

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 1: De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90% regeling) – een ex-post effectenbeoordeling



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 1: De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling') – een ex post effectenbeoordeling

Johan van der Valk
Myrte ter Horst
Prof. dr. Maarten Vink

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).



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Zuyd
Hogeschool
ZU
YD



Inhoud

1. Inleiding.....	2
2. Doelstellingen en methoden van het onderzoek.....	2
2.1 De onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier	2
2.2 Resultaten van de vorige analyses.....	4
2.3 De analyse van dit jaar	5
3. Gegevens en definities.....	6
4. Empirische analyse.....	7
4.1 Tijdreeks niet-ingezetten werknemers in Nederland, 2012-2017	7
4.2 Stromen werknemers van en naar Nederland, 2012-2017	10
5. Conclusie	13
6. Appendix	14

1. Inleiding

Het doel van dit dossier is het inschatten van de mogelijke grensoverschrijdende impact van de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (hierna: KBB), die op 1 januari 2015 van kracht ging. De KBB bepaalt dat niet-ingezetene belastingplichtigen in Nederland in aanmerking kunnen komen voor dezelfde aftrekposten en belastingvoordelen als ingezetene belastingplichtigen. Echter, dit geldt alleen wanneer zij ten minste 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen en zij zijn hiervan uitgesloten indien hun inkomen beneden deze drempel blijft. De KBB kan invloed hebben op de arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van met name grensarbeiders die minder dan 90% van hun wereldinkomen in Nederland verdienen en in hun woonland niet voldoende belastbaar inkomen hebben. In de ITEM Grenseffectenrapportage van 2018 werd een voorlopige *ex post* effectenbeoordeling uitgevoerd. Hiertoe werd de trend in het aantal niet-ingezetene werknemers in Nederland tussen 2013 en 2016 geanalyseerd. Daaruit bleek dat er geen opmerkelijk veranderingen optraden in het aantal niet-ingezetene werknemers in die periode. In deze editie van de Grenseffectenrapportage is de analyse uitgebreid om een betere *ex post* effectenbeoordeling te kunnen uitvoeren.

Dit dossier is als volgt opgebouwd: In het eerste deel wordt het onderzoeksplan uitgelegd. We bespreken de mogelijke gevolgen van de KBB en plaatsen de regeling in het kader van Europese integratie, Europese cohesie en sociaal-economische ontwikkeling. Ook geven we een samenvatting van de effectenbeoordelingen van 2017 en 2018 en leggen we uit hoe dit dossier hierop voortbouwt. Het tweede gedeelte bevat een overzicht van de gegevens en definities die gebruikt worden in dit dossier. Het derde deel omvat de empirische analyse en wordt gevolgd door een conclusie.

2. Doelstellingen en methoden van het onderzoek

2.1 De onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier

De KBB, die op 1 januari 2015 in werking trad, bepaalt dat niet-ingezetene belastingplichtigen in Nederland in aanmerking kunnen komen voor dezelfde aftrekposten en belastingvoordelen, als zij ten minste 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen. De KBB vervangt het keuzestelsel, waarbinnen niet-ingezetene belastingplichtigen konden kiezen voor dezelfde fiscale behandeling als ingezetene belastingplichtigen, ook wanneer zij minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verwierven. In het nieuwe stelsel komen niet-ingezetene belastingplichtigen alleen in aanmerking voor de status van buitenlandse belastingplichtige als ze 90% van hun totale inkomen in Nederland verwerven en zijn ze hiervan uitgesloten wanneer hun inkomen onder deze drempel blijft.

De KBB heeft duidelijke juridische implicaties ten aanzien van de beginselen van Europese integratie. De verplichte inkomensgrens van 90% is aantoonbaar in tegenspraak met het oorspronkelijke standpunt van de wetgever bij de introductie van *de Nederlandse Wet Inkomstenbelasting 2001*, alsook met jurisprudentie van het HvJ in de zaak Schumacker, waarin het hof een arbitraire drempel voor het definiëren van het totale inkomen van buitenlandse belastingplichtigen expliciet afkeurt.¹ De

¹ HvJEU 10 mei 2012, zaak C-39/10 (Commissie v. Estland), NTFR 2012/1371; HvJEU 09 februari 2017, zaak C-283/15 (X).

prejudiciële beslissing van het HvJ in de zaak Schumacker verplicht EU lidstaten ertoe buitenlandse belastingplichtigen die hun gehele of nagenoeg gehele inkomen in Nederland verwerven dezelfde persoonlijke aftrekposten te laten genieten als binnenlandse belastingplichtigen.² In februari 2017 wees het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) op verzoek van de Hoge Raad een prejudicieel arrest in de zaak X, ook wel bekend als ‘de Spaanse voetbalmakelaar’.³ In deze zaak oordeelde het HvJEU dat deze ingezeten belastingplichtige in Spanje, die 60% van zijn totale inkomen in Nederland verwierf en 40% in Zwitserland, in aanmerking kwam voor Nederlandse hypotheekrenteaftrek. Het HvJEU-arrest betwist daarmee de door de wetgever gehanteerde definitie van de Schumacker-doctrine voor zelfstandigen, omdat dit arrest het genieten van persoonlijke fiscale voordelen niet afhankelijk maakt van het al dan niet voldoen aan een bepaalde inkomensgrens, maar laat afhangen van de vraag of deze voordelen kunnen worden genoten in het woonland. Indien het woonland niet in staat is deze voordelen toe te kennen (mogelijk omdat een onvoldoende deel van het inkomen daar belastbaar is), zo besloot het HvJEU, dient de lidstaat waar de belastingplichtige niet ingezet is deze voordelen toe te kennen naar rato van de inkomsten die de niet-ingezeten belastingplichtige in dat land verworven heeft. De Hoge Raad nam dit besluit over in een arrest van mei 2017 en verwees de zaak terug naar een lagere rechtbank.⁴ Tijdens het samenstellen van deze rapportage (1 juli 2019) was het nog onduidelijk hoe de Nederlandse overheid dit besluit gaat uitvoeren, mogelijk via een herziening van de KBB.

Tabel 1: Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor de evaluatie van de gevolgen van de KBB

Onderzoeksthema	Principes	Benchmark	Indicatoren
Europese integratie	Grensoverschrijdende mobiliteit als stimulans voor Europese integratie, cohesie en sociaal-economische ontwikkeling	De situatie op/voor 1 januari 2015, toen de KBB werd geïntroduceerd	Het aantal niet-ingezeten werknemers in Nederland voor (2012, 2013, 2014) en na (2015, 2016, 2017) de introductie van de KBB
Europese cohesie	Vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU)		
Sociaal-economische ontwikkeling	Vrijheid van vestiging (voor zelfstandigen) (artikel 49 VWEU) Nederlandse Wet Inkomstenbelasting 2001 Zaak Schumacker (C 279/93)		

² HvJEU 14 februari 1995, zaak 279/93 (Schumacker), Jur. 1995, blz. I-225

³ HvJEU 09 februari 2017, zaak C-283/15 (X). Zie ook H. Arts and J. Korving, De kwalificerende buitenlandse belastingplicht van art. 7.8 IB en het EU-recht. In: Grenseffectenrapportage 2016, Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility/ITEM, pp. 188-198.

⁴ Hoge Raad, 12 mei 2017, zaak 13/03468, ECLI:NL:HR:848.

Terwijl de interpretatie van de Schumacker doctrine door de Nederlandse wetgever bedoeld was om Europees recht om te zetten in Nederlands recht, vormt de uitvoering ervan paradoxaal genoeg waarschijnlijk een inbreuk op de beginselen van het Europese vrije verkeer van personen (artikel 45 VWEU).

Vanuit theoretisch oogpunt heeft de KBB naar verwachting een negatief effect op de arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit in de grensregio en op het aantal niet-ingezetenen werknemers in Nederland. Niet-ingezetenen (d.w.z. in het buitenland verblijvende) werknemers lopen mogelijk belastingvoordelen mis (zoals de hypotheekrenteaftrek voor huiseigenaren) als zij minder dan 90% van hun wereldinkomen in Nederland verdienen en niet voldoende belastbaar inkomen verdienen in hun woonland. Dit kan ertoe leiden dat sommige niet-ingezetenen werknemers kiezen voor een andere werkgever of zullen verhuizen naar Nederland. Ook is het denkbaar dat ingezetenen ervoor kiezen niet te verhuizen naar het buitenland of dat niet-ingezetenen werkzaam in het buitenland ervan afzien een baan te nemen in Nederland.

Het mogelijke negatieve effect van de KBB op het aantal personen werkzaam in Nederland kan nadelige gevolgen hebben voor de sociaal-economische ontwikkeling, vooral in de grensregio. Veel werkgevers profiteren van arbeidsmobiliteit binnen de EU om arbeidstekorten of tekorten aan vaardigheden op te lossen. De verwachting is dat werkgevers meer prikkels zullen moeten bieden om ervaren en geschoolde niet-ingezetenen werknemers voor hun bedrijf te behouden, omdat de indirecte kosten voor een aantal niet-ingezetenen zullen stijgen onder de nieuwe regeling. Men kan daarmee concluderen dat voor de thema's Europese integratie, Europese cohesie en sociaal-economische ontwikkeling elk negatief effect op de mobiliteit van arbeid en huisvesting problematisch zou zijn (vergelijk tabel 1 hierboven).

2.2 Resultaten van de vorige analyses

Zowel in de Grenseffectenrapportage van 2017 als die van 2018 is naar het dossier van de KBB gekeken.⁵ De analyse van 2017 betrof een *ex ante* beoordeling. Deze bevatte een analyse van de populatie van niet-ingezetenen werknemers in Nederland vanaf 1 december 2014. Door het in kaart brengen van de niet-ingezetenen werknemers die mogelijk getroffen worden door de KBB, werd de potentiële impact van de wetgeving ingeschat. Uit de analyse bleek dat er op dat moment ruim 130 duizend werknemers in Nederland werkten zonder er te wonen. Het merendeel van deze niet-ingezetenen werknemers was woonachtig in België, Duitsland of Polen en in het bezit van de Belgische, Duitse, Nederlandse of Poolse nationaliteit. Daarnaast was het merendeel van de niet-ingezetenen werknemers werkzaam in de 14 COROP-gebieden langs de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grens.⁶ Daarmee werd geconcludeerd dat deze gebieden het meest kwetsbaar zijn voor eventuele negatieve gevolgen van de KBB.

Bij de analyse van 2018 was recentere data beschikbaar. Dat maakte het mogelijk om een voorlopige *ex post* effectenbeoordeling uit te voeren op basis van een analyse van de periode 2013-2016. Door

⁵ Vink, M., van der Valk, J., Schaper, M., & Schmidt, L. (2017). Grenseffectenrapportage 2017, Dossier 6. ITEM
Vink, M., van der Valk, J., Duijndam, S. (2018). Grenseffectenrapportage 2018, Dossier 2. ITEM

⁶ De 40 COROP-gebieden zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). Voor meer informatie, zie https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/corop_regio_s.

de trends in het aantal niet-ingezeten werknemers in de periode vóór de wetgeving van kracht werd (2013, 2014) te vergelijken met de ontwikkelingen na de invoering (2015, 2016), werd er nagegaan of er sprake was van een trendbreuk sinds de invoering van de KBB. Het bleek dat het aantal niet-ingezeten werknemers aanzienlijk was toegenomen in de periode tussen 2013 en 2016. Deze stijging werd vooral gedreven door de grote toestroom van Poolse niet-ingezeten werknemers. Het aantal niet-ingezeten werknemers met een Belgische, Duitse en Nederlandse nationaliteit bleef vrijwel constant tussen 2013 en 2016. De trend laat geen opmerkelijke verschillen tussen de periode van vóór de invoering van de KBB en de periode daarna zien. Daarmee werd geconcludeerd dat er op basis van de geanalyseerde data geen negatieve effecten van de KBB op de aantallen niet-ingezeten werknemers in Nederland zichtbaar waren.

2.3 De analyse van dit jaar

De analyse van dit jaar vormt een uitgebreidere *ex post* effectenbeoordeling van de KBB. In vergelijking met vorig jaar omvat de analyse twee nieuwe elementen. Ten eerste hebben we beschikking over een langere tijdreeks. We gebruiken een tijdreeks van 2012 tot en met 2017, het meest recente jaar waarover het CBS gegevens beschikbaar heeft. Dit betekent dat we een eventueel vertraagd effect van de KBB in kaart kunnen brengen. Daarnaast is met een langere tijdreeks een eventuele trendbreuk nauwkeuriger vast te stellen. Het tweede nieuwe onderdeel betreft een longitudinale analyse. In de analyse is per werknemer onderzocht hoe zijn/haar woonsituatie of arbeidssituatie in de jaren 2012 tot met 2017 is gewijzigd door de personen te volgen door de tijd heen. Hiermee kunnen we de stromen in beeld brengen en onderzoeken we welk gedeelte van de niet-ingezetenen stabiel blijft over de tijd en in hoeverre de verandering in het aantal niet-ingezetenen een gevolg is van arbeidsmobiliteit of woonmobiliteit. Is er verandering in het aantal verhuizingen tussen Nederland en het buitenland (woonmobiliteit) en/of is het aantal mensen dat in een ander land gaat werken veranderd (arbeidsmobiliteit)?

Voor elk persoon kunnen we voor alle jaren vaststellen of hij/zij in Nederland werkt als werknemer en in welk land hij/zij woont. Daarmee ontstaan drie categorieën die we in de analyse in beschouwing nemen:

- Personen die werkzaam zijn in Nederland als werknemer en woonachtig zijn in het buitenland (d.w.z. niet-ingezeten werknemer),
- Personen die werkzaam zijn in Nederland als werknemer en woonachtig zijn in Nederland, en
- Personen die niet werkzaam zijn als werknemer in Nederland.

Figuur 1 geeft de stromen weer van personen van jaar op jaar die voor de analyse van belang zijn. Daarmee kunnen we analyseren in hoeverre een verandering in het aantal niet-ingezeten werknemers het gevolg is van verhuizing tussen Nederland en het buitenland (woonmobiliteit) of van het beginnen of stoppen met werken in Nederland (arbeidsmobiliteit).

Figuur 1: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit weergegeven in stromen



Bron: CBS

3. Gegevens en definities

In dit dossier worden grotendeels dezelfde datasets en definities gebruikt als in de rapportages van 2017 en 2018.⁷ We gebruiken gegevens uit de *polisadministratie* in combinatie met gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) om niet-ingezeten werknemers te herkennen. De *polisadministratie* wordt beheerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en bevat gegevens van werknemers met een dienstverband, d.w.z. op wier maandsalaris werkgevers loonheffing inhouden. De BRP bevat persoonlijke informatie, zoals het woonadres, de leeftijd en het geslacht, van iedereen die in een Nederlandse gemeente ingeschreven staat en woont. Daarnaast bevat de BRP gegevens van personen die in Nederland hebben gewoond en naar het buitenland zijn verhuisd. Dit heet ook wel de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). De *polisadministratie* en de BRP zijn beide opgenomen in het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB).

Door het koppelen van deze datasets is het mogelijk de populatie van niet-ingezeten werknemers die loonbelasting moeten afdragen in Nederland aan te wijzen. **‘Niet-ingezeten werknemers’ worden dus gedefinieerd als personen die zijn opgenomen in de *polisadministratie* en die niet zijn ingeschreven in een Nederlandse gemeente.** De achtergrondkenmerken die we in dit dossier gebruiken zijn nationaliteit en woonland. Nationaliteit verwijst naar het land waarvan de niet-ingezeten werknemer staatsburger is, terwijl woonland wordt gedefinieerd als het land waar de ‘niet-ingezeten’ werknemer woont.⁸ De meeste niet-ingezeten werknemers zijn Belgen, Duitsers, Nederlanders of Polen en zij

⁷ Vink, M., van der Valk, J., Schaper, M., & Schmidt, L. (2017). Grenseffectenrapportage 2017, Dossier 6. ITEM

Vink, M., van der Valk, J., & Duijndam, S. (2018). Grenseffectenrapportage 2018, Dossier 2. ITEM

⁸ [Noot van de redactie: In het kader van deze studie en zoals verduidelijkt in de bovenstaande definitie, verwijst de term "niet-ingezeten werknemer" altijd naar het perspectief van Nederland, als het land van tewerkstelling, maar niet van verblijf – d.w.z. de betrokken werknemers wonen buiten Nederland. Hoewel deze vakterm soms kan leiden tot retorisch verwarrende constructies zoals 'niet-ingezeten werknemers die in Duitsland/België wonen', beschrijft hij de juiste juridische term als onderdeel van het Nederlandse openbaar bestuursstelsel en wordt daarom hierna toegepast in de presentatie van de resultaten van de gegevensanalyse om de bevolking van grensarbeiders die in Nederland werken maar er niet (permanent) wonen, in beeld te brengen.]

wonen meestal in België, Duitsland of Polen. Daarom gebruiken we in de analyse ook deze categorieën.

4. Empirische analyse

Dit hoofdstuk bevat een *ex post* analyse van de mogelijke effecten van de KBB op niet-ingezeten werknemers in Nederland. Het eerste deel geeft de aantallen niet-ingezeten werknemers in Nederland over de jaren 2012-2017 weer. Hierbij wordt een uitsplitsing gemaakt naar de landen waarin de niet-ingezeten werknemers woonachtig waren. Het tweede deel van dit hoofdstuk analyseert wat er gebeurt wanneer de aantallen niet-ingezeten werknemers in Nederland veranderen. Speciale nadruk ligt daarbij op niet-ingezeten werknemers woonachtig in België en Duitsland.

4.1 Tijdreeks niet-ingezeten werknemers in Nederland, 2012-2017

Tabel 2 geeft de aantallen niet-ingezeten werknemers in Nederland naar woonland en nationaliteit weer over de periode 2012-2017. Er wordt onderscheid gemaakt tussen niet-ingezeten werknemers woonachtig in de volgende landen: België, Duitsland, Polen en overige landen. In 2017 was het hoogste aantal van niet-ingezeten werknemers in Nederland woonachtig in Polen, namelijk 82,2 duizend. De verwachting is echter dat deze werknemers slechts tijdelijk in Nederland zullen werken.⁹ Omdat Duitsland en België direct aan Nederland grenzen, achten wij het meer waarschijnlijk dat deze niet-ingezeten werknemers dagelijks naar Nederland forenzen. De aantallen niet-ingezeten werknemers woonachtig in Duitsland of België lagen in 2017 voor beide landen rond de 40 duizend. Het aantal niet-ingezeten werknemers woonachtig in de overige landen lag iets lager, rond de 36 duizend.

Verder laat tabel 2 voor elk woonland een uitsplitsing naar nationaliteit zien. Allereerst is het aantal niet-ingezetenen met Nederlandse nationaliteit opgenomen voor elk woonland. Van de niet-ingezetenen woonachtig in België en Duitsland had een groot gedeelte de Nederlandse nationaliteit: in 2017 was dit 55% van de niet-ingezeten werknemers woonachtig in België en 42% van de niet-ingezeten werknemers woonachtig in Duitsland. Omdat waarschijnlijk met name werknemers met een Nederlandse nationaliteit belasting betalen in Nederland, verwachten wij dat de KBB vooral effect kan hebben op deze personen. Naast de Nederlandse nationaliteit geeft tabel 2 andere nationaliteiten met relatief hoge aandelen niet-ingezeten werknemers per woonland weer. De nationaliteiten met relatief lage aandelen zijn samengevoegd in de categorie “overige”. Voor elk woonland had een aanzienlijk aandeel van de niet-ingezetenen dezelfde nationaliteit als het woonland: in 2017 was dit 39% voor België, 35% voor Duitsland en zelfs 97% voor Polen.

Uit tabel A.1 in de appendix, die een uitsplitsing naar geslacht laat zien, blijkt dat 68% van de niet-ingezetenen in 2017 man is. Voor elk woonland en elke nationaliteit is het aandeel niet-ingezetenen met het mannelijke geslacht hoger dan met het vrouwelijke geslacht. De exacte cijfers zijn terug te vinden in de appendix.

⁹ CBS (2018, mei). “Third of Polish workers still here after 5 years.”

Tabel 2: Aantal niet-ingezeten werknemers naar woonland en nationaliteit, 2012-2017 (x 1 000)

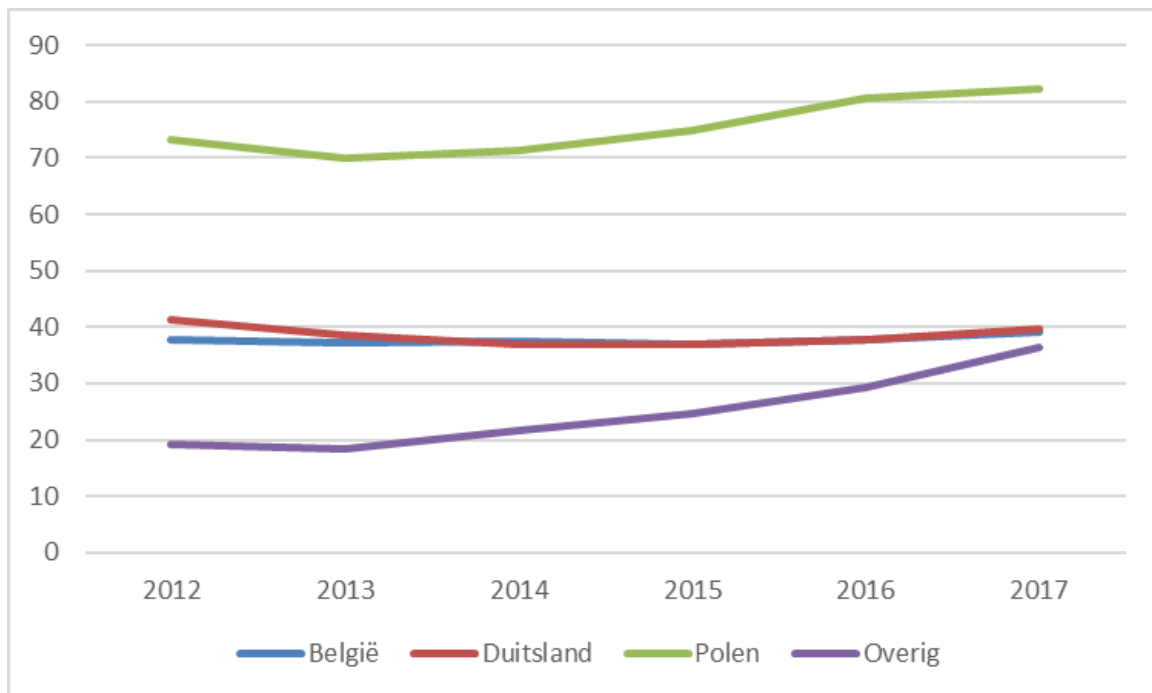
Woonland			2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	Nationaliteit	NL	21,0	20,8	21,1	20,8	20,9	21,3
		BE	15,0	14,7	14,7	14,5	14,9	15,3
		Overige	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,3
	Totaal		37,7	37,2	37,5	37,0	37,7	39,0
Duitsland	Nationaliteit	NL	16,1	15,9	16,3	16,2	16,4	16,6
		DE	19,9	17,4	15,3	14,5	14,0	14,0
		PL	3,6	3,5	3,7	4,2	4,6	5,6
	Overige	1,7	1,7	1,7	2,0	2,7	3,5	
Totaal		41,3	38,5	37,0	36,9	37,7	39,7	
Polen	Nationaliteit	NL	1,1	1,0	1,1	1,3	1,5	1,7
		PL	70,1	66,6	68,8	72,5	78,0	79,5
		Overige	2,0	2,4	1,5	1,2	1,3	1,0
Totaal		73,2	70,0	71,4	75,0	80,8	82,2	
Overig	Nationaliteit	NL	3,5	3,6	4,5	4,3	4,5	5,1
		Overige	15,6	14,8	17,2	20,2	24,6	31,2
Totaal		19,1	18,4	21,7	24,5	29,2	36,3	
Totaal			171,2	164,1	167,5	173,4	185,3	197,3

Bron: CBS

Figuur 2 plot de aantallen niet-ingezeten werknemers in Nederland uit tabel 2 over de jaren 2012-2017 naar woonland. De aantallen niet-ingezeten werknemers woonachtig in Polen en woonachtig in overige landen zijn toegenomen over de periode 2012-2017. De aantallen niet-ingezeten werknemers woonachtig in België en Duitsland zijn nagenoeg gelijk gebleven over deze periode. Uit figuur A.1 in de appendix blijkt dat er geen opvallende verschillen te zien zijn in de trends van niet-ingezeten werknemers tussen mannen en vrouwen; zowel het aantal mannelijke als vrouwelijke niet-ingezeten werknemers woonachtig in Polen of overige landen nemen toe over de periode 2012-2017, terwijl de aantallen van zowel mannelijke als vrouwelijke niet-ingezeten werknemers woonachtig in België of Duitsland nagenoeg constant blijven over de tijd.

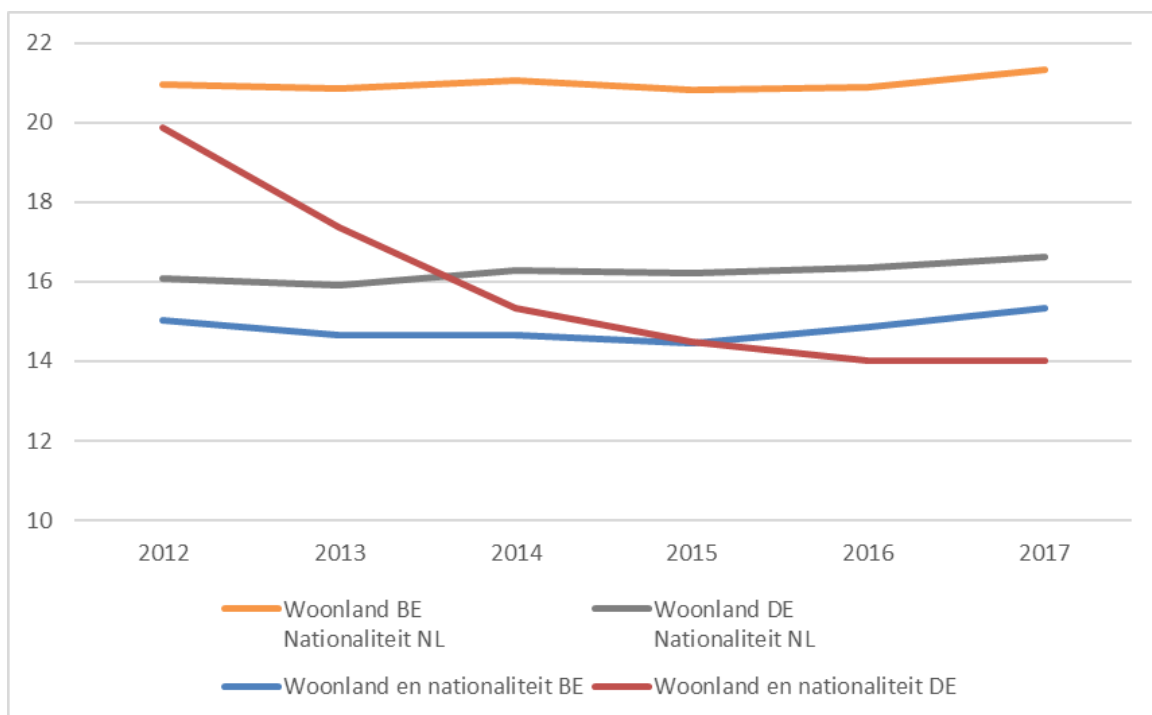
Figuur 3 laat de ontwikkeling zien van Nederlandse of Belgische niet-ingezeten werknemers woonachtig in België over de periode 2012-2017. Daarnaast worden de trends van Nederlandse of Duitse niet-ingezeten werknemers woonachtig in Duitsland weergegeven. Voor Nederlanders woonachtig in zowel België als Duitsland is geen trendbreuk zichtbaar. De aantallen blijven nagenoeg gelijk over de gehele periode 2012-2017. Eenzelfde beeld zien we voor de Belgische niet-ingezetenen woonachtig in België. Echter, het aantal Duitse niet-ingezeten werknemers woonachtig in Duitsland neemt duidelijk af tussen 2012 en 2017. Uit figuur A.2 in de appendix blijkt dat deze afname vooral gedreven wordt door mannen in plaats van vrouwen. Omdat de afname in het aantal Duitse niet-ingezetenen woonachtig in Duitsland al voor 2015 zichtbaar is, is er ook voor deze groep geen sprake van een trendbreuk.

Figuur 2: Aantal niet-ingezeten werknemers naar woonland, 2012-2017 (x 1 000)



Bron: CBS

Figuur 3: Aantal niet-ingezeten werknemers naar woonland en nationaliteit, 2012-2017 (x 1 000)



Bron: CBS

In overeenkomst met de bevindingen uit de rapportage van 2018, zijn er dus geen opmerkelijke veranderingen te zien in de aantallen niet-ingezetenen werknemers tussen de periode vóórdat de KBB werd ingevoerd (2012, 2013, 2014) en de periode nadat de KBB werd ingevoerd (2015, 2016, 2017). Omdat er na 2015 nauwelijks iets verandert, zijn er ook geen aanwijzingen voor een vertraagd effect van de KBB op de *aantallen* niet-ingezetenen werknemers. Om een mogelijk vertraagd effect met meer zekerheid te kunnen uitsluiten, is het beter om een nog langere tijdreeks samen te stellen.

4.2 Stromen werknemers van en naar Nederland, 2012-2017

Omdat de focus van dit dossier ligt op het inschatten van de mogelijke effecten van de KBB op de grensgebieden, richten wij ons in het tweede gedeelte van de analyse op de werknemers werkzaam in Nederland en woonachtig in de buurlanden België en Duitsland. In dit gedeelte van de analyse volgen we niet-ingezetenen werknemers in de tijd. Zo kunnen we kijken welke veranderingen er op individueel niveau optreden.

Figuur 4 is afgeleid van figuur 1 en geeft de omvang van de stromen van en naar de groepen niet-ingezetenen werknemers woonachtig in België of Duitsland tussen 2016 en 2017 weer.¹⁰ 31,4 duizend personen die in 2016 niet-ingezetenen werknemer woonachtig in België waren, bleven dit ook in 2017. Tussen 2016 en 2017 verlieten 6,3 duizend personen de groep niet-ingezetenen woonachtig in België; 1,3 duizend van de niet-ingezetenen woonachtig in België verhuisde vanuit België naar Nederland en bleef werkzaam in Nederland, terwijl 5 duizend van hen niet meer werkzaam waren in Nederland in 2017. 1,5 duizend personen die in 2016 zowel werkzaam als woonachtig waren in Nederland, verhuisden in 2017 naar België en behoorden in 2017 dus tot de niet-ingezetenen woonachtig in België. De groep niet-ingezetenen woonachtig in België werd ook aangevuld door 6 duizend personen die in 2016 niet werkzaam waren in Nederland.¹¹ Hieruit blijkt dat tussen de jaren 2016 en 2017 relatief meer dynamiek ontstond doordat personen begonnen of stopten met werken in Nederland (arbeidsmobiliteit) dan doordat mensen verhuisden tussen Nederland en België (woonmobiliteit).

Ditzelfde geldt voor de relatieve grootte van de arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van de groep niet-ingezetenen werknemers in Nederland woonachtig in Duitsland. 30,5 duizend personen woonden in Duitsland en werkten in Nederland in zowel 2016 als 2017. 1,2 duizend personen verhuisden van Duitsland naar Nederland, terwijl zij wel in Nederland bleven werken. De stroom die verhuizing tussen Nederland en Duitsland weergeeft, was iets groter: 1,4 duizend mensen die in 2016 zowel in Nederland werkten als woonden, verhuisden in 2017 naar Duitsland. Zij bleven wel werkzaam in Nederland. 5,8 duizend niet-ingezetenen woonachtig in Duitsland in 2016, werkten niet meer in Nederland in 2017, terwijl 7,1 duizend mensen in 2017 begonnen met werken in Nederland en woonachtig waren in Duitsland.

¹⁰ Wanneer we de niet-ingezetenen werkzaam in België analyseren, zouden we de stromen tussen deze groep en de niet-ingezetenen woonachtig in een ander land dan België of Nederland moeten toevoegen voor het complete beeld. Ditzelfde geldt voor Duitsland. Omdat deze stromen erg klein zijn, laten we ze buiten beschouwing.

¹¹ [Denk bijvoorbeeld aan gepensioneerden of werklozen, mensen die vroeger in Nederland werkzaam waren en daarom in het BRP/RNI zijn geregistreerd.]

Figuur 4: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezeten werknemers voor woonlanden België en Duitsland, 2016-2017 (x 1 000)

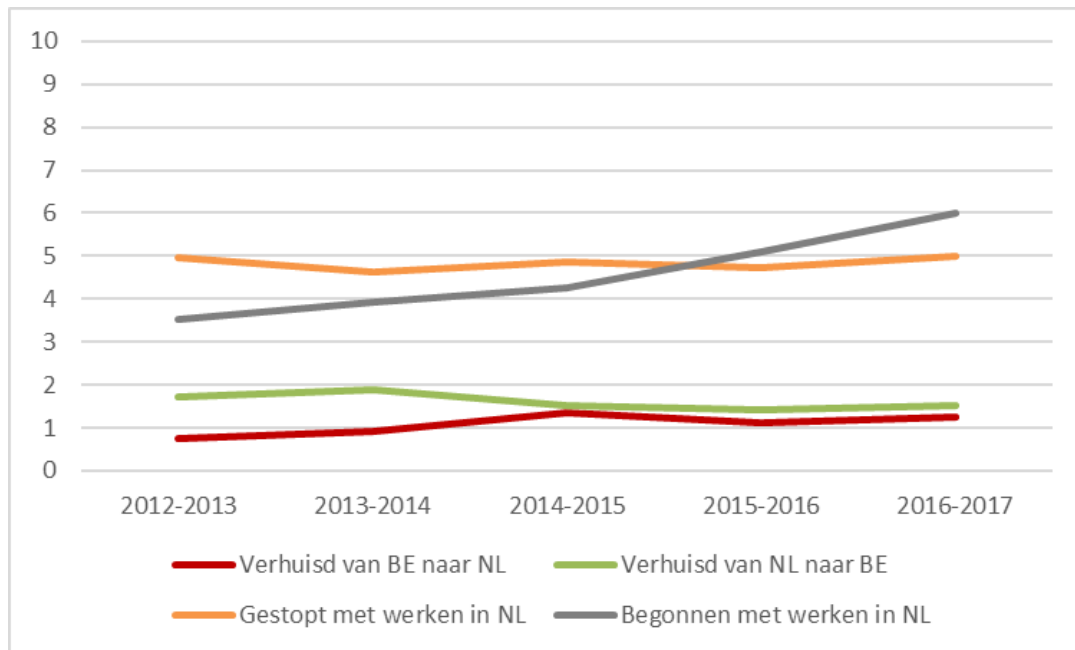


Bron: CBS

Figuur 5 en 6 geven de omvang van de stromen tussen de verschillende groepen zoals besproken in figuur 4 weer voor de jaren 2012-2017. Figuur 5 analyseert de niet-ingezeten woonachtig in België, terwijl figuur 6 kijkt naar de niet-ingezeten woonachtig in Duitsland. De toestroom naar de groep niet-ingezeten grenswerkers (i.e. begonnen met werken in Nederland) woonachtig in België vanuit de groep die niet werkzaam was in Nederland laat een toenemende trend zien tussen 2012 en 2017. Omdat we vanuit de theorie juist zouden verwachten dat personen woonachtig in het buitenland ervan af zouden zien te gaan werken in Nederland als gevolg van de KBB, duidt deze bevinding niet op een negatief effect van de KBB. Daarnaast laat figuur 5 zien dat er geen opvallende veranderingen zijn in de andere stromen. Uit figuur A.3 in de appendix blijkt dat er geen duidelijke verschillen zijn in de stromen tussen mannen en vrouwen. Voor zowel mannen als vrouwen is de toename in het aantal mensen dat begon met werken in Nederland met als woonland België zichtbaar. In figuur A.4 worden de stromen weergegeven voor niet-ingezeten woonachtig in België met de Nederlandse of Belgische nationaliteit. Ook hier is de toename in het aantal mensen dat begon met werken in Nederland zichtbaar.

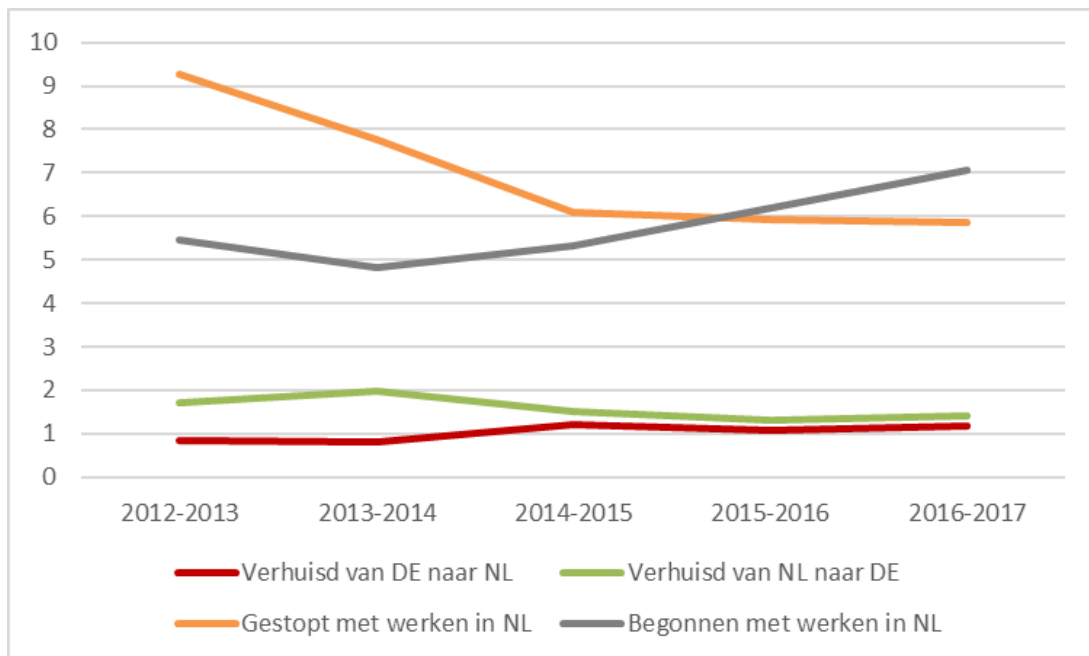
Figuur 6 laat zien dat het aantal mensen dat begon met werken in Nederland ook toeneemt voor de groep niet-ingezeten woonachtig in Duitsland. De stroom van niet-ingezeten werknemers woonachtig in Duitsland naar de groep personen niet werkzaam in Nederland neemt juist af over deze periode. In andere woorden, over de periode 2012-2017 stopten steeds minder niet-ingezeten werkzaam in Nederland en woonachtig in Duitsland met werken in Nederland. De afname in de stroom uit en de toename in de stroom naar de groep niet-ingezeten woonachtig in Duitsland duidt niet op een effect van de KBB, omdat we op basis van de theorie juist zouden verwachten dat het minder aantrekkelijk wordt om te werken in Nederland en te wonen in het buitenland als gevolg van de KBB. De afname in het aantal niet-ingezeten woonachtig in Duitsland dat stopt met werken in Nederland wordt vooral gedreven door de mannen en door de niet-ingezeten met de Duitse nationaliteit (zie figuur A.5 en A.6).

Figuur 5: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezetenen voor woonland België, 2012-2017 (x 1 000)



Bron: CBS

Figuur 6: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezetenen voor woonland Duitsland, 2012-2017 (x 1 000)



Bron: CBS

5. Conclusie

De analyse met de data van 2017 geeft geen aanwijzingen voor een effect van de kwalificerende buitenlandse belastingplicht, die op 1 januari 2015 van kracht ging, op het aantal niet-ingezetene werknemers in Nederland. Het aantal personen dat in België of Duitsland woont en in Nederland werkt als werknemer is vrijwel stabiel sinds 2015. Hiermee wordt de conclusie van het dossier in de Grenseffectenrapportage van 2018 ondersteund.

In de analyse is ook gekeken naar de onderliggende stromen van jaar op jaar. Daaruit blijkt dat niet opeens meer buitenlandse werknemers terug naar Nederland verhuizen sinds 2015 of dat Nederland opeens minder aantrekkelijk is geworden als werkland voor mensen die in de buurlanden wonen. We zien dus geen opvallende veranderingen in de woon- en arbeidsmobiliteit sinds de invoering van de KBB.

Ook al vinden we geen bewijs voor een effect van de KBB op de aantallen niet-ingezetene werknemers en hun gedrag wat betreft woon- en arbeidsmobiliteit, neemt dit niet weg dat personen lasten kunnen ondervinden van de wetgeving. Als gevolg van de KBB komen niet-ingezetene werknemers in aanraking met administratieve lasten die ze in afwezigheid van de wet niet gehad zouden hebben. Wanneer er inkomen wordt gewonnen in meerdere landen, is er als gevolg van de KBB meer coördinatie vereist tussen verschillende organisaties in verschillende landen. Dit kan een intensief administratief proces zijn, denk bijvoorbeeld aan taalbarrières. Daarnaast kan de KBB onzekerheid met zich meebrengen, omdat er onduidelijkheid is over een mogelijke herziening van de KBB (zie hoofdstuk 2).

Hoewel de analyse van dit jaar een uitbreiding is op de analyses in de Grenseffectenrapportage van 2017 en 2018, bevat zij nog steeds beperkingen. Ten eerste zijn de cijfers ook dit jaar voorlopige cijfers. Eén van de redenen is dat belastingaangiftes pas met een aantal jaren vertraging volledig afgehandeld worden. Daarnaast wordt de methode elk jaar door het CBS verbeterd. Als tweede beperking hebben we ook dit jaar geen inkomensgegevens mee kunnen nemen, waardoor de grootte van de groep niet-ingezetene werknemers die naar verwachting wordt getroffen door de KBB (d.w.z. de groep die minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verdient) niet precies vastgesteld kan worden. De redenen hiervoor zijn hetzelfde als vorig jaar en zijn grotendeels gerelateerd aan het arbeidsintensieve proces van het nauwkeurig verwerken van de fiscale gegevens. De aanzienlijke hoeveelheid tijd en middelen die hieraan zouden moeten worden besteed, wegen naar onze mening momenteel niet op tegen de extra informatie die we hieruit zouden halen.

We bevelen aan om cijfers over grenspendel over een langere periode te blijven monitoren. Het is natuurlijk mogelijk dat effecten niet direct optreden maar zich uit over een langere periode. Daarvoor zou een langere tijdreeks noodzakelijk zijn.

6. Appendix

Tabel A.1. Aantal niet-ingezetene werknemers naar woonland, nationaliteit en geslacht, 2012-2017 (x 1 000)

Tabel A.1.A: Mannen

Woonland			2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	Nationaliteit	NL	11,7	11,6	11,9	11,7	11,8	12,0
		BE	9,2	9,1	9,1	9,1	9,4	9,8
		Overige	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5
	Totaal		22,0	21,8	22,1	21,9	22,3	23,3
Duitsland	Nationaliteit	NL	10,2	10,1	10,4	10,4	10,5	10,7
		DE	15,4	13,3	11,6	10,8	10,5	10,4
		PL	2,2	2,3	2,3	2,7	2,9	3,4
	Overige	1,3	1,2	1,2	1,4	1,9	2,4	
Totaal		29,1	27,0	25,5	25,2	25,7	27,0	
Polen	Nationaliteit	NL	0,9	0,8	0,9	1,0	1,1	1,3
		PL	46,2	43,2	44,3	47,0	51,2	52,7
	Overige	1,2	1,5	0,9	0,8	0,8	0,6	
Totaal		48,3	45,5	46,1	48,7	53,2	54,6	
Overig	Nationaliteit	NL	3,0	3,0	3,6	3,4	3,6	4,0
	Overige		13,2	12,5	13,9	16,4	19,9	24,8
Totaal		16,2	15,6	17,5	19,8	23,4	28,8	
Totaal		115,6	109,8	111,2	115,6	124,7	133,7	

Bron: CBS

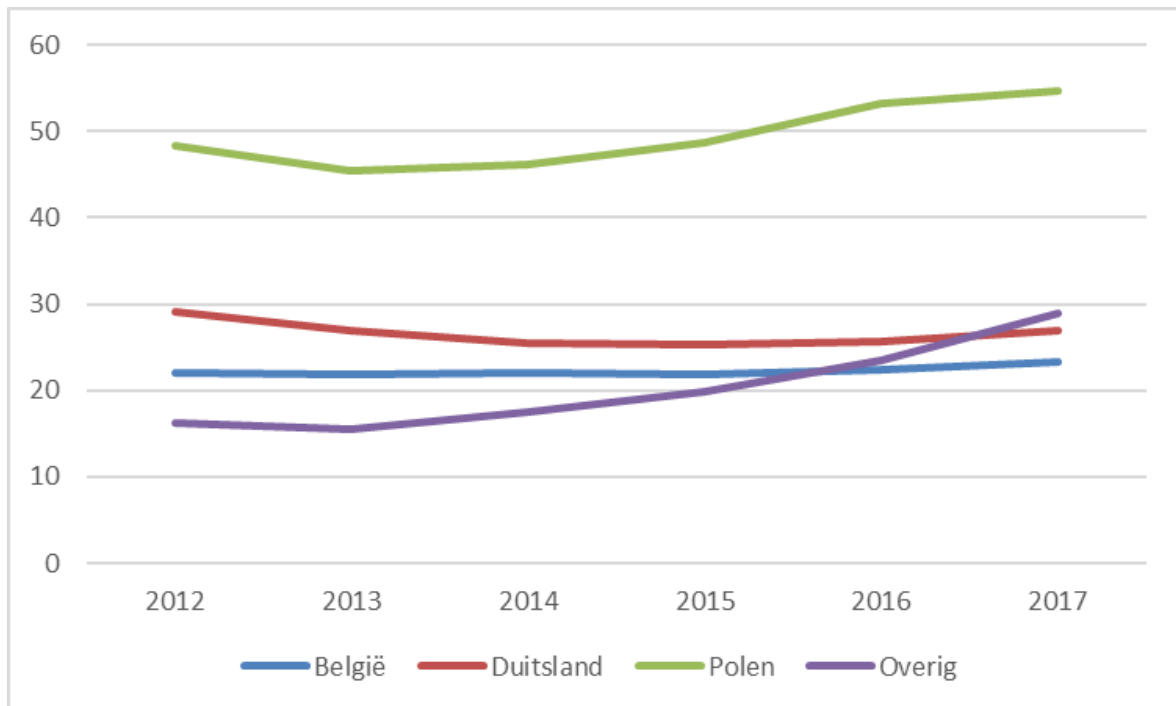
Tabel A.1.B: Vrouwen

Woonland			2012	2013	2014	2015	2016	2017
België	Nationaliteit	NL	9,2	9,2	9,2	9,1	9,1	9,3
		BE	5,8	5,6	5,5	5,4	5,5	5,6
		Overige	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9
	Totaal		15,6	15,4	15,4	15,2	15,3	15,7
Duitsland	Nationaliteit	NL	5,9	5,8	5,9	5,8	5,9	5,9
		DE	4,5	4,0	3,8	3,7	3,6	3,7
		PL	1,3	1,2	1,3	1,5	1,7	2,2
	Overige	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	1,1	
Totaal		12,1	11,5	11,5	11,6	12,0	12,8	
Polen	Nationaliteit	NL	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
		PL	23,9	23,4	24,5	25,6	26,7	26,8
	Overige	0,8	1,0	0,6	0,5	0,5	0,4	
Totaal		24,9	24,5	25,3	26,3	27,6	27,6	
Overig	Nationaliteit	NL	0,5	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1
	Overige		2,4	2,3	3,3	3,8	4,8	6,4
Totaal		2,9	2,8	4,1	4,7	5,7	7,5	
Totaal		55,6	54,3	56,3	57,8	60,7	63,6	

Bron: CBS

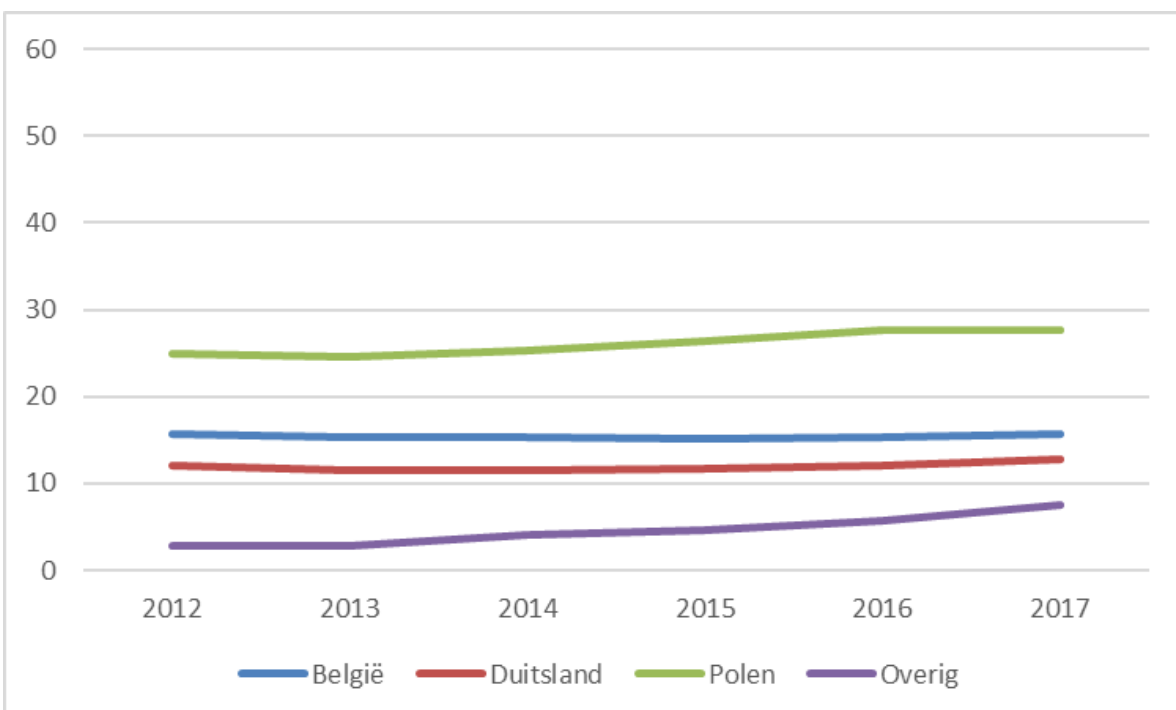
Figuur A.1: Aantal niet-ingezeten werknemers naar woonland en geslacht, 2012-2017 (x 1 000)

Figuur A.1.A: Mannen



Bron: CBS

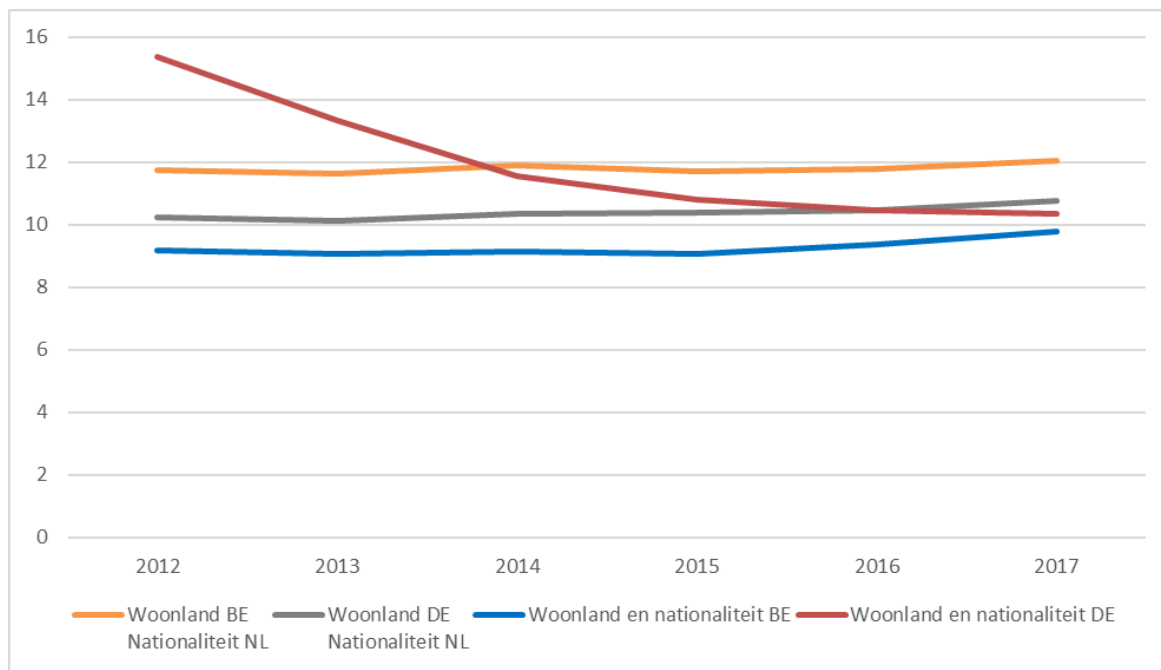
Figuur A.1.B: Vrouwen



Bron: CBS

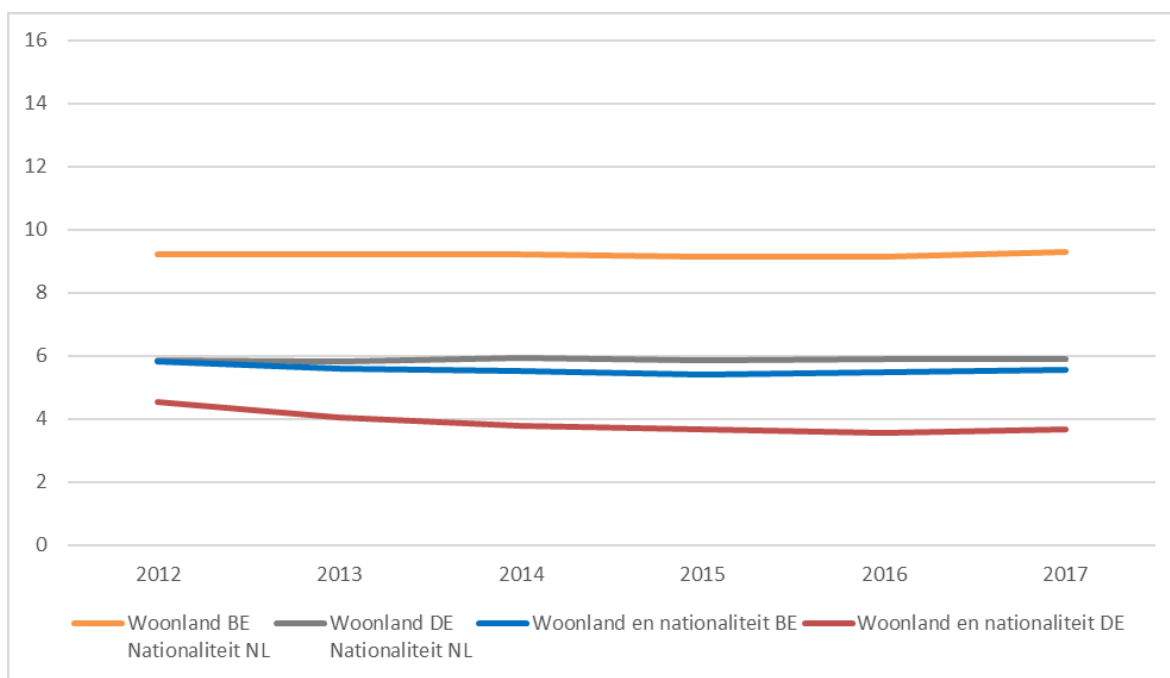
Figuur A.2: Aantal niet-ingezeten werknemers naar woonland, nationaliteit en geslacht, 2012-2017 (x 1 000)

Figuur A.2.A: Mannen



Bron: CBS

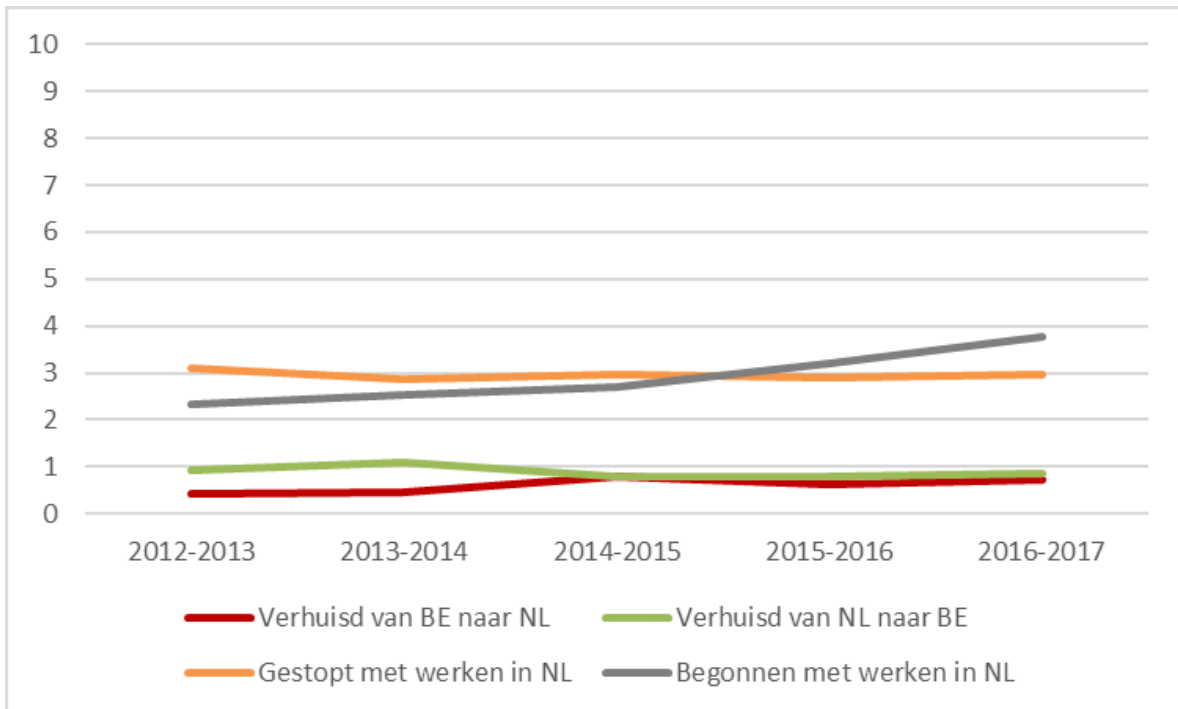
Figuur A.2.B: Vrouwen



Bron: CBS

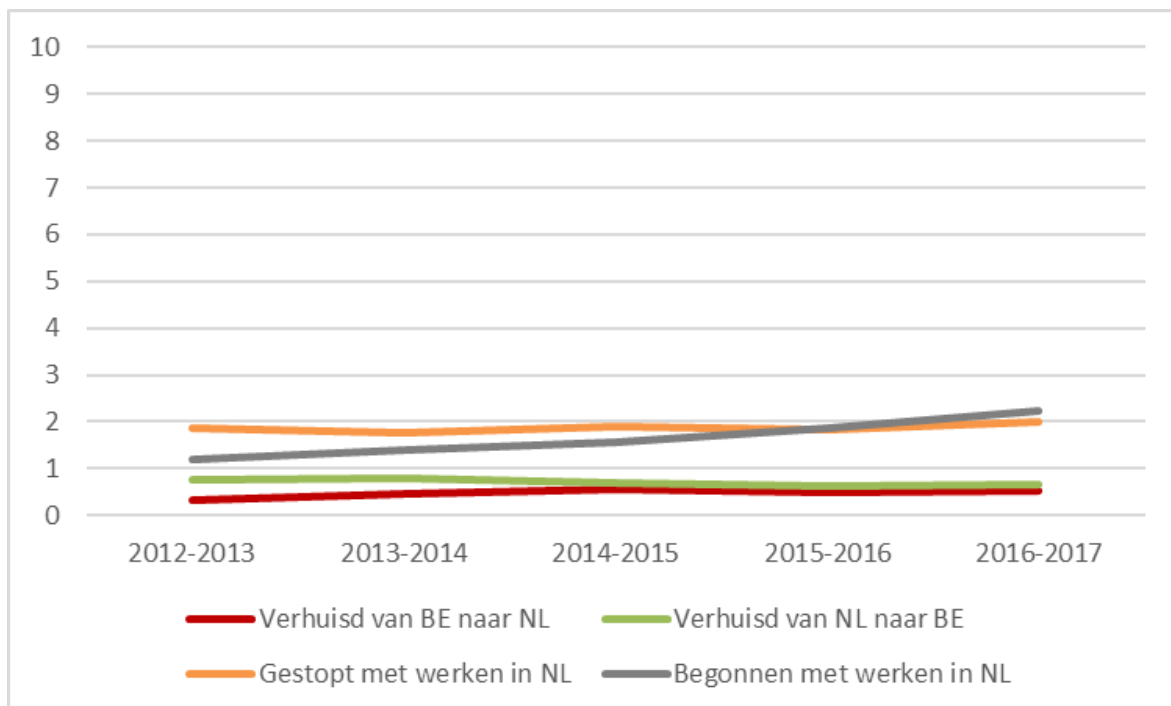
Figuur A.3: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezetenen voor woonland België naar geslacht, 2012-2017 (x 1 000)

Figuur A.3.A: Mannen



Bron: CBS

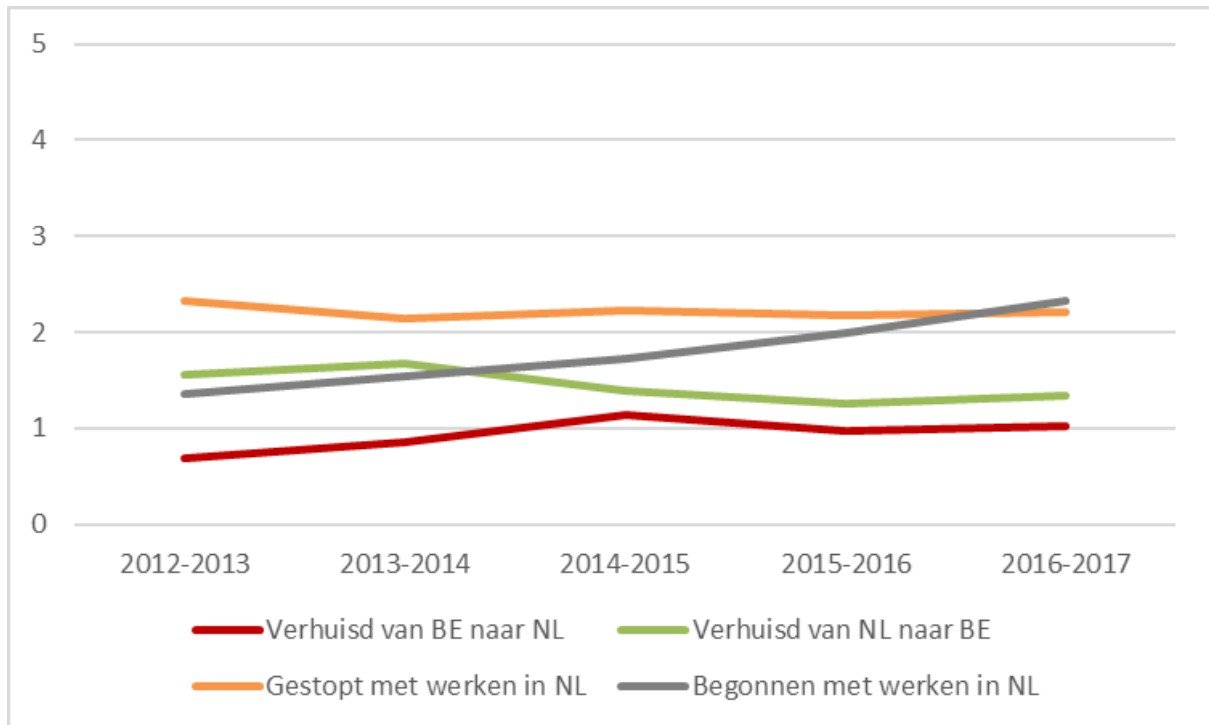
Figuur A.3.B: Vrouwen



Bron: CBS

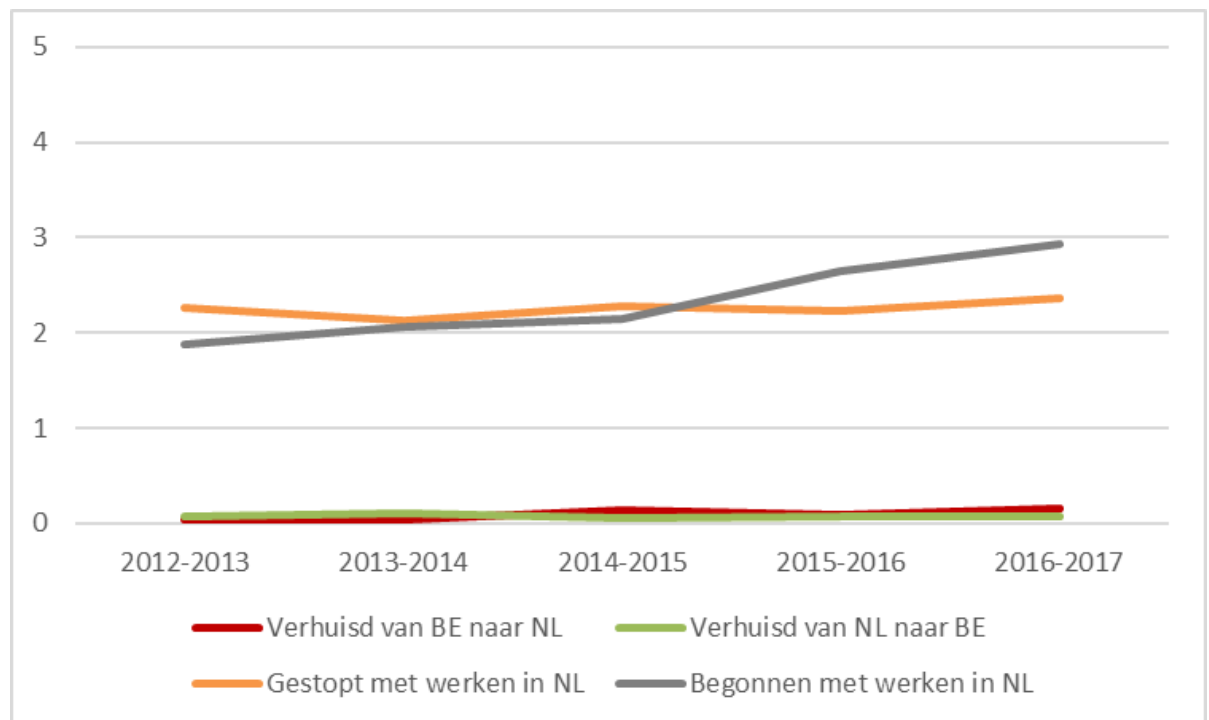
Figuur A.4: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezeten werknemers voor woonland België naar nationaliteit, 2012-2017 (x 1 000)

Figuur A.4.A: Nederlandse nationaliteit



Bron: CBS

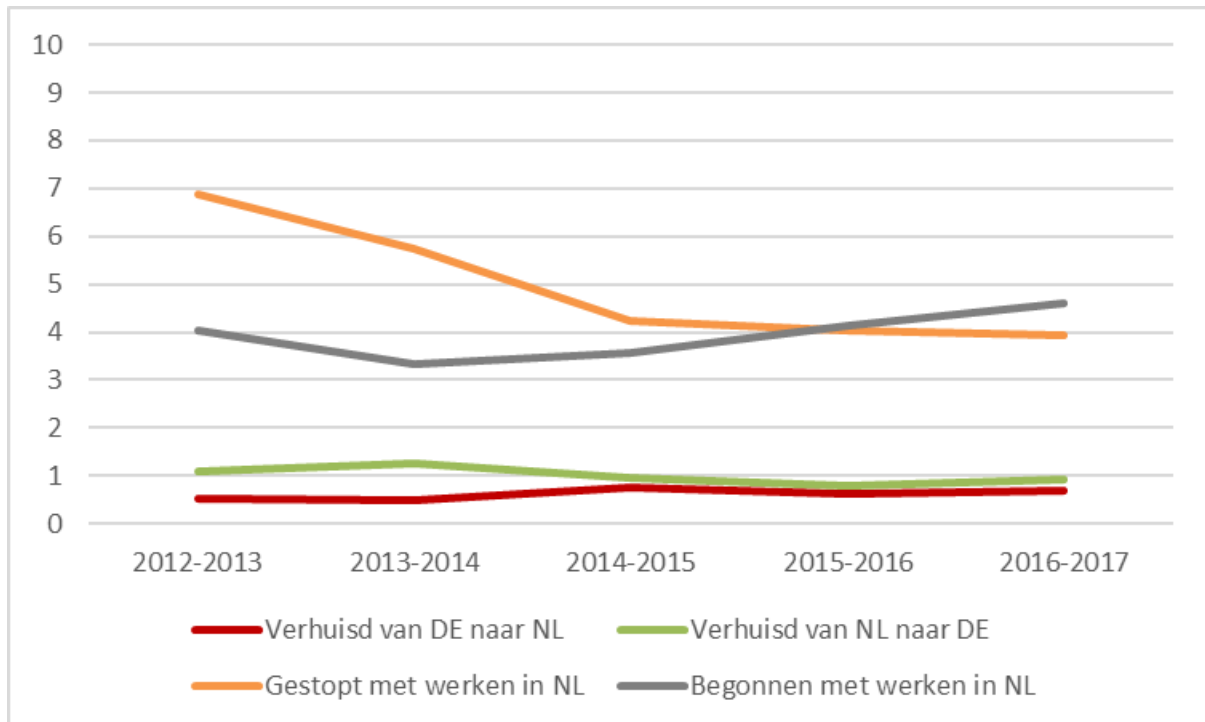
Figuur A.4.B: Belgische nationaliteit



Bron: CBS

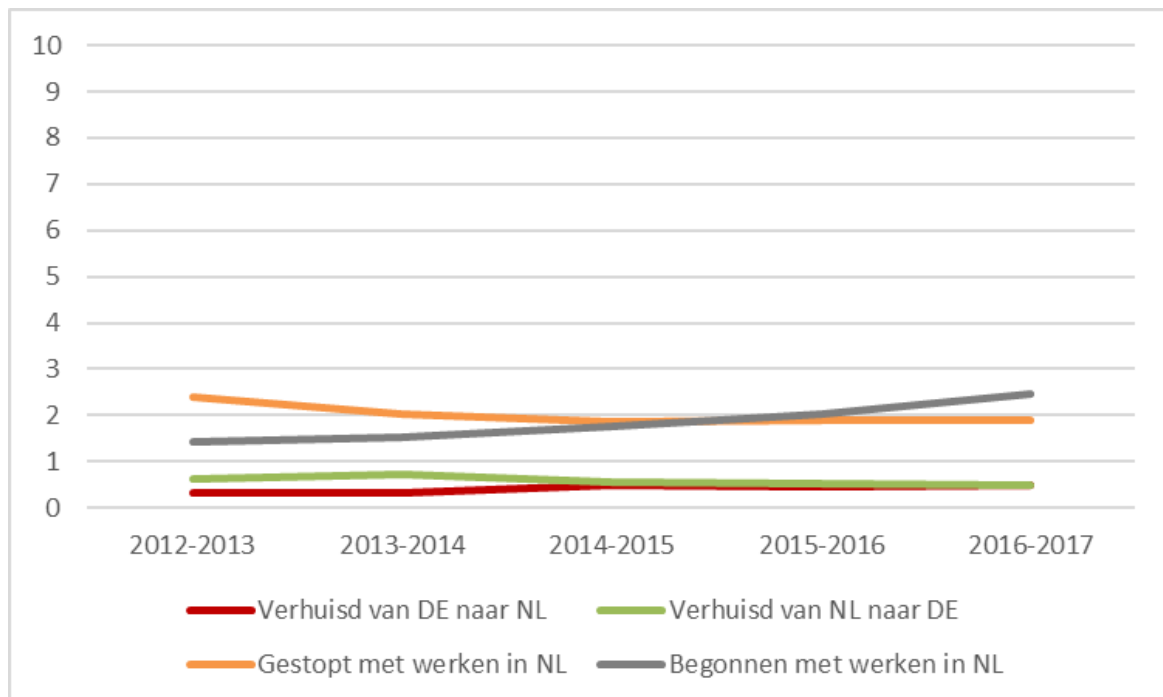
Figuur A.5: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezetenen voor woonland Duitsland naar geslacht, 2012-2017 (x 1 000)

Figuur A.5.A: Mannen



Bron: CBS

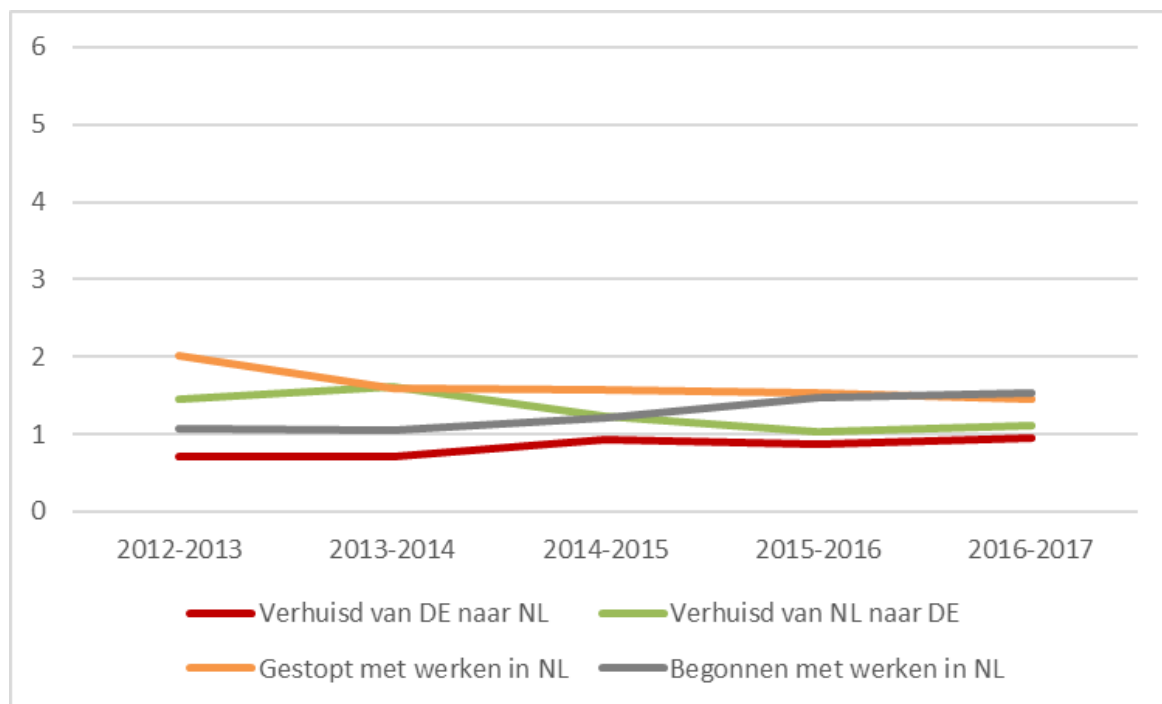
Figuur A.5.B: Vrouwen



Bron: CBS

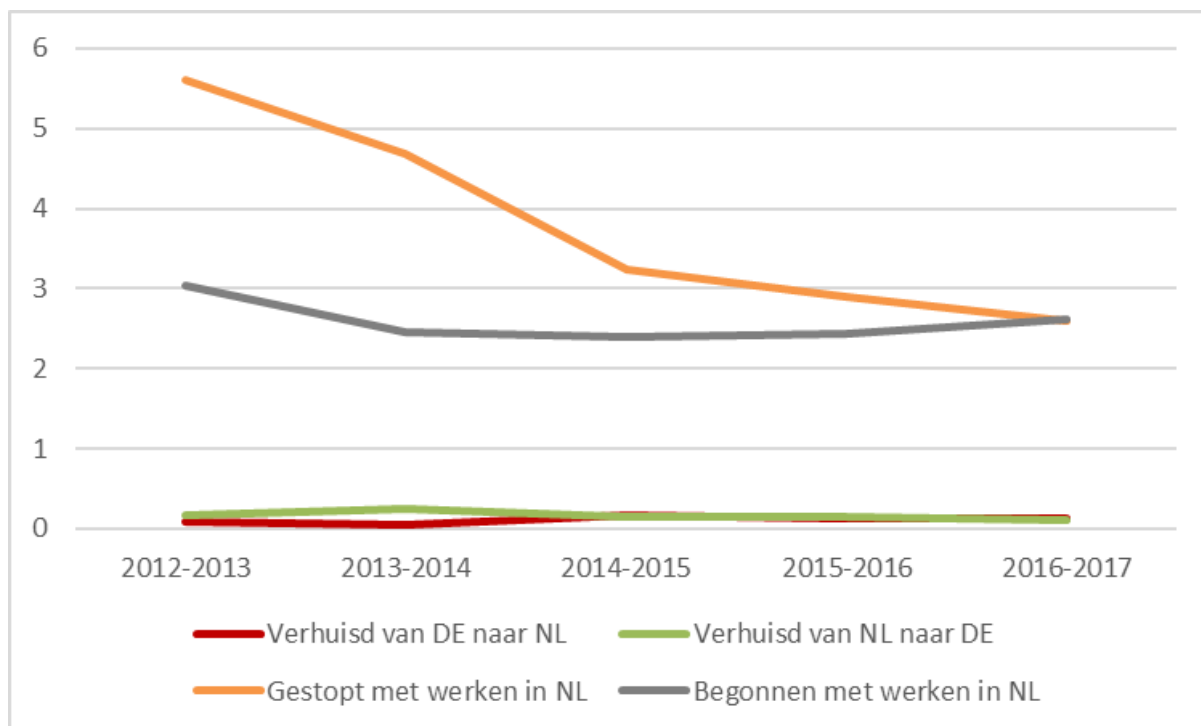
Figuur A.6: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van niet-ingezeten werknemers voor woonland Duitsland naar nationaliteit, 2012-2017 (x 1 000)

Figuur A.6.A: Nederlandse nationaliteit



Bron: CBS

Figuur A.6.B: Duitse nationaliteit



Bron: 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

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/homepage>

