



Grenseffectenrapportage 2021

Samenvatting



Grenseffectenrapportage 2021

Samenvatting

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

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



Inhoudsopgave

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1. Europese integratie via betere regelgeving | 1 |
| 1.2. De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen | 1 |
| 1.3. De 'ITEM-methode' | 2 |
| 2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode | 3 |
| 2.1. Het proces van de effectenbeoordeling | 3 |
| 2.2. De methode toepassen | 4 |
| 2.3. De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2021 | 7 |
| 3. De dossiers - in samenvatting | 8 |
| 3.1. Dossier 1: Ex-ante onderzoek naar de mogelijke grenseffecten van de voorgestelde EU-richtlijn inzake minimumlonen (TEIN-studie) | 8 |
| 3.2. Dossier 2: Impact analyse van de toekomst van thuiswerken voor grensarbeiders na COVID-19 | 12 |
| 3.3. Dossier 3: De effecten van het nationale corona-crisismanagement op de grensoverschrijdende bestrijding in de Euregio Maas-Rijn (vervolgonderzoek) | 16 |
| 3.4. Dossier 4: Is de EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten geschikt om te voorzien in goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's? Een ex-post beoordeling | 21 |
| 4. Lijst van onderzoekers | 24 |
| Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-up activiteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2020 | 25 |

1. Inleiding

Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM levert vanuit de wetenschap een bijdrage aan grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. Een van ITEM's kernactiviteiten is het analyseren van grenseffecten in de jaarlijkse Grenseffectenrapportages. Sinds de oprichting in 2015 heeft ITEM zes effectenbeoordelingen van regelgeving uitgevoerd. Deze rapportage is de nieuwste editie van de Grenseffectenrapportage.¹

1.1. Europese integratie via betere regelgeving

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

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

1.2. De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen

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

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

1 Alle ITEM Grenseffectenrapportages zijn te raadplegen via de ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

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

3 Ibid.

4 Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief over Voortgang grensoverschrijdende samenwerking van de Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties van 9 maart 2020, 2020-0000119834.

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

Ondanks deze uitdagingen wordt er op Europees en nationaal niveau genoeg actie ondernomen om ze aan te pakken. ITEM-onderzoekers zijn bijvoorbeeld recent betrokken geweest bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectenbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land kijken, helpt ITEM de regering na te gaan hoe haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten kunnen worden verbeterd. Sinds 2021 is de beoordeling van grenseffecten een verplicht onderdeel van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).⁶ In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ITEM een "Leidraad grenseffecten" ontwikkeld en zal het in 2021/22 workshops houden met overheidsfunctionarissen om de methodologie en praktische aspecten van een grensoverschrijdende effectenbeoordeling te bespreken.

Samen met partners van het TEIN-netwerk voor grensoverschrijdende organisaties bespreekt ITEM de mogelijkheden om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden.⁷ Om dit idee verder uit te dragen, omvatte de Grenseffectenrapportage van 2020 voor het eerst een gezamenlijk onderzoek van ITEM en TEIN naar grenseffecten in verschillende grensoverschrijdende regio's in Europa. Ook in de editie van dit jaar vinden we het resultaat terug van deze productieve samenwerking. De ITEM Grenseffectenrapportage van 2021 verwelkomt de bijdragen van de volgende TEIN-partners: het Euro-Instituut en het Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION (zie Dossier 1).

1.3. De 'ITEM-methode'

Vaak is de scheidslijn tussen *ex ante* en *ex post* heel onduidelijk, omdat de effecten van wetgeving die jaren geleden in werking is getreden in de praktijk als gevolg van overgangperiodes of administratieve vertragingen vaak pas na lange tijd aan het licht komen. Op het gebied van socialezekerheids- en belastingwetgeving gaat de beoordeling van de effecten van nieuwe wetgeving bovendien hand in hand met de beoordeling van de effecten van bestaand beleid en wetgeving. Bovendien is het bij sommige beleidsmaatregelen en wetgeving lastig om een volwaardige beleidsevaluatie te doen omdat er onvoldoende grensoverschrijdende gegevens beschikbaar zijn. Door dit gebrek aan gegevens is er bij *ex-post* onderzoek vaak eerder sprake van een beoordeling dan van een grondige evaluatie.

In dat opzicht houdt ITEM zich aan het algemene onderscheid tussen een effectenbeoordeling en een beleidsevaluatie zoals beschreven door de OESO.⁸ Dit impliceert dat een effectenbeoordeling is gericht op de verwachte effecten van de interventie (wat de effecten zouden kunnen zijn), terwijl er bij een evaluatie breder wordt gekeken, onder andere naar de geschiktheid van de opzet van de interventie, de kosten en efficiëntie van de interventie, de onbedoelde effecten en de manier waarop de ervaring van deze interventie kan worden gebruikt

- 5 SWECO et al., Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE16oATO44) Final Report 2016, Europese Commissie.
- 6 De leidraad is te vinden op de officiële site van de Nederlandse overheid, te weten het IAK - Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (zie bijlage): www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving.
- 7 Het Transfrontier Euro-Instituut Network (TEIN), dat is opgericht in 2010, bestaat uit vijftien partners uit negen Europese grensregio's. Uniek aan dit netwerk is dat het universiteiten, onderzoeksinstituten en trainingscentra omvat die zich bezighouden met de praktische invulling van grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Zie <http://www.transfrontier.eu/>. In oktober 2019 en oktober 2020 werden er twee TEIN-workshops georganiseerd omtrent grenseffectenbeoordelingen.
- 8 OESO (2014) *What is impact assessment?* Werkdocument gebaseerd op het OESO-directoraat Wetenschap, Technologie en Innovatie (2014), "Assessing the Impact of State Interventions in Research - Techniques, Issues and Solutions", niet-gepubliceerd manuscript, at 1. Ontleend aan: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (geraadpleegd op 4 augustus 2020). Zie ook: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

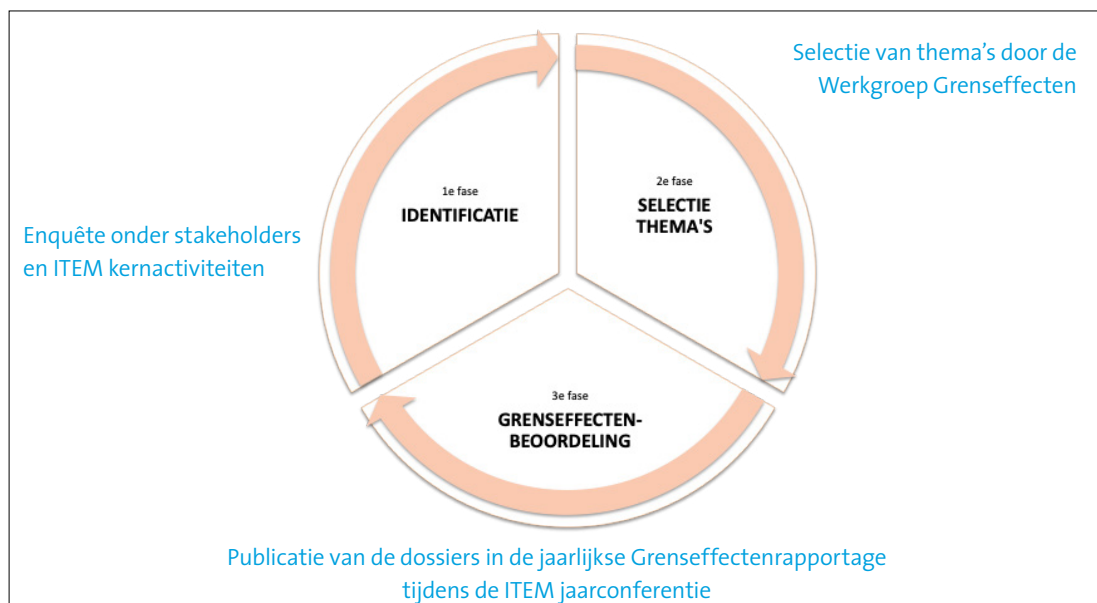
om de opzet van toekomstige interventies verbeteren (ibid.). Dat houdt in dat als er bij de ITEM Grenseffectenrapportage wetgeving ex-post wordt beoordeeld, die beoordeling vaak wordt beperkt tot de bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving.

ITEM's jaarlijkse Grenseffectenrapportage wil tegemoetkomen aan de bestaande behoefte aan uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen door grenseffecten voor tal van thema's te evalueren. Dit document bevat een overzicht van de resultaten van de ITEM Grenseffectenrapportage 2021. De beoordeling bestaat uit vier dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Een van de vier dossiers betreft de gezamenlijke effectenbeoordeling met TEIN. Dit jaar leggen twee dossiers een nadruk op ex-post analyses waarin de effecten worden onderzocht van bestaande wetten en beleidslijnen (de bestrijding van de coronacrisis en de EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten). Eén dossier (thuiswerken na de Coronacrisis) is de ex-ante beoordeling van nationale regelgeving of bilaterale verdragen in combinatie met effecten van EU-wetgeving. Een ander dossier (met betrekking tot de voorgestelde EU-richtlijn betreffende minimumlonen) omvat (ook) een ex-ante onderzoek naar de potentiële gevolgen van een bindend Europees kader voor minimumlonen in grensoverschrijdende regio's.

2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode

2.1. Het proces van de effectenbeoordeling

Ondanks de verschillende thema's passen de onderzoekers van de Grenseffectenrapportage allemaal de methode toe die is ontwikkeld door ITEM. Het onderzoek voor de effectenbeoordeling bestaat uit drie fases (zie figuur 1 hierboven). In de eerste fase worden de thema's vastgesteld die in de effectenbeoordeling van dat jaar moeten worden opgenomen. Dit wordt gedaan met behulp van een enquête waarmee stakeholders en andere belanghebbenden ITEM kunnen informeren over wetgeving en beleid met mogelijke grenseffecten. Behalve via deze enquête worden thema's onder andere ook vastgesteld aan de hand van ITEM's kernactiviteiten met betrekking tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens de tweede fase beoordeelt de Werkgroep Grenseffecten de voorgestelde thema's. Tijdens deze beoordelingsfase richt de werkgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties) zich op de actualiteit van het probleem, de relatie tot ITEM's onderzoeksfocus, het aantal ingediende verzoeken en de frequentie van het probleem. Als de thema's zijn vastgesteld, beginnen de onderzoekers aan de derde fase: de start van hun onderzoek. Dit onderzoek wordt opgenomen in afzonderlijke dossiers die samen de ITEM Grenseffectenrapportage van dat jaar vormen.



Afbeelding 1: cyclus van de ITEM Grenseffectenrapportage

2.2. De methode toepassen

Het onderzoek afbakenen: wat is een grensregio?

Onderzoekers die meewerken aan de Grenseffectenrapportage gebruiken dezelfde methode die is ontwikkeld door ITEM. Bij deze methode wordt begonnen met de definitie van de grensregio. Zoals hierboven vermeld, wil ITEM het bestaande gebrek aan grensspecifiekere effectenbeoordelingen aanvullen. De grenzen die het onderwerp van analyse van de ITEM Grenseffectenrapportage vormen, zijn de grensoverschrijdende gebieden rond de grenzen van Nederland, België en Duitsland. Hierbij gaat het om een brede definitie met betrekking tot de gehele effectenbeoordeling. Verschillende thema's kunnen een verschillende definitie van de grensregio vereisen. Daarom wordt deze definitie in de afzonderlijke dossiers van deze rapportage per gekozen thema nog verder uitgewerkt. De achterliggende gedachte bij deze definiëring van de grensregio op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale implementatie van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.



Afbeelding 2: Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden BE/NL/DE/LU

Bron: DG Regio

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

Ter illustratie van de op het dossier gebaseerde definitie van de grensregio is de Grenseffectenrapportage van dit jaar inderdaad gericht op een aantal verschillende grensgebieden, in het bijzonder binnen de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio. Drie van de dossiers hebben Europese en dus nationale (uitvoerings-)wetgeving als uitgangspunt. Daarom is de definitie van de grensregio noodzakelijkerwijs breed. Die omvat alle grensgebieden die deze landen delen en mogelijk zelfs ook andere regio's (aangezien grensarbeiders en patiënten niet altijd binnen een vooraf bepaalde geografische straal rond de landsgrens blijven). Het regionale onderzoek naar de bestrijding van de coronacrisis en de effecten daarvan op grensoverschrijdende afstemming richt zich bijvoorbeeld met name op het drielandengebied van de Euregio Maas-Rijn.

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

In het licht van het succes van deze methode wil ITEM de toepassing van de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen verder uitbreiden. Een van de ambities is om de methode ook in andere grensregio's in Europa toe te passen en zo de complementaire rol met betrekking tot effectenbeoordelingen van regelgeving op EU-niveau te verbeteren. Terwijl wordt gepoogd om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden, bundelt ITEM nu al voor de tweede keer zijn krachten met TEIN-partners om de grenseffecten te beoordelen in drie verschillende grensoverschrijdende regio's in Europa. Dit jaar is de samenwerking voor het eerst gericht op een ex-ante beoordeling van een wetsvoorstel van de EU, te weten de richtlijn betreffende minimumlonen. In dit dossier wordt de mogelijke impact ervan op de inwoners, bedrijven, economie en samenleving van de verschillende grensoverschrijdende regio's in kaart gebracht. Deze gezamenlijke onderzoeken zijn een unieke kans om de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen van ITEM in nauwe samenwerking met onze partners die ook zijn gespecialiseerd in grensoverschrijdend onderzoek, ook in andere delen van Europa toe te passen en te testen.

Een andere manier om meer regio's bij de grensbeoordeling te betrekken is de samenwerking van ITEM met het Comité van de Regio's. Het CvdR heeft een Reghub-netwerk opgezet. De bedoeling is een groep regio's bijeen te brengen die bereid zijn EU-wetgeving en -beleid te evalueren en de gevolgen voor het regionaal beleid te beoordelen. In samenwerking met het Reghub-secretariaat draagt ITEM bij aan de ontwikkeling van een Reghub-vragenlijst, waarin het specifieke vragen formuleert met betrekking tot grenseffecten. Tijdens de Europese week van regio's en steden 2021 hebben ITEM en het CvdR een workshop over dit onderwerp georganiseerd.

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

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

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

Het eerste thema betreft de mogelijke effecten van wetgeving op burgers die in grensregio's wonen en werken. Dossiers die zijn gericht op Europese Integratie gaan in op kwesties zoals in hoeverre bepaalde wets- of beleidsmaatregelen de principes van non-discriminatie en vrij verkeer schenden. Het dossier over de invoering van een Europese standaard voor toereikende minimumlonen is een goed voorbeeld, waarin de mogelijke effecten voor grensarbeiders en bedrijven in de grensstreek worden opgetekend. Een ander voorbeeld is het dossier over de toekomst van het thuiswerken en de consequenties voor grensarbeiders.

Onderzoekers die zich richten op de Sociaaleconomische/Duurzame Ontwikkeling van bepaalde maatregelen hebben een andere invalshoek. Hun onderzoek is gericht op kwesties met betrekking tot het functioneren van de grensoverschrijdende en euregionale economie. Vanuit dit oogpunt brengt de rapportage van dit jaar enerzijds de (mogelijke) effecten van geharmoniseerde procedures voor wettelijk bepaalde minimumlonen onder het voetlicht en wordt anderzijds besproken wat de belemmeringen en eisen zijn voor goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's. De rapportage werpt bovendien een licht op de aanzienlijke economische effecten en de administratieve last van toekomstige beleidsverschuivingen op het gebied van arbeidsomstandighedenwetgeving (i.v.m. thuiswerken), die in grensoverschrijdende situaties onderhevig kunnen worden aan internationale en Europese collisieregels.

Tot slot kunnen onderzoekers zich ook afvragen welke grenseffecten een bepaalde maatregel heeft voor Euregionale Cohesie, d.w.z. samenwerking tussen instellingen, ondernemingen, relaties en de mindset van burgers ten aanzien van grensoverschrijdende activiteiten. Deze aspecten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de relaties tussen de totstandkoming en governance van Euregio's en de euregionale mindset van burgers. Het dossier betreffende de impact op de euregionale bestrijding van de coronacrisis is een uitstekend voorbeeld. Dit richt zich namelijk op de effecten van de *nationale* bestrijding van de crisis op de grensoverschrijdende samenwerking tussen de verschillende lokale en regionale crisisteamen in de Belgisch-Duits-Nederlandse grensregio (EMR).

Tabel 1: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

| Onderzoeksthema's | Principes | Benchmarks | Indicatoren |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Europese integratie | Europese integratie, Europees burgerschap, non-discriminatie | Geen grenscontroles, open arbeidsmarkt, makkelijkere erkenning diploma's, adequate afstemming sociale zekerheden, belastingen | Hoeveelheid grenscontroles, grenspendel, duur en kosten erkenning diploma's, toegang huizenmarkt etc. |
| Sociaaleconomische /duurzame ontwikkeling | Regionale concurrentiekracht, duurzame ontwikkeling grensregio's | Grensoverschrijdende initiatieven vestiging bedrijven, euregionale arbeidsmarktstrategie, grensoverschrijdende ruimtelijke ordening | Euregionaal: bbp, werkloosheid, kwaliteit grensoverschrijdende cluster, milieuvervuiling (emissies), armoede |
| Euregionale cohesie | Grensoverschrijdende samenwerking/'Good Governance', euregionale cohesie | Functioneren van grensoverschrijdende diensten, samenwerking organisaties, afstemmingsprocedures, verenigingen | De hoeveelheid grensoverschrijdende instellingen, de kwaliteit van samenwerking (in vergelijking met het verleden) de ontwikkeling van euregionale governance-structuren, hoeveelheid en kwaliteit grensoverschrijdende projecten |

Dossiers kunnen gericht zijn op een van of al deze thema's, afhankelijk van de relevantie van het thema voor hun onderwerp, de omvang van hun onderzoek en de beschikbaarheid van vereiste gegevens. Het onderzoek voor de Grenseffectenrapportage 2021 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens, diepte-interviews en achtergrondgesprekken.

Na het kiezen van de onderzoeksthema's met betrekking tot hun dossier identificeren onderzoekers de principes die relevant zijn voor hun dossier. Deze principes vormen vervolgens de basis voor het definiëren van benchmarkcriteria (d.w.z. hoe de ideale situatie eruitziet) en uiteindelijk indicatoren waarmee getoetst kan worden of wetgeving of andere regels best practices mogelijk maken dan wel belemmeren. Tabel 1 geeft voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren voor de drie onderzoeksthema's van de ITEM Grenseffectenrapportage.

De thema's hebben geen specifieke ranking. De volgorde is afhankelijk van de aard van het onderwerp en van in hoeverre het vanuit alle drie de perspectieven te benaderen is. Een gebrek aan gegevens of nuttige kwalitatieve gevolgtrekkingen kan ertoe leiden dat een thema niet wordt besproken. De individuele onderzoekers kunnen dit zelf bepalen, evenals in welke mate ze elk thema behandelen in hun dossier.

2.3. De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2021

De enquête voor de effectenbeoordeling van dit jaar is tussen december 2020 en januari 2021 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving talrijke schriftelijke reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast kunnen er ook onderwerpen aan het voetlicht komen in de context van de dagelijkse activiteiten van ITEM. Een andere manier om thema's vast te stellen is het door ITEM laten uitvoeren van een quickscan van beleidsinitiatieven of -programma's (zoals het regeerakkoord 2017). Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werd de uiteindelijke selectie van de dossiers gemaakt op basis van het advies van de Werkgroep Grenseffecten.

De huidige onderzoeksdossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. De samenvattingen van de dossiers hebben dit jaar een meer beschrijvend karakter omdat de jaarlijkse onderzoekscyclus enige vertraging heeft opgelopen door de maatregelen om de COVID-19-pandemie te bestrijden. Net als bij de effectenbeoordelingen van 2016 tot en met 2020 was het onderzoek voor sommige dossiers mogelijk dankzij de inzet van verschillende studenten. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de onderzoeksonderwerpen van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2021.

Tabel 2: Abstracts van de ITEM Grenseffectenrapportage 2021

| Nr. | Thema | Toelichting |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dossiers | | |
| 1. | Ex-ante onderzoek naar de mogelijke grenseffecten van de voorgestelde EU-richtlijn inzake minimumlonen (TEIN-onderzoek) | Samen met partners van het Transfrontier Euro-Instituut Network (TEIN) heeft ITEM onderzoek gedaan naar de mogelijke grenseffecten van de voorgestelde richtlijn inzake toereikende minimumlonen in de Europese Unie. Het dossier beoordeelt de mogelijke impact van het creëren van een (bindend) gemeenschappelijk Europees kader voor minimumlonen op grensoverschrijdende regio's en hun inwoners. De geografische focus ligt op diverse Duitse grensregio's, namelijk de grensoverschrijdende gebieden die Duitsland deelt met België en Nederland, het gebied die Duitsland deelt met Frankrijk en die het deelt met Polen. |
| 2. | Impact analyse van de toekomst van thuiswerken voor grensarbeiders na COVID-19 | Tijdens de COVID-19-crisis is het thuiswerken steeds meer de norm geworden, waarbij het thuiswerken werd aangemoedigd of zelfs verplicht gesteld, ook voor grensarbeiders. Waarschijnlijk zal het thuiswerken ook na de crisis in zekere mate aanblijven, aangezien zowel werknemers als werkgevers de voordelen ervan inzien. Anderzijds roert ook de politiek zich rondom thuiswerken en het structureel maken hiervan. Het (gedeeltelijk) thuiswerken kent echter gevolgen voor de toepasselijke belasting- en socialezekerheidsregelgeving omdat de fysieke werkplek wordt verplaatst. Volgend op de tijdelijke opschorting van deze regelgeving tijdens de crisis wordt in dit dossier geanalyseerd welke effecten een formeel thuiswerkbeleid in de toekomst kan hebben op grenswerkers en hun werkgevers. |
| 3. | De effecten van het nationale coronacrisismanagement op de grensoverschrijdende bestrijding in de Euregio Maas-Rijn (vervolgonderzoek) | In navolging van het onderzoek in 2020 (in samenwerking met TEIN) is er ook dit jaar onderzoek gedaan naar de impact van de coronacrisis als onderdeel van de Grenseffectenrapportage. In dit dossier wordt ex-post gekeken naar de impact op de euregionale crisisbestrijding. Meer bepaald wordt beoordeeld wat de gevolgen van de nationale bestrijding van de COVID-19 crisis zijn voor de samenwerking in de grensoverschrijdende regio tussen de verschillende lokale en regionale crisisteams. Het rapport is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in 2020/2021 in het kader van het INTERREG-project Pandemic. Samen met collega's van de Universiteit Leiden en het Ockham IPS Institute deed ITEM onderzoek naar de grensoverschrijdende crisis management, met name met betrekking tot de spanning tussen nationaal bestuur en euregionale behoeften. |
| 4. | Is de EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten geschikt om te voorzien in goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's? Een ex-post beoordeling | Wat houdt goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's in? Door systematische discrepanties tussen het zorgstelsel van België, Duitsland en Nederland in combinatie met beperkte Europese wetgeving ten aanzien van grensoverschrijdende gezondheidszorg, kunnen belemmeringen ontstaan wat betreft de toegang tot gezondheidszorg in de grensregio's. Gezien de mate en ernst van de belemmeringen tussen deze drie landen wordt gekeken of de EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten geschikt is voor dit doel. |

3. De dossiers - in samenvatting

3.1. Dossier 1: Ex-ante onderzoek naar de mogelijke grenseffecten van de voorgestelde EU-richtlijn inzake minimumlonen (TEIN-studie)

Gezamenlijk onderzoek met het Transfrontier Euro-Instituut Network (TEIN)



Dr. Nina Büttgen (ITEM)

Martin Unfried (ITEM)

José Victor Cremonesi Giarola (ROA/ITEM)

Clarisse Kauber (Euro-Instituut)

Dr. Peter Ulrich (Leibniz Institute/BTU-Cottbus/Viadrina)

Dr. Bastiaan Didden (ITEM)

Jessica Nougulier (Euro-Instituut)

Roel Karstenberg (ITEM)

Dorien Coppens (ITEM)

Algemene inleiding

In dit dossier wordt onderzoek gedaan naar de impact van een bindend gemeenschappelijk Europees kader voor toereikende minimumlonen op grensoverschrijdende regio's in de EU en hun inwoners. Met haar voorstel voor een Richtlijn betreffende toereikende minimumlonen (oktober 2020) wil de Europese Commissie ervoor zorgen dat alle werknemers in de Unie toegang hebben tot toereikende minimumlonen. Sinds het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in november 2017 de Europese pijler van sociale rechten (hierna 'de pijler' genoemd) afkondigden, is er meer wetgevingsactiviteit zichtbaar om een sterk 'sociaal Europa' te realiseren. De pijler heeft immers tot doel om 'Europa's belofte van welvaart, vooruitgang en convergentie na te komen en een sociaal Europa ten behoeve van iedereen tot stand te brengen.' Meer precies stelt de pijler:

*'Beginsel 6 van de pijler over "loon" pleit voor toereikende minimumlonen en een transparante en voorspelbare loonvorming, overeenkomstig de nationale praktijken en met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.'*⁹

Recent heeft de Europese Commissie tevens (opnieuw) de aandacht gevestigd op de behoefte aan 'krachtige grensoverschrijdende arbeidsmarkten' als een van de vier clusters waarop ze toekomstige beleidsacties zal concentreren om EU-grensregio's te versterken.¹⁰ De realiteit is echter dat veel grensregio's nog steeds worden gekenmerkt door sociaaleconomische asymmetrieën aan weerszijden van de landsgrens. Om te zorgen dat bedrijven (met name mkb's), werknemers en werkzoekenden kunnen profiteren van de voordelen die daadwerkelijk grensoverschrijdende arbeidsmarkten opleveren, benadrukt de Commissie dat

9 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie, COM(2020) 682 final, Brussel, 28.10.2020. In de strategische agenda voor 2019-2024, waarover de Europese Raad in juni 2019 overeenstemming heeft bereikt, wordt opgeroepen de pijler op EU- en nationaal niveau uit te voeren.

10 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over 'EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie', COM(2021) 393 final, Brussel, 14 juli 2021. 'Grensregio's hebben behoefte aan oplossingen en beleid op maat waarmee hun mogelijkheden maximaal kunnen worden benut, bestaande barrières worden weggenomen en hun economisch herstel en economische veerkracht een impuls krijgen.' (COM(2021) 393 onder 5).

‘de grensregio’s wat onderwijs en opleiding, vaardigheden en competenties, werkgelegenheid en toegang tot sociale zekerheid betreft als “één enkel” gebied [moeten] worden gezien. Dit gebeurt momenteel [echter] nog niet [...]’¹¹

Vanuit dit perspectief zou een krachtige grensoverschrijdende arbeidsmarkt - volgens de Commissie - opleveren dat werkgevers toegang hebben tot een groter pool van vaardigheden en competenties, dat (internationaal) talent beter kan worden behouden en dat werkzoekenden toegang hebben tot meer vacatures.

Tegen deze achtergrond is het nu opportuun om in kaart te brengen welke effecten de voorgestelde Richtlijn betreffende minimumlonen heeft op grensoverschrijdende regio's en hun inwoners. Minimumlonen kunnen een gevoelig onderwerp zijn in arbeidsmarktbeleid (denk aan de levendige discussie die in Duitsland is gevoerd voordat het eerste landelijke wettelijke minimumloon in 2015 werd ingevoerd). Het onderwerp brengt belangrijke economische en sociale overwegingen met zich mee. Gezien de Europese doelstelling om grensregio's te stimuleren door het bevorderen van grensoverschrijdende arbeidsmarkten, euregionale ontwikkeling en cohesie, is het interessant om te zien of gemeenschappelijk afgestemde minimumlonen via een Europees kader voor toereikendheid hier een rol bij kunnen spelen.

Om inzicht te krijgen in de manier waarop de impact in verschillende regio's in Europa voelbaar zal zijn, is het onderzoek uitgevoerd in nauwe samenwerking met diverse TEIN-partners. De analyse biedt een ex-ante beoordeling van de mogelijke effecten van de richtlijn op het grensoverschrijdende gebied tussen België, Nederland en Duitsland (ITEM), het grensoverschrijdende gebied tussen Frankrijk en Duitsland Euro-Instituut) en het grensoverschrijdende gebied tussen Duitsland en Polen (Leibniz/BTU-Cottbus/Viadrina), zie afbeelding 3.

Methodologie

Na de succesvolle samenwerking aan het coronadossier van vorig jaar geven de partners graag een vervolg aan het gezamenlijke onderzoeksinitiatief van ITEM en andere TEIN-leden. Het dossier uit 2020 bood diepgaande inzichten in soms verstrekkende en ernstige grenseffecten van beleid en regelgeving, die nog werden versterkt door de crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie.

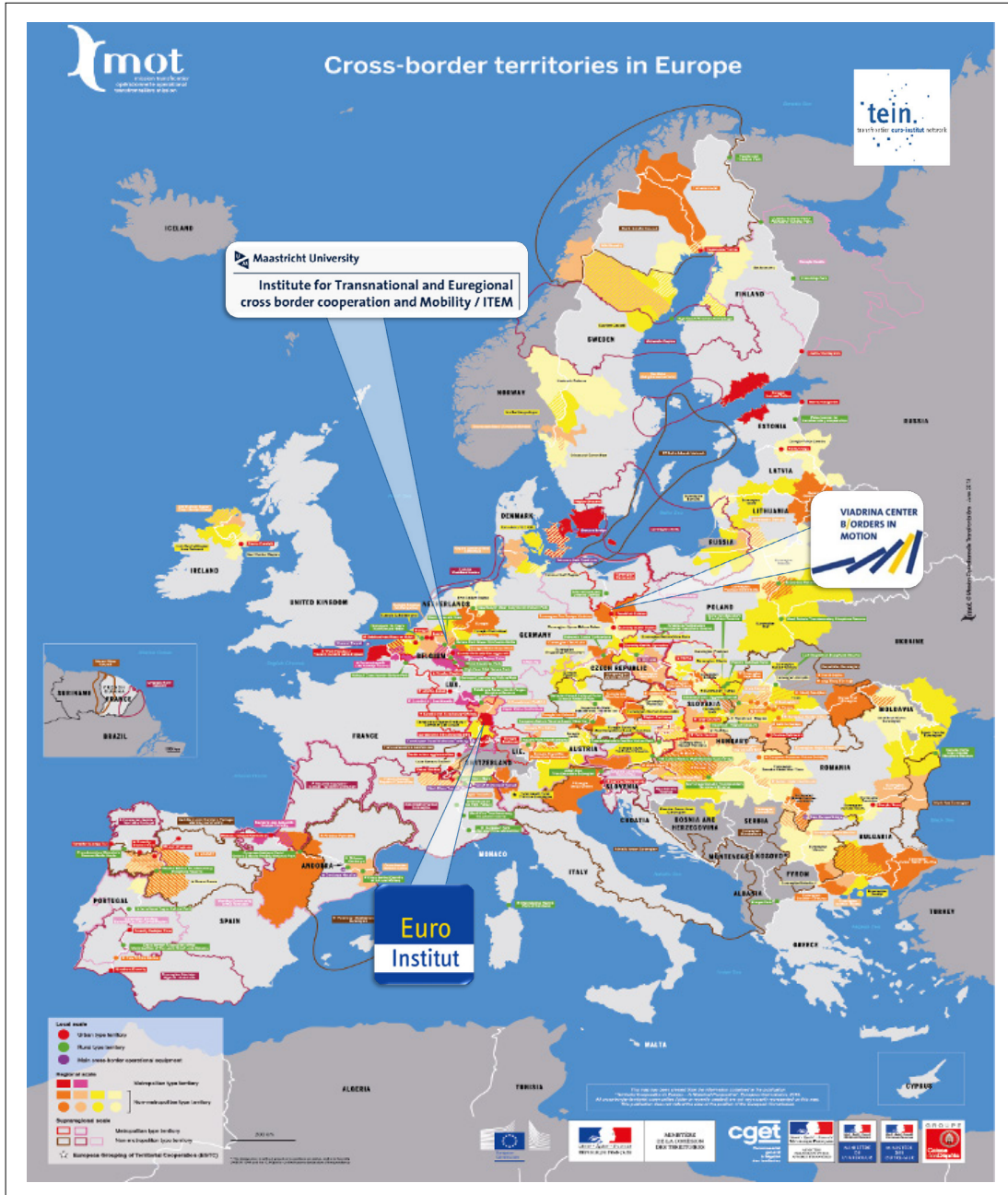
Dit jaar betreft het gezamenlijke onderzoek voor het eerst een ‘traditioneel’ stuk EU-wetgeving, zij het in een voorbereidende fase. Daarom vormden het voorstel van de Commissie (oktober 2020) en het eerste conceptverslag van het Europees Parlement (april 2021) met eventuele wijzigingen het uitgangspunt voor deze analyse.

Het vaststellen van minimumlonen - wat in principe een nationale aangelegenheid is - is een potentieel controversieel onderwerp en raakt de kern van sociaaleconomische ontwikkeling en de sociale rechten van burgers. Om de mogelijke grensoverschrijdende effecten van de wet te analyseren, moet eerst in beeld worden gebracht wat de tenuitvoerlegging van de richtlijn zou betekenen voor de betreffende lidstaten afzonderlijk. Zouden de minimumloonnormen, zoals voorgesteld door de Commissie of het Europees Parlement, (moeten) leiden tot wijzigingen in de nationale wetgeving? Deze lidstaten zijn België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Polen.¹²

¹¹ Idem als 9.

¹² Tot dusver (september 2021) hebben 13 parlementen van lidstaten een bijdrage of een met redenen omkleed advies ingediend. Daaronder bevond zich geen van de onderzochte landen. Verscheidene lidstaten, zoals Zweden, hebben echter fundamentele bezwaren geuit tegen de verenigbaarheid van het voorstel van de Commissie met het subsidiariteitsbeginsel. De loonvorming is een uitsluitend nationale aangelegenheid en de richtlijn is derhalve in strijd met dit beginsel. Zie proceduredossier: [2020/o310\(COD\) | Legislative Observatory | Europees Parlement \(europa.eu\)](https://2020/o310(COD)|Legislative%20Observatory|Europees%20Parlement%20(europa.eu)).

Afbeelding 3: De drie grensoverschrijdende gebieden van dossier 1, eigen indicatie in de illustratie van grensoverschrijdende gebieden van MOT (MOT, 2018).



Ten tweede onderzoeken wij welke rol minimumlonen in de drie bovengenoemde grensoverschrijdende gebieden in het algemeen spelen, inclusief een sectoraal perspectief. Vervolgens analyseren we welke mogelijke grensoverschrijdende effecten de richtlijn specifiek op deze regio's zou hebben. Daarbij komen vragen aan de orde als hoeveel (grensoverschrijdende) werknemers en bedrijven/sectoren aan weerszijden van de grens zouden worden getroffen (Sociaaleconomische/Duurzame Ontwikkeling en Europese Integratie). Last but not least sluiten we af met een evaluatie waarin het voorgestelde concept van adequaatheid wordt besproken, waarover de standpunten van de Commissie en het Parlement aanzienlijk uiteenlopen. De discussie zal dit onderwerp belichten in de context van het thema Euregionale cohesie, d.w.z. de totstandbrenging van een gezamenlijke grensoverschrijdende economische en sociale ruimte.

Naar aanleiding van onze ervaringen met de ITEM Grenseffectenrapportage van eerdere jaren¹³ is er vanaf het begin geanticipeerd op problemen met het verzamelen van gegevens, met name op het lagere niveau of om specifieke grensoverschrijdende ‘stromen’ te benadrukken. De auteurs zullen de specifieke beperkingen bij het verzamelen van gegevens per regio benoemen. Wanneer het aan kwantitatieve gegevens ontbreekt, zal informatie uit achtergrondgesprekken met stakeholders worden gebruikt om kwalitatieve indicatoren te testen. ITEM en de TEIN-partners zijn overeengekomen om relevante informatie te vergaren in hun respectieve regio’s. Deze informatie is gebruikt om de analyse en het narratief van elk onderzoeksrapport te verfijnen.

Samenvatting van de thematische benadering

Alle drie de onderzoeksthema’s van de ITEM Grenseffectenrapportage komen aan bod in dit dossier. Binnen de thema’s ‘Europese integratie’ en ‘Socialeconomische ontwikkeling’ wordt de bestaande nationale wetgeving (of alternatieve loonvormingssystemen, zoals de collectieve arbeidsovereenkomsten in België) vergeleken met de normen die worden gesteld in de Richtlijn betreffende toereikende minimumlonen. Hierbij dienen het voorstel van de Commissie en de eventuele wijzigingen zoals opgenomen in het eerste conceptverslag van het Europees Parlement (april 2021) als het uitgangspunt voor de vergelijking.¹⁴ Komen de nationale wetgevingen overeen met de aangegeven toereikendheidsdrempel van de richtlijn, waarbij volgens rapporteurs van het EP het minimumloon 50% van het gemiddelde brutoloon én 60% van het mediane brutoloon in een land moet zijn? Uit de vergelijking met de recentste nationale mediane en gemiddelde brutolonen blijkt dat alleen Frankrijk consequent aan deze drempel zou voldoen. In alle andere onderzochte lidstaten is het minimumloon in de afgelopen jaren niet eens in de buurt gekomen van de voorgestelde percentages.

Tabel 3: Overzicht van de gemiddelde en mediane bruto minimumlonen vergeleken met de gestelde drempels in de richtlijn, zoals geïnterpreteerd in het conceptverslag door EMPL van 6 april 2021. Eigen berekeningen.

| Land | Gemiddeld (2014-2018) - Gemiddelde drempel | Gemiddeld (2014-2018) - Mediane drempel |
|-----------|--------------------------------------------|-----------------------------------------|
| België | 44% | 49% |
| Frankrijk | 51% | 61% |
| Duitsland | 41% | 47% |
| Nederland | 43% | 49% |
| Polen | 42% | 52% |

Binnen het thema Euregionale/grensoverschrijdende cohesie worden de bevindingen van de vorige paragrafen samengebracht, vergeleken en getest voor de drie grensoverschrijdende regio’s. Hierbij wordt gekeken of de grensoverschrijdende interactie/relaties zullen veranderen/afnemen als gevolg van veranderingen die de richtlijn teweegbrengt. De grensoverschrijdende gebieden staan hierbij dus centraal. Zal de EU-richtlijn ook effect hebben als een maatregel tegen inkomensongelijkheid langs de grens/in de euregionale context? In hoeverre zijn er al relevante bestuurlijke gegevens (bijv. het type en de omvang van sociale en werkgelegenheidsdiensten) verzameld in een euregionale/grensoverschrijdende context?

Dit dossier behelst naast het bestuderen van de effecten op de grensoverschrijdende regio’s tussen België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Polen tevens een voortzetting van het partnerschap dat is opgericht tussen ITEM en diverse partners van het Transfrontier Euro-Instituut Network (TEIN), een uniek netwerk van universiteiten, onderzoeksinstituten en opleidingscentra dat zich bezighoudt met grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Als zodanig dient dit onderzoek om de vruchtbare samenwerking met betrekking tot regionale onderzoeken naar grenseffecten in de eerdergenoemde landen voort te zetten.

13 J. van der Valk, ‘Dossier 5: Grensoverschrijdende monitoring: een stevige uitdaging’, ITEM Grenseffectenrapportage 2019: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

14 De EMPL-Commissie (EP) werd verwacht om haar verslag in november 2021 voor eerste lezing naar de Algemene Vergadering te sturen, nadat de stemming in de commissie over bijna 900 amendementen voor oktober was gepland.

3.2. Dossier 2: Impact analyse van de toekomst van thuiswerken voor grensarbeiders na COVID-19

Prof. Dr. M. J.G.A.M. Weerepas

P. Mertens

M. Unfried

Inleiding

Tijdens de COVID-19 crisis is het thuiswerken steeds meer de norm geworden, waarbij het thuiswerken werd aangemoedigd of zelfs verplicht gesteld. Het is dan ook weinig verassend dat het thuiswerken enorm is toegenomen. Volgens Europese cijfers geldt dat ongeveer 40% van de betaalde uren door werknemers thuis werden gewerkt¹⁵, in Nederland specifiek gold dat 49% geheel of gedeeltelijk thuiswerkte.¹⁶ Dit geldt ook voor grenswerkers. De verwachting is dat het thuiswerken ook na de crisis tot zekere mate zal aanhouden. Een groot aantal werknemers wil ook na de crisis in zekere mate thuiswerken.¹⁷ Ook veel werkgevers ambiëren het thuiswerken en stemmen hun beleid daarop af. Anderzijds roert ook de politiek zich rondom thuiswerken en het structureel maken hiervan. Er zijn verschillende initiatieven ontwikkeld om het thuiswerken te formaliseren.

Beleid Nederland, Duitsland en België

In Nederland is door de Tweede Kamerleden Van Weijenberg¹⁸ (D66) en Smeulders¹⁹ (GroenLinks) op 21 januari 2021 een initiatiefwetsvoorstel 'Wet werken waar je wil' ingediend.²⁰ Het initiatiefwetsvoorstel beoogt om het recht op aanpassing van de arbeidsplaats gelijk te trekken met het al bestaande recht op aanpassing van werktijden of aantal arbeidsuren via aanpassing van de Wet flexibel werken.²¹ Zowel in de internetconsultatie als door de Raad van State zijn opmerkingen geplaatst voor de effecten op grenswerkers. Hierbij wordt tevens gewezen op de Leidraad Grenseffecten: *'Een goede voorbereiding van een wetswijziging vereist dat ook dergelijke problemen eerst van een adequaat antwoord worden voorzien.'*²² Meer concreet gaat het om de fiscale en sociale zekerheidsgevolgen van thuiswerken door grensarbeiders. Als gevolg, roepen de initiatiefnemers de regering op om met de buurlanden in gesprek te gaan ter versoepeling van de regels rondom belasting- en premieheffing.

Ook in Duitsland is op federaal niveau een initiatiefwetsvoorstel ingediend waarin mobiel werken wordt bevorderd en vergemakkelijkt.²³ De behandeling hiervan is echter aangehouden tot na de verkiezingen. In België was thuiswerken ten tijde van COVID-19 verplicht per Ministerieel Besluit, waarbij werkgevers een registratieplicht hadden voor aanwezige werknemers op de werkvloer. Met het ingaan van de laatste stap binnen het Zomerplan 2021 ter bestrijding van de corona-pandemie, heeft het Overlegcomité²⁴ alle werkgevers opgeroepen om telewerken structureel te verankeren.²⁵

15 Eurofound, *Report Living, working and COVID-19*, 2020, p. 59. In Nederland werkte in maart 2021 volgens TNO 49% van de werknemers geheel of gedeeltelijk thuis werkte.

16 TNO, *De impact van de COVID-19 pandemie op werknemers*, TNO, Leiden: 2021.

17 Zie bijvoorbeeld Eurofound, *Report Living, working and COVID-19*, 2021, p. 3:73%.

18 Vervangen door De Jong (D66).

19 Vervangen door Maatoug (GroenLinks).

20 *Kamerstukken II*, 2020-21, 35 714, nr. 2, voor het laatst bijgewerkt in *Kamerstukken II*, 2020-21, 35 714, nr. 5

21 *Kamerstukken II*, 2020-21, 35 714, nr. 3.

22 *Kamerstukken II*, 2020-21, 35 714, nr. 4, p. 8-9.

23 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Gesetzes zur mobilen Arbeit.

24 Het Overlegcomité is een orgaan waarin de minister-presidenten en regeringsleden van de verschillende Belgische regeringen overleg plegen om enige coherentie in het beleid te bewaren en conflicten te voorkomen of beslechten. Door de laatste staatsvorming telt België momenteel zes regeringen.

25 Info-coronavirus.be, *Overlegcomité - vanaf 1 september vallen heel wat beperkingen weg*, <https://www.info-coronavirus.be/nl/news/occ-2008/>

Socio-economische gevolgen van thuiswerken

Het (gedeeltelijk) thuiswerken door grensarbeiders kent gevolgen voor de toepasselijke regelgeving voor de grensarbeider. Hierbij wordt de werkplek verplaatst van de werk- naar de woonstaat. Die verplaatsing heeft in eerste plaats gevolgen voor de belastingheffing en de toewijzingsregels betreffende de sociale zekerheid, maar meerdere gevolgen zijn te identificeren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ten tijde van COVID-19 deze gevolgen tijdelijk zijn geneutraliseerd via bilaterale (fiscale) danwel unilaterale (sociale zekerheid) besluiten.

Belastingheffing

Navolgend op het OESO Modelverdrag hebben lidstaten hun bilaterale belastingverdragen vormgegeven. Artikel 15 Belastingverdrag Nederland-België, respectievelijk artikel 14 Nederland-Duitsland, respectievelijk artikel 15 België-Duitsland volgen grotendeels artikel 15 van het OESO Modelverdrag (OMV). De verdelingsregels wijzen bij thuiswerken veelal het heffingsrecht toe aan de woonstaat, nu daar de arbeid wordt verricht. Afwijkend kent het Belastingverdrag België-Duitsland een grensarbeidersprotocol, waarmee de inkomsten van een grenswerker die in een grenszone woont en werkt in de andere staat en dagelijks terugkeert naar de woonstaat, in de woonstaat worden belast.²⁶

In veel 'klassieke' gevallen van grensarbeid zou het (gedeeltelijk) thuiswerken dus leiden tot een (gedeeltelijke) verschuiving van het heffingsrecht van de werk- naar de woonstaat.²⁷

Verzekeringplicht

Een belangrijk uitgangspunt van Verordening nr. 883/2004 is dat de wetgeving van slechts een Staat van toepassing kan zijn op een persoon.²⁸ Door (gedwongen) thuiswerken worden ook werkzaamheden verricht in de woonstaat, naast de werkstaat. Daarmee worden werkzaamheden verricht in twee of meer lidstaten, hetgeen in artikel 13, lid 1, onderdeel a, Verordening nr. 883/2004 jo. artikel 14, lid 8, Verordening 987/2009 wordt gereguleerd. De toewijzingsregels bepalen dat indien 25% of meer van de arbeidstijd en/of salaris in de woonstaat wordt doorgebracht of verkregen de wetgeving van de woonstaat van toepassing is. Daarmee verschuift wederom voor menig 'klassieke' grensarbeider het toepasselijke sociale zekerheidsregime van de werkstaat naar de woonstaat bij substantieel thuiswerken (bijvoorbeeld bij twee uit de vijf werkdagen).

Discoördinatie belasting- en premieheffing

Door thuiswerken kunnen de belasting- en premieheffing uit elkaar lopen (zie tabel 4). Hierbij kan het zijn dat het heffingsrecht is toegewezen aan een andere lidstaat, dan waarvoor verzekeringplicht geldt.

Tabel 4: Toewijzing van het recht over belasting- en premieheffing afhankelijkheid van de hoeveelheid thuiswerken

| Thuiswerken | Belastingheffing | Premieheffing |
|----------------------------------------------|---------------------|---------------|
| 100% thuiswerken | woonstaat | woonstaat |
| 100% werkstaat | werkstaat | werkstaat |
| 4 dagen/week thuiswerken, 1 dag in werkstaat | werkstaat/woonstaat | woonstaat |
| 4 dagen/week in werkstaat, 1 dag thuiswerken | werkstaat/woonstaat | werkstaat |

26 Artikel 11 Slotprotocol Verdrag België-Duitsland: 'De grenszone van elke overeenkomstsluitende Staat wordt aan weerszijden van de gemeenschappelijke grens van de beide Staten bepaald door een denkbeeldige op een afstand van twintig kilometer van de grens getrokken lijn, met dien verstande dat de gemeenten die door deze denkbeeldige lijn worden doorsneden, in de grenszone worden opgenomen.'

27 Nota bene, indien de werkgever een overheidsinstelling is, bijvoorbeeld een Nederlandse universiteit, dan heeft ingevolge het Nederlands standpunt de staat van tewerkstelling, d.w.z. waar die instelling is gevestigd, het recht het inkomen van de grensarbeider te belasten, ook in geval van thuiswerken.

28 Bijvoorbeeld in artikel 11 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

Deze discoördinatie tussen belasting- en premieheffing kan door de verschillen in tarieven van zowel belastingen als premies over de grens nadelig maar ook voordelig uitpakken. Indien de premielast in de woonstaat hoger is dan in de werkstaat, kan dit ook zorgen voor hogere financiële lasten voor de werkgever. Aanvullend zijn nog gevolgen te onderscheiden in: administratieve lastenverzwaring, verlies van fiscale faciliteiten, loskoppeling bovenwettelijke sociale zekerheid en de verschuiving van de zorgverzekering.

Vanuit financieel en administratief oogpunt kan thuiswerken daarmee vergaande gevolgen hebben voor zowel werkgever als werknemer. Dit is tevens terug te vinden in tabel 5 van een simplistisch voorbeeld van een alleenstaande grensarbeider met een modaal inkomen.²⁹

Tabel 5: Gevolgen van thuiswerken aan het voorbeeld van een alleenstaande grensarbeider

| SV in woonland | Inwoner in BE NL werkgever 60% werkzaam in NL, 40% in B | Inwoner BE BE werkgever 100% werkzaam in BE | Inwoner NL BE werkgever 60% werkzaam in BE, 40% in NL | Inwoner NL NL werkgever 100% werkzaam in NL |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Bruto salaris | € 36.500 | € 36.500 | € 36.500 | € 36.500 |
| Belasting NL | € 77 | € 0 | € 0 | € 2.282 |
| Belasting BE | € 3.065 | € 7.299 | € 2.212 | € 0 |
| Premies | € 4.771 | € 4.771 | € 6.661 | € 6.661 |
| Teruggave Compensatieregeling | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 |
| Netto | € 28.587 | € 24.430 | € 27.627 | € 27.557 |
| | | | | |
| Premies WG | € 9.125 | € 9.125 | € 6.290 | € 6.290 |
| Loonkosten | € 45.625 | € 45.625 | € 42.790 | € 42.790 |
| SV in land WG | Inwoner BE NL werkgever 100% werkzaam in NL | Inwoner BE BE werkgever 100% werkzaam in BE | Inwoner NL BE werkgever 100% werkzaam in BE | Inwoner NL NL werkgever 100% werkzaam in NL |
| Bruto salaris | € 36.500 | € 36.500 | € 36.500 | € 36.500 |
| Belasting NL | € 2.282 | € 0 | € 0 | € 2.282 |
| Belasting BE | € 332 | € 7.299 | € 7.299 | € 0 |
| Premies* | € 6.661 | € 4.771 | € 4.771 | € 6.661 |
| Teruggave Compensatieregeling | € 0 | € 0 | € 0 | € 0 |
| Netto | € 27.225 | € 24.430 | € 24.430 | € 27.557 |
| | | | | |
| Premies WG | € 6.290 | € 9.125 | € 9.125 | € 6.290 |
| Loonkosten* | € 42.790 | € 45.625 | € 45.625 | € 42.790 |

Naast de persoonlijke financiële gevolgen, kunnen de toegenomen kosten en complexiteit door thuiswerken zowel het werken als grensarbeider als ook het aannemen van grensarbeiders, danwel het faciliteren van thuiswerken voor grensarbeiders belemmeren. Dit heeft gevolgen voor de duurzame socio-economische ontwikkeling van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt in zijn geheel.

29 Ontleend aan het werk voor het b-solutions rapport Working from home.

Europese Integratie: een verbod op thuiswerken?

Om financiële gevolgen te voorkomen is het denkbaar dat werkgevers onderscheid maken tussen ingezeten werknemers en niet-ingezeten werknemers en daarbij grensarbeiders thuiswerken ontzeggen. De wetsvoorstellen roepen de belangrijke vraag op of het onderscheid ook gemaakt mag worden. Het Nederlandse wetsvoorstel voorziet in een uitzondering voor een 'zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang', in de memorie van toelichting wordt hierbij verwezen naar, onder andere, ernstige problemen van financiële of organisatorische aard. Onbekend of deze grensoverschrijdende effecten van thuiswerken daartoe behoren. Dat zou echter het vrije verkeer van werknemers kunnen belemmeren. Daarnaast doet de vraag op of, indien thuiswerken als recht wordt gekwalificeerd, dat als sociaal voordeel onder Verordening nr. 492/2011 moet worden beschouwd. In dat geval is het aannemelijk dat de non-discriminatiebepalingen zich er tegen verzetten dat een dergelijk sociaal voordeel afhankelijk is van inwonerschap.

Grensoverschrijdend thuiswerkbeleid

In het licht van zowel Europese integratie als socio-economische ontwikkeling van zowel de grensarbeider als de grensregio is het niet wenselijk om de grensoverschrijdende effecten van thuiswerken te laten plaatsvinden danwel thuiswerken door grensarbeiders te ontzeggen. Ook vanuit euregionale cohesie, doen deze effecten niet recht aan de gelijkheid tussen de grensarbeider en diens collega's (of burens) die niet grensarbeider zijn. Derhalve is het bemoedigingswaardig dat bilateraal op fiscaal vlak wordt gekeken naar een thuiswerkprotocol voor grensarbeiders. Nederland en Duitsland onderzoeken een dergelijke regeling, hetgeen in Nederland ook eerder aan de Kamer is toegezegd.³⁰ Om discoördinatie te voorkomen dient holistisch opgetreden te worden ten aanzien van zowel fiscaliteit als sociale zekerheid. De kans van slagen binnen korte termijn via herziening van Verordening 883/2004 is minimaal in te schatten. Kansrijker zijn de mogelijkheden die artikel 16 Verordening 883/2004 voor grensarbeiders als groep betrokkenen of die artikel 8, lid 2 Verordening nr. 883/2004 via bilaterale of multilaterale verdragen bieden. Dergelijke oplossingen kunnen in bestaande governance-structuren worden opgepakt.

³⁰ Zie onder andere de Voorjaarsbrief fiscale moties en toezeggingen 2021 Tweede Kamer, kst-35570-IX-45.

3.3. De effecten van het nationale corona-crisismanagement op de grensoverschrijdende bestrijding in de Euregio Maas-Rijn (vervolgonderzoek)

*Martin Unfried
Bert-Jan Buiskool
Dr. Jaap van Lakerveld
Pim Mertens*

Inleiding

Net als in 2020 werden de effecten van de coronacrisis ook onderzocht in het kader van de ITEM Grenseffectenbeoordeling 2021. Dit jaar lag de nadruk op de gevolgen van de nationale crisismaatregelen voor de samenwerking in de grensregio van de verschillende lokale en regionale crisisteam. Het is nog te vroeg om wezenlijke uitspraken te doen over de sociaaleconomische gevolgen voor de grensregio. Dit werd door ontbrekende gegevens al duidelijk in 2020. Nadat de eerste coronagolf in het voorjaar van 2020 werd gekenmerkt door beperkingen van de grensmobiliteit met bijkomende problemen voor de bewoners in de Euregio Maas-Rijn, zijn de nationale regeringen samen met de regering van de deelstaat NRW erin geslaagd om de beperkingen in de daaropvolgende golven zoveel mogelijk te vermijden. Om die reden waren er nu minder vragen over het Europese vrije verkeer en de mogelijke discriminatie van grensbewoners, wat in het kader van de effectenbeoordelingen wordt onderzocht onder het aspect EU-integratie. Ook op het gebied van grensoverschrijdende afstemming van financiële steun, bijvoorbeeld voor zelfstandigen, is er niets wezenlijks veranderd ten opzichte van de eerste golf. Daarom werd deze keer, zoals eerder vermeld, de nadruk gelegd op de effecten op de euregionale crisismaatregelen. De rapportage is gebaseerd op een onderzoek dat in 2020/2021 is uitgevoerd in het kader van het INTERREG-project Pandemic.³¹ Daarin heeft ITEM samen met collega's van de Universiteit Leiden en het instituut Ockham IPS onderzoek gedaan naar de grensoverschrijdende crisismaatregelen, met name wat betreft het spanningsveld tussen nationale regels en euregionale vereisten.

Effect op euregionale crisismaatregelen als blijk van euregionale cohesie

Net als tijdens de eerste golf was het ook in het verdere verloop van de crisis niet mogelijk nationale (regionale) maatregelen tijdig op elkaar af te stemmen. Dat wil zeggen dat het sluiten of openen van winkels, scholen en andere instellingen, de regels met betrekking tot uitgaansverboden, enz. in het grensoverschrijdende gebied niet konden worden gesynchroniseerd. Het was met name niet mogelijk de respectieve vrijstellingen van bepaalde regels voor inwoners van deze regio te coördineren. Dit zorgde voor een complexiteit aan verschillende regels, wat duidelijk werd door het feit dat het EMRIC-netwerk³² op 24 augustus 2021 de 111e editie van zijn periodieke maatregelenoverzicht verstuurde.³³ Dit betekent dat om de paar dagen details of essentiële beginselen van de COVID-maatregelen in de drie lidstaten (of de overeenkomstige regio's NRW, Vlaanderen, Wallonië) werden gewijzigd. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is de constatering van verantwoordelijken van de EMR en EMRIC dat ze zoveel moesten doen om de ontstane praktische problemen van de verschillende maatregelen op te lossen, dat de feitelijke samenwerking in de gezondheidszorg eronder leed.

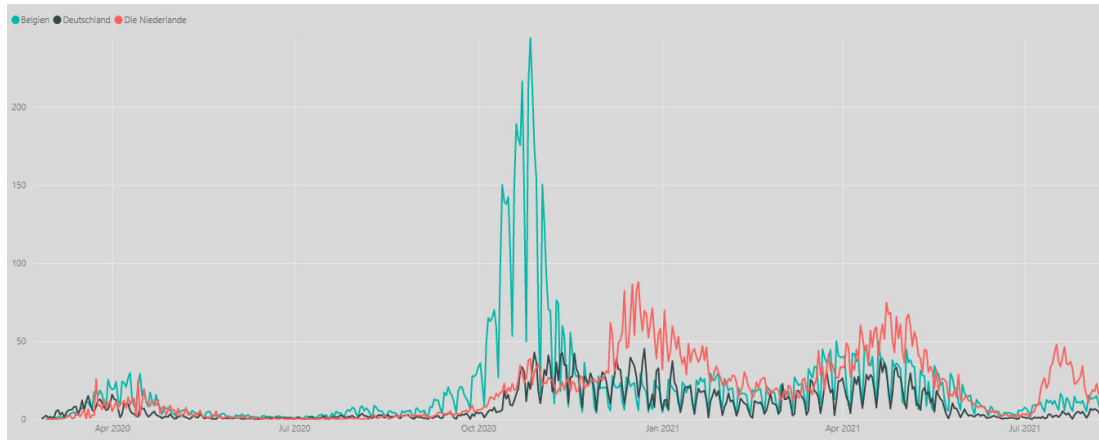
Een indicator voor afstemming van de maatregelen zijn de infectieketens. Men zou kunnen veronderstellen dat de grensoverschrijdende coördinatie van beleid en geografische nabijheid tot enige convergentie in het verloop van infecties zou kunnen leiden. Bijgevolg laten de verschillende infectiecijfers in de deelregio's van de EMR zien hoezeer de crisismaatregelen in de Euregio Maas-Rijn door nationale maatregelen werden bepaald. Uit de respectieve regionale cijfers (zie figuur 4) kan in feite worden geconcludeerd dat de infectieketens uitsluitend door nationale maatregelen werden beïnvloed en dat de geografische nabijheid een ondergeschikte rol speelde.

31 Voor meer informatie zie www.pandemic.info

32 Voor meer informatie zie www.emric.info

33 Voor meer informatie zie <https://pandemic.info/nl/maatregelenoverzicht-nl/>

Figuur 4: COVID-19, 7-daagse incidentie voor de Euregio Maas-Rijn maart 2020 tot augustus 2021 rood - Nederlands deel, groen - Belgisch deel, zwart - Duits deel



Bron: Pandemic

In die zin hebben de nationale maatregelen ook het regionale infectieverloop in de deelregio's van de EMR in overeenkomstige mate gedomineerd. De aanzienlijke piek in de Belgische cijfers rond oktober 2020 wordt bijvoorbeeld ook weerspiegeld in de Belgische delen van de EMR. Zo ook de hoge Nederlandse pieken tijdens de tweede en derde golf in vergelijking met NRW/Duitsland. De in vergelijking met België en Duitsland unieke piek in juli 2021 - als gevolg van politieke beslissingen in de hoofdsteden in het voorjaar - vond ook plaats in de Nederlandse gebieden van de EMR. De deelregio's van de EMR volgen dus qua tijdsverloop de nationale cijfers.

Een andere indicator van geïntegreerd crisismangement is de uitwisseling van medische capaciteiten, met name ic-bedden. De in de eerste rapportage van 2020 vastgestelde afstemming van de nationale strategie op de nationale capaciteiten in de gezondheidszorg werd ook in de daaropvolgende golven zichtbaar. De uitwisseling van patiënten die intensieve zorg nodig hadden, bleef ook in de tweede en derde golf een uitzondering en werd gedomineerd door nationale/regionaal-overkoepelende afspraken en coördinatie in plaats van structurele samenwerking tussen de euregionale partners in de gezondheidszorg (zoals vertegenwoordigd door het EMRIC-netwerk in de EMR). De overkoepelende coördinatie van grensoverschrijdende ic-bedden werd door de actoren in de EMR eerder als een belemmering ervaren, zoals deze bijvoorbeeld in NRW centraal vanuit Münster werd gecoördineerd. Deze coördinatie was niet geografisch opgezet om grensoverschrijdende zorg dicht bij huis te verlenen aan patiënten in de EMR, maar eerder gericht op noodsituaties om nationale capaciteitsproblemen te beperken. Ook in de tweede en derde golf werden politieke afspraken over de uitwisseling van patiënten eerder ingegeven door bezorgdheid over nationale knelpunten dan door structurele samenwerking.

Het is dan ook kenmerkend voor deze crisis dat alleen in noodsituaties grensoverschrijdende solidariteit een positieve rol kon spelen. Toen de ziekenhuizen in Luik in oktober 2020 hun capaciteit hadden bereikt, konden patiënten van daar naar NRW worden overgebracht, bijvoorbeeld naar het Universitair Ziekenhuis Aken. Dit werd mede mogelijk gemaakt door de goede betrekkingen tussen de actoren op politiek niveau van de EMR en de bestaande grensoverschrijdende samenwerkingen tussen ziekenhuizen. Toch kan ook in de tweede en derde golf niet worden gesproken van een structurele uitwisseling van patiënten dicht bij de grens.

Kwaliteit en taken van grensoverschrijdende crisisteam

Met betrekking tot de organisatie van de crisismaatregelen werd gevraagd naar de kwaliteit en de taken van de verschillende grensoverschrijdende organisaties. Indicatoren hierbij waren de taakstelling, de werkwijze en de praktische resultaten.

Net als in de eerste golf kon informatie worden uitgewisseld met behulp van de Corona Taskforce die op regeringsniveau was opgezet tussen BE, NL, NRW (Nedersaksen en Rijnland-Palts waren aangesloten). Duidelijk werd dat de proactieve coördinatie van nationale maatregelen niet tot de taken behoorde, maar dat voorlichting en overleg op de voorgrond stonden. Daarbij konden problemen en onzekerheden die door de invoering van nationale maatregelen bijvoorbeeld tijdelijk ontstonden voor grensoverschrijdende pendelarbeiders (zoals verplicht testen, verplichte quarantaine, verplichte registratie), niet worden voorkomen. Wat vooral opvalt, is dat er sprake was van een gebrek aan informatie en onzekerheden als gevolg van de invoering van plichten op korte termijn. Dit leidde tot situaties waarin bijvoorbeeld de GrensInfoPunten de grensbewoners niet adequaat konden informeren over welke regels wanneer van toepassing waren. Reden hiervoor was de onzekerheid rond de beschikbare informatie. Hoewel GrensInfoPunten en Euregio's deze problemen konden signaleren door directe toegang tot de taskforce, leidden de vertragingen bij het verstrekken van informatie telkens weer tot onzekerheid.

Duidelijk werd hoe belangrijk de jarenlang opgebouwde contacten van het EMRIC-netwerk en de EMR waren. Tijdens de crisis konden de professionals van het crisisteam terugvallen op de structuren van EMRIC. In die zin was het EMRIC-bureau een centrale voor informatie-uitwisseling, ook omdat grensoverschrijdende kennis hier werd gebundeld met het wekelijkse overzicht van nationale maatregelen. Daarbij namen EMRIC en het secretariaat van de EMR taken op zich op het gebied van lokaal grensoverschrijdend crisismanagement die eigenlijk niet in de taakomschrijving waren voorzien. Dit gebeurde via informele contacten bij gebrek aan formele bevoegdheden. In dat opzicht was er sprake van informeel crisismanagement op professioneel niveau. Wat echter ontbrak, was een plaats voor euregionaal crisismanagement op politiek niveau.

De politiek verantwoordelijken van de crisisteam (zoals Veiligheidsregio (NL) of crisisteam van de Landkreise/stadsregio's) beschikten niet over een organisatie voor regelmatige politieke uitwisseling en geanticiperde afstemming van maatregelen. In die zin was er bovendien een gebrek aan euregionale politieke afstemming met betrekking tot de werkzaamheden van de taskforce. Daarnaast bleek uit het onderzoek dat de regionale crisisteam ook verticaal slecht verbonden waren met de taskforce. Dit betekende dat EMRIC en EMR weliswaar op technisch niveau met de taskforce konden communiceren, maar dat er binnen het respectieve nationale kader geen structurele uitwisseling was tussen de taskforce en de respectieve regionale of lokale crisisteam. Dit bleek uit het feit dat regionale politici weinig contact hadden met de taskforce. In die zin ontbrak op nationaal niveau de verticale verbinding tussen nationaal en regionaal crisismanagement, evenals een politiek euregionaal crisisteam op euregionaal niveau.

Verrassend genoeg werden de tweede en derde golf van de pandemie voor de bewoners van het grensgebied van de EMR, en vooral voor de grenspendelaars, opnieuw gekenmerkt door een ongekennde complexiteit van regels die telkens veranderden. Tot juli/augustus 2021 veranderden de regels voor het grensverkeer wekelijks, waarbij de informatiekwaliteit van de kant van de nationale instanties aanzienlijk tekortschoot.

Indeling van de verschillende fasen

De volledige rapportage is gewijd aan de verschillende probleemsituaties (tabel 6) in de verschillende golven van de coronapandemie die hieronder worden samengevat.

Tabel 6: De kenmerken van de verschillende golven in de Euregio Maas-Rijn

| | Periode | Kenmerken |
|--------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eerste golf | maart 2020-juni 2020 | Beperkingen van de grensmobiliteit, met name aan de Belgische grens. Invoering van nationale processen. Eerste uitwisseling van patiënten (ad hoc). Oprichting van de Corona Taskforce op ministerieel niveau (NRW/BE/NL). Niet-afstemming van nationale maatregelen (sluitingstijd van winkels, reisadviezen, handhaving en boetes). Oplossen van enkele problemen die zich voordeden en handhaving van de grensmobiliteit voor grensgangers (bijv. in de gezondheidszorg), oplossen van problemen met betrekking tot grensoverschrijdende mobiliteit van families en in andere gevallen. |
| Tweede golf | oktober 2020-februari 2021 | Vermijding van grensbeperkingen. Tijdens de tweede golf bleven de grenzen open, maar de buurlanden namen veel ongecoördineerde beperkende maatregelen, zoals verplichte negatieve tests, verplichte quarantaines en reisverboden of negatieve adviezen voor niet-noodzakelijke reizen over de grens. Deze golf werd ook gekenmerkt door een uitzonderlijke piek van het aantal besmettingen in België, wat leidde tot een kritieke situatie van de ic-capaciteit in de provincie Luik en een ad hoc uitwisseling van patiënten van Eupen en Luik naar ziekenhuizen in Belgisch Limburg, maar ook in Aken. Tijdens deze golf ontstond er een wanverhouding tussen de verschillende regels met betrekking tot uitgaansverboden, enz. |
| Derde golf | maart 2021-juni 2021 | Nog steeds geen harmonisatie van beperkende maatregelen zoals verplichte negatieve tests voor inkomende reizigers of quarantaineregels. Tegenstrijdigheden in de planning en het wettelijk kader van de regels. Tegenstrijdigheden in de vrijstellingsregels voor korte reizen over de grens (de 24-uursregel geldt alleen in Duitsland). Ook in Nederland wordt een quarantaineplicht ingevoerd. De handhaving van de quarantainevoorschriften was echter niet wettelijk geregeld en afdwingbaar totdat de wetgeving in juni 2021 werd gewijzigd. Gebrek aan informatie bij grensgangers over de regels toen Duitsland Nederland op 5 april tot hoogrisicogebied verklaarde en er problemen ontstonden met de kosten voor tests. Nederland verandert de kleurcode voor Duitsland per 10 juni van oranje naar geel. Sinds 27 juni wordt Nederland door Duitsland niet meer als risicogebied gezien. Later in juli strookt het Nederlandse versoepelingsbeleid niet met de Duitse en Belgische beperkingen en leidt eind juli tot een snelle vierde besmettingsgolf en opnieuw tot een classificatie als hoogrisicoland door Duitsland met strengere maatregelen (quarantaine, testplicht). Begin augustus daalt het Nederlandse besmettingspercentage snel, wat leidt tot versoepeling van de maatregelen door Duitsland. |
| Vierde golf | augustus 2021- | De cijfers in BE en DE stijgen langzaam begin augustus. De Nederlandse cijfers stabiliseren zich op het niveau van de Belgische besmettingscijfers, de Nederlandse neerwaartse trend eindigt rond 15 juli. Het besmettingspercentage in NRW stijgt sneller dan in de rest van Duitsland. Hogere cijfers eind augustus in Duits gebied in de Euregio Maas-Rijn in vergelijking met Nederlandse gebieden. ³⁴ |

34 Positieve tests per week en per 100.000 inwoners op 24 augustus 2021: Stadsregio Aken 107, Kreis Heinsberg 116, Kreis Düren 93, Zuid-Limburg 70, Provincie Limburg (BE) 70, Provincie Luik 100.

Bron: <https://www.coviddashboard.nl/covid-19-in-nederland-belgie-duitsland/>.

Conclusies

Net als uit het onderzoek naar de eerste coronagolf, bleek uit vervolgonderzoek dat de systemische nationale aanpak soms de euregionale solidariteit tegenwerkte. De euregionale actoren, zoals het EMRIC-netwerk, waren niet voorbereid op een crisis van deze omvang en over zo'n lange periode, vooral ook omdat er geen protocollen of gedetailleerde afspraken bestonden voor een pandemiecrisis. Een belangrijke taak na de crisis is dan ook om in geval van een pandemie grensoverschrijdende protocollen en overeenkomsten te ontwikkelen en de grensoverschrijdende samenwerking tussen gezondheidsactoren te structureren. Dit is de enige manier om er in de toekomst voor te zorgen dat de nodige ruimte voor grensoverschrijdende samenwerking blijft bestaan, ondanks de nationale crisismaatregelen. Dit is echter alleen mogelijk met de volledige steun van de nationale en regionale regeringen.

- De actieve rol in het crisismanagement werd overgenomen door nationale instanties, waardoor de rol van de euregionale actoren werd overschaduwd.
- De gemeenschappelijke taskforce NRW/NL/BE heeft ook in de tweede en derde golf niet bijgedragen tot de gezamenlijke besluitvorming en coördinatie van de maatregelen, maar diende slechts ter informatie/advies. EMRIC/EMR leverde input voor de taskforce, maar er was geen directe verticale beleidscoördinatie tussen de regionale crisismanagementteams en de taskforce.
- Grensoverschrijdende regionale en lokale actoren op politiek niveau kenden vaak hun contactpersonen niet (verantwoordelijkheden/mandaat).
- Er was ook nauwelijks een gezamenlijk narratief/kader voor de bestrijding van de pandemie op het niveau van de nationale regeringen (behalve dat de grenzen na de eerste golf open moesten blijven).
- EMRIC zorgde weliswaar voor een succesvolle uitwisseling van informatie over nationale maatregelen, maar er was een gebrek aan gemeenschappelijke analyses of vervolgmaatregelen.
- Veel praktische problemen die het gevolg waren van het gebrek aan coördinatie van nationale maatregelen, zijn aangepakt en opgelost met de steun van EMRIC en EMR ('herstelinspanningen').
- Verschillen in gegevens, datasystemen en dashboards bemoeilijkten de communicatie.
- Er waren tijdens de crisis geen echte gezamenlijke reflecties wat betreft ervaringen (met uitzondering van de twee Pandemic-minisymposia).

Belangrijkste aanbevelingen

- Er was en is behoefte aan een gemeenschappelijke grensoverschrijdende kaart/dashboard met gemeenschappelijke definities voor de Euregio Maas-Rijn.
- Noodzaak van een toekomstige taskforce op regeringsniveau met een echt mandaat om de nationale maatregelen proactief te coördineren en met een duidelijke verticale verbinding tussen de crisismanagementteams in de verschillende Euregio's.
- Noodzaak van een actuele bestandsopname van relevante contactpersonen in elke regio/elk land in de respectieve crisisteams.
- Noodzaak van een euregionale crisismanagementstructuur, locatie, mandaat en personeel met een beperkt aantal relevante deskundigen en besluitvormers (onder de paraplu van de EMR of de BENELUX).
- Behoefte aan een EMRIC-eenheid met bevoegdheden die als informatieplatform kan fungeren. Uitwerking van nieuwe afspraken of protocollen inzake samenwerking tijdens een pandemie - bijvoorbeeld grensoverschrijdende solidariteitsmechanismen voor ic-capaciteiten.

3.4. Dossier 4: Is de EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten geschikt om te voorzien in goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's? Een ex-post beoordeling

Susanne Sivonen

Inleiding

Hoewel grensoverschrijdende gezondheidszorg juist in grensregio's essentieel is, kunnen er door de verschillen tussen lidstaten en met name ook hun zorgstelsels belemmeringen ontstaan voor inwoners om toegang te krijgen tot gezondheidszorg of andere diensten in een grensoverschrijdende context. In het licht van de doelstellingen 'Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling', 'Europese integratie' en 'Euregionale cohesie' wordt in dit dossier onderzoek gedaan naar de huidige uitdagingen op het gebied van grensoverschrijdende gezondheidszorg en discrepanties tussen de volksgezondheidsstelsels in de grensoverschrijdende gebieden van België, Duitsland en Nederland. Aangezien Richtlijn 2011/24/EU betreffende de rechten van patiënten voorziet in wetgeving inzake de toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg in de Europese Unie, richt de analyse zich op een ex-post beoordeling van de grenseffecten van deze richtlijn. De onderliggende veronderstelling is dat grensoverschrijdende gezondheidszorg een essentieel element is in grensoverschrijdende regio's om hun burgers adequate levensomstandigheden te bieden, aangezien de afzonderlijke nationale grensregio's anders te kampen hebben met tekortkomingen als gevolg van hun afgelegen geografische ligging ten opzichte van nationale centra.

Vanuit dit perspectief is dit dossier een verkennend onderzoek waarin wordt gekeken naar verschillende belemmeringen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg op basis van het benchmark van wat goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's inhoudt (zie tabel 7 hieronder). Aangaande de doelstelling 'Sociaaleconomische ontwikkeling' wordt in het dossier beoordeeld welke discrepanties tussen de betreffende volksgezondheidsstelsels een effect hebben op de mobiliteit van burgers van grensregio's. In relatie tot de doelstelling 'Europese integratie' wordt in dit dossier de stand van zaken met betrekking tot het EU-kader voor grensoverschrijdende gezondheidszorg in kaart gebracht. We analyseren of Richtlijn 2011/24 geschikt is voor het doel in het licht van de specifieke kenmerken en behoeften van grensoverschrijdende regio's. Met het oog op de vraag of de richtlijn oplossingen kan bieden voor de grensbelemmeringen voor de specifieke behoeften ten aanzien van patiëntenmobiliteit in grensoverschrijdende regio's, wordt het dossier afgesloten met een discussie over grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de doelstelling 'Euregionale cohesie'. Daarbij worden best practices vastgesteld voor het organiseren van gezondheidszorg in een grensoverschrijdende context.

Wat betreft de geografische afbakening van de analyse is het relevant dat gezondheidszorg een nationale aangelegenheid is. Daarom zijn de relevante grensregio's die worden geëvalueerd alle grensoverschrijdende gebieden tussen België, Nederland en Duitsland.

Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling: discrepanties tussen de volksgezondheidsstelsels

In deze grensregio's maken burgers vaak gebruik van gezondheidsdiensten over de grens vanwege de geografische nabijheid. Toegang tot goed functionerende gezondheidszorg in grensregio's draagt niet alleen bij aan het welzijn van de bevolking, maar is ook van belang voor de economische, maatschappelijke en territoriale ontwikkeling en duurzaamheid van deze regio's. Door de perifere ligging en toenemende problemen zoals een vergrijzende bevolking, kunnen grensoverschrijdende regio's echter kwetsbaarder zijn en meer belemmeringen ervaren dan niet-grensgebieden. De COVID-19-crisis heeft opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk grensoverschrijdende samenwerking in de gezondheidszorg is.³⁵

Op het vlak van volksgezondheid heeft de Europese Unie een puur coördinerende rol. De organisatie, verstrekking en financiering van gezondheidszorg blijft de bevoegdheid van de EU-lidstaten³⁶, en dat leidt tot diversiteit en verschillen tussen de diverse zorgstelsels. De hoge mobiliteit van burgers in grensregio's in combinatie met de verschillen in zorgstelsels brengt echter enkele belemmeringen met zich mee. De casuïstiek van ITEM en de GrensInfoPunten (GIP) kennen talloze voorbeelden van belemmeringen voor het vrije verkeer van personen in een

35 Mededeling van de Commissie: Richtsnoeren voor EU-noodhulp voor grensoverschrijdende samenwerking in de gezondheidszorg met betrekking tot de COVID-19-crisis, C(2020) 2153 definitief. Zie ook dossier 3.

36 Artikel 168 VwEU.

grensoverschrijdende context die voortkomen uit de structurele discrepanties tussen de nationale volksgezondheidsstelsels. Daarom wordt in dit dossier in kaart gebracht welke (soorten) discrepanties tussen de volksgezondheidsstelsels van aan Nederland grenzende landen veelvuldig tot belemmeringen voor grensoverschrijdend zorggebruik kunnen leiden.

Een mooi voorbeeld van deze belemmeringen vormt de regio Zeeuws-Vlaanderen, die in Nederland aan de Belgische grens ligt. De krimpende en vergrijzende bevolking van de regio brengt een unieke set problemen met zich mee die leidt tot een verslechtering van de (beschikbare) gezondheidszorg. Vanwege de territoriale nabijheid maken Belgische inwoners regelmatig gebruik van de zorg over de grens in Nederland. Er is echter melding gemaakt van een belemmering voor de grensoverschrijdende toegang tot Nederlandse gezondheidsdiensten voor Belgische inwoners. Vaak krijgen Belgische inwoners die ook in België verzekerd zijn, hun geplande medische zorg in Nederland niet vergoed, omdat ze hiervoor toestemming nodig hebben van hun Belgische zorgverzekeraar. Daardoor is de grensoverschrijdende toegang tot gezondheidszorg voor inwoners van de grensregio beperkt en kan dit verder bijdragen aan de afnemende beschikbaarheid van gezondheidszorg aan die kant.³⁷

Dit is slechts één voorbeeld van de vele dagdagelijkse situaties waaruit blijkt hoe verschillend de zorgstelsels zijn en welke talloze uitdagingen dit kan opleveren in een grensoverschrijdende context. Daaruit volgt de vraag hoe het systeem van de EU om het vrije verkeer van patiënten te bevorderen omgaat met deze uitdagingen, die specifiek zijn voor grensgebieden.

Europese integratie: grensoverschrijdende gezondheidszorg in het Europese wetgevend kader

Hoewel de organisatie van gezondheidszorg de bevoegdheid is van de lidstaat, is er wel Europese wetgeving voor grensoverschrijdende gezondheidszorg. Enerzijds zijn er de Europese verordeningen betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Verordening 883/2004 en Uitvoeringsverordening 987/2009), en anderzijds is er Richtlijn 2011/24 betreffende de toepassing van de rechten van patiënten (gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU). Deze beide instrumenten regelen diverse situaties en bepalen de regels en voorwaarden waaronder grensoverschrijdende gezondheidszorg kan worden gebruikt en vergoed.³⁸ In tegenstelling tot de verordeningen³⁹ versterkt de richtlijn bovendien de samenwerking op het gebied van voorschriften, zeldzame ziekten en gezondheidstechnologieën.⁴⁰ De richtlijn biedt tevens regels voor klachtenregelingen en bepaalt de rechten van patiënten: het recht om informatie te krijgen en het recht op medische vervolgbehandelingen.⁴¹ Als hoofddoel beoogt de richtlijn de mobiliteit van patiënten te waarborgen, de toegang tot veilige en hoogwaardige grensoverschrijdende gezondheidszorg te faciliteren en de samenwerking op het gebied van de gezondheidszorg tussen de lidstaten te bevorderen.⁴²

Momenteel, tien jaar na het aannemen van de Europese patiëntenrichtlijn, wordt de richtlijn onder de loep genomen door de Europese Commissie. De Commissie beoordeelt niet alleen of de richtlijn efficiënt functioneert, maar richt zich ook op wederzijdse bijstand en samenwerking op het gebied van gezondheidszorg in grensregio's.⁴³ In dezelfde geest evalueren we het effect van de richtlijn op de patiëntenrechten en de grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten. De praktijksituaties binnen het thema 'Sociaaleconomische ontwikkeling' bieden nuttige voorbeelden om het soort grensbelemmeringen te classificeren dat grensoverschrijdende regio's in het bijzonder treft en deze te vergelijken met waar de richtlijn in voorziet. Het is belangrijk om te evalueren of deze belemmeringen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg voortkomen uit tekortkomingen van het Europese wettelijke kader: bij sommige belemmeringen is dit het geval, terwijl andere belemmeringen zich voordoen in een puur nationale wettelijke context.

37 B-oplossingen: eindrapport van de Expert, 'Cross-border healthcare and the reimbursement of cross-border healthcare costs - Provincie Zeeland' 2021.

38 Zie Hoofdstuk 1 van Verordening 883/2004 en Hoofdstuk III van Richtlijn 2011/24.

39 Vergeleken met de richtlijn hebben de verordeningen een ruimere werkingssfeer wat betreft het faciliteren van het vrije verkeer van personen. De verordeningen coördineren ook andere voordelen dan die met betrekking tot grensoverschrijdende gezondheidszorg, zoals werkloosheidsuitkeringen en gezinstoeslagen.

40 Zie Hoofdstuk IV van Richtlijn 2011/24.

41 Zie Hoofdstuk II van Richtlijn 2011/24.

42 Overweging 10 van Richtlijn 2011/24.

43 Roadmap van de Europese Commissie: evaluatie van patiëntenrechten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg, 14 januari 2021.

Euregionale cohesie: is het Europese kader voor patiëntenrechten geschikt voor het doel?

Uiteindelijk wordt in dit dossier geprobeerd de vraag te beantwoorden hoe er in de richtlijn meer aandacht kan worden besteed aan de behoeften van grensoverschrijdende regio's en hoe de totstandkoming van goed functionerende gezondheidszorg in grensregio's kan worden bevorderd. Zijn de bepalingen geschikt om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van inwoners van grensregio's? Kan het kader in zijn huidige vorm zich aanpassen aan de specifieke kenmerken van grensoverschrijdende regio's? Deze vragen gaan hand in hand met de vraag of en hoe het soort grensbelemmeringen dat aan het begin werd genoemd, structureel kan worden opgelost in plaats van op de gebruikelijke ad-hoc manier, wat vaak afhankelijk is van de welwillendheid van de betrokken autoriteiten. Meer specifiek wordt in het dossier ook bekeken hoe deze belemmeringen kunnen worden verholpen door de regionale autoriteiten en worden best practices vastgesteld voor het organiseren van gezondheidszorg in een grensoverschrijdende context.

Tabel 7: Onderzoeksthema's, beginselen, benchmarks en indicatoren voor de evaluatie van grensoverschrijdende gezondheidszorg en discrepanties tussen de volksgezondheidsstelsels in grensregio's tussen BE-DE-NL

| Thema | Beginselen | Benchmarks | Indicator |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Duurzame ontwikkeling/ sociaaleconomische ontwikkeling | Duurzame ontwikkeling Art. 3(3) VEU Interne markt Art. 114 VwEU Vrij verkeer van personen en diensten Art. 21 VwEU Art. 56 VwEU | Goed functionerende gezondheidszorg in grensregio's vanuit het oogpunt van economische, maatschappelijke en territoriale ontwikkeling en duurzaamheid | Welke soorten discrepanties bestaan er tussen de volksgezondheidsstelsels van BE-DE-NL die veelvuldig tot belemmeringen voor grensoverschrijdende zorgverstrekking leiden? Wat zijn de bijzondere kenmerken van grensoverschrijdende regio's en hun inwoners op het gebied van gezondheidszorg? Wat zijn de meest voorkomende belemmeringen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg in grensregio's? |
| Europese integratie | Volksgezondheid Art. 168 VwEU Art. 35 Handvest van de grondrechten van de EU Vrij verkeer van patiënten Verordening 883/2004 Verordening 987/2009 Richtlijn 2011/24 | Inwoners van grensregio's hebben toegang tot (grensoverschrijdende) gezondheidszorg | Wanneer hebben personen recht op gezondheidszorg in een andere lidstaat? Zijn deze belemmeringen het gevolg van tekortkomingen van het wettelijk kader van de EU? |
| Euregionale cohesie | Versterking van de economische, sociale en territoriale cohesie Art. 174 VwEU Wederzijdse bijstand en samenwerking tussen lidstaten Art. 4(3) VEU Art. 10 van Richtlijn 2011/24 Overweging 50 van Richtlijn 2011/24 Art. 76 van Verordening 883/2004 | Organisatie van goed functionerende zorgverstrekking in grensregio's, ondersteund door samenwerking van de regionale autoriteiten | Is de Richtlijn geschikt voor het doel in het licht van de specifieke kenmerken van grensregio's? Wat zijn de best practices voor het organiseren van gezondheidszorg in een grensoverschrijdende context? Wat zijn de factoren van hun succes? Kunnen de vastgestelde belemmeringen binnen de bovenstaande thema's worden verholpen als de relevante autoriteiten samenwerken? |

4. Lijst van onderzoekers

Dr. Nina Büttgen (dossier 1)

Onderzoeker, ITEM
Atypische arbeidsrelaties, flexibele tewerkstelling, juridische gevolgen van grensoverschrijdende arbeid, grensoverschrijdende samenwerking, EU werkgelegenheidsbeleid en governance

Bert-Jan Buiskool (Dossier 3)

Senioronderzoeker PLATO, Leiden University, Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie Ltd (PLATO) - partner PANDEMERIC

Dorien Coppens (Dossier 1)

Master student, UM - Rechten
Studentassistent, ITEM

José Victor Cremonesi Giarola (dossier 1)

Promovendus, ITEM
Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)

Dr. Bastiaan Didden (Dossier 1)

Onderzoeker, ITEM
Grensoverschrijdend belasting- en pensioenrecht

Roel Karstenberg (dossier 1)

Student UM - FASoS
Studentassistent, ITEM

Clarisse Kauber (dossier 1)

Onderzoeksmanager, Euro-Instituut
Politieke wetenschappen, grensoverschrijdende samenwerking

Dr. Jaap van Lakerveld (Dossier 3)

Directeur PLATO, Leiden University, Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie Ltd (PLATO) - partner PANDEMERIC

Pim Mertens (dossier 2, dossier 3)

Wetenschappelijk coördinator ITEM, promovendus ITEM
Vergelijkende aspecten van belasting- en pensioenrecht, Euregionale arbeidsmarkt

Jessica Nouguier (Dossier 1)

Student Universiteit van de Grotere Regio
Stagiair, Euro-Instituut

Susanne Sivonen (dossier 4)

Onderzoeker, UM
Internationaal en Europees (gezondheids-)recht

Dr. Peter Ulrich (dossier 1)

Onderzoeksmedewerker Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung
Institutionele verandering en regionale collectieve voorzieningen

Martin Unfried (dossier 1, dossier 2, dossier 3)

Senioronderzoeker en 'Ontgrenzer', ITEM
EU-milieubeleid en Europees regionaal en grensoverschrijdend beleid

Prof. dr. M.J.G.A.M. Weerepas (dossier 2)

Hoogleraar ITEM/UM
Fiscale aspecten van grensoverschrijdend werken, (internationale) loonbelasting en socialezekerheidsbijdragen

Met dank aan de Werkgroep Grenseffecten:

Dr. Nina Büttgen - ITEM
Dr. Maja Ročak - NEIMED
Jan Schlievert - Euregio Maas-Rijn
Martin Unfried - ITEM
Heike Xhonneux - GrenzInfoPunkt Aachen/Eurode

Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-up activiteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2020

Grenseffecten die van invloed zijn op het leven en werken in grensregio's in Europa zijn de laatste jaren zelden zo duidelijk voelbaar geweest als vorig jaar tijdens de eerste lockdown van maart tot juni, die werd afgekondigd om de COVID-19-pandemie te bestrijden. De daaropvolgende langdurige crisis heeft onderstreept hoe belangrijk het is om deze effecten in kaart te brengen en om te analyseren welke weerslag ze hebben op de grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.⁴⁴ Er is steeds meer vraag naar dergelijke analyses om grensoverschrijdende projecten vooruit te helpen, de transnationale samenwerking tussen overheidsinstanties te bevorderen, en grensarbeid en ondernemen in de grensstreek te faciliteren. Zo onderstreepte de Europese Commissie recent nog het karakter van de EU-grensregio's als "Levende laboratoria van de Europese integratie" als volgt :

*'Hoewel grensregio's vaak in geografisch opzicht perifeer zijn en een ruraal karakter hebben, zijn het streken met een groot economisch groeipotentieel, dat wordt gestimuleerd door hun culturele en taalkundige verscheidenheid, complementaire concurrentievoordelen, ongerepte natuur en originele toeristische bestemmingen. Grensoverschrijdende uitwisselingen met burens, samenwerking en gezamenlijk optreden kunnen vaak de afstand tussen de grensregio en het centrum van het land compenseren. Daarvoor is wel nodig dat de grensregio's koploper zijn in en ten volle profiteren van de Europese integratie.'*⁴⁵

Een van ITEM's belangrijkste taken is het uitvoeren van jaarlijkse grenseffectenbeoordelingen. Met deze beoordelingen wil ITEM inzicht geven in de effecten van nieuwe wetgeving en beleidslijnen op grensregio's en de manier waarop bestaande wetgeving en beleidslijnen grensregio's beïnvloeden. Sinds de oprichting in 2015 heeft ITEM zes effectenbeoordelingen succesvol afgerond, waarvan u de laatste nu aan het lezen bent. De succesvolle voltooiing van deze grenseffectenbeoordelingen is voornamelijk te danken aan de inspanningen van de onderzoekers van de Universiteit Maastricht (en partnerinstellingen). Hun inzet resulteerde in waardevol onderzoek naar de effecten van wetgeving en beleidslijnen op grensregio's.

De impact en het succes van de ITEM Grenseffectenrapportages is echter niet uitsluitend beperkt tot het bieden van een nuttige bijdrage aan het wetenschappelijke debat rondom grensregio's. ITEM's Grenseffectenrapportage is gericht op beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau die beslissingen nemen aangaande grensregio's, en draagt bij aan het politieke debat door bestaande of toekomstige grenseffecten te helpen herkennen. In deze context bood ook de rapportage van 2020 een basis voor verdere actie en verder onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.

Een mijlpaal voor de activiteiten van ITEM op het gebied van effectenbeoordelingen van regelgeving voor grensregio's⁴⁶ is het feit dat de Nederlandse regering de 'Leidraad Grenseffecten' heeft opgenomen als een **verplichte** kwaliteitseis in het officiële Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving.⁴⁷ Het ministerie

44 Zie bijvoorbeeld Online ITEM & HNP Side Event "How to prevent the return of national borders in a future pandemic and crisis situation - Multilevel governance in a practical way", Brussel, 13 oktober 2021.

45 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over 'EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie', COM(2021) 393 final, Brussel, 14 juli 2021.

46 ITEM heeft zich vanaf het begin uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries. M. Unfried en L. Kortese, 'Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation' in: J. Beck (ed.), Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe, EUROCLIO vol. 107, Peter Lang, Brussel, 2019, pp. 463-481.

47 Op 6 juni 2020 werd met een meerderheid van de stemmen een motie van parlementslid Van der Molen (et al.) aangenomen. Zie de betreffende parlementaire brieven over de voortgang van de grensoverschrijdende samenwerking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (april 2021) op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D16100>; en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D1846> (geraadpleegd op 31 augustus 2021).

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft dit document (met aanbevelingsstatus) in 2019 in samenwerking met diverse andere ministeries opgesteld op basis van het advies en de input van ITEM. Het is gepubliceerd op de website van het IAK.⁴⁸ Zoals uit dossier 2 (over thuiswerken) blijkt, kunnen we deze eis al 'in actie' zien, aangezien ook langdurige maatschappelijke en economische effecten van de coronacrisis een (doorlopende) grensoverschrijdende (regelgevende) weerslag hebben.

Vanuit een Europees perspectief lijkt dit de eerste officiële eis tot het structureel uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen die wordt opgelegd aan regeringen van een EU-lidstaat. De methode van ITEM is al in een vroeg stadium erkend als best practice door het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie in de publicatie *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU* uit 2017.⁴⁹ Terwijl ITEM de Nederlandse regering en andere autoriteiten blijft adviseren over het implementeren van grenseffectenbeoordelingen en het verbeteren van de methode, blijft ITEM ook samenwerken met de Europese Commissie en andere EU-instellingen. Nederland en België (Vlaanderen) hebben bijvoorbeeld een bestuurlijke werkgroep voor grensbelemmeringen ingesteld die zich bezighoudt met het zoeken van oplossingen voor belemmeringen als gevolg van regelgeving voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende infrastructuur, na een inventarisatie door ITEM van de grensoverschrijdende belemmeringen met betrekking tot de ontwikkeling van de Nederlands-Belgische grensoverschrijdende haven North Sea Port in 2019.⁵⁰ Recent heeft de Europese Commissie deze werkgroep en de leidraad van de Nederlandse regering tevens erkend als best practice voor het verbeteren van het wetgevingsproces in de context van het verbeteren van het beleid ten aanzien van grensregio's.⁵¹ In hetzelfde rapport pleit de Commissie bovendien voor één territoriaal perspectief voor grensoverschrijdende arbeidsmarkten, iets waar ITEM al jaren voor pleit.⁵²

Met betrekking tot de onderzoeksresultaten van de grenseffectenbeoordeling van 2020 organiseerde ITEM drie (online) workshops in de tweede helft van het jaar. Het eerste gezamenlijke effectenbeoordelingsproject dat is uitgevoerd in samenwerking met drie grensoverschrijdende onderzoeksinstituten (het *Euro-Instituut Kehl*, het *Centre for Cross-border Studies* in Noord-Ierland en het *Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION* van de Europa-Universität Viadrina in Frankfurt Oder) kreeg bijzondere aandacht. Dit gezamenlijke onderzoek was gericht op het effect van de landelijke bestrijding van de COVID-19-crisis op bepaalde grensregio's. Het was tevens een succesvolle test of de methode die door ITEM is ontwikkeld, ook kon worden toegepast op andere grensoverschrijdende regio's in de EU. De eerste resultaten werden gepresenteerd tijdens een officieel evenement in het kader van de Europese dagen van regio's en steden in Brussel dat werd georganiseerd door ITEM en de partnerinstellingen van het TEIN-netwerk.⁵³ ITEM en de TEIN-partners presenteerden het volledige onderzoek tijdens een internationale workshop in november 2020, waarbij de resultaten onder andere werden besproken met de Europese Commissie en een lid van de Gedeputeerde Staten van de Provincie Limburg.⁵⁴ Een derde online workshop trok ook enkele tientallen deelnemers, met wie ITEM de onderzoeksresultaten van de overige dossiers van 2020 besprak.⁵⁵

48 Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>.

49 COM(2017) 534 final, Brussel, 20 september 2017.

50 Zie Vlaanderen en Rijksoverheid, 'Niet aanpassen, maar afwijken', Verslag van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen, 20 oktober 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/20/niet-aanpassen-maar-afwijken>; en <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vlo8fgwr8uy8>.

51 COM(2021) 393.

52 Idem als 9.

53 TEIN-ITEM-workshop omtrent grenseffectenbeoordelingen (met een speciale focus op de bestrijding van de coronacrisis) als onderdeel van de (web-)sessies van de open dagen van het DG Regio in oktober 2020. Zie ook de presentatie van M. Unfried 'Effects on Cross-border territories: The blind spot of regulatory impact assessment' tijdens de TEIN-jaarconferentie 'Assessing impact across borders' (incorporating the Centre for Cross Border Studies' Annual Brussels Policy Seminar), Brussel, 10 oktober 2019.

54 Zie <https://www.maastrichtuniversity.nl/events/item-online-workshop-20nov2020-crisis-border-regions-first-wave>.

55 Zie <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/events/item-online-workshop-04dec2020-item-grenseffectenrapportage-2020?view=overlay>.

Als een direct gevolg van de media-aandacht die ITEM's COVID-19-dossier over de bestrijding van de coronacrisis en de effecten daarvan voor de Euregio Maas-Rijn kreeg, stelde de grensregio tussen België, Nederland en Duitsland schriftelijke vragen aan de provinciale overheid over de ontwikkeling van de crisisrespons. Eerder dat jaar leidden de onderzoeksinspanningen van ITEM in het kader van het coronadossier al tot een veel groter onderzoek. Samen met collega's van de Universiteit Leiden en het Ockham IPS Institute deed ITEM in het kader van het INTERREG-project Pandemic diepgaander onderzoek naar de grensoverschrijdende bestrijding van de crisis, met name met betrekking tot de spanning tussen nationaal bestuur en euregionale behoeften (zie dossier 3 hierboven). Ook een ander dossier leidde vorig jaar tot een directe follow-up: het onderzoek naar de uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief (dossier 2, Grenseffectenrapportage 2020). In een voortzetting van de samenwerking met onze partners bij Fontys vervolgde ITEM met een onderzoek naar de mogelijke grensoverschrijdende opties voor de strategische planning van de Nederlandse provincie Limburg in verband met de NOVI. Dit leidde ertoe dat ITEM lid werd van een werkgroep rondom dit thema, voorgezeten door de Provincie Limburg en de Stadsregio Parkstad.

Naast de politieke en praktische follow-up die dit genereerde, leverde het ook publiciteit en verdere tractie op voor de grenseffectenbeoordelingsmethode van ITEM.⁵⁶ Het concept van de aanpak van ITEM op het gebied van regelgeving heeft geleid tot een artikel voor het nieuwste handboek van Prof. Eduardo Medeiros (Instituto Universitário de Lisboa), 'Territorial Impact Assessment', dat in 2020 is gepubliceerd door Springer.⁵⁷ In september 2020 gaf ITEM een presentatie tijdens de online versie van de jaarconferentie van het Ierse Centre for Cross Border Studies.⁵⁸ Daarnaast organiseerde ITEM op 13 oktober van dit jaar samen met het Europees Comité van de Regio's (CvdR) een workshop voor de Europese week voor regio's met als onderwerp 'Evaluation and assessment of EU policies: how to strengthen the voice of cross-border regions?'. Zodoende stimuleert ITEM actief de ontwikkeling van het 'Fit for Future-platform' als een essentieel instrument voor regionale input voor de beoordeling en evaluatie van EU-beleid. Het netwerk van regionale hubs (RegHub) van het CvdR is een recente benadering om de expertise van regionale overheidsinstanties beter te integreren. Doel van de workshop was om te onderzoeken hoe RegHub grensoverschrijdende perspectieven kan meenemen.⁵⁹

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

56 N. Büttgen, 'Cross-border impact assessment: a bottom-up tool for better regulation and more cohesion' in "Blizej Brukseli" ("Closer to Brussels") - Speciale uitgave over grensoverschrijdende samenwerking, e-magazine van het Poolse Malopolska Region Office in Brussel, 2019, Nr. 26, pp. 10-13: https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26_closer_to_brussels_-_cross-border_cooperation.

57 E. Medeiros (ed.), Territorial Impact Assessment, Springer International Publishing, 2020: <https://www.springer.com/de/book/9783030545017>.

58 M. Unfried, presentatie "Healthy co-dependencies: Coordination across borders in response to COVID-19 and beyond Brexit", 25 september 2020. Zie <https://crossborder.ie/conferences/ccbs-21st-annual-conference/>.

59 Zie <https://cor.europa.eu/nl/events/Pages/ewrc-evaluation-eu-policies.aspx>.

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

Bezoekadres:

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

Voor meer informatie, kunt u terecht op het ITEM Cross-Border Portaal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl>

www.maastrichtuniversity.nl/item

