium van het wetgevingsproces – en opname in het Intergraal Afwegingskader - IAK - ondersteunen wij. Een preventieve grenseffectenbeoordeling zou onderdeel moeten uitmaken van nieuwe (nationale en Europese) wetgeving en dient multidisciplinair van aard te zijn. Daarbij zou die beoordeling nog concreter gemaakt kunnen worden wanneer statistiekbureau's coherent verzamelde data van grensoverschrijdende arbeid en pensioenen kunnen gebruiken. Daarmee kan de omvang van de onderhavige problematiek specifiekere geduid worden alsook het effect op de duurzame economische ontwikkeling van de grensregio's en het vestigingsklimaat.

3.4 Baukindergeld

mr. dr. Hannelore Niesten

In het Koalitionsverdrag⁶ hebben de CDU, CSU en SPD in het kader van het zogenoemde *Wohnraumoffensive* ingestemd met een subsidie die tot doel heeft het eigen woningbezit van jonge gezinnen te stimuleren. Het *Baukindergeld* ('Bouwkindergeld') betreft een kindafhankelijke subsidie die gedurende tien jaar kan worden verkregen voor de aankoop van een bestaande of nieuw te bouwen eigen woning in Duitsland. De subsidie betreft € 1.200 per kind per jaar (tot 25 jaar).⁷ Als voorwaarde voor het voordeel geldt dat het jaarlijks belastbaar gezinsinkomen niet hoger is dan € 75.000, te verhogen met € 15.000 per kind. Voor de berekening van de inkomensgrens wordt het gemiddelde van de inkomens van de laatste twee kalenderjaren genomen. Tot dusverre is er nog geen wettelijke basis voor de subsidie.⁸ De wet is voorzien in het najaar 2018. De regeling zou met terugwerkende kracht gelden vanaf 1 januari 2018.⁹ Het *Baukindergeld* wordt gereserveerd voor mensen die in Duitsland wonen. Derhalve moet worden onderzocht of het *Baukindergeld* neerkomt op een beperking van het vrij verkeer en van de vrijheid van vestiging van personen, die zijn neergelegd in de artikelen 21, 45 en 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

Woonplaatsvereiste van het voordeel niet EU-proof

De voorgestelde regeling, zoals deze heden voorligt, heeft tot gevolg dat grensarbeiders niet voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het *Baukindergeld* aangezien die voorgestelde regeling vereist dat de betrokkene zijn/haar woonplaats in Duitsland heeft. Het afhankelijk stellen van het *Baukindergeld* van een voorwaarde dat de woning op het Duits grondgebied moet zijn gelegen, is strijdig met het EU-recht (zie in dit verband de Europeesrechtelijke veroordeling van de Eigenheimzulage, *infra*).

Een locatievereiste van de woning in Duitsland zou tot gevolg hebben dat onbeperkt belastingplichtigen (inclusief niet-inwoners met meer dan 90% Duitse inkomsten) met een eigen woning gelegen buiten Duitsland niet in aanmerking komen voor het *Baukindergeld* in Duitsland. In het woonland bestaat veelal evenmin recht op fiscale voordelen ter stimulering van het eigen woningbezit. In het woonland zal het inkomen in de meeste gevallen immers te laag zijn om te kunnen profiteren van de hypotheekrenteaftrek. Zij vallen wat dat betreft tussen wal en schip.¹⁰

Ingevolge de voorgestelde regeling komen grensarbeiders niet in aanmerking voor de subsidie, ofschoon personen die zich uit het oogpunt van de inkomstenbelasting in dezelfde situatie bevinden en bij het bouwen of verwerven van een woning hun woonplaats op Duits grondgebied behouden of vestigen, wel voor die subsidie in aanmerking komen. De subsidie heeft aldus in die omstandigheden een ontmoedigende werking voor de in Duitsland werkende grensarbeiders, die het uit de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU voortvloeiende recht op vrij verkeer genieten, en in een andere lidstaat een woning willen bouwen of verwerven om er zelf in te gaan wonen. Hieruit volgt dat het *Baukindergeld* door de subsidie afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de woning die wordt gebouwd of verworven om er zelf in te gaan wonen op het Duitse grondgebied is gelegen, het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging schendt, zoals gewaarborgd door de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU.¹¹

Kwalificatie van het voordeel: sociaal of fiscaal voordeel

Op grond van artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie¹² genieten migrerende werknemers dezelfde "fiscale en sociale voordelen" als de nationale werknemers van het gastland. Grensarbeiders hebben bij fiscale en sociale voordelen recht op gelijke

6 Te raadplegen op: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

7 Voor 2018 wordt € 263 miljoen begroot op bouwkosten. Voor de volgende boekjaren wordt € 3 miljard aan de kant gezet. Zie: <https://www.vergleich.de/baukindergeld.html>.

8 <http://www.aktion-pro-eigenheim.de/haus/news/baukindergeld-2018-ein-update-zur-baufoerderung-fuer-familien.php>.

9 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kompromiss-beim-baukindergeld-flaechenbegrenzung-aufgehoben-15661576.html>.

10 Wat Nederland betreft, kan de belastingplichtige een overschot aan buitenlands box 1-inkomen overbrengen naar een volgend jaar (de zogenoemde doorschuifregeling; ook wel stallingsregeling genoemd). Zie artikel 11 Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

11 Vglk. HvJ 26 oktober 2006, C-345/05, *Commissie/Portugal*, Jur. 2006, I-10633, punt 25.

12 Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, *Pb.* L 141/1.

behandeling. Of het *Baukindergeld* moet worden aangemerkt als een ‘fiscaal’ of als een ‘sociaal’ voordeel, is dan ook uiteindelijk niet van belang. De Duitse wijze van onmiddellijke stimulering van de aankoop van een bestaande of nieuw te bouwen woning is functioneel te beschouwen als een acute negatieve belasting, een zogenoemde subsidie. Enerzijds kan vanuit de benaming van de subsidie ‘*Baukindergeld*’ worden beargumenteerd dat dit voordeel via het *Einkommensteuergesetz* wordt geregeld (net als het normale *Kindergeld*). Het *Baukindergeld* wordt niet specifiek toegekend aan werknemers, maar aan iedereen. Het *Baukindergeld* is een algemene stimuleringsregeling voor het eigen woningbezit. Anderzijds kan het Duitse *Baukindergeld* ook gekwalificeerd worden als een zogenoemd sociaal voordeel.¹³ Het *Baukindergeld* zou ook moeten worden toegekend wanneer de grensarbeider en/of zijn echtgenoot in Duitsland helemaal niet belastingplichtig is/zijn. Het begrip ‘sociaal voordeel’ bevat immers ook voordelen die simpelweg worden toegekend omdat de begunstigde zijn woonplaats op het nationale staatsgebied heeft. Grensarbeiders bevinden zich in de regel in dezelfde positie als werknemers die op het nationale grondgebied zijn gevestigd. De Duitse regeling, krachtens welke grensarbeiders van het voordeel zijn uitgesloten, roept derhalve een verkapt discriminatie in het leven en is dus strijdig met het vrij verkeer van personen en artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011. Grensarbeiders hebben immers recht op dezelfde fiscale en sociale voordelen als hun Duitse collega’s. Een gelijke behandeling op de werkvloer geldt voor Belgische, Nederlandse, Luxemburgse, Poolse, Franse, Zwitserse en Tsjechische grensarbeiders in Duitsland.

Er bestaat echter geen recht op *Baukindergeld* op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004. Anders dan de Duitse *Familienleistungen* (o.a. *Kindergeld*),¹⁴ kan het Duitse *Baukindergeld* niet gekwalificeerd worden als een socialezekerheidsuitkering in de zin van de Europese coördinatieverordening (EG) nr. 883/2004.

Aanspraak van grensarbeiders op Baukindergeld in Duitsland ingevolge het EU-recht

Het *Baukindergeld* is aan te merken als een voordeel met het oog op de persoonlijke en familiale sfeer, als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Schumacker*. Bij in Duitsland werkende grensarbeiders is in de meeste gevallen sprake van een Schumacker-situatie.¹⁵ Personen die in Duitsland onbeperkt belastingplichtig zijn, maar buiten Duitsland wonen, verdienen in de meeste gevallen nagenoeg hun gehele (gezins)inkomen in Duitsland (90%) en moeten dus wat persoonlijke en familiale voordelen betreft hetzelfde worden behandeld als inwoners van Duitsland. Ingeval de toekenning van een financiële tegemoetkoming wordt onthouden aan personen die buiten Duitsland wonen, maar wel in Duitsland onbeperkt belastingplichtig zijn, is er sprake van een indirecte discriminatie en strijdigheid met het EU-recht.¹⁶ Ingevolge het EU-recht hebben migrerende grensarbeiders immers recht op dezelfde behandeling als vergelijkbare werknemers (lees: Schumacker-situatie) van het gastland. Bijgevolg moet Duitsland het *Baukindergeld* ook toekennen voor de eigen woning die buiten Duits grondgebied is gelegen als de in Duitsland werkende grensarbeider inkomen heeft dat voor meer dan 90% is onderworpen aan de Duitse belastingheffing (en dus onbeperkt belastingplichtig is in Duitsland). Anderzijds volgt uit het EU-recht ook dat het belangrijk is of het woonland rekening kan houden met de persoonlijke en familiale omstandigheden van de belastingplichtige.¹⁷ Indien het woonland dit niet kan wegens gebrek aan voldoende belastbaar inkomen, terwijl het werkland Duitsland daarmee wel rekening kan houden omdat een betrokkene daar voldoende inkomen ontvangt, zal Duitsland de subsidie moeten verlenen (zelfs als niet is voldaan aan de 90%-inkomensgrens).

Bovendien hebben in Duitsland werkende grensarbeiders, zelfs in niet-Schumacker-situaties, recht op het Duitse *Baukindergeld* op grond van Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van

13 Zie opinie G. Essers, “Heeft een grensarbeider aanspraak op het Duitse Baukindergeld? Ja!”, te raadplegen op <https://ahaz24x7.com/heeft-een-grensarbeider-aanspraak-op-het-duitse-baukindergeld/>.

14 Een grensarbeider heeft ingevolge de Europese coördinatie sociale zekerheid Verordening (EG) nr. 883/2004 recht op de Duitse *Familienleistungen* (o.a. *Kindergeld*). Wanneer een ouder in Nederland werkt en de andere ouder in Duitsland, dan wordt bij voorrang de Nederlandse kinderbijslag uitbetaald. Duitsland moet vervolgens het Duits Kindergeld aanvullen (*aufstocken*) tot het Duitse niveau. Gelijke behandeling in het woonland én gelijke behandeling in het werkland.

15 O.m. HvJ 14 februari 1995, C-279/93, *Schumacker*, Jur. 1995, I-225. Zie ook H. Niesten, *Belastingvoordelen van de grensoverschrijdende EU-persoon. Een onderzoek naar de behoefte aan en de mogelijkheden van het minimaliseren van fiscale belemmeringen van het vrije personenverkeer in de Europese interne markt*, diss. Hasselt en Maastricht, 2017.

16 O.m. het vrije werknemersverkeer in art. 18 en 45 VWEU; de vestigingsvrijheid in art. 49 VWEU voor zelfstandigen.

17 Zie HvJ 9 februari 2017, C-283/15, X, ECLI:EU:C:2017:102, punt 42.

werknemers binnen de Unie.¹⁸ Zoals hierboven vermeld, genieten migrerende werknemers op grond van artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 dezelfde “fiscale en sociale voordelen” als de nationale werknemers van het gastland. Aangezien het *Baukindergeld* moet worden beschouwd als een voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011, hebben in Duitsland werkende grensarbeiders er recht op.

Lessen uit eerdere Europese veroordeling van voormalige Duitse ‘Eigenheimzulage’

Het *Baukindergeld* is de opvolger van de voormalige *Eigenheimzulage* in Duitsland.¹⁹ De *Eigenheimzulage* was een grote bouwsubsidie voor gezinnen van 1995 tot 2005. Dit voordeel werd toegekend aan gezinnen met kinderen die vastgoed wilden verwerven. Per kind werd ongeveer 800 € per jaar toegekend. Deze Duitse onbelaste subsidieregeling ter bevordering van het eigen woningbezit is in 2005 afgeschaft.²⁰ Aanspraak op toekenning van de *Eigenheimzulage* bestond in Duitsland voor onbepaald belastingplichtigen die in Duitsland een woning verworven.²¹ Duitsland weigerde de *Eigenheimzulage* echter uit te betalen aan in Duitsland werkende grensarbeiders. De afschaffing van de *Eigenheimzulage* vond plaats nadat in 2003 de Europese Commissie door het Europees Parlement gevraagd werd of de weigering van Duitsland om de *Eigenheimzulage* uit te betalen aan grensarbeiders niet in strijd was met het EU-recht.²² De toenmalige Europees Commissaris Bolkestein was van mening dat een ‘onbepaald belastingplichtige grensarbeider’ aanspraak kon maken op de Duitse *Eigenheimzulage*.²³ Na een infractieprocedure door de Europese Commissie veroordeelde het Hof van Justitie de Duitse overheid alsnog in 2008.²⁴ Grensarbeiders, die de *Eigenheimzulage* hadden aangevraagd ontvingen die *Eigenheimzulage* alsnog met terugwerkende kracht.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Het voorgaande maakt duidelijk dat het *Baukindergeld* niet beperkt mag worden tot woningbezitters in Duitsland. Grensarbeiders die buiten Duitsland wonen en in Duitsland werken, hebben ook recht op de subsidie. De regels van het vrije personenverkeer en het Europees burgerschap laten op dat punt geen onderscheid in de woonplaats toe.²⁵ Aanbevelingswaardig is dat tijdens de parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving een coherente analyse wordt opgenomen van de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor grensarbeiders, welke analyse kan worden opgenomen in een afzonderlijke paragraaf in de Memorie van Toelichting. Voor zover echter analyses van grenseffecten van nieuwe wetgeving hebben plaatsgevonden, worden deze echter veelal niet uitgevoerd op een coherente wijze, i.e. de methode van onderzoek verschilt. De grenseffecten van nieuwe wetgeving op grensarbeiders en grensregio's wordt in het algemeen nog steeds op niet-afdoende wijze onderzocht, i.e. grenseffecten worden nog steeds onderschat door nationale wetgevers.²⁶

18 Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, Pb. L 141/1.

19 De *Eigenheimzulage* lag vervat in par. 2, eerste lid, eerste zin, *Eigenheimzulagengesetz* (Duitse wet inzake de subsidie voor eigen woning) in de versie van 1997, zoals gewijzigd bij het *Haushaltsbegleitgesetz* 2004 (begeleidende begrotingswet 2004)

20 *Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage* van 22 december 2005 (wet houdende intrekking van de eigenwoningssubsidie, BGBl. 2005 I, p. 76.

21 § 1 van het *Einkommensteuergesetz* (Duitse wet inzake de inkomstenbelasting), in de versie van het BGBl. 2002 I, blz. 4210 (hierna: „EStG”).

22 Schriftelijke vraag E-3846/02 van Ivo Jovanovski (PSE) en Wilfried Kuckelkorn (PSE) aan de Commissie. Zie: J. Feijen, “Bolkestein: Duitsland moet Eigenheimzulage verlenen aan grensarbeiders”, NTFR 2003, afl. 16, p. 679.

23 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A92002E003846>.

24 Hvl 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 2008, I-39, V-N 2008/10.6.

25 Hvl 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 2008, I-39.

26 Positief is wel dat in 2017 twee onderzoeken naar de positie van de grenswerknemers zijn verschenen:

- Rapport van de Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.
- H. Niesten, *Belastingvoordelen van de grensoverschrijdende economisch actieve EU-persoon* (diss. Maastricht en Hasselt), 2017.

3.5 De Sociale Zekerheid van de Niet-Standaard Werkende: een Nationale en Europese uitdaging

mr. dr. Saskia Montebovi

‘Toegang bieden tot sociale bescherming is van cruciaal belang voor de economische en sociale veiligheid van de beroepsbevolking en voor goed functionerende arbeidsmarkten die werkgelegenheid en duurzame groei creëren. Toch hebben steeds meer mensen vanwege de aard van hun arbeidsrelatie of van hun werk als zelfstandige onvoldoende toegang tot sociale bescherming.’²⁷

Nu steeds meer werkenden, zowel in Nederland als in andere lidstaten, niet meer als een standaard werknemer kunnen worden beschouwd, is het nuttig om de socialezekerheidsbescherming van deze groeiende groep niet-standaard werkenden te verkennen.²⁸ Wie zijn het? Welke bescherming hebben ze, welke bescherming missen ze en wat gebeurt er in een grensoverschrijdende werksituatie?

Men kan niet langer heen om de stijging van de nieuwe arbeidsvormen en arbeidsovereenkomsten zoals oproepwerk, deeltijdwerk, onregelmatig werk, werk op basis van vouchers, platformwerk, werk als (schijn) zelfstandige enzovoort.²⁹ De evolutie naar dit soort werkrelaties in de laatste twintig jaar zal op termijn de sociale en economische duurzaamheid, de financiële betaalbaarheid dus ook, van onze socialezekerheidsstelsels beïnvloeden en bedreigen.³⁰ Maar ook nu al lopen de werkenden, hun opdrachtgevers en ook de overheid tegen de grenzen aan van de huidige stelsels. Omdat de kwalificatie van de arbeidsverhouding zo complex kan zijn, is vaak ook nu al de socialezekerheidspositie van de niet-standaard werkende in het geding. Op grond van de huidige wetgeving én het gebrek daaraan worden de platformwerkers die via Uber, Deliveroo, Helpling, Werkspot, Foodora enz. hun werkzaamheden aanbieden en uitvoeren meestal als zelfstandigen gekwalificeerd. Dat heeft een directe invloed op hun socialezekerheidsbescherming, die voor zelfstandigen namelijk een stuk beperkter is dan voor werknemers. Ook blijken werkenden met een hoge arbeidsmobiliteit vaak te weinig socialezekerheidsrechten en -aanspraken te hebben, precies omwille van hun wisselend arbeidspatroon, al dan niet uitgevoerd in meerdere landen.

Dat gebrek aan een sluitend en transparant juridisch raamwerk voor de platformwerkers en de werkenden met een sterke arbeidsmobiliteit leidt, naast vrijheid en economisch gewin, ook tot wantoestanden, rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid, gebrekkige rechtsbescherming enz.³¹ In Nederland heeft minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beloofd tegen 2020 met een oplossing te komen en ook vanuit Europa worden initiatieven genomen, die echter niet dwingend zijn.³²

Zolang nieuwe wetgeving en voldoende jurisprudentie ontbreken, moeten we met de *bestaande* regels de *nieuwe* arbeidsrelaties kwalificeren en regelen. De voornaamste knelpunten zijn daarbij ten eerste, de beperkte uren of inkomsten uit de niet-standaard werkrelaties en de daaraan gekoppelde beperkte socialezekerheidscontributies en -opbouw; ten tweede, de diffuse scheiding tussen werknemer en zelfstandige waardoor ook schijnzelfstandigheid toeneemt; ten derde, de digitale revolutie waardoor werk en werkrelaties drastisch van karakter veranderen; ten vierde: de Europese regels uit de Verordeningen voor de sociale zekerheid (EG-Verordening 883/2004 en 987/2009). Die Europese regels gaan nog steeds uit van de fysieke aanwezigheid op een werkplek. Dat is niet alleen rigide ten opzichte van de werkenden in nieuwe arbeidsvormen zoals telewerk maar ook voor de hybride werkenden – zij die soms werknemer zijn, soms zelfstandige of ambtenaar en soms meerdere statuten en banen

27 Europese Commissie: Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1.

28 Voor de omschrijving en definitie van de niet-standaard werkende alsook de standaard arbeidsrelatie, zie de Grenseffectenrapportage waarop deze samenvatting is gebaseerd.

29 EC, Voorstel voor een Aanbeveling, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.2.

30 Zie ook EC, Voorstel voor een Aanbeveling, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1-2 en zie p.4 voor percentages over de soorten arbeidsrelaties.

31 Denk hierbij aan de situatie van werkenden bij Deliveroo, Uber, Helpling enz.

32 Zie voor Nederland: o.a. Regeerakkoord, 10 oktober 2017, p.22-26. Zie voor Europa: o.a. Europese Pijler van Sociale Rechten, Europese Agenda voor de deeleconomie, Commissie werkprogramma 2018, Witboek over de toekomst van Europa, Voorstel voor Aanbeveling sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Voorstel voor Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de EU.

combineren - en voor de tijdelijke contractanten die al dan niet vrijwillig afwisselend korte, tijdelijke werkrelaties aangaan en tussendoor soms in een juridisch vacuüm zitten. Zij die daarenboven afwisselend in woon- en werkland werken, zijn gebonden aan de Europese coördinatie-regels van de verordeningen die geschreven zijn in de tijd dat men één baan bij één werkgever had voor lange tijd.

In de Grenseffectenrapportage worden de Europese integratie, de duurzame ontwikkeling en de Euregionale cohesie verder geanalyseerd in het licht van niet-standaard werkenden zoals de telewerkers of thuiswerkers en de werkenden die meerdere, kortlopende arbeidsrelaties hebben, al dan niet bewust en vrijwillig gekozen.³³

Voor de thema's van de Europese integratie en de Euregionale cohesie is gewezen op de huidige (te) complexe werk- en arbeidsrelaties die niet door de huidige Europese coördinatieverordeningen ondervangen kunnen worden. Omdat de huidige aanwilsregels van de Verordeningen nog steeds het werklandbeginsel als hoofdregel hanteren én daarbij steunen op de fysieke aanwezigheid van de werkende, is telewerk of een combinatie van meerdere banen in meerdere landen, moeilijk inpasbaar en leidt dat tot ongewenste en onpraktische wijzigingen van toepasselijke wetgeving. De ene week is een telewerker bij wijze van spreken sociaal verzekerd in Nederland omdat daar de meeste werkuren worden gedraaid en de andere week zou de Duitse socialezekerheidswetgeving van toepassing moeten zijn omdat de werkende meer uren thuis in Duitsland werkt.³⁴ Dat is niet alleen voor de werkende onaantrekkelijk maar ook voor de werkgever. Op deze wijze wordt een werkgever namelijk niet meer erg gestimuleerd om gebruik te maken van het vrije verkeer van personen. Bovendien speelt de gelijke behandelingsproblematiek dan ook een rol. De werkgever die al zijn werknemers op gelijke wijze wil behandelen en ze allen onder de Nederlandse sociale zekerheid en arbeidsrechtelijke regels wil onderbrengen, moet rekening houden met de 25%-regel van de verordening. Als gevolg daarvan zal de werkende die 1 van de 3 of 2 van de 5 dagen thuiswerkt, niet langer sociaal verzekerd zijn volgens de wetgeving van de 'hoofdwerkplaats' of waar de werkgever is gevestigd, maar verzekerd worden volgens de socialezekerheidswetgeving van zijn woonplaats. En daarmee is de gelijke behandeling in wet- en regelgeving, ook door de werkgever vaak nagestreefd, in feite niet meer mogelijk ondanks het feit dat de werkomstandigheden thuis en bij de werkgever zo goed als gelijkaardig zijn via telewerk.

Kortom, de stijging van niet-standaard werkrelaties en de klusseneconomie, dragen in ieder geval niet bij aan de rechtszekerheid en duidelijkheid en vaak ook niet aan een fatsoenlijke rechtspositie van de niet-standaard werkende, zeker niet in een grensoverschrijdende werkrelatie. Zowel de huidige nationale wetgeving als de Europese verordeningen moeten aangescherpt of aangepast worden. Dat komt zowel de werkenden, de werkgevers als de overheid ten goede.

33 Zie ITEM Grenseffectenrapportage 2018, dossier sociale zekerheid, vanaf 2.3.2.

34 Dit is een versimpelde weergave aangezien meerdere factoren over een langere tijd meespelen. Zie ook EG-Verordening 883/2004 (art.11 en 13) en 987/2009 (art.6, 14 en 16).

3.6 Studentendossier: De mogelijke effecten van het 'Experiment gesloten cannabisketen' op de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas Noord

Saskia Marks

Gaia Lisi

Floor van der Meulen

Calumn Hamilton

Castor Comploj

Op 10 oktober 2017 werd in Nederland een uniek pilotproject gepresenteerd onder de noemer "Experiment gesloten cannabisketen". Dit pilotproject wordt geïntroduceerd om het huidige achterdeurprobleem aan te pakken. In het kader van dit project wordt gekeken naar de effecten van een potentiële legalisering van de productie van cannabis, in het bijzonder die op het terugdringen van de criminaliteit en op het verminderen van de nadelige gezondheidseffecten van de consumptie van marihuana van lage kwaliteit. Het pilotproject bestaat uit een experiment met een eindig, vooraf vastgesteld tijdsbestek waarin de teelt van cannabis onder strikte voorwaarden wordt gedecriminaliseerd. Het project zal plaatsvinden in zes à tien gemeenten in Nederland gedurende een periode van vier jaar. De exacte bewoording in het regeerakkoord is als volgt:

"Er komt wet- en regelgeving ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik. Het kabinet komt daartoe zo mogelijk binnen zes maanden met wetgeving. Deze experimenten worden uitgevoerd in een aantal (middel)grote gemeenten (zes á tien). Doel van de experimenten is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. De experimenten worden onafhankelijk geëvalueerd, waarna het kabinet beziet wat het te doen staat."

Deze studie voorziet in een *ex-ante* effectenbeoordeling van dit pilotproject voor twee Euregio's. De geografische focus van de afgebakende Euregio's is formeel bekend als Maas-Rijn en Rijn-Maas-Noord. De belangrijkste bevindingen kunnen worden ingedeeld in drie verschillende thema's, namelijk Europese integratie, duurzame/ socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

Met betrekking tot het thema Europese integratie kan worden gesteld dat het pilotproject de doelstellingen van vrij verkeer op grond van de EU-wetgeving niet zal bevorderen. Het feit dat specifieke gemeenten worden geselecteerd voor het pilotproject, zou kunnen worden beschouwd als een vorm van indirecte discriminatie jegens personen die diensten verlenen, zoals beschermd door de Europese wetgeving krachtens artikel 49 en 56 VWEU. Aangezien er echter gegronde redenen lijken te zijn voor de schending van de EU-wetgeving (d.w.z. vermindering van de georganiseerde criminaliteit en verbetering van de kwaliteit van in coffeeshops verkochte wiet), zou de nieuwe wetgeving op grond van de redelijkheidsregel gerechtvaardigd kunnen zijn. De geteelde cannabis kan niet vrij worden geëxporteerd en de selectie van telers zou dus mogelijk een inbreuk kunnen vormen op de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening.

De analyse van de mogelijke effecten van een dergelijk beleid op macro-economisch niveau in de Euregio is van cruciaal belang voor de reikwijdte van deze effectenbeoordeling. Hoewel het decriminaliseren van de productie van cannabis zelf op nationaal niveau reeds een krachtig effect zou kunnen hebben op de werkgelegenheidstrends en de belastinginkomsten, zou dit effect in de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas-Noord nog verder versterkt kunnen worden vanwege de nabijheid van de buurlanden Duitsland en België. Met name in de Euregio wordt met de deelname aan het pilotproject gestreefd naar vermindering van het drugstoerisme en de overlast vanuit deze landen. Hoewel de drugoverlast in de stad Maastricht in de loop der jaren is afgenomen van 58 naar 39 procent, blijft deze relatief hoog ten opzichte van de rest van Nederland.

Ten aanzien van de socio-economische ontwikkeling zal de nieuwe wetgeving waarschijnlijk een gunstig effect hebben. Alleen al in 2015 zijn er in heel Nederland bijna 6000 illegale cannabisplantages in beslag genomen. Volgens de Nederlandse politie was dit naar schatting slechts een vijfde van het totaal. Aangezien 6,55 procent van de Nederlandse bevolking in de Euregio woont, zou dit impliceren dat er bijna 2000 telers actief zijn in de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas-Noord, ervan uitgaande dat de mate van illegale cannabisteelt en de daarmee samenhangende opbrengsten in Nederland onafhankelijk is van de geografische locatie. In combinatie met een schatting van het CBS dat er in Nederland € 450 miljoen wordt uitgegeven aan illegaal geproduceerde marihuana, of

proportioneel € 29,5 miljoen in de Euregio, zou dit betekenen dat de decriminalisering van de marihuana-productie in Nederland naar schatting maximaal € 100 miljoen per jaar aan potentiële belastinginkomsten kan opleveren, proportioneel € 6,55 miljoen in de Euregio. Indien de teelt van cannabis in Nederland gedoogd zou worden, zou dit bovendien een jaarlijkse bijdrage van € 6000-8000 betekenen voor elke werknemer die actief is in de cannabisindustrie, ervan uitgaande dat deze werknemer momenteel een toegevoegde waarde heeft die dicht bij de gemiddelde toegevoegde waarde in Nederland ligt.

Met betrekking tot het thema Euregionale cohesie werd vastgesteld dat de teelt, handel, verkoop en consumptie van cannabis in de betrokken jurisdicties (Nederland, Duitsland en België) illegaal is, maar dat het bezit en de teelt van kleine hoeveelheden cannabis in alle drie de jurisdicties worden gedoogd. De discrepanties tussen de verschillende wettelijke kaders zullen als gevolg van het pilotproject alleen maar groter worden. Daarnaast komen de verplichtingen uit hoofde van het internationale juridische kader onder druk te staan door de teelt van cannabis op grotere schaal mogelijk te maken. De mogelijke onverenigbaarheid met internationale verplichtingen wordt echter ondervangen door de experimentele en tijdelijke aard van het experiment. Tot slot werd er in het dossier op gewezen dat de kans bestaat dat België en Duitsland naar aanleiding van dit experiment de grenscontroles zullen intensiveren om de illegale teelt van en handel in cannabis tegen te gaan.

Het is dan ook duidelijk dat het pilotproject, hoewel het slechts een nationaal cannabisbeleid betreft, gevolgen kan hebben voor Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas-Noord in termen van Europese integratie, duurzame/socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 en 2017

Een van ITEM's belangrijkste taken is het uitvoeren van jaarlijkse Grenseffectenrapportages. Met deze rapportages wil ITEM inzicht geven in de effecten van nieuwe wetgeving en beleidslijnen op grensregio's en hoe bestaande wetgeving en beleidslijnen grensregio's beïnvloeden. ITEM begon hiermee in 2015 en heeft sindsdien drie Grenseffectenrapportages succesvol afgerond. Deze rapportage is de nieuwste editie van de Grenseffectenrapportage. De succesvolle voltooiing van deze Grenseffectenrapportage is voornamelijk te danken aan de inspanningen van de onderzoekers van de Universiteit Maastricht. Hun inzet resulteerde in waardevol onderzoek naar de effecten van wetgeving en beleidslijnen op grensregio's.

De impact en het succes van de ITEM Grenseffectenrapportages is echter niet uitsluitend beperkt tot het bieden van een nuttige bijdrage aan het wetenschappelijke debat rondom grensregio's. ITEM's Grenseffectenrapportage is gericht op beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau die beslissingen nemen aangaande grensregio's. De rapportage draagt bij aan het politieke debat door bestaande of toekomstige grenseffecten te helpen herkennen. In deze context hebben de rapporten van 2016 en 2017 bewezen dat ze een solide basis bieden voor verdere actie en verder onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit.

Het dossier over sociale zekerheid van de ITEM Grenseffectenrapportage 2016 leidde bijvoorbeeld tot de organisatie van een werkgeverssymposium in samenwerking met Holland Expat Centre South, Grensinfopunt Maastricht en City Deal Eurolab. Datzelfde dossier resulteerde bovendien in een deskundigenworkshop over het voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordeningen 883/2004 en 987/2009 in Brussel. Tegelijkertijd startte ITEM naar aanleiding van dossier 2 van de effectenbeoordeling een haalbaarheidsstudie voor een "grensregionale beroepenkaart".

De beoordeling van 2017 heeft bewezen dat deze een nog bredere basis voor actie kan vormen. Wederom leidde het dossier over sociale zekerheid tot follow-upacties. ITEM gaf een reactie op de Detacheringsrichtlijn aan de rapporteur van het Europees Parlement. Het dossier over de Duitse tolheffing voor personenauto's werd opgepikt door de media en leidde tot een interview in het radioprogramma 'BNR Spitsuur'. Ook werd het dossier genoemd in de effectenbeoordeling die werd uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De juridische analyse die is opgenomen in het dossier over de Duitse tolheffing voor personenauto's van de ITEM Grenseffectenrapportage droeg voor een deel bij aan het besluit van Nederland om zich bij Oostenrijk te voegen in de zaak die bij het Europese Hof van Justitie tegen Duitsland is aangespannen.

Toch zijn niet alleen de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportages reden tot follow-upacties; de methode die wordt gebruikt in de Grenseffectenrapportage kwam ook in de publiciteit. De methode die is toegepast door ITEM en zijn onderzoekers werd bijvoorbeeld als best practice aangeduid door het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie in de publicatie *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU (september 2017)*. De erkenning die ITEM kreeg, leidde tot verdere samenwerking tussen het expertisecentrum en de Europese Commissie. In het bijzonder werkt ITEM met DG Regio aan de ontwikkeling van een Europese grenseffectenbeoordelingsmethode.

Daarnaast werden de methode die is toegepast in ITEM's Grenseffectenrapportage en de bevindingen die voortvloeiden uit de afzonderlijke dossiers, gepresenteerd tijdens verschillende evenementen in 2017. Er werden onder andere presentaties gegeven tijdens het congres van de *European Council of Spatial Planners* in Boedapest, tijdens een vergadering van het GROS-netwerk, tijdens een bijeenkomst van Euregiodirecteuren, bij de start van het initiatief voor het stimuleren van groei van de Europese Commissie, tijdens een congres dat werd georganiseerd door het Euro-Instituut, tijdens een vergadering voor vertegenwoordigers van Belgisch-Limburg, tijdens een vergadering met het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken en tijdens vergaderingen met leden van de Eerste Kamer en de Provinciale Staten voor Limburg.

Naast het geven van presentaties over de methode en inhoud van de ITEM Grenseffectenrapportage, promoot ITEM ook de toepassing van effectenbeoordelingen in het algemeen. Als groot voorstander van regelmatige,

grensspecifieke, bottom-up effectenbeoordelingen heeft ITEM zich uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries.

Tot slot besteedt ITEM steeds meer aandacht aan de *ex ante* identificatie van grenseffecten van voorgestelde wetgeving en beleidslijnen. ITEM heeft een quickscan geïntroduceerd om te bepalen of een voorschrift of maatregel een bepaalde impact heeft op grensregio's. Dit initiatief biedt een eigen methode die kan worden toegepast om in te schatten in hoeverre een bepaald thema verder moet worden beoordeeld wat betreft de grenseffecten. In 2017 voerde ITEM twee quickscans uit. Een van deze quickscans was gericht op het analyseren van het regeerakkoord en de andere onderzocht de grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief. Zoals de Grenseffectenrapportage van dit jaar aantoonde, werden twee thema's van deze quickscans (de verhoging van het lage btw-tarief en het experiment met betrekking tot legale wietteelt) in dossiers opgenomen.

In de toekomst blijft ITEM zich in Grenseffectenrapportages richten op het in kaart brengen van de effecten van internationale, Europese, nationale en regionale wetgeving en beleidslijnen. Het expertisecentrum is bovendien van plan de methoden van zijn Grenseffectenrapportages en quickscans verder te ontwikkelen en kijkt ernaar uit dit te doen in samenwerking met zijn partners, stakeholders en onderzoekers.

Lijst van onderzoekers

Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn (Dossier 3)

Directeur ITEM/Universitair hoofddocent/Professor
Grensoverschrijdend fiscaal pensioenrecht

Castor Comploj (dossier 6)

Student UM – SBE

Prof. dr. Frank Cörvers (dossier 1)

Universitair hoofddocent
Arbeidsmarktprognose, Geografische mobiliteit, Demografische ontwikkelingen, Krimpene regio's, Vraag op regionale arbeidsmarkt

Sem Duijndam (dossier 2)

Student UM – FASoS

Calumn Hamilton (dossier 6)

Student UM – SBE

mr. Sander Kramer (dossier 3)

ITEM promovendus
Grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en communicatie

Gaia Lisi (dossier 6)

Student UM – FoL

Saskia Marks (dossier 6)

Student UM – FoL

Floor van der Meulen (dossier 6)

Student UM – FoL

mr. dr. Saskia Montebovi (dossier 5)

Universitair docent
Arbeidsrecht en (Europese) sociale zekerheid

mr. dr. Hannelore Niesten (dossiers 3 en 4)

Onderzoeker
Europese regelgeving, Europese en internationale fiscaliteit, grensoverschrijdende economisch actieve EU-persoonen

Kars van Oosterhout, MSc (dossier 1)

Junior onderzoeker
Onderwijs sociologie, geografische mobiliteit van studenten

Johan van der Valk (dossier 2)

Statisticus
Labour Force Survey

Prof. dr. Maarten Vink (dossier 2)

Hoogleraar
Politieke wetenschap, politieke sociologie, vergelijkende methoden, migratie, burgerschap, integratie van immigranten, europeanisering

Met dank aan de Werkgroep Grenseffectenrapportage:

drs. Veronique Eurlings – ITEM

Lavinia Kortese, LL.M. – ITEM

Jan Merks – NEIMED

Jan Schlievert – Euregio Maas-Rijn

Martin Unfried – ITEM

Johan van der Valk – CBS

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

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht
Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

www.maastrichtuniversity.nl/item

