

Grenseffectenrapportage 2017

Dossier 3: Sociale zekerheid



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2017

Dossier 3: Sociale zekerheid

mr. dr. Saskia Montebovi

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
2.	Doelstellingen & Methode.....	2
2.1	Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-post of Ex-ante.....	2
2.2	Afbakening	2
2.3	De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier	3
2.3.1	De Onderzoeksthema's van Dossier Grensoverschrijdende Sociale Zekerheid.....	3
2.3.2	Dossier Grensoverschrijdende Sociale Zekerheid: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's:.....	4
3.	Evaluatie Thema Europese Integratie	5
3.1	Europese integratie en langdurige zorg.....	5
3.2	Europese integratie en werkloosheidsuitkeringen	6
3.3	Europese integratie en gezinsuitkeringen	10
3.4	Europese integratie en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers	11
4.	Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling	12
5.	Evaluatie Thema Euregionale cohesie	12
5.1	Euregionale cohesie en langdurige zorg	12
5.2	Euregionale cohesie en werkloosheidsuitkeringen	13
5.3	Euregionale cohesie en gezinsuitkeringen.....	16
5.4	Euregionale cohesie en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers	16
6.	Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief.....	17
6.1	Inhoudelijke conclusies	17
6.2	Toekomstperspectief	20

3. Sociale Zekerheid

Moving and working in another EU country is a fundamental right of all EU citizens and a cornerstone of the Single Market. Free movement would not be possible without EU rules on coordination of social security.¹ It is in the interest of all parties that the social security coordination rules allow ‘full exercise of citizens’ rights whilst making the requirements of Member States clear, manageable and efficient’.²

1. Inleiding

In december 2016 lanceerde de Europese Commissie in het kader van het ‘Pakket Arbeidsmobiliteit’ een *wijzigingsvoorstel voor de coördinatieverordeningen 883/2004 en 987/2009*.³ Deze verordeningen maken grensoverschrijdende arbeid, studie, wonen en zorg mogelijk door de nationale socialezekerheidsstelsels ongemoeid te laten en tegelijkertijd aanwijfsregels te bepalen die de toepasselijke wetgeving in elke grensoverschrijdende situatie aanduiden.⁴ Naar het voorstel tot wijziging van de Europese socialezekerheids- en detachingsregels werd al enkele jaren uitgekeken, door zowel het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de verschillende stakeholders. In deze grenseffectenrapportage staan de socialezekerheidsregels centraal en wordt de herziening van de detachingsrichtlijn verder niet besproken.⁵

De huidige coördinatierregels gelden sinds mei 2010 en een update is nodig. De regels blijken *niet* meer aangepast aan de sociale en economische Europese arbeidsmarkt, aan de nationale socialezekerheidsstelsels én aan de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Door deze herziening van de verordeningen wil de Commissie enerzijds *simple(re), eerlijke(re), efficiënte(re) en duidelijke(re) regels* creëren en anderzijds de financiële en administratieve *lasten tussen lidstaten beter verdelen*.⁶ Het onderliggende doel van de modernisering is het vrije verkeer van werknemers te (blijven) vergemakkelijken. De voorgenomen wijzigingen passen ook bij het *nieuwe Europa* waar

¹ European Commission: Social Security Coordination, guiding principles and rules: zie ec.europa.eu.

² European Commission staff working document (SWD(2015) 460 final), p.108.

³ Pakket Arbeidsmobiliteit (Labour Mobility Package): deze term is onderdeel van de Werkprogramma’s 2015 en 2016 van de Europese Commissie en verwijst naar het streven tot een betere arbeidsmobiliteit en de aanpak van misbruik door onder andere een betere coördinatie van de socialezekerheidssystemen en door een herziening van de detachingsrichtlijn; zie <http://www.europarl.europa.eu> (geraadpleegd 26 juni 2017). Zie ook Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad, 13 december 2016, COM(2016) 815 final.

⁴ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.* L.166 van 30 april 2004, p.1 (zoals nadien ook gewijzigd) en Verordening (EG) nr.987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr.883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.* L284/1 van 30 oktober 2009 (zoals nadien gewijzigd). Verder in de tekst worden deze verordeningen aangeduid als EG-VO 883/2004 en EG-VO 987/2009.

⁵ De Detacheringsrichtlijn 69/71/EG van het Europees Parlement en de Raad *betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten* dateert van 16 december 1996 en is ook aan een update toe. Over de Herziening van de Detacheringsrichtlijn echter konden de EU-ministers van Sociale Zaken op 15 juni 2017 geen akkoord bereiken. In het najaar van 2017 wordt hierover verder onderhandeld.

⁶ Zie COM(2016) 815 final, p.2-4.

Juncker, als kandidaat Voorzitter van de EC, op 15 juli 2014 naar verwees in zijn openingstoespraak 'Een nieuwe start voor Europa'.⁷

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen voor de sociale zekerheid zijn gericht op de langdurige zorg, de werkloosheidsuitkeringen, de gezinsuitkeringen en de sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers.⁸ Dit jaar, in 2017, wordt op nationaal en Europees niveau verder gedebatteerd en worden de wijzigingen en hun effecten grondig bestudeerd. Van sommige wijzigingen zijn de effecten op de *grensregio's* groter dan voor andere. Zo zal in de Nederlandse grensregio de invloed van de gewijzigde werkloosheidsregels groter dan zijn die van de gezinsbijslagen. Deze grenseffectenrapportage beoogt meer inzicht in de voorgestelde wijzigingen te geven.

2. Doelstellingen & Methode

2.1 Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-post of Ex-ante

Aangezien deze grenseffectenbeoordeling gericht is op de voorgestelde wijzigingen van de verordeningregels heeft ze een *ex ante*-karakter. Het zijn voornamelijk de negatieve grenseffecten, namelijk de knelpunten en lacunes, van de geplande wijzigingsvoorstellen die worden bestudeerd. Of de voorstellen inderdaad ook wetgeving worden – en in welke vorm – zal waarschijnlijk in de loop van 2018 duidelijk worden.

2.2 Afbakening

De betekenis van 'het grensgebied' in dit dossier is ruim. Het gaat niet alleen om de grensregio aan de Nederlandse kant, maar om de grensoverschrijdende gebieden. Deze zijn strikt genomen niet gekoppeld aan bepaalde Euregio-gebieden of andere definities van een grensgebied maar omvatten alle gebieden waar grensoverschrijdende arbeid zich manifesteert. Dat kan bij kleine lidstaten, zoals Nederland of België, over het hele grondgebied gebeuren maar vanzelfsprekend zal dagelijks grensverkeer meer voorkomen in de grensstreken van lidstaten dan bijvoorbeeld in het hart van het land. In dit dossier kan grensgebied dus ruim worden geïnterpreteerd: het gaat om het grondgebied waar dagelijkse grensarbeid plaatsvindt (bijvoorbeeld Nederland-Duitsland) alsook om gebieden met arbeidsmigratie met een groter bereik (bijvoorbeeld de combinatie van werkstaat Nederland en woonstaat Spanje of Polen).

Ondanks de grote inspanningen die de EU doet om de arbeidsmobiliteit te faciliteren en te promoten, blijft het percentage EU-burgers dat als werknemer of als zelfstandige daadwerkelijk de grens overgaat voor werk relatief laag. Slechts 0,9% van alle werkenden in de EU maakt gebruik van deze mogelijkheid. In sommige streken, zoals in grensgebieden van Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, België en Nederland, ligt het aantal grensoverschrijdende werkers echter ruim boven dit percentage.⁹ Het is precies daarom dat grenseffectenrapportages nuttig zijn en dat de grensgebieden bijzondere aandacht verdienen. Kortom, in deze rapportage omvat de definitie van grensgebied het grondgebied waar grensoverschrijdende arbeid voorkomt en dat gescheiden is door de landsgrenzen.

⁷ Zie ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_nl; prioriteit nr.4.

⁸ Naast deze vier hoofdthema's zijn er ook technische wijzigingen, die verder niet ter sprake komen.

⁹ Eurostat, Statistics on commuting patterns at regional level, ec.europa.eu/Eurostat (geraadpleegd 10 juli 2017); en Benelux Unie, Secretariaat-Generaal, *Benelux, Kerncijfers en trends 2014*, p.41. Hieruit blijkt ook dat grensarbeid in de Benelux, Frankrijk en Duitsland 37% omvat van alle grensoverschrijdende mobiliteit binnen de EU.

Een andere afbakening betreft het onderzoeksobject: het gaat om grensoverschrijdende sociale zekerheid toegespitst op vier terreinen: langdurige zorg, werkloosheidsuitkeringen, gezinsuitkeringen en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers.

2.3 De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier

2.3.1 De Onderzoeksthema's van Dossier Grensoverschrijdende Sociale Zekerheid

De ITEM-Grenseffectenrapportages zijn veelal opgebouwd rond de volgende drie thema's: Europese integratie, duurzame/socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

In dit dossier van de grensoverschrijdende socialezekerheidsregels lenen thema 1 en 3 zich het meest voor de verdere analyse. Thema 2, de duurzame ontwikkeling in grensoverschrijdend perspectief, is moeilijk te meten zonder gerichte cijfers.¹⁰

Wat thema 1 aangaat, de Europese integratie, wordt bestudeerd welke grensoverschrijdende effecten burgers en ondernemingen – in dit geval werknemers en werkgevers – door de nieuwe maatregelen ondervinden in het kader van de Europese vrijheden, het Europees burgerschap en non-discriminatie. Ervaren grensoverschrijdende werknemers door de voorgestelde regels bijvoorbeeld discriminatie ten opzichte van collega's die wonen en werken in eenzelfde lidstaat? Of hebben werkgevers last van barrières tegen het vrije verkeer binnen Europa?

Thema 3, de Euregionale cohesie, is gericht op de samenwerking van overheden, burgers en ondernemers vanuit een Euregionaal perspectief. Hier kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de samenwerking tussen nationale werkloosheidsinstanties of zorgkantoren, die al dan niet belast wordt door de nieuwe maatregelen.

Hierna komen voor de Europese integratie (thema 1) en Euregionale cohesie (thema 3) de wijzigingsvoorstellen van de EG-Verordeningen ter sprake. In elk van de twee thema's keren de vier reeds genoemde socialezekerheidsuitkeringen terug voor zover dat gestaafd kan worden door cijfers of een goede ex-ante analyse. Het commissievoorstel tot wijziging van de EG-verordeningen 883/2004 en 987/2009, (EC, COM(2016) 815 final van 13 december 2016) is gebaseerd op een uitgebreid effectenrapport (impact assessment) waarin bij elke wijziging een aantal opties worden afgewogen en waarvan één optie in het wijzigingsvoorstel is opgenomen.¹¹

¹⁰ Gedetailleerde cijfers over de aantallen uitkeringen of de bedragen die grensoverschrijdend verstrekt worden, zijn niet beschikbaar of niet op korte termijn te realiseren (navraag bij CBS, mei 2017). Ook het Europees Comité van de Regio's betreurt het gebrek aan betrouwbare informatie en gegevens, meer bepaald over het aantal grensarbeiders in de zin van de EG-Verordening 883/2004, zie Europees Comité van de Regio's, *werkdocument, Commissie Sociaal Beleid, Onderwijs, Werkgelegenheid, Onderzoek en Cultuur; Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels*, 13^e vergadering commissie SEDEC, 31 maart 2017, p.5.

¹¹ Zie voor de verschillende opties per wijzigingsvoorstel: EC, *Impact Assessment, accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*, SWD(2016) 460 final, 13 December 2016.

2.3.2 Dossier Grensoverschrijdende Sociale Zekerheid: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's:

In de onderstaande tabel komen voor de Europese integratie (thema 1) en Euregionale cohesie (thema 3) de vier onderzoeksobjecten ter sprake. In elk van die twee thema's keren dus de vier reeds genoemde socialezekerheidsuitkeringen terug.

Thema	Principes	Benchmark	Indicatoren
Europese integratie	<p>vrije verkeer van personen <i>art.45 VWEU;</i> <i>art.48 VWEU (=basis voor de coördinatieverordening);</i> <i>overweging 3 EG-VO 883/2004;</i> <i>overweging 2 en13 EG-VO 987/2009;</i></p> <p>gelijke behandeling <i>artt.18 en 19 VWEU;</i> <i>overweging 5 en 8 EG-VO 883/2004; artt.4 en 7 EG-VO 883/2004</i></p> <p>Europees burgerschap <i>Art.20 VWEU</i></p> <p>Verblijfsrichtlijn 2004/38</p>	<ul style="list-style-type: none"> - langdurige zorg over grenzen heen zonder (veel) hinder voor belanghebbenden; - werkloosheidsregelingen: geen misbruik van regels, geen nadeel van regels - gezinsuitkeringen: nvt voor Nederland - uitkeringen voor economisch niet-actieve EU-burgers: balans tussen vrije verkeer en voorkomen van misbruik en onevenredige belasting van sommige lidstaten 	<ul style="list-style-type: none"> - langdurige zorg: nagaan of (en hoeveel) mensen gehinderd worden in hun recht op grensoverschrijdende zorg - werkloosheidsuitkeringen: waar zit het oneigenlijk gebruik? Hoe te meten? Wanneer is er nadeel van de regel? Hoe te meten? - gezinsuitkeringen: nvt - sociaal toerisme: bestaat het en waar situeert zich dat?
Duurzame ontwikkeling /socio-economische ontwikkeling	o.a. art.3, lid 3 VEU	nvt	nvt

Thema	Principes	Benchmark	Indicatoren
Euregionale cohesie	<p>Loyale samenwerking: art. 4 VEU</p> <p>Nauwere samenwerking tussen lidstaten: art.20 VEU; overweging 2, 8, 9 van EG-VO 987/2009; hoofdstuk II van EG-VO 987/2009</p> <p>Europa 2020-strategie</p> <p>Focus van de EC op sociale cohesie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - langdurige zorg: betrokken lidstaten en zorginstanties kunnen grensoverschrijdende zorgdossiers correct en tijdig afhandelen - gezinsuitkeringen: correcte uitvoering ondanks complexiteit - werkloosheidsregelingen: eerlijke lastenverdeling tussen lidstaten en geen misbruik - uitkeringen voor economisch niet-actieve EU-burgers: mobiliteit EU-burgers garanderen en tegelijk misbruik door sociaal toerisme voorkomen 	<ul style="list-style-type: none"> - langdurige zorg: verduidelijking van definitie en omvang van langdurige zorg - gezinsuitkeringen: hoe groot is het verschil tussen NL en andere lidstaten - werkloosheidsuitkeringen: o.a. goede verdeling van overheidsinspanningen voor uitkeringsgerechtigden in eigen land en zij die gebruik maken van de exportregeling. - uitkeringen voor economisch niet-actieve EU-burgers: is er misbruik en hoe te meten?

3. Evaluatie Thema Europese Integratie

3.1 Europese integratie en langdurige zorg

In de huidige verordeningen 883/2004 en 987/2009 ontbreken specifieke coördinatieregels voor langdurige zorg en wordt deze zorg volgens de algemene regels van ziekte geregeld (hoofdstuk 1 van titel III van EG-Verordening 883/2004). Dat houdt in dat enerzijds *zorg* geleverd wordt (benefit in kind) in de woon- of verblijfstaat, op kosten van de bevoegde staat waar de betrokkene verzekerd is. En anderzijds worden de *uitkeringen* voor langdurige zorg (benefits in cash) betaald door de staat waar betrokkene verzekerd is en van daaruit geëxporteerd naar de woon- of verblijfstaat in de EU. Ondanks deze bestaande praktijk heerst er onduidelijkheid, rechtsonzekerheid en een verschil in interpretatie over langdurige zorg. Daardoor worden soms geen of soms dubbele uitkeringen betaald.¹²

¹² Zie ook COM(2016) 815 final, p.2-3.

Een uitvoerig onderzoek van trESS geeft aan waar de complexiteit van het probleem bij langdurige zorg zit: de verschillen in de nationale systemen en het gebrek aan een gemeenschappelijk concept maken coördinatie erg moeilijk en met een algemene oplossing blijven onopgeloste zaken en lacunes bestaan.¹³ Het is duidelijk dat de huidige regels niet voldoen en dat aanpassing van de verordeningen nodig is. Bovendien wordt langdurige zorg steeds vaker grensoverschrijdend geleverd of aangevraagd en zijn bij de zorg van één persoon vaak meerdere zorgverleners betrokken hetgeen de kring rondom de belanghebbende groter maakt dan enkel de betrokken uitkeringsgerechtigde met een uitkering (benefit in cash) of verstrekking (benefit in kind). Het gebrek aan definitie, de verschillende interpretatie en de invulling van het concept 'langdurige zorg' door lidstaten alsook het gebrek aan een duidelijk rechtskader komen het vrije verkeer van personen niet ten goede. Ook het burgerschap en gelijke behandeling staan op gespannen voet met de huidige regeling rondom langdurige zorg. Een invulling en aanpassing van de huidige regeling is nodig en gewenst.

Door de **wijzigingsvoorstellen** wordt een afzonderlijk hoofdstuk toegevoegd, een definitie geformuleerd en een lijst van langdurige zorgprestaties opgesteld. Doel van deze aanpassingen is te komen tot een duidelijke en geschikte regeling, meer juridische zekerheid en transparantie alsook een betere verdeling van de lasten tussen de lidstaten. De ex-ante analyse brengt hier geen grote negatieve effecten aan het licht, aangezien de bestaande praktijk wordt behouden maar in een apart juridisch kader wordt ingebed. Wel moet nog opgemerkt worden dat verschillende landen, via hun delegaties, hebben aangegeven dat de definitie van prestaties bij langdurige zorg niet altijd duidelijk is.¹⁴ Wellicht dat een herformulering van de definitie, bij de vervolgbesprekingen, meer duidelijkheid zal brengen. Als ook dat verbeterd is, dan zal het wijzigingsvoorstel rondom de langdurige zorg de Europese integratie, vooral vanuit het perspectief van de burgers, dienen. Het vrije verkeer van EU-persoon, het burgerschap en de non-discriminatie ten opzichte van niet-grensoverschrijdende personen zal namelijk een positieve stimulus krijgen door de extra regels en duidelijkheid rondom langdurige zorg.

3.2 Europese integratie en werkloosheidsuitkeringen

De **huidige** werkloosheidsregels zijn (vaak) omstreden, worden door de lidstaten, de werknemers en werkgevers niet altijd als fair en/of duidelijk ervaren en ze zijn fraudegevoelig (zie verder bij moment van aanspraak). Ook hebben de werkloosheidsregels een *status aparte*. Waar voor de andere uitkeringen die zijn gebaseerd op werken, geldt dat de uitkering afkomstig is uit het land waar de contributies zijn betaald, wijkt de werkloosheidsregeling soms af van dit principe. Destijds is namelijk afgesproken dat bij werkloosheid van *grensarbeiders* niet het laatste werkland de uitkering betaalt, maar wel het *woonland* (artikel 65 EG-VO 883/2004).

Daarnaast geldt een *bepaalde exportmogelijkheid* van drie (soms zes) maanden voor de werklozen die werk willen gaan zoeken in een andere EU-lidstaat (artikel 64 EG-VO 883/2004). In 2013 en 2014 heeft ongeveer 0,1% van alle werklozen (27.000) gebruik gemaakt van de exportregeling.¹⁵ Sinds mei 2010 is bovendien bepaald dat tussen woon- en werkland een *restitutieregeling* geldt van drie

¹³ trESS, *Analytical Study 2012*, Legal Impact Assessment for the Revision of Regulation 883/2004 with regard to the coordination of long term care benefits, by Y.Jorens, B. Spiegel, J.C. Fillon, G. Strban, p.5/156, www.trESS-network.org.

¹⁴ Zie Bijlage III, Verslag van de Raad van de Europese Unie, van het voorzitterschap (Malta) aan het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad, Interinstitutioneel dossier: 2016/0397 (COD), 2 juni 2017.

¹⁵ EC, Social Security Coordination: statistieken over het aantal U2-documenten (SED U008), bron: J. Pacolet & F. De Wispelaere, *Export of unemployment benefits – PD U2 Questionnaire*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, June 2014, 25p.

maanden. Hierdoor is het voormalige werkland verplicht de werkloosheidsuitkering (voor de eerste drie, soms vijf maanden) te vergoeden (artikel 65, lid 6 en lid 7 EG-VO 883/2004).

Een ander element bij de werkloosheidsregeling is het *moment van aanspraak* op de werkloosheidsuitkering. Dat is al jaren een punt van discussie. Zowel de uitvoeringsorganen, de overheid als de 'eerlijke' EU-burgers ervaren de praktijk onder de huidige regels soms als oneerlijk. Artikel 6 van basisverordening 883/2004 voorziet in de *samentellingsregel*. Die geldt als één van de fundamentele principes van het coördinatieright omdat het EU-burgers de garantie biedt dat hun verzekeringstijdvakken, tijdvakken als werknemer of als zelfstandige of woontijdvakken uit andere lidstaten behouden blijven en zelfs meetellen in de nieuwe lidstaat waar ze zich vestigen voor wonen of werken. Het probleem zit in de toepassing van de regel. Daar blijkt geen afstemming te zijn tussen lidstaten. Voor werkloosheid wordt artikel 6 gespecificeerd in artikel 61 van EG-VO 883/2004. Sommige lidstaten beperken zich tot de 1-dagsregel. Dat houdt in dat iedere EU-burger die in zijn laatste werkland minimaal één dag gewerkt heeft, zich kan beroepen op de samentelling van verzekeringstijdvakken met andere landen en dan toch de werkloosheidsuitkering van de laatste werkstaat – waar misschien maar één dag is gewerkt – kan aanvragen.¹⁶ Na één dag werken in lidstaat A kan de EU-burger zich beroepen op de werkloosheidsuitkering uit die lidstaat A voor een periode waarin alle werktijdvakken van andere lidstaten ook meetellen voor het bepalen van de duur van de uitkering. De hoogte van de werkloosheidsuitkering wordt (enkel) bepaald door de wetgeving van lidstaat A, onafhankelijk dus van lagere of kortere werkloosheidsuitkeringen uit lidstaten B en/of C waar gewerkt is. Andere lidstaten interpreteren de voorwaarde van werken zó dat er wel een zekere periode van werken in de laatste werkstaat moet zijn vooraleer de samentellingsregel van kracht wordt. In de praktijk leidt die verschillende interpretatie en toepassing tot ongewenste effecten. Het vrije verkeer van personen wordt op die manier namelijk niet alleen door de kansen op werk gestimuleerd (positief effect) maar ook door het feit dat sommige landen al heel snel een werkloosheidsuitkering toekennen (negatief effect).

Door de **wijzigingsvoorstellen** worden de werkloosheidsregels op verschillende vlakken aangepast.

Ten eerste, de *restitutieregeling* wordt afgeschaft (zie verder onder 5.2).

Ten tweede wordt de *export* van werkloosheidsuitkeringen uitgebreid. Waar de huidige regel voorziet in een mogelijke export van drie maanden (maximaal zes), verruimt het wijzigingsvoorstel de exporteerbaarheid naar zes maanden (en een optie tot het einde van de uitkeringsperiode). Dat betekent dat iemand met een Nederlandse werkloosheidsuitkering bij het zoeken naar werk in een andere lidstaat zijn uitkering mag meenemen voor zes maanden (of langer als zijn uitkering nog doorloopt). Op het eerste zicht lijkt deze maatregel de burger – en de overheid – te dienen. Wat kan er tegen zijn om iemand naar werk te laten zoeken? Maar de dieperliggende vraag is of deze maatregel ook ondersteunt waarvoor ze ingesteld wordt. Is het zo dat werk zoeken in het buitenland vaak ingezet wordt en zo ja, leidt dat tot meer (kansen op) werk? Er is in het voorstel geen onderzoek aangehaald waaruit blijkt dat deze maatregel nuttig zal zijn en leidt tot eerlijkere wetgeving. Integendeel, het is algemeen geweten dat de export van werkloosheidsuitkeringen ook in de huidige vorm (3 tot 6 maanden) al tot misbruik en wantrouwen leidt. Het controleren van de werkloze die in het buitenland zegt werk te zoeken, is namelijk geen sinecure. Bovendien zetten lidstaten de beperkte middelen en mensen liever in voor nationale controle en beleid. Daarom kan

¹⁶ De samentellingsregel staat in art.6 van EG-VO 883/2004. België is zo'n lidstaat die de ééndagsregel toepast.

gesteld worden dat deze voorgestelde maatregel – een langere exporteerbaarheid van werkloosheidsuitkeringen – niet vanzelfsprekend leidt tot een eerlijkere en efficiëntere regel. Ook het Europees Comité van de Regio's waarschuwt ervoor dat de exportverlenging, die zij in principe wel toejuicht, niet mag leiden tot minder inspanningen door de werkzoekenden.¹⁷ Wat de grenseffecten betreft, durf ik te stellen dat in de relatie Nederland-België-Duitsland niet veel knelpunten te verwachten zijn. Maar in de relatie met andere landen, verder weg en minder bezorgd om de snelle inschakeling van werkzoekenden, is het maar de vraag of deze maatregel ook positieve effecten heeft of misschien zelfs alleen maar negatieve. Voor Nederland zou dit kunnen betekenen dat een werkloze voor minimaal zes maanden (of eventueel tot aan het einde van zijn uitkeringsperiode als die optie wordt goedgekeurd) uit het beeld verdwijnt van het UWV en het afhankelijk is van de buitenlandse overheidsinstantie óf en hoe de werkloze ondersteund, geprikkeld en gecontroleerd wordt. Dat gaat in tegen het Nederlandse beleid én is bovendien ten opzichte van de werklozen die in Nederland blijven discriminatoir. Het vrije verkeer van een werkloze met uitkering wordt wel makkelijker maar de prijs die daarvoor wordt betaald is hoog: de activering en controle vanuit Nederland worden bemoeilijkt en die ongelijke behandeling met de sedentaire werkloze lijkt niet te rechtvaardigen. Wat de effecten voor de werklozen zelf aangaat, valt moeilijk te voorspellen welke werklozen gebruik zullen maken van deze exportmogelijkheid. Wat wel zeker is, is dat de band met het UWV en de Nederlandse arbeidsmarkt eerder minder dan sterker wordt. De werkloze die zijn heil zoekt in het buitenland moet maar afwachten hoe en of hij daar de ondersteuning krijgt die hij verwacht en of dat enig verschil maakt met de Nederlandse aanpak.¹⁸

Een derde aanpassing in de werkloosheidsregels zit in het *moment van aanspraak*. In het wijzigingsvoorstel stapt de EC af van het fundamentele coördinatieprincipe van (ongeconditioneerde) samentelling van tijdvakken. De nieuwe regel bepaalt namelijk dat de aanvrager eerst 3 maanden gewerkt moet hebben in een lidstaat vooraleer de samentellingsregel kan worden toegepast. Tot die tijd is de lidstaat waar hij voorheen werkte de bevoegde lidstaat en dus verantwoordelijk voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkering. De effecten voor het overheidsorgaan in de laatste werkstaat zijn dubbel. Enerzijds zullen minder aanvragen gedaan worden in die laatste werkstaat omdat de drie maanden periode niet vervuld is en anderzijds zal de laatste werkstaat wel meer mensen met een buitenlandse werkloosheidsuitkering ontvangen en moeten bijstaan. Door de interne markt zou het onderscheid tussen burgers met een nationale uitkering en burgers met een buitenlandse uitkering geen rol mogen spelen. Vraag is echter hoe dat in de praktijk zal uitwerken. Hierbij spelen gunstige marktperspectieven natuurlijk ook een rol. Als de markt roept om arbeidskrachten dan hebben ook mensen die slechts kort in Nederland gewerkt hebben en er een buitenlandse werkloosheidsuitkering ontvangen, wellicht een kans. Door de verruimde exporteerbaarheid van werkloosheidsuitkeringen zal deze situatie zich vaker voordoen. Het is afwachten hoe dat verloopt voor de werkloze, voor de bevoegde lidstaat die betaalt en voor de nieuwe lidstaat waar maar kort gewerkt is maar waar de werkloze zich wel bevindt.

De vierde aanpassing van de werkloosheidsregels ligt bij de *grensarbeiders*. Op dit moment geldt, zoals hierboven ook vermeld (als status aparte), voor hen het woonlandbeginsel, in tegenstelling tot

¹⁷ Europees Comité van de Regio's, *werkdocument, Commissie Sociaal Beleid, Onderwijs, Werkgelegenheid, Onderzoek en Cultuur; Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels*, 13^e vergadering commissie SEDEC, 31 maart 2017, p.5.

¹⁸ Eerlijkheidshalve mag opgemerkt worden dat de ondersteuning in Nederland voor de Nederlandse werklozen vanuit het UWV momenteel ook beperkt is.

het werklandbeginsel voor werkloze niet-grensarbeiders. Het wijzigingsvoorstel dat nu op tafel ligt, gaat echter uit van het *werklandbeginsel*, ook voor grensarbeiders (art.65, lid1). Dit is een fundamentele wijziging. De wisseling van woonland- naar werklandbeginsel is verbonden aan een aantal voorwaarden. Zo geldt het werklandbeginsel niet bij tijdelijke of gedeeltelijke werkloosheid, maar enkel bij volledige werkloosheid. Ook geldt het werklandbeginsel pas na 12 maanden; iemand die werkloos wordt vóórdat hij 12 maanden in een staat verzekerd was, moet zich voor een uitkering toch richten tot zijn woonland (art.65, lid2). Wat het effect op het vrije personenverkeer, de gelijke behandeling en het burgerschap is, zal afhangen van de verdere uitwerking en verduidelijking bij deze bepalingen. Zo is bepaald in lid 2 van artikel 65 van het wijzigingsvoorstel dat betrokkene zich bij de arbeidsvoorzieningen van zijn woonplaats meldt (tweede zin van lid2, art.65) én de uitkeringen door het woonland worden uitgekeerd (derde zin van lid2, art.65). Verwarrend is echter de bepaling die een keuzerecht lijkt aan te geven voor de werkloze om zich ook bij het laatste werkland bij de arbeidsvoorzieningen te mogen melden en uitkeringen te ontvangen (vierde zin van lid2, art.65). Deze regel verdient nog verdere precisering en wellicht een herschrijving. Naar het schijnt staat deze bepaling hoog op de agenda de komende tijd bij de onderhandelingen. Meer duidelijkheid is gewenst.

Uit een kort onderzoekje bij de grensarbeiders en hun vertegenwoordigers¹⁹ blijkt dat voor de werkloze grensarbeider het huidige *woonstaatbeginsel* de voorkeur heeft boven het voorgestelde werkstaatbeginsel. De voornaamste reden is dat een grensarbeider zich voor werk inderdaad richt op zijn werkland maar voor een eventuele uitkering en nieuw werk toch meer op zijn woonland is gericht. Bovendien moet de hele situatie in aanmerking worden genomen; niet alleen de socialezekerheidspositie maar ook de fiscale situatie speelt een grote rol. De socialezekerheidsverordeningen stellen (uiteeraard) alleen het waarborgen van de socialezekerheidspositie van grensoverschrijders voorop. Maar de samenloop tussen fiscale en sociale regelingen is essentieel voor het totaalplaatje. De huidige woonlandregel past beter bij de fiscale regeling dan de voorgestelde werklandregel. Door het voorstel zou de werkloosheidsuitkering wel worden belast in het woonland en die discrepantie zorgt voor onaangename en onzekere heffingen voor de grensarbeiders.

Om tot goede analyses te komen, is voldoende cijfermateriaal nodig. Dat ontbreekt vaak. Ook het Europees Comité van de Regio's betreurt het gebrek aan betrouwbare informatie en gegevens, meer bepaald over het aantal grensarbeiders in de zin van de EG-Verordening 883/2004.²⁰

Het voorgestelde *werklandbeginsel* impliceert bij *werkhervatting* in de woonstaat een wijziging van de toepasselijke wetgeving. De socialezekerheidswetgeving van het vorige werkland wordt dan vervangen door de wetgeving van het nieuwe werkland, dat in dit geval het woonland is. Voor de werkloze grensarbeiders die werk zoeken en vinden in hun woonstaat impliceert de voorgestelde regeling dus een wijziging van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving. Bij werkhervatting in de voormalige werkstaat daarentegen impliceert het werklandbeginsel geen omschakeling van de toepasselijke wetgeving.

¹⁹ Op 16 juni 2017 werd in Brussel gediscuteerd over de wijzigingsvoorstellen. Deze discussiebijeenkomst was georganiseerd door ITEM en een afvaardiging van het Europees Parlement en werd bezocht door onder meer vakbondsvertegenwoordigers van Belgische en Nederlandse zijde, alsook adviseurs en academici.

²⁰ zie Europees Comité van de Regio's, *werkdocument, Commissie Sociaal Beleid, Onderwijs, Werkgelegenheid, Onderzoek en Cultuur; Coördinatie van de socialezekerheidsstelsels*, 13^e vergadering commissie SEDEC, 31 maart 2017, p.5.

Het mogelijke misbruik van de werkloosheidsregelingen is moeilijk te meten. Hiervoor moeten alle mogelijke afwegingen van werkzoekenden en de arbeidsmarktfactoren worden gewikt en gewogen. Daarbij zijn er veel variabelen in het spel en zal ook de afstand, zowel geografisch als sociaal, tot de grens meespelen. Factoren die meespelen zijn de volgende: wil iemand voor korte of langere tijd naar een nieuw werkland, is dat een tijdelijke arbeidsmigratie, welke reistijd is haalbaar (openbaar vervoer is grensoverschrijdend nog steeds niet goed geregeld), wat is de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende of werkende et cetera.

Een laatste element dat meegewogen moet worden bij de evaluatie van de nieuwe regel is de haalbaarheid van de goede toepassing. Kunnen de grensoverschrijders vertrouwen op een correcte en efficiënte uitvoering van de 12-maanden regel? Belemmert deze regel niet het vrije verkeer en is het geen onevenredige belasting voor het gelijkheidsbeginsel? De portable documents (PD U1) voor werkloosheid zullen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van misbruik. De digitale uitwisseling van socialezekerheidsgegevens (EESSI) laat nog steeds op zich wachten. Daarom blijft de papieren uitwisseling voorlopig bestaan en dat vereist ook een goede samenwerking tussen overheidsorganen. Voor burgers hoeft de papieren uitwisseling geen belemmering te zijn voor het vrije verkeer van personen maar voor sommigen is het misschien wel de laatste drempel die hen tegenhoudt de grens over te steken.

3.3 Europese integratie en gezinsuitkeringen

In de **huidige** verordeningen 883/2004 en 987/2009 is het aantal artikelen rondom kindregelingen beperkt tot vier. Specifieke regels rondom gezinsuitkeringen die gekoppeld zijn aan opvoedingstijdsvakken ontbreken. Voor sommige lidstaten en hun grensoverschrijdende burgers leidt dit gemis tot onduidelijkheid en juridische drempels.

In de debatten rondom de gezinsuitkeringen kwam ook ter sprake of de kinderbijslag *geïndexeerd* zou (moeten) worden bij export naar een lidstaat met een andere levensstandaard. De aanleiding om – tegen de Europese regels van coördinatie in – de indexering van kinderbijslag binnen de EU toch te overwegen waren de toezeggingen aan het Verenigd Koninkrijk in de loop van 2015 en 2016. Na het referendum van 23 juni 2016 waarbij het VK stemde voor een Brexit, is de indexering van de kinderbijslag weer van tafel. Daardoor blijft het werkland van de ouder(s) verantwoordelijk voor de betaling van de kinderbijslag en wordt dat bedrag niet aangepast aan de woonplaats van het kind.²¹ Nochtans zijn er nog steeds voorstanders van een aanpassing van de kinderbijslagbedragen (en ook van andere kindregelingen) aan de levensstandaard van de lidstaat waarnaar de kindregelingen geëxporteerd worden.²²

Het doel van de **wijzigingsvoorstellen** is meervoudig: 1) een duidelijke link leggen tussen de bevoegde lidstaat en de ontvangende ouders, 2) de arbeidsparticipatie van ouders bevorderen i.p.v. belemmeren en 3) een efficiënte administratie van de gezinsuitkeringen.

²¹ Niet alleen zou een indexering tegen het coördinatierecht ingaan; ook betekent het een enorme administratieve meerprijs voor een relatief klein percentage van alle kindregelingen in de EU. Slechts minder dan 1% van alle kindregelingen wordt betaald aan/voor kinderen die in een andere staat verblijven dan waar hun ouders werken. Zie European Commission, *Fact Sheet, Questions and Answers on the revision of social security coordination rules*, Brussels, 13 December 2016.

²² Zie voor Nederland: motie Schut-Welkzijn van 22 februari 2017 in *Kamerstukken II 2016-2017*, 34 655, nr. 3 en de stemming in *Handelingen II 2016-2017*, 34 655, nr. 39.

Het wijzigingsvoorstel bij de gezinsuitkeringen introduceert een nieuw artikel: artikel 68ter. De titel van dit nieuwe artikel luidt als volgt: 'bijzondere bepalingen voor gezinsuitkeringen ter vervanging van het inkomen gedurende tijdvakken van kinderopvoeding.' Wel heeft men de prioriteitsregels behouden voor samenloop van uitkeringen. De voorrang blijft dan bij het werkland en een eventuele aanvulling kan er komen vanuit het woonland van de kinderen. De status quo van de anticumulatieregels én de invoering van het nieuwe artikel 68ter, zorgen ervoor dat de uitkeringen in het belang van het kind worden uitgevoerd. De uitkeringen die ouders ontvangen op grond van opvoeding van hun kinderen worden gekwalificeerd als een individueel recht van iedere ouder, en niet langer als een gezinsrecht. Dat betekent dat overlap niet mogelijk is en elk van de ouders een recht op opvoedingstijdvakken heeft. Dit bevordert de gelijkheid man-vrouw²³ én zorgt voor een betere balans tussen werk en gezin. Voor de EU-burgers die in Nederland sociaal verzekerd zijn, heeft de wijziging van artikel 68ter geen effect; zij kunnen namelijk vanuit Nederland geen beroep doen op dit soort kindregelingen die als inkomensvervangende uitkeringen gelden. Voor EU-burgers in Duitsland of België die zich beroepen op kindregelingen vanuit hun verzekeringstijdvakken daar, bestaat er wel enig effect. Zij kunnen hun recht *individueel* invoeren en zich voor de administratieve verwerking richten tot de verantwoordelijke en betrokken staten.

3.4 Europese integratie en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers

In de **huidige** verordeningen 883/2004 en 987/2009 zijn de regels voor de economisch niet-actieve mobiele EU-burgers beperkt. Maar de maatschappij verandert in een rap tempo. EU-burgers zonder (uitzicht op een) baan of geld zoeken hun heil in andere lidstaten. Onder de economisch niet-actieve mobiele burgers wordt verstaan: personen die niet werken en niet actief op zoek zijn naar werk en die ook geen afgeleide rechten hebben als familielid of als werkende. De administratieve, financiële en juridische belasting van de sociale stelsels door deze groep mensen begint door te wegen. Verduidelijking is daarom nodig. Een questionnaire van de EC onder de lidstaten bracht aan het licht dat lidstaten reikhalzend uitkijken naar meer klaarheid over de relatie tussen EG-Verordening 883/2004 (het vrije verkeer van personen) en de verblijfsrichtlijn 2004/38.²⁴ Beide instrumenten staan op gespannen voet met elkaar.

Door de **wijzigingsvoorstellen** wordt getracht meer duidelijkheid en eensgezindheid te realiseren in deze gevoelige materie. De jurisprudentie van het Hof van Justitie in Luxemburg heeft tussen 2013 en 2016 een aantal piketpalen gezet over de grenzen aan de vrijheid van verkeer van personen en over de verwachtingen die migrerende EU-burgers (niet) mogen hebben.²⁵ De codificatie van de arresten Brey, Dano, Alimanovic, Garcia-Nieto en de Commissie tegen Verenigd Koninkrijk wordt momenteel nog verder besproken, zo blijkt bij het afsluiten van het Maltees voorzitterschap (juni 2017) waar nieuwe artikelen (art.4bis) of artikelliden (art.70, lid 4bis) op tafel kwamen.

Wat dit onderwerp aangaat is het moeilijk in te schatten wat de effecten zullen zijn van de wijzigingen voor de Nederlandse situatie, aangezien ook de formulering en codificatie in de herziene Verordening nog niet vastligt. In de grensgebieden van Nederland is al jarenlang duidelijk dat iemand met een bijstandsuitkering zich niet in het buurland, c.q. Nederland, kan vestigen aangezien bijstand niet exporteerbaar is en zonder bestaansmiddelen een nieuw leven in het buurland niet kan worden

²³ Of in het algemeen: de gelijkheid tussen partners.

²⁴ trESS, *Analytical Study 2011, Social Security Coverage of non-active persons moving to another Member State*, by F. van Overmeiren, E. Eichenhofer, H. Verschueren, www.trESS-network.org.

²⁵ Europees Hof van Justitie, C-140/12 (Brey), C-333/13 (Dano), C-67/14 (Alimanovic), C-299/14 (Garcia-Nieto) en C-308/14 (Commissie tegen Verenigd Koninkrijk).

gestart. Wat de effecten zijn van de eventuele vestiging van andere EU-burgers (uit niet-buurlanden) hangt af van de precieze formulering waarvoor gekozen zal worden.

4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling

Om de duurzame en de socio-economische ontwikkeling te kunnen evalueren zijn gerichte cijfers nodig. Aangezien deze niet beschikbaar zijn omtrent dit onderwerp van deze rapportage – de wijzigingsvoorstellen van enkele van de verordeningenregels 883/2004 en 987/2009 – wordt dit onderzoeksthema niet verder behandeld. Meer inzicht kan pas verkregen worden als duidelijk is hoeveel uitkeringen – werkloosheid, kinderbijslag, zorg en eventueel niet-contributieve uitkeringen – grensoverschrijdend worden verstrekt. Daarbij is het handig om specifiek in te gaan op de situatie van de uitkeringsgerechtigde; wat is zijn woon- en wat is zijn (voormalige) werkland; welk bedrag wordt uitgekeerd; hoeveel werkloosheidsuitkeringen worden vanuit Nederland naar België/Luxemburg / Duitsland ge-exporteerd voor de maximale mogelijke periode van 3 maanden (op grond van Verordening 883/2004); hoeveel grensoverschrijdende werknemers zijn er tussen Nederland / België/Luxemburg/Duitsland; hoeveel grensoverschrijdende werknemers zijn er in de hele EU; hoeveel geld uit kindregelingen – dit zijn o.a. de kinderbijslag, het ouderschapsverlof (betaald en/of onbetaald) – wordt er door Nederland naar andere landen ge-exporteerd en meer specifiek naar België en Duitsland; hoeveel uitkeringen en welk bedrag aan uitkeringen (werkloosheid, ziekte (ZW), invaliditeit (WIA)) betaalt Nederland aan niet-Nederlandse burgers die woonachtig zijn in Nederland of andere EU-lidstaten? Deze laatste vraag schuurt tegen discriminatie aan, maar past hopelijk toch nog in de dataverzameling van bijvoorbeeld CBS en/of UWV. Pas als men voldoende inzicht heeft in de aantallen en bedragen aan uitkeringen, is ook iets zinnigs te vertellen over de socio-economische ontwikkeling die bepaalde wijzigingen zouden kunnen hebben.

5. Evaluatie Thema Euregionale cohesie

5.1 Euregionale cohesie en langdurige zorg

Zoals vermeld onder 3.1 missen de **huidige** verordeningen specifieke coördinatieregels voor langdurige zorg. Daardoor ontstaat rechtsonduidelijkheid en rechtsonzekerheid die tot aanslepende kwesties kan leiden en die zowel de overheidsorganen als de betrokkenen onnodig belasten. Langdurige zorg is een ruim begrip. Het omvat zorg gerelateerd aan ouderdom, arbeidsongeschiktheid, ziekte of handicap. Bovendien raakt het niet alleen de betrokken EU-burger die zorg nodig heeft maar ook zijn naaste verzorger(s). Van ongeveer 80.000 grensoverschrijdende burgers wordt geschat dat zij terugvallen op langdurige zorguitkeringen, hetgeen overeenkomt met 0,4% van de totale kosten aan langdurige zorg in de EU.²⁶ Omdat langdurige zorg steeds meer voorkomt en mensen ook vanuit een andere lidstaat zorginkomen ontvangen (benefit in cash) of in een andere lidstaat langdurige zorg (willen) ontvangen (benefit in kind) is een wijziging van de huidige regels gewenst. Eerder onderzoek wees dit al uit.²⁷

²⁶ J. Pacolet & F. De Wispelaere, 'Update of the analytical studies for an impact assessment for the revision of Regulations (EC) Nos 883/2004 and 987/2009: Coordination of LTC benefits and unemployment benefits, 2015, table 2.18.

²⁷ Zie trESS, *Analytical Study 2012, Legal Impact Assessment for the Revision of Regulation 883/2004 with regard to the coordination of long term care benefits*, by Y.Jorens, B. Spiegel, J.C. Fillon, G. Strban, www.trESS-network.org.

Door de **wijzigingsvoorstellen** wordt een afzonderlijk hoofdstuk toegevoegd, een definitie geformuleerd en een lijst van langdurige zorgprestaties opgesteld. Als dit de rechtszekerheid en transparantie bevordert en tot een betere lastenverdeling tussen lidstaten leidt, is het doel van de wijziging bereikt. De ex-ante analyse brengt hier geen grote negatieve effecten aan het licht, aangezien de bestaande praktijk wordt behouden maar in een apart juridisch kader wordt ingebed. Voor de Euregionale cohesie, als grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden, zou een beter juridisch kader ook een vlottere afhandeling van grensoverschrijdende zorgdossiers moeten teweegbrengen. Enig voorbehoud moet hier wel gemaakt worden. In de beginfase zal de wijziging namelijk voor meer administratieve lasten zorgen omdat de nieuwe regels geïmplementeerd en geïnterpreteerd moeten worden. Eenmaal instanties gewoon zijn aan de nieuwe definitie en werkwijze zal het ze tijd en financiële belasting schelen. Op die manier kunnen overlapsituaties vermeden worden en kunnen de middelen beter besteed worden.

5.2 Euregionale cohesie en werkloosheidsuitkeringen

De **huidige** verordeningeregels voorzien in een *restitutieregeling* tussen lidstaten. Grensarbeiders die volledig werkloos worden en aanspraak maken op een uitkering ontvangen die uitkering van hun woonstaat. Voor maximaal drie maanden moet deze uitkering echter door het werkland worden vergoed. Dit is de restitutie van de werkloosheidsuitkering tussen lidstaten. De huidige restitutieregeling is omstreden omdat niet alle lidstaten zich hier aan houden. Dat leidt tot ongelijke toepassing van de regels, en tot irritatie, tussen bevoegde overheidsorganen. Het belast met andere woorden de loyale samenwerking die van nationale overheidsorganen wordt verwacht en daarmee belast het ook de cohesie binnen Europa. Hier moet echter een onderscheid gemaakt worden. Niet alle lidstaten kunnen over één kam geschoren worden. Zo lijdt bijvoorbeeld de samenwerking tussen Nederland, België en Duitsland niet onder de restitutieregeling maar die met andere landen wel. Soms werkt de regeling maar in één richting: Nederland restitueert aan de andere lidstaat, die de gelden (graag) ontvangt, maar in de omgekeerde situatie blijkt die staat de regel niet toe te passen en moet Nederland blijven vragen naar de correcte en tijdige toepassing van de restitutieregeling.

De *exportregeling* voorziet in een tijdelijke mogelijkheid om met behoud van werkloosheid werk te gaan zoeken in een andere lidstaat. Momenteel is die exportperiode vastgesteld op drie maanden (met een mogelijke uitbreiding naar zes maanden).

Het *moment van aanspraak* is momenteel niet duidelijk gecoördineerd in de verschillende lidstaten. Bij sommige lidstaten geldt de samentellingsregel al na één dag werken, andere lidstaten eisen een langere werkperiode onder hun wetgeving (zie onder 3.2).

Voor grensarbeiders geldt volgens de huidige verordeningeregels het *woonlandbeginsel* bij werkloosheid. Dit impliceert dat grensarbeiders tijdens hun werktijdvakken contributies betalen in het werkland maar bij volledige werkloosheid terugvallen op een uitkering uit hun woonland. Deze regel wijkt af van de directe relatie tussen contributies en uitkeringen (zoals dat wel bijvoorbeeld bestaat voor ziekte of pensioenen) maar is ondertussen in grensarbeiderssituaties al decennialang gehanteerd. Bij een vorige herziening van de coördinatie-regels (VO 883/2004) werd ook het werklandbeginsel geopperd, maar toch niet doorgevoerd en werd het woonlandbeginsel behouden.

Door de **wijzigingsvoorstellen** worden de werkloosheidsregels op verschillende vlakken gewijzigd, zoals onder 3.2 ook aangegeven. Een wijziging is de afschaffing van de *restitutieregeling*, als het wijzigingsvoorstel zoals het er nu ligt, ook doorgaat. Dat zal voor onze Euregionale samenwerking geen negatieve bijeffecten hebben. Wel moeten de instanties weer een wijziging in hun werkwijze aanbrengen hetgeen tot een extra administratieve last kan leiden. Eenmaal die wijziging in de systemen en werkwijzen is doorgevoerd, zullen de bevoegde lidstaten volledig verantwoordelijk zijn voor de uitkering, zonder bij de laatste werkstaat terug te kunnen vallen op een betaling van maximaal drie maanden. De ex-ante effecten hierbij zijn voor Nederland, Duitsland en België en hun onderlinge relatie niet negatief en zullen de onderlinge relatie en cohesie tussen de lidstaten niet negatief beïnvloeden.

Wat betreft de *export* van werkloosheidsuitkeringen is hierboven (3.2) gewezen op de voorgestelde uitbreiding van de exportperiode naar zes maanden (en eventueel de volledige uitkeringsperiode als die langer dan zes maanden bedraagt). De effecten voor de betrokken instanties zijn niet onoverkomelijk maar vereisen wel meer administratie en een betere afstemming met de andere betrokken lidstaat. Voor de Euregionale cohesie wordt hierbij nog meer een beroep gedaan op de loyale en nauwere samenwerking tussen overheidsorganen. *Als* er meer gebruik wordt gemaakt van de exporteerbaarheid van de werkloosheid – en dus meer mensen voor een half jaar hun werkloosheidsuitkering naar het buitenland zouden meenemen om daar werk te zoeken – dan zal de betalende overheidsinstantie meer U2-formulieren moeten uitgeven.²⁸ De ontvangende staat zal meer gevallen moeten registreren, ondersteunen en controleren en ook feedback geven aan de bevoegde lidstaat van waaruit de werkloze tijdelijk is vertrokken. Goede afspraken, vertrouwen, kennis van elkaars wetgeving en regelmatig overleg zijn de factoren die belangrijk zijn voor een effectieve, eerlijke en duidelijke samenwerking tussen lidstaten en regio's.

Of misbruik en sociaal toerisme kan voorkomen worden – als werklozen minimaal zes maanden hun werkloosheidsuitkering kunnen exporteren naar een ander land om daar werk te gaan zoeken – is afhankelijk van de controle en de bereidheid daarin te investeren.

Het samentellen van verzekeringstijdvakken speelt een rol bij het *moment van aanspraak* op een uitkering. Het wijzigingsvoorstel kiest hier voor een andere aanpak dan wat tot nu toe in de coördinatieverordeningen gold, namelijk geen samentelling vanaf dag één van verzekering maar slechts na een periode van drie maanden. De bevoegde lidstaat zal in situaties van korte verzekering – minder dan 3 maanden – de voormalige werkstaat zijn en niet – zoals nu – de laatste werkstaat.

De effecten van deze maatregel zijn in ieder geval een verhoging van de aanspraken en de administratieve last in de voormalige werklanden en anderzijds minder aanspraken en administratief werk in de laatste werklanden. Deze laatste hebben wel de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van de werkzoekenden en de terugkoppeling aan de bevoegde lidstaat die de werkloosheidsuitkering in de eerste periode zal betalen. Het kost niet veel moeite om hier wat vraagtekens bij te plaatsen. In hoeverre zullen lidstaten de moeite doen voor werkzoekenden in hun lidstaat die niet op hun financieel budget drukken? Waarschijnlijk kunnen afspraken tussen lidstaten de Euregionale cohesie wel verbeteren of stimuleren, en zullen de effecten van deze maatregel erg verschillend uitpakken tussen buurlanden/Euregio's enerzijds en tussen landen met weinig Euregionale binding omwille van de geografische spreiding anderzijds. Behoud of uitbreiding van de

²⁸ Het U2-formulier is een 'portable document' dat onder voorwaarden verstrekt wordt aan een uitkeringsgerechtigde en hem de mogelijkheid geeft om in een ander land werk te gaan zoeken. Het U2-formulier wordt uitgereikt door de betalende lidstaat en moet bij de inschrijving in de andere, ontvangende lidstaat ook worden getoond.

samenwerking tussen het UWV en zusterorganen (VDAB en RVA; Arbeitsagentur) in België en Duitsland is daarbij wel essentieel. Dat komt niet alleen de werklozen ten goede, maar zeker ook de Euregionale samenwerking langs beide kanten van de grens.

Voor grensarbeiders is voorgesteld het *werklandbeginsel* in te voeren ter vervanging van het huidige woonlandbeginsel (zie ook 3.2). De voorgestelde wijziging houdt in dat grensarbeiders na 12 maanden werken in een lidstaat, bij werkloosheid een uitkering uit die lidstaat ontvangen. Vraag is of het mogelijk is om tegen *redelijke* kosten de 12-*maanden* regel goed te kunnen uitvoeren? Wat de aanvaardbare kosten zijn en wat de inzet bij de controle is, wordt bepaald door iedere lidstaat afzonderlijk. Het spreekt voor zich dat een gelijkaardig standpunt en aanpak in buurlanden voor de Euregionale cohesie beter uitwerkt dan een sterk afwijkende aanpak in de landen.

Voor grensarbeiders die volledig werkloos worden na minder dan 12 maanden te hebben gewerkt in een lidstaat, geldt (nog) het woonlandbeginsel.

Als het woonlandbeginsel, voor werkloosheid na 12 maanden werken in een lidstaat, wordt ingevoerd zal in de relatie Nederland, België, Duitsland het aantal aanvragen toenemen respectievelijk afnemen in werk- en woonland. Dit zal echter alleen gebeuren voor de gevallen van langduriger werk namelijk minimaal 12 maanden. De kortere grensarbeidersperiodes zullen nog steeds volgens het woonlandbeginsel afgehandeld worden. Voor de grensarbeider die al jaren werkt in Nederland en woont in België of Duitsland zullen de overheidsinstanties nu een andere werkwijze moeten gaan hanteren. Dat betekent niet alleen een administratieve aanpassing maar ook een financiële. In sommige gevallen zal dat voordelig zijn en in andere gevallen minder. Een grensarbeider die woont in België en al jaren werkt – en premies betaalt – in Nederland, zal bij volledige werkloosheid dus terugvallen op de Nederlandse werkloosheidsuitkering. Dat betekent uiteraard een financiële belasting van de Nederlandse werkloosheidsfondsen die voorheen niet bestond. Andersom geldt de situatie dat voor de grensarbeider die in Nederland woont en in België werkt de uitkering uit België komt i.p.v. zoals onder de huidige regels het woonland Nederland. Hoe deze wijziging in concreto uitvalt voor Nederland, België, Duitsland zal bepaald worden aan de hand van het aantal werklozen, maar ook aan de hand van de gemiddelde duur van werkloosheid (hoe lang blijven werklozen in het werkloosheidssysteem) en de hoogte van de uitkeringen. In deze rapportage ontbreken de specifieke cijfers hierover.

Vanzelfsprekend liggen aan de wijzigingsvoorstellen economische c.q. financiële afwegingen ten gronde, maar wellicht dat in geval van continue grensarbeid tussen buurstaten ook andere factoren meegewogen moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan tijdelijke arbeidstekorten aan de ene of de andere kant van de grens. Dit is geen statisch gegeven, maar fluctueert met de jaren. De insteek van de huidige wijziging lijkt te zijn om misbruik van de werkloosheidsregels te voorkomen door arbeidsmobiliteit niet té snel te ‘belonen’ met een uitkering. Opgemerkt kan worden dat die insteek misschien wel nuttig is voor arbeidsmigratie vanuit verder gelegen landen naar Nederland, maar niet voor de ‘eeuwenoude’ grensarbeid tussen Nederland, België en Duitsland. Voor deze situaties leidt de voorgestelde grensarbeidersregel van het werkland tot een complexere situatie. Voor de kortdurende en de tijdelijke contracten, zal de uitkeringssituatie complex worden: eerst woonland, wel eventueel met exportmogelijkheid, daarna werkland. Deze wijziging vraagt van de betrokken instanties vermoedelijk meer mankracht, meer flexibiliteit en bovenal meer loyale en nauwe samenwerking.

5.3 Euregionale cohesie en gezinsuitkeringen

In de **huidige** verordeningsregels worden de gezinsuitkeringen als een familiaal recht getypeerd. Dat betekent dat overlap mogelijk is tussen het recht van beide ouders inzake opvoedingstijdvakken (periode van thuisblijven) van hun kind(eren). Hiervoor gelden de anticumulatiebepalingen van hoofdstuk 8 van verordening 883/2004.

Door de **wijzigingsvoorstellen** is een nieuw artikel ingevoerd, artikel 68ter, om zo deze opvoedingstijdvakken tot individueel recht te kwalificeren. Dat betekent dat overheden dus ook geen anticumulatie meer hoeven toe te passen bij het invoeren van dit recht door beide ouders. Voor de Nederlandse overheid(sorganen) heeft deze voorgestelde wijziging waarschijnlijk *weinig* direct effect. Nederland kent voor de opvoedingstijdvakken namelijk geen inkomensvervangende uitkeringen.²⁹ Duitsland en ook enkele andere lidstaten kennen dit soort wettelijke kindregelingen als inkomensvervangende uitkeringen wel; voor hen zal de wijziging een administratieve verandering met zich meebrengen. Of dat de Euregionale cohesie hiermee negatief beïnvloed wordt, is erg onwaarschijnlijk.

Anderzijds kan het invoeren van een nieuwe procedure en nieuwe regels *wel* mogelijke complicaties of problemen veroorzaken omdat de huidige praktijk nu goed ingevoerd is door alle overheidsinstanties. Kindregelingen verschillen sterk in de lidstaten en de uitvoering daarvan is complex. Een wijziging van de huidige uitvoering, die momenteel wel goed op de rails staat ondanks die veelheid en verscheidenheid, is in die zin een risico en een belasting voor de lidstaten.

EESSI – de digitale uitwisseling van socialezekerheidsgegevens – speelt bij dit onderwerp van de gezinsuitkeringen een voorname rol. Voor lidstaten zal de invoering van EESSI *vooraf* nog wel een belasting vormen door de onderlinge afspraken en uitwisselingsprotocollen die opgesteld moeten worden, maar eenmaal die afspraken zijn gemaakt, zal de toepassing van EESSI de toepassing van deze regels vereenvoudigen ten opzichte van de bestaande papieren administratie en uitwisseling.

5.4 Euregionale cohesie en sociale uitkeringen voor economisch niet-actieve mobiele EU-burgers

In de **huidige** verordeningsregels, meer bepaald artikel 4 van EG-Verordening 883/2004, wordt geregeld dat alle personen die onder de personele werkingssfeer van de verordening vallen ook recht hebben op gelijke behandeling als alle onderdanen voor wat betreft de rechten en plichten die voortvloeien uit de wetgeving van die lidstaat. Met deze gelijke-behandelingsregeling heeft men de Europese cohesie zo sterk mogelijk willen maken en dat heeft uiteraard zijn uitstraling op de Euregionale samenwerking en structuren. Of en hoeveel misbruik in Nederland bestaat op grond van de huidige regels, heb ik niet kunnen achterhalen. Wel zijn cijfers beschikbaar over het geschatte aantal economisch niet-actieve mobiele EU-burgers. Het zou gaan om ongeveer 750.000 burgers in de EU; door het gebrek aan duidelijke, transparante regels bevinden deze mensen zich in een onzekere situatie met betrekking tot hun rechten op sociale uitkeringen in de ontvangstaat.³⁰

Door de **wijzigingsvoorstellen** wordt artikel 4 uitgebreid met een nieuw lid (lid 2), dat een voorwaardelijke toegang mogelijk maakt. Lidstaten kunnen – maar zijn niet verplicht – de toegang tot socialezekerheidsuitkeringen door economisch niet-actieve mobiele EU-burgers afhankelijk maken van een legaal verblijfsrecht volgens Richtlijn 2004/38/EG. In juni 2017 was duidelijk dat de formulering zoals die in het wijzigingsvoorstel is opgenomen niet gehandhaafd zal worden wegens te

²⁹ De bovenwettelijke regelingen die in Nederland bij de meeste bedrijven wel gelden, behoren niet tot de materiële werkingssfeer van de Verordeningen.

³⁰ Zie EC, Social Security Coordination, Labour Force Survey, 2014.

grote meningsverschillen.³¹ De lidstaten denken momenteel nog te verschillend over de aanpak van de codificatie van de arresten over toegang tot bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zoals onder 3.4 ook aangegeven.

Een eenduidig standpunt van de lidstaten en een duidelijke formulering in de Verordening, zoals de komende maanden wordt getracht te bereiken, komt uiteraard de Europese en Euregionale cohesie ten goede. Een voorstel in die richting is dat Nederland, Duitsland, België en wellicht andere naburige landen hier een gezamenlijk standpunt bepalen en aanpak kiezen. Het voorkomt (onnodige) uitkeringsaanvragen, misverstanden, onduidelijkheden, misbruik en proceskosten et cetera. Hiermee wordt het doel van de wijzigingen – eerlijkere, duidelijkere, simpelere en efficiëntere regels – bereikt, op Euregionaal en op Europees niveau.

6. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief

6.1 Inhoudelijke conclusies

In deze rapportage zijn de grenseffecten van wijzigingsvoorstellen van de bestaande coördinatieverordeningen bestudeerd. In december 2016 heeft de Europese Commissie wijzigingen voorgesteld van EG-Verordeningen 883/2004 en 987/2009.³² 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*.³³ Het onderliggende doel van de modernisering is het vrije verkeer van werknemers te (blijven) vergemakkelijken.

Het Commissievoorstel tot wijziging van de EG-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 die hier gebeurd is, is in die zin een ex-ante analyse van nog niet definitief vastgestelde voorstellen.

Los van de detachingsregels en regels omtrent de toepasselijke wetgeving, wordt in deze rapportage de focus gelegd 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 (van 3.1 tot en met 3.4) en de Euregionale cohesie (5.1 tot en met 5.4). Op deze wijze kunnen de grenseffecten van elke maatregel systematisch worden uiteengezet.

Voor thema 1, de **Europese integratie**, geldt dat de voorgestelde wijziging rondom de *langdurige zorg* zeker een stap in de goede richting is en dat er niet veel negatieve effecten te verwachten zijn. Wel behoeft de definitie van 'prestaties bij langdurige zorg' nog verfijning.

³¹ Zie Verslag van de Raad van de Europese Unie, van het voorzitterschap (Malta) aan het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad, Interinstitutioneel dossier: 2016/0397 (COD), 2 juni 2017, p.4.

³² Dit zijn de basis- en toepassingsverordening voor de coördinatie van de sociale zekerheid binnen de EU.

³³ Zie COM(2016) 815 final, p.2-4.

De wijzigingen bij de *werkloosheidsregels* zijn omvangrijker en zullen voor Nederland ook meer invloed hebben. De belangrijkste verandering betreft de switch van het woonlandbeginsel naar het *werklandbeginsel*, voor *grensarbeiders* na een werkperiode van 12 maanden. Deze wijziging betekent een radicale ommekeer van de huidige aanpak en beïnvloedt de financiële situatie van de grensarbeider direct. Hij zal bij volledige werkloosheid niet meer terugvallen op de socialezekerheidsbescherming vanuit zijn woonland, maar valt onder de werklandregeling. Dit bevestigt de band tussen contributiebetaling en uitkeringsaanspraak in het werkland, maar voor de klassieke grensarbeiders zoals tussen Nederland-België-Duitsland is deze maatregel wellicht niet zo efficiënt, simpel en duidelijk als gedacht door de EC. Als grensarbeiders namelijk ook hun fiscale positie betrekken bij deze wijziging, dan leidt het werklandbeginsel bij een werkloosheidsuitkering tot ingewikkelde situaties die het ook niet aantrekkelijk maken om grensoverschrijdende arbeid te zoeken. Voor de tijdelijke en kortdurende contracten, impliceert de wijziging een (terechte) beperking van de onmiddellijke aanspraak die sommige EU-werknemers zoeken na een heel korte periode van werken. Dit brengt ons meteen ook naar de *samentellingsregel* die gewijzigd wordt. Niet vanaf dag één maar pas na drie maanden werken in een andere lidstaat zal namelijk aanspraak kunnen gedaan worden op de samentellingsregel waardoor tijdvakken van andere lidstaten ook meetellen.

Een volgende wijziging bij de werkloosheidsregels ligt bij de uitbreiding van de *exporteerbaarheid* van de werkloosheidsuitkering. Die mag in de toekomst wellicht zes maanden (i.p.v. de huidige drie) worden meegenomen naar een andere lidstaat om daar werk te zoeken, op voorwaarde dat de werkloze zich ook inschrijft bij de diensten van arbeidsvoorziening in dat land. Of deze maatregel daadwerkelijk leidt tot meer kans op werk en een grotere arbeidsmobiliteit is moeilijk te beweren. Cijfers hiervoor ontbreken.

Van de derde groep voorgestelde wijzigingen, die voor de kindregelingen met betrekking tot *opvoedingstijdvakken*, zijn relatief weinig effecten te verwachten. De reden hiervoor is dat Nederland geen inkomensvervangende uitkeringen voor opvoedingstijdvakken kent.

De vierde wijziging betreft die van de sociale uitkeringen voor *economisch niet-actieve* mobiele EU-burgers. Een beperkte groep EU-burgers, de schattingen liggen rond de 750.000, probeert zonder werk of geld en zonder actief op zoek te zijn naar werk, wel voet aan de grond te krijgen in een andere lidstaat. De Verbljfsrichtlijn 2004/38 en de Verordeningen staan in deze materie op gespannen voet en de voorgestelde wijzigingen lijken die onduidelijkheid (nog) niet weg te nemen. De precieze omvang en formulering van de codificatie van een reeks uitspraken van het Hof van Justitie zijn nog omstreden.

Voor het thema van de **Euregionale cohesie**, zijn de vier onderwerpen opnieuw onderzocht maar dan toegespitst op de governance structuren in onze Euregio, het grensgebied met België en Duitsland.

Voor de *langdurige zorg* zal de uitbreiding van de Verordening met een eigen hoofdstuk en specifieke bepalingen rondom grensoverschrijdende langdurige zorg op termijn tot meer duidelijkheid, meer efficiëntie en betere samenwerking leiden. De beginfase kan echter een administratieve lastenverzwaring betekenen gezien de implementatie en interpretatie van de nieuwe regels bij de lidstaten.

De wijzigingen bij de *werkloosheidsregels* hebben een wisselend te verwachten effect. Van de afschaffing van de *restitutieregeling* zijn geen negatieve bijeffecten te verwachten tenzij op korte termijn weer een aanpassing van de administratieve procedures. Een tweede wijziging bij de werkloosheidsregeling zit in de uitbreiding van de *exportperiode* naar zes maanden. De effecten voor de overheden en de onderlinge samenwerking liggen in meer administratie en meer uitgaven van de U2-formulieren. Ook wordt van de ontvangende lidstaten wel het een en ander verwacht aan ondersteuning en controle van de werkzoekenden alsook terugkoppeling aan de betalende lidstaat. Hiervan is maar de vraag of en hoe dat gaat gebeuren; hebben lidstaten de tijd, middelen en personen om een groep grensoverschrijdende werkzoekenden te begeleiden tijdens hun werkloosheidsperiode en waarvan de uitkering op rekening van een andere lidstaat komt?

De derde wijziging bij werkloosheid is gericht op het moment van aanspraak, de *samentellingsregel* dus. Als niet vanaf dag één maar pas na drie maanden de samentellingsregel gaat gelden, zullen lidstaten onderling wel goede afspraken moeten maken omtrent de werkzoekenden in die eerste maanden. Voor het UWV en de Duitse en Belgische zusterorganen zal direct overleg en transparante afspraken en evaluatie de samenwerking bevorderen. Met andere lidstaten is die samenwerking wellicht minder urgent maar ook moeilijker en bovendien nu moeilijk in te schatten.

Wat de volledig werkloze *grensarbeiders* aangaat, kan de voorgenomen invoering van het werklandbeginsel voor de werkloosheidsuitkeringen de grootste wijziging genoemd worden. Het nieuwe artikel 65, lid 2 van Verordening 883/2004 benadrukt in de eerste, tweede en derde zin het werklandbeginsel onder bepaalde voorwaarden (volledige werkloosheid, meer dan 12 maanden verzekerd zijn in de laatste werkstaat). Maar de vierde zin van datzelfde artikel brengt verwarring omdat daar sprake is van een keuzerecht op grond van de woonplaats. Het komt de transparantie, duidelijkheid en eenvoud van de regelgeving niet ten goede om zulke combinaties (in één artikel) voor te stellen.

Van de voorgestelde wijzigingen voor de *kindregelingen* gekoppeld aan opvoedingstijdvakken en inkomensgerelateerde uitkeringen, ligt het grenseffect voornamelijk bij de administratie en de eventuele aanpassingen in de uitvoeringspraktijk. Nederland zal indien nodig zijn systemen aanpassen aan de regelingen van andere lidstaten aangezien deze regelingen in ons land niet voorkomen.

Tot slot, de Euregionale cohesie in zijn verhouding tot de sociale uitkeringen voor *economisch niet-actieve* mobiele EU-burgers. Aangezien er momenteel nog te verschillend gedacht wordt over de aanpak van deze problematiek, is het nog afwachten welke definitieve formulering neergelegd zal worden. Het is voor de Euregionale samenwerking wel handig en verstandig om daar voor een gezamenlijke aanpak te kiezen. Nederland, België, Duitsland en eventueel andere naburige landen kunnen zich daar profileren met een duidelijk, eerlijk en efficiënt standpunt.

Kortom, van de vier voorgestelde onderwerpen waarvoor wijzigingsvoorstellen zijn ingediend, zullen de wijzigingen van de werkloosheidsregels het grootste direct effect hebben voor Nederland.

6.2 Toekomstperspectief

Deze grenseffectenrapportage kan nog verder ontwikkeld en aangevuld worden door onder andere meer en betere cijfers;³⁴ door overleg tussen de werkloosheidsorganen van Nederland, België en Duitsland en ook met andere lidstaten; door contacten en overleg met betrokken grensarbeiders en hun vertegenwoordigers. Bovendien is meer grondig onderzoek nodig om bijvoorbeeld 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). Nu worden grensoverschrijdende werknemers hoofdzakelijk aan dezelfde regels onderworpen, hetgeen de transparantie van de regelgeving en de gelijke behandeling van werknemers ten goede komt, maar waarvan de vraag is of dat ook efficiënt, eerlijk en duidelijk is.

³⁴ Data omtrent grensarbeid en daaraan gekoppelde bewegingen inzake uitkeringen en bedragen zijn nuttig om verder beleid te ondersteunen en vorm te geven.



Gemeente Maastricht



Maastricht University



EUREGIO



Zuyd
Hogeschool



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



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