

# Grenseffectenrapportage 2018



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.

Universiteit Maastricht

# Grenseffectenrapportage 2018

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

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



## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode.....	3
2.1 Het proces van de effectenbeoordeling .....	3
2.2 De methode toepassen .....	3
2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018 .....	6
3. Dossiers .....	8
3.1 Verkenning van grenseffecten van verhoging lage btw-tarief.....	8
3.2 De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling'): een voorlopige ex post effectenbeoordeling .....	47
3.3 Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse .....	68
3.4 Baukindergeld .....	104
3.5 De Sociale Zekerheid van de Niet-Standaard Werkende: een Nationale en Europese Uitdaging .....	118
3.6 Studentendossier: De mogelijke effecten van het 'Experiment gesloten cannabisketen' op de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas Noord .....	134
Annex – De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 en 2017.....	136
Lijst van onderzoekers .....	138

## 1. Inleiding

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

ITEM geeft met de grenseffectenrapportage meer inzicht in Europese en nationale wets- en beleidsinitiatieven. ITEM's effectenbeoordeling 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 beleidlijnen of wetgeving (*ex post*). Door deze doelen te realiseren, kan de rapportage een bijdrage leveren aan een betere *ex ante* en *ex post* evaluatie van wetgeving en beleid voor de lidstaten en regionale wetgevers. Bovendien kan de gebruikte methode in deze effectenbeoordelingen 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 grenseffectenbeoordelingen die zijn uitgevoerd door ITEM, als 'good practice' in de publicatie '*Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU*'.<sup>2</sup> In diezelfde publicatie benadrukte de Commissie het belang van de identificatie van grenseffecten in wets- en beleidsprocessen en maakte er een duidelijk actiepoint van.<sup>3</sup> Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. Staatssecretaris Knops, bijvoorbeeld, erkende onlangs tijdens een debat van de Tweede Kamer het belang van beoordelingen met betrekking tot mogelijke grenseffecten.<sup>4</sup>

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

---

<sup>1</sup> U kunt alle grenseffectenrapportages van ITEM raadplegen via de volgende link:

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

<sup>2</sup> Publicatie van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement – *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU*, COM(2017) 534 final, p. 8.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 2017/18, 32851, 47, p. 18-21.*

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 volgens hun specifieke kenmerken en laat zien in hoeverre grensregio's van elkaar verschillen.<sup>5</sup> Daarom bemoeilijken de bestaande verschillen in grensregio's het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen op Europees niveau. Tegelijkertijd levert het voorstel om uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen op nationaal niveau te laten uitvoeren door vakministeries 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-deskundigen zijn bijvoorbeeld momenteel betrokken bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land kijken, is de regering momenteel in gesprek met ITEM over de verbetering van haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten.

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

ITEM's jaarlijkse grenseffectenrapportage 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 2018. De effectenbeoordeling van dit jaar bestaat uit zeven dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidlijnen worden onderzocht. Thema's variëren van de *ex ante* beoordeling van het geplande Duitse *Baukindergeld* en de evaluatie van het geplande Nederlandse pilotproject voor legale wietteelt tot de *ex post* beoordeling van de sociale zekerheid van de niet-standaard werknemer en de analyse van verschillende bestaande nationale regelingen aangaande de pensioenleeftijd.

---

<sup>5</sup> SWECO et al., Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE160AT044) Final Report 2016, Europese Commissie.

## **2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode**

### **2.1 Het proces van de effectenbeoordeling**

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

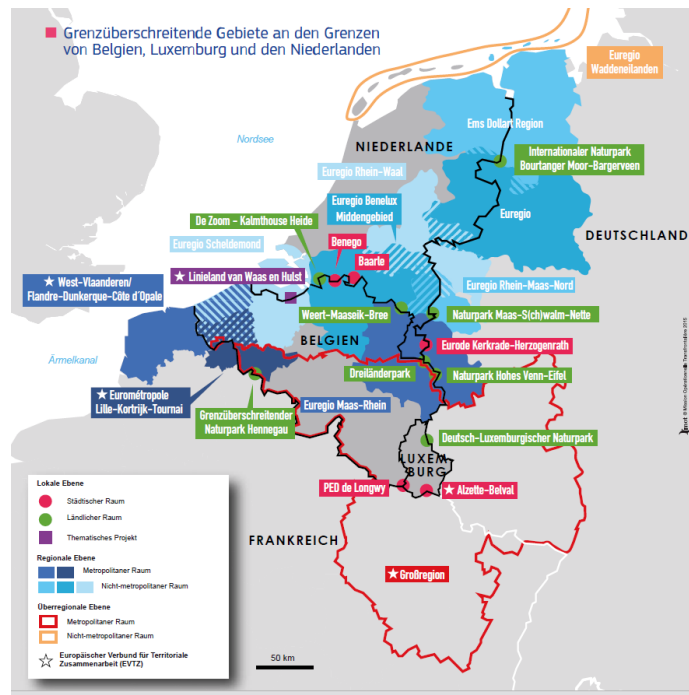
### **2.2 De methode toepassen**

*Het onderzoek afbakenen: wat is een grensregio?*

Onderzoekers die meewerken aan de grenseffectenrapportage 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 grensgebieden 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 grens 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 grens op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale invoering van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.

Verder is het belangrijk te benadrukken dat ITEM streeft naar het behouden van een echt grensoverschrijdend perspectief met betrekking tot de grensregio (in tegenstelling tot een nationaal perspectief). De keuze voor een dergelijk perspectief is bewust, omdat hiermee wordt voorkomen dat de focus op het nationale perspectief wordt gelegd. Dit kan leiden tot partijdigheid waarbij de voorkeur uitgaat naar het perspectief van een bepaald land op een bepaald thema in plaats van een 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.

Na deze grensoverschrijdende, op het dossier gebaseerde definitie van de grensregio kunnen we zien dat de grenseffectenrapportage van dit jaar inderdaad is gericht op een aantal verschillende grenzen binnen de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio. Het team van studenten dat het pilotproject voor legale wietteelt onderzocht, keek bijvoorbeeld naar de Euregio Maas-Rijn evenals de Euregio Rijn-Maas Noord. In het dossier over de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90%-regeling) werd in plaats daarvan de grensregio gedefinieerd als de Nederlandse NUTS3/COROP-gebieden die direct aan de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grens liggen. Het dossier over de sociale zekerheid van de niet-standaard



**Afbeelding 1 Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden BE/NL/DE/LU**

werknemer gaf op zijn beurt een brede interpretatie van de term 'grensregio'. Het dossier is daarom gericht op elk deel van Nederland waarmee grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van werkgelegenheid mogelijk zijn. In het dossier *Baukindergeld* werd de focus gelegd op politieke entiteiten aan de Duitse grens, zoals gemeenten, *Landkreise* of districten.

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

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

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

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

Het eerste thema betreft de mogelijke effecten van wetgeving op burgers die in grensregio's wonen en werken. Dossiers die zijn gericht op Europese integratie gaan in op kwesties zoals in hoeverre bepaalde wets- of beleidsmaatregelen de principes van non-discriminatie en vrij verkeer schenden. Het dossier over *Baukindergeld* is een voorbeeld van een dossier dat is gericht op Europese integratie

en non-discriminatie. Een ander voorbeeld is de kwestie van verschillende pensioenleeftijden en de consequenties voor grensarbeiders. Een derde voorbeeld is het dossier dat ingaat op de situatie van grensarbeiders met een niet-standaard contract. Deze maatregelen hebben betrekking op de algemene kwestie van non-discriminatie binnen een grensoverschrijdende arbeidsmarkt.

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

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

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

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



**Tabel 1: voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren**

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

### 2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018

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

**Tabel 2: thema's van de ITEM Grenseffectenrapportage 2018**

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

### 3. Dossiers

#### 3.1 Verkenning van grenseffecten van verhoging lage btw-tarief

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

#### Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	9
2. Het btw-stelsel en recente voorstellen tot aanpassing .....	10
2.1 Historie btw.....	10
2.2 Recente discussie over indirecte belastingen en btw.....	12
2.3 Btw in de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord.....	12
2.4 Europees btw-beleid .....	13
2.5 Recente discussie over Europees btw-stelsel .....	15
3. Grenseffecten van veranderingen in btw-tarieven .....	16
3.1 Grenseffecten door btw-verhoging .....	16
3.2 Prijselasticiteiten aan de grens .....	17
4. Verkenning van situatie in de grensregio's.....	20
4.1 Aanpak .....	20
4.2 Basisinformatie btw-opbrengsten in de grensstreken.....	21
4.3 Huidige prijsverschillen .....	22
4.4 Koopstromenonderzoek .....	24
4.5 Prijsniveau en grenseffecten bij Nederlandse supermarkten.....	26
5. Conclusies .....	30
5.1 Aanleiding en vraagstelling .....	30
5.2 Inschatting van grenseffecten.....	30
5.3 Aanbevelingen en vervolg.....	34
Bijlage A: Indeling goederen en diensten over de verschillende tarieven van omzetbelasting in Nederland, België, en Duitsland .....	36
Bijlage B: Basisinformatie btw-opbrengsten in grenstreken met België en Duitsland.....	37
Bijlage C: Nadere analyse prijsklassen Jumbo-filialen .....	38
Bijlage D: Quick scan grenseffecten – Verhoging lage btw-tarief.....	39

## Verkenning van grenseffecten van verhoging lage btw-tarief<sup>6</sup>

### 1. Inleiding

In het regeerakkoord van kabinet Rutte-III is de intentie vastgelegd om het lage btw-tarief per 01-01-2019 te verhogen van 6% naar 9%.<sup>7</sup> Met het zwaarder belasten van de verkoop van onder andere voedingsmiddelen, geneesmiddelen en kappersbezoek verwacht het kabinet jaarlijks 2,6 miljard euro te genereren.<sup>8</sup> Met deze opbrengsten wordt een deel van de geplande verlaging van de inkomstenbelasting gefinancierd, welke eveneens in 2019 dient plaats te vinden.<sup>9</sup> Deze maatregelen staan niet op zichzelf. Al geruime tijd dringen Nederlandse economen in verscheidene verkenningen naar de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel aan op twee maatregelen.<sup>10</sup> Ten eerste, een verschuiving van directe belasting op loon naar indirecte belastingen op consumptie. Ten tweede, het samenbrengen van het lage btw-tarief met het standaard btw-tarief. Met het verhogen van het lage btw-tarief lijkt het regeerakkoord deze gedachtegang te volgen en beide aanbevelingen gedeeltelijk tot uitvoer te brengen.

De discussie over belastinghervormingen en de hoogte van de btw lijkt vooral te worden benaderd als een nationale kwestie, losstaand van het beleid van onze buurlanden en van het beleid op Europees niveau. Echter, in de huidige situatie van een Europese interne markt met daarnaast een aanzienlijke vrijheid voor de lidstaten om hun eigen btw-tarieven te voeren kunnen betekenisvolle tariefverschillen ontstaan tussen lidstaten. In het bijzonder in grensstreken kunnen deze verschillen leiden tot veranderingen in de concurrentiepositie voor bedrijven van buurlanden en veranderingen in de grensoverschrijdende bestedingen van consumenten. Het is daarom goed om de geplande verhoging niet alleen vanuit de Nederlandse context te benaderen maar ze te betrekken bij de huidige Europese discussie over de btw. Zo wordt binnen de Europese Unie uitgebreid discussie gevoerd over een definitief Europees beleid voor btw, waarbij verdere harmonisatie van btw-tarieven een belangrijk twistpunt is. Duidelijk is dat zowel het Nederlandse als het Europese btw-beleid specifieke gevolgen heeft voor grensregio's. Zo kan door de geplande verhoging van het lage btw-tarief de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in de grensstreek verslechteren en consumptie verplaatsen naar Duitsland en België. Een ex ante analyse van de tijdelijke en structurele grenseffecten die deze maatregel tot gevolg kan hebben is tot op heden niet uitgevoerd.<sup>11</sup>

In deze studie verkennen we daarom de potentiële grenseffecten van de voorgestelde btw-verhoging van het lage tarief met 3%-punt van 6% naar 9%. In Bijlage D van deze studie is een Quick Scan van ITEM opgenomen betreffende een toets op de grenseffecten in brede zin. Als logisch vervolg daarop ligt de focus in deze studie op de in thema 2 van Bijlage D aangehaalde economische gevolgen van verschuivingen in de bestedingen en veranderingen in de concurrentiepositie, en niet op aspecten van

---

<sup>6</sup> De auteurs danken Anouk Bollen, Veronique Eurlings, Matthijs Huizing en Martin Unfried voor hun suggesties en hun commentaar op eerdere versies van dit rapport.

<sup>7</sup> *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord kabinet Rutte-III), 2017, p. 63, 65.

<sup>8</sup> *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord kabinet Rutte-III), 2017, p. 63.

<sup>9</sup> "De ruimte om de belastingen op inkomen nog verder te verlagen wordt gevonden door een verhoging van het lage BTW tarief van 6% naar 9%, ..." (*Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord kabinet Rutte-III, 2017, p. 35)).

<sup>10</sup> Zie paragraaf 2.2 van dit rapport.

<sup>11</sup> De motie Barth c.s. (EK 34.775 / 34.785, K) in de Eerste Kamer verzocht om een verkenning van de effecten van de btw-verhoging met onder andere specifieke aandacht voor zelfstandige ondernemers in de grensregio. Deze motie is ingediend op 05-12-2017 en vervolgens op 19-12-2017 in stemming gebracht en verworpen.

EU integratie (thema 1) of Euregionale cohesie (thema 3). De vraag in dit onderzoek betreft de reikwijdte en grootte van grenseffecten van deze maatregel voor de consumenten, de bedrijven en de staat. Daartoe hebben we gekeken naar de volgende deelvragen:

1. Hoeveel consumenten in de grensregio's worden er potentieel getroffen door de btw-verhoging, en wat is de impact op de concurrentiepositie van bedrijven en de belastingopbrengsten van de staat als het gaat om de grensregio's?
2. In welke mate leidt een btw-verhoging tot een prijsverhoging voor consumenten, en valt deze in grensstreken hoger of lager uit dan gemiddeld in Nederland?
3. Wat kan de impact van een prijsverhoging zijn op verschuivingen in omzet en koopstromen tussen Nederland, België en Duitsland, en op de winstmarge en werkgelegenheid bij bedrijven?

We starten het onderzoek met een algemene introductie over de btw en de geplande verhoging van het lage btw-tarief in Nederland. We benaderen deze maatregel daarbij zowel vanuit de Nederlandse als de Europese discussies, en in relatie tot de toekomst van de btw. Vervolgens richten we ons in hoofdstuk 3 op eerdere wetenschappelijke studies die ons meer kunnen leren over het optreden van mogelijke grenseffecten, in het bijzonder de mate waarin de prijzen stijgen ten gevolge van hogere tarieven voor omzetbelasting. In het vierde hoofdstuk kijken we naar de huidige situatie in de Nederlandse grensstreek. Op basis van een combinatie van enkele empirische gegevens maken we een (ruwe) inschatting van de grenseffecten die kunnen ontstaan door de geplande btw-verhoging. Er wordt, zoals vaker gebeurt in empirisch onderzoek, in beginsel aangenomen dat de grensstreek zich kan uitstrekken tot 30 km van de landsgrens (met België of Duitsland), of in engere zin tot 10 km van de landsgrens. Daarbij gaan we onder meer in op de extra belastinginkomsten door de tariefsverhoging, de huidige prijsverschillen tussen Nederland, België en Duitsland, en de prijsverschillen tussen supermarkten waarvan de producten voor een belangrijk deel onder het lage btw-tarief vallen. In het laatste concluderende hoofdstuk komen we terug op de hierboven gestelde vragen en doen we met het oog op mogelijk toekomstig btw-beleid binnen de Europese Unie enige aanbevelingen voor een vervolg.

## **2. Het btw-stelsel en recente voorstellen tot aanpassing**

### **2.1 Historie btw**

Btw, voluit "belasting op toegevoegde waarde", belast de verkoop van goederen en diensten. Het huidige btw-stelsel bestaat sinds 1969, met de introductie van de nog steeds geldige "Wet op de omzetbelasting 1968". Aanleiding voor de invoering van het btw-stelsel vormde de eerste Europese regels omtrent omzetbelasting<sup>12</sup> en betekende voor Nederland een overstap naar een systeem van heffing op basis van toegevoegde waarde.<sup>13</sup> Hierbij rekent de overheid bij de verkoop van een goed of dienst een bepaald percentage als belasting, welke in Nederland vaak in de verkoopprijs voor consumenten is opgenomen.<sup>14</sup> Ondernemersbedrijven kunnen de btw die zij betalen over hun inkopen

---

<sup>12</sup> Eerste richtlijn van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lidstaten inzake omzetbelasting (67/227/EEG).

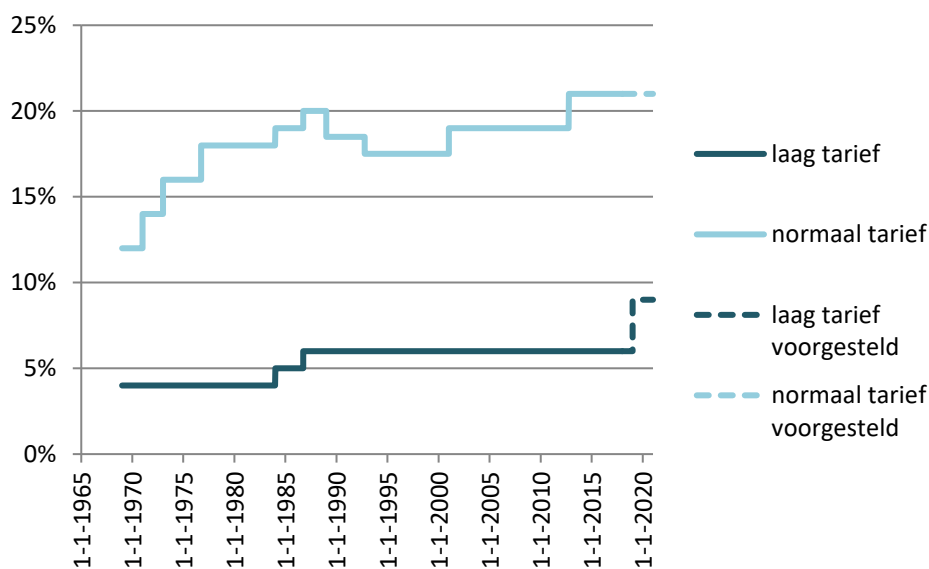
<sup>13</sup> Hiervoor gold in Nederland een cascade-stelsel, waarbij bij elke transactie omzetbelasting werd geheven die niet kon worden teruggevraagd bij de belastingdienst.

<sup>14</sup> Dit tarief wordt bovenop de eigenlijke verkoopprijs gerekend. In Nederland is het echter gebruikelijk deze belasting al op te nemen in de verkoopprijs voor consumenten. In het geval van een goed of dienst dat onder het lage btw-tarief valt bestaat daarom 6/106ste van de verkoopprijs uit btw.

verrekenen met de btw die zij ontvangen door verkoop. Effectief komt hierdoor de btw in zijn geheel bij de eindverbruiker te liggen, meestal de consument. In Nederland hebben we verschillende btw-tarieven en daarnaast geldt voor sommige goederen en diensten vrijstelling van btw.

Bij de intrede van het btw-stelsel in 1969 bedroeg het standaard tarief 12% en het lage tarief 4%. Figuur 1 laat zien dat deze tarieven over de tijd heen meermaals zijn gewijzigd, het meest recent in 2012, tot respectievelijk 21% en 6%. Onder het standaard tarief vallen zowel gewone als luxe goederen en diensten, in tegenstelling tot het lage btw-tarief waaronder vooral goederen en diensten vallen die als eerste levensbehoefte worden gezien.<sup>15</sup> Zo geldt voor agrarische goederen, voedingsmiddelen<sup>16</sup>, geneesmiddelen en boeken het lage tarief. Daarnaast valt er ook een aantal diensten onder het lage btw-tarief, zoals verscheidene reparatiediensten (kleding, schoeisel, fiets), kappers, personenvervoer, logies, en recreatieve evenementen. Tot slot zijn enkele specifieke goederen en diensten vrijgesteld van btw, zoals gezondheidszorg en onderwijs. Dit betekent echter ook dat de btw betaald bij de totstandkoming van deze goederen en diensten niet verrekend kan worden.<sup>17, 18</sup>

Figuur 1: Nederlandse btw-tarieven sinds de invoering in 1969



Bron: Europese Commissie (2018), *VAT rates applied in the Member States of the European Union*; eigen visualisatie.

<sup>15</sup> Daarnaast is een aantal goederen en diensten opgenomen in deze categorie om zwart werken tegen te gaan, zoals bepaalde reparatiediensten.

<sup>16</sup> Met uitzondering van voedingsmiddelen waar accijnzen over worden geheven zoals alcoholische dranken en tabak.

<sup>17</sup> Zie Tabel I en Tabel II behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968 voor een uitgebreid overzicht van de goederen en diensten die respectief onder het lage en nultarief vallen.

<sup>18</sup> Daarnaast kent Nederland een 0%-tarief voor enkele specifieke goederen en diensten zoals vliegtuigen, en goederen en diensten bestemd voor de export. In tegenstelling tot goederen en diensten waarvoor vrijstelling geldt, mogen ondernemers hiervoor bij hun verkopen wel eerder betaalde btw terugvragen bij de belastingdienst.

## 2.2 Recente discussie over indirecte belastingen en btw

De afgelopen jaren is er een aantal rapporten verschenen met beschouwingen over toekomstige hervormingen in het belastingstelsel en specifiek over de btw.<sup>19</sup> Een tweetal aanbevelingen komt in vrijwel elk van deze rapporten terug. Allereerst wordt gepleit voor een verschuiving van directe belastingen op loon naar indirecte belastingen op consumptie, zoals de btw. Ten opzichte van loonbelasting zou btw een minder verstorende werking hebben op de economie en daarnaast ook een stabiele en toekomstbestendige bron van inkomsten zijn. Als tweede maatregel wordt aanbevolen om zo veel mogelijk gebruik te maken van één standaard btw-tarief en zo min mogelijk goederen en diensten onder lagere tarieven te laten vallen. Ook hierbij wordt geargumenteed dat deze maatregel de economie minder verstoort en daardoor een welzijnsstijging oplevert. Bovendien beargumenteren enkele studies waarom het voeren van lage btw-tarieven met als doel de herverdeling of het aanmoedigen van gezonde of duurzame consumptie inefficiënt zou zijn en efficiënter bereikt kunnen worden met andere maatregelen.<sup>20, 21</sup>

Opvallend is dat deze verkenningen vooral theoretisch van aard zijn en uitgaan van een “ideale” wereld zonder beleidsrestricties en neveneffecten. Zo wordt de Europese regelgeving buiten beschouwing gelaten, wat leidt tot aanbevelingen, zoals het afschaffen van btw-vrijstellingen en andere eenzijdige wijzigingen, die niet uitvoerbaar zijn onder de huidige Europese richtlijnen. Daarnaast zal het eenzijdig uitvoeren van beide aanbevelingen leiden tot grote grensverschillen in prijzen. Deze grenseffecten worden echter zelden uitgerekend of meegenomen in de afweging over de toekomst van het belastingstelsel en de btw.

## 2.3 Btw in de verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord

Gezien de aanbevelingen van eerdere onderzoeken naar het belastingstelsel en de btw-tarieven zijn de aangekondigde maatregelen in het regeerakkoord van Rutte-III weinig verrassend. Opvallend is echter dat de partijen die meeschreven aan het regeerakkoord de btw vrijwel ongemoeid lieten in hun verkiezingsprogramma's en de bijbehorende financiële doorlichting van de programma's door het Centraal Planbureau (CPB). Enkel de ChristenUnie stelde enkele wijzigingen voor; namelijk het verlagen van het standaardtarief naar 19,5% en het tegelijkertijd afschaffen van het lage tarief met uitzondering van voedingsmiddelen. Ook in de verkiezingsprogramma's van de overige gekozen partijen blijven maatregelen omtrent de btw bescheiden. GroenLinks, PvdD en de SGP namen een gedeeltelijk afschaffing van het lage tarief op in hun verkiezingsprogramma terwijl de SP pleitte voor een verlaging van het standaardtarief van 21% naar 19%.

---

<sup>19</sup> Zie onder meer: PBL (2016), *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties*, Den Haag; Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel Interimrapport*, Den Haag; Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel Eindrapport*, Den Haag; IMF (2016), *Kingdom of the Netherlands – Netherlands Staff report for the 2016 article IV consultation*, p. 10; CPB (2014), *Bouwstenen voor een moderne BTW*, Den Haag; Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag.

<sup>20</sup> Wat betreft het argument van economische herverdeling blijkt dat lagere inkomensklassen relatief niet meer gebruik maken van het lagere btw-tarief dan hogere inkomens. Echter, zelfs indien lagere klassen relatief meer profiteren van het lagere btw-tarief is het voor economische herverdeling efficiënter om gebruik te maken van andere belastingmaatregelen die geheel ten goede komen aan de lagere inkomensklassen, zoals de inkomensbelasting, in plaats van het voeren van een laag btw-tarief waar ook hogere inkomens van profiteren. Zie Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel Interimrapport*, Den Haag.

<sup>21</sup> Onderzoeken zoals dat van het PBL (2016) stellen dat het belasten van milieuschade via de btw inefficiënt is doordat dan de schade pas later in de keten indirect wordt doorberekend. Het tegengaan van milieuschade kan beter bereikt worden door in te grijpen op het moment wanneer de schade plaatsvindt door een directe belasting op die schade.

Wie uiteindelijk het initiatief heeft genomen voor de geplande maatregelen mag dan onduidelijk zijn, duidelijk is wel dat de plannen in het regeerakkoord in grote lijnen overeenkomen met de eerder besproken aanbevelingen. Zo is in het regeerakkoord opgenomen dat het lage btw-tarief per 1 januari 2019 zal worden verhoogd van 6% naar 9%. Als bedrijven deze btw-verhoging doorberekenen in hun prijzen zal de verkoopprijs met 2,83% stijgen, i.e.  $(109-106) / 106 * 100\%$ . Volgens de doorrekening van het CPB levert deze maatregel jaarlijks 2.613 miljoen euro op waarvan 25% wordt opgebracht door bedrijven en de overige 75% door consumenten.<sup>22</sup> Dat komt neer op een gemiddelde prijsverhoging voor de consument van ruim 2% ( $2,12\% = 75\% * 2,83\%$ ). In deze berekening is echter geen rekening gehouden met grenseffecten die kunnen optreden als gevolg van deze maatregel. Een oproep in de Eerste Kamer tot verder onderzoek naar de mogelijke grenseffecten van deze maatregelen is door de coalitiepartijen verworpen. De staatssecretaris van Financiën meldt in deze discussie dat inschattingen op sub-nationaal niveau lastig te maken zijn en brengt de inschatting van een ambtelijke werkgroep te berde dat er in de grensstreek geen grote afwijkingen ten opzichte van het landelijke beeld zullen optreden.<sup>23</sup> Tegelijkertijd maakt de bekendmaking van de maatregel veel reacties los in diverse sectoren en in de grensregio's. Politici en ondernemers laten weten wel degelijk substantiële grenseffecten te verwachten.<sup>24</sup>

## 2.4 Europees btw-beleid

In Nederland wordt de discussie over belastinghervorming en de hoogte van de btw vooral benaderd als een nationale kwestie. Het huidige btw-stelsel is echter voor een groot deel gebaseerd op Europese regels. Met de vorming van een gemeenschappelijke interne markt tijdens de tweede helft van de twintigste eeuw zijn de regels omtrent omzetbelasting aanzienlijk geharmoniseerd.<sup>25</sup> In 1967 werd besloten om in de gehele unie een gelijk systeem van omzetbelasting in te voeren, vastgelegd in bindende aanwijzingen via de (meermaals geüpdatete) Zesde Richtlijn.<sup>26</sup> Uitgangspunt bij dit systeem was dat bij grensoverschrijdende verkopen het btw-tarief geldt van het land waar de verkopende partij gevestigd is (oorsprongbeginsel). Dat betekent bijvoorbeeld dat een ondernemer die in Nederland is gevestigd en goederen aan een Duitse afnemer verkoopt, de Nederlandse btw in rekening brengt. Via een clearingsysteem zouden dan de btw-betalingen door de lidstaten verrekend moeten worden (door te salderen). Hierdoor ontstond de noodzaak voor vergaande harmonisatie van btw-tarieven, tariefverschillen zouden anders tot verstoring van concurrentieverhoudingen leiden. Omdat deze

---

<sup>22</sup> De veronderstelling dat de ondernemers voor een kwart meebetalen aan deze verhoging impliceert dat zij de verhoging van het lage btw-tarief niet volledig in de verkoopprijs zullen (kunnen) doorberekenen aan de consument (lagere winst). De hogere btw-afdracht door bedrijven is gebaseerd op een hoger btw-tarief bij waarschijnlijk geringere verkopen. De consumenten nemen het grootste deel van de btw-opbrengsten van de overheid voor hun rekening door een hogere verkoopprijs te betalen.

<sup>23</sup> Zo meldde staatssecretaris Snel in een debat in de Eerste Kamer het volgende: "De inschatting van de ambtelijke werkgroep [ambtelijke stuurgroep fiscaliteit] was uiteindelijk dat een prijsstijging van 3%, waarvan we dus nog niet weten of die ook in de prijs tot uitdrukking gaat komen, geen grote verandering in de samenstelling van het pakket aan goederen in de grens met zich mee zou brengen." Zie: Verslag EK 2017/2018, nr. 12, item 7.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.telegraaf.nl/financieel/2133686/duizenden-mkb-ers-dupe-btw-verhoging> en <https://www.khn.nl/nieuwsberichten/2018/06/onderzoek-panteia-btw-verhoging-leidt-vooral-in-grensstreken-tot-fors-omzetverlies>; zie voor enkele reacties uit Limburg: <https://www.1limburg.nl/btw>.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld het White Paper *Completing the European Market* van de Europese Commissie uit 1985 voor een terugblik van de stappen die tot dan toe zijn ondernomen en de intenties voor de komende jaren.

<sup>26</sup> Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lidstaten inzake omzetbelasting (77/388/EEG); Eerste richtlijn van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lidstaten inzake omzetbelasting (67/227/EEG).



vergaande harmonisatie van tarieven op korte termijn niet mogelijk was, werd besloten een tijdelijk systeem in te voeren waarbij export werd vrijgesteld van btw, en import werd belast met het in het importland geldende tarief, waardoor de facto sprake was van een systeem gebaseerd op btw-tarieven in het land van aankoop. Begin jaren negentig, bij afschaffing van douanecontroles, werden vervolgens enkele regels ingevoerd met als doel de tarieven dichterbij elkaar te brengen. Zo moet het standaard btw-tarief van elke lidstaat minstens 15% bedragen. Daarnaast mogen zij één of twee verlaagde tarieven voeren. In haar richtlijnen heeft de Europese Commissie een lijst toegevoegd van goederen en diensten die in aanmerking komen voor het lage tarief. Lidstaten bepalen per (sub)categorie of zij van deze mogelijkheid gebruik maken om het lage tarief te voeren of dat zij het standaardtarief laten gelden.

Tabel 1: Tarieven omzetbelasting in Nederland, België, en Duitsland op 01-01-2018

	Laag tarief*	Normaal tarief
België	6% / 12%**	21%
Duitsland	7%	19%
Nederland	6% (9%)***	21%

Opmerkingen:

\* De categorieën goederen en diensten die onder het lage tarief vallen verschillen per land. Het is daarom mogelijk dat goederen die in Nederland onder het lage tarief vallen, in België onder het normale tarief vallen, en omgekeerd (zie Bijlage A).

\*\* In tegenstelling tot Duitsland en Nederland maakt België gebruik van twee lage tarieven voor omzetbelasting. Het tussentarief van 12% wordt enkel toegepast op enkele subcategorieën van voedingsmiddelen, subcategorieën van sociale woningbouw en subcategorieën van grondstoffen voor landbouw (zie Bijlage A).

\*\*\* De Nederlandse regering heeft het voornemen om het lage btw-tarief te verhogen naar 9% per 01-01-2019. Bron: Europese Commissie (2018), *VAT rates applied in the Member States of the European Union*.

Door deze Europese richtlijn zijn de verschillen in omzetbelasting met onze buurlanden relatief bescheiden. De verschillende tarieven worden weergegeven in Tabel 1. In Duitsland bedraagt het standaardtarief voor de omzetbelasting 19% en is er daarnaast één laag tarief van 7%. Het standaardtarief in België bedraagt 21% terwijl het land lage tarieven voert van 12% en 6%. Alle drie de landen maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om goederen en diensten onder het lage btw-tarief te laten vallen of een vrijstelling te verlenen. Duidelijk is dat Nederland door de geplande verhoging van het lage btw-tarief per 1 januari 2019 boven het lage btw-tarief in Duitsland en boven het laagste btw-tarief in België komt te vallen. Echter, de precieze indeling van goederen en diensten verschilt tussen de landen. In bijlage A is op basis van de informatie van de Europese Commissie een overzicht gegeven van 32 categorieën goederen en diensten. Toch worden zelfs binnen deze categorieën nog veelvuldig uitzonderingen gemaakt. Opvallend is dat Nederland voor een relatief groot aantal categorieën het lage btw-tarief hanteert. Dit leidt ertoe dat voor een aantal categorieën, bijvoorbeeld bepaalde voedingsmiddelen, toegang tot pretparken, en reparatiediensten, het belastingtarief in Nederland lager is dan in België en/of Duitsland. Door het grote aantal goederen en diensten dat onder het lage btw-tarief valt, zal de verhoging van het lage btw-tarief in Nederland veel goederen en diensten raken. Voor deze grote groep goederen en diensten zal aankoop in Nederland minder aantrekkelijk en in de Duitse of Belgische grensregio's (relatief) aantrekkelijker worden.

## 2.5 Recente discussie over Europees btw-stelsel

Het invoeren van een gelijk systeem van omzetbelasting was één van de eerste en grootste mijlpalen van de Europese Unie. De afgelopen periode is echter een patstelling ontstaan. Het huidige systeem zou enkel tijdelijk van aard zijn, maar onder lidstaten is er maar weinig bereidheid om over te gaan tot verdere harmonisatie van btw-tarieven. Een overgang naar een definitief systeem op basis van taxatie in land van verkoop is daardoor uit het zicht geraakt. Tegelijkertijd heeft het huidige systeem zijn nadelen. Veel van de regels zijn decennia oud en achterhaald, onder andere door technologische ontwikkelingen. Daarnaast is het huidige systeem met zijn vrijstellingen voor export gevoelig voor fraude, de zogenoemde btw-carrousel. Deze nadelen van het huidige tijdelijke systeem en de onwelwillendheid van de lidstaten en het Europese parlement om stappen te nemen in de richting van het voorgenomen systeem van taxatie in het land van verkoop (het land van de leverancier, i.e. exportland) in plaats van aankoop (van het importerende land) heeft de Europese Commissie uiteindelijk tot een koerswijziging gedwongen. In 2011 stelde zij voor om over te gaan naar definitief btw-systeem op basis van taxatie in het land van aankoop.<sup>27</sup> Dat betekent dat bij export van goederen binnen de Europese Unie, de leverancier btw in rekening volgens het tarief van de lidstaat van de afnemer van goederen. Zo zal in de toekomst een in Nederland gevestigde leverancier aan een afnemer gevestigd in Duitsland, Duitse btw moeten factureren. Leveranciers kunnen dan volgens de plannen van de Europese Commissie via een één-loket-systeem in hun lidstaat van vestiging de verschuldigde btw verrekenen met de voorbelasting op aankopen in de EU.

Deze koerswijziging, die in 2017 en 2018 met verdere plannen is vormgegeven<sup>28</sup>, maakt het mogelijk om regels omtrent harmonisatie van de btw-tarieven te verruimen, aangezien geharmoniseerde btw-tarieven niet vereist zijn in een systeem op basis van btw-tarieven in het land van aankoop. Bij invoering van de nieuwe btw-regels, gepland voor 2022, zal de ruimte voor nationale overheden om hun eigen tarief te zetten daarom worden verruimd en zullen de verschillen in tarieven waarschijnlijk toenemen. De Europese Commissie merkt op dat grensoverschrijdende aankopen door consumenten één van de grootste uitzonderingen zullen zijn op het systeem van btw-betaling in het land van aankoop. Immers, bij grensoverschrijdende aankoop door consumenten zal het btw-tarief van de verkopende partij gelden. De bestaande marktverstoring in grensgebieden door verschillen in btw-tarieven zal door de flexibilisering van tarieven in het nieuwe Europese btw-regime hoogstwaarschijnlijk enkel toenemen. De Europese Commissie geeft echter aan dat deze verstoring weinig prioriteit heeft aangezien zij in omvang in het niet valt in vergelijking met de totale ontvangsten aan btw.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT - *Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market* (COM(2011) 851 of 6.12.2011).

<sup>28</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Parlement en Sociaal Comité Follow-up van het actieplan betreffende de btw *Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om in actie te komen* (COM(2017) 566 van 4.10.2017), Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (COM(2017) 569 van 4.10.2017), en Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft (COM(2018) 20 van 18.1.2018).

<sup>29</sup> Zie onder andere: Commission staff working document impact assessment Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards rates of value added tax (COM(2018) 20 of 18.1.2018).

### 3. Grenseffecten van veranderingen in btw-tarieven

#### 3.1 Grenseffecten door btw-verhoging

De invloed van de geplande verhoging van het lage btw-tarief zal in heel Nederland te merken zijn. Bedrijven zullen de btw-verhoging helemaal of deels doorberekenen in de prijs, waarop consumenten kunnen besluiten hun consumptie van deze producten te verminderen, eventueel door over te stappen naar andere goederen of diensten. De mate van waarin consumenten hier daadwerkelijk toe overgaan, de prijselasticiteit van de vraag naar deze producten, zal bepalen hoeveel opbrengsten op lage btw-producten Nederlandse ondernemers zullen verliezen door de btw-verhoging. Daarnaast is er nog een andere mogelijkheid voor consumenten, namelijk het verplaatsen van bestedingen naar het buitenland. Deze mogelijkheid wordt des te aantrekkelijker naarmate men dichterbij de grens woont. Voor bedrijven in de grensstreken betekent dit een extra verlies aan inkomsten. De omvang van dit extra verlies wordt bepaald door de bereidheid van consumenten om hun bestedingen te verplaatsen naar het buitenland, waar de prijzen na de btw-verhoging relatief goedkoper worden.<sup>30</sup> Tevens van belang is de afname in de bereidheid van buitenlandse consumenten om in (het relatief duurder geworden) Nederland hun bestedingen te doen. Deze verschuivingen van bestedingen komen rechtstreeks ten goede aan de bedrijven aan de andere zijde van grens. De geplande btw-verhoging kan daarmee van invloed zijn op het 'level playing field' van bedrijven. De positie van bedrijven in de Nederlandse grensstreek kan zowel verslechteren ten opzichte van Nederlandse bedrijven buiten de grensstreek, die niet te maken krijgen met het grenseffect, als ten opzichte van bedrijven in de Duitse en Belgische grensstreek, die juist profiteren van het grenseffect.<sup>31</sup>

De keuze van de consument om in Nederland of in het buitenland aankopen te doen wordt beïnvloed door veel factoren, zoals de openingstijden van winkels, de sfeer, de kwaliteit van producten en de taal.<sup>32</sup> Naarmate deze factoren belangrijker zijn bij de aankoopbeslissing, zullen prijsverschillen tussen Nederland en het buitenland er minder toe doen. Prijsverschillen lijken niettemin een grote rol te spelen bij veel aankopen.<sup>33</sup> Verschillende studies hebben gekeken in hoeverre consumenten zich door een prijsverschil laten verleiden tot grensoverschrijdende bestedingen.<sup>34</sup> De algemene aanname is dat de bereidheid om voordeel te halen uit dit prijsverschil afneemt naarmate de (potentiële) consument verder weg woont van de grens. Hoe verder dit immers is, hoe hoger de extra vervoers- en tijdskosten zijn die gepaard gaan met de grensoverschrijdende bestedingen. Deze zullen bij een bepaalde afstand niet meer opwegen tegen het (gelijkblijvende) prijsvoordeel. Indien consumenten erg gevoelig zijn voor prijsverschillen, dat wil zeggen al bij kleine prijsverschillen hun bestedingen verplaatsen, wordt gesproken over een hoge prijsgevoeligheid oftewel een grote prijselasticiteit van de vraag. Een grote

---

<sup>30</sup> Ook hier kan gesproken worden over prijselasticiteit van de vraag. Het grenseffect zorgt ervoor dat de prijselasticiteit hoger is naarmate de verkoopvestiging van de ondernemer zich dichterbij de landsgrens bevindt.

<sup>31</sup> Theoretisch is het mogelijk dat de buitenlandse bedrijven ook omzet verliezen door de geplande btw-verhoging. Consumenten zouden kunnen beslissen om hun uitgaven in Nederland op peil te houden ondanks de hogere binnenlandse prijzen om vervolgens minder geld over te houden voor aankopen in het buitenland. Verwacht wordt echter dat consumenten hun bestedingen verplaatsen naar (relatief) goedkoper geworden locaties in het buitenland.

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld BRO (2009), *Grenzeloos winkelen*, en Spierings, B., & Van Der Velde, M. (2008), Shopping, borders and unfamiliarity: Consumer mobility in Europe, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 99(4), 497-505.

<sup>33</sup> Zie BRO (2009), *Grenzeloos winkelen*, p. 16.

<sup>34</sup> Asplund, M., Friberg, R. & Wilander, F. (2007), Demand and distance: evidence on cross-border shopping. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 141-157; DeCicca, P., Kenkel, D. & Liu, F. (2013), Excise tax avoidance: the case of state cigarette taxes, *Journal of Health Economics*, 32(6), 1130-1141; Leal, A., Lopez-Laborda, J. & Rodrigo, F. (2010), Cross-border shopping: a survey, *International Advances in Economic Research*, 16(2), 135-148.

prijselasticiteit van de vraag is nadelig voor bedrijven in de grensstreek, omdat dat hun mogelijkheden beperkt om de btw-verhoging door te berekenen in de prijs.

Indien consumenten sterk geneigd zijn om bij een verandering in prijzen hun bestedingen naar het buitenland te verplaatsen staat de grensondernemer een lastige keuze te wachten. Hij kan ervoor kiezen om de belastingverhoging door te berekenen in de prijzen en daarmee mogelijk een deel van zijn klandizie te verliezen. Hij kan er ook voor kiezen om de prijzen niet te verhogen. Dit zou dan echter ten koste gaan van zijn winstmarge. Duidelijk is dat een sterke gevoeligheid voor prijzen, dat wil zeggen een hoge prijselasticiteit van de vraag bij consumenten, nadelig is voor de concurrentiepositie van bedrijven in de grensstreek. De neiging van bedrijven om de btw-verhoging door te rekenen zal geringer zijn naarmate prijselasticiteit hoger is. De verwachting is dat de prijsgevoeligheid van de consument verder landinwaarts terugloopt. De absolute omvang van het grenseffect gemeten door de lagere binnenlandse bestedingen en de gedeelde belastingopbrengsten die ontstaan als gevolg van verplaatsing van aankopen naar het buitenland in de grenstreken, is afhankelijk van de verandering van de prijzen, de prijselasticiteit van de vraag en de omvang van de bevolking en hun bestedingspatroon in de grenstreken.

### **3.2 Prijselasticiteiten aan de grens**

Verschuiving van bestedingen naar het buitenland als gevolg van de geplande btw-verhoging in Nederland zal alleen maar optreden indien de al bestaande prijsverschillen veranderen. Wijzigingen in btw-tarieven hoeven echter niet automatisch te leiden tot veranderingen in de prijzen. Hoewel vaak wordt aangenomen dat bedrijven verhogingen van de omzetbelasting geheel doorberekenen in de prijs, tonen Benedek, De Mooij, Keen & Wingender (2015) voor de eurozone aan dat het percentage van de tariefwijziging dat wordt doorberekend sterk kan verschillen tussen producten en diensten.<sup>35</sup> In sommige gevallen vindt er vrijwel geen doorberekening aan de consument plaats, terwijl in andere gevallen de gehele verhoging wordt doorberekend. Besley & Rosen (1999) laten zelfs zien dat voor verschillende voedingsmiddelen 'overshifting' kan optreden, waarbij de prijsstijging hoger is dan de belastingverhoging.<sup>36</sup> Het CPB gaat ervan uit dat 75% van de tariefsverhoging wordt doorberekend aan de consument. In Jongen, Lejour & Massenz (2018) wordt deze zogeheten 'pass-through' berekend voor de btw-verlaging in de kappersbranche van 17,5% naar 6%, doorgevoerd in het jaar 2000 om de vraag naar arbeidsintensieve dienstverlening te stimuleren en daarmee de (officiële) werkgelegenheid voor deze dienstverlening. Zij vinden een bijna volledige doorberekening van de btw-verlaging, maar geen effecten op de omzet of de werkgelegenheid. Ze merken verder op dat uit internationale studies blijkt dat de range van gevonden waarden van deze 'pass-through' in internationale studies een grote bandbreedte heeft, en dat kostenverhogingen (zoals btw-tarief, maar ook inkoopkosten) vaak eerder in de prijs worden doorgegeven dan prijsverlagingen (asymmetrie).<sup>37</sup>

Eerdergenoemde studies en het CPB richten zich op algemene, landelijke effecten terwijl er verwacht mag worden dat de situatie in de grensstreek hiervan afwijkt. Harding, Leibtag & Lovenheim (2012) vinden bewijs dat Amerikaanse bedrijven in de grensregio's wijzigingen in de indirecte belasting, in hun studie de sigarettenaccijns, in mindere mate doorberekenen dan bedrijven verder weg van de

---

<sup>35</sup> Benedek, D., De Mooij, R., Keen, M. & Wingender, P. (2015), *Estimating VAT Pass Through*, IMF Working Paper 15/214.

<sup>36</sup> Besley, T. & Rosen, H. (1999), Sales Taxes and Prices: an Empirical Analysis, *National Tax Journal*, 52(2): 157-178.

<sup>37</sup> Jongen, E., Lejour, A. & Massenz, G. (2018), Cheaper and More Haircuts After VAT Cut? Evidence from the Netherlands. *De Economist*, 166:135-154.

grens.<sup>38</sup> In de studie van Bergman & Hansen (2017) naar de doorberekening van veranderingen in de Deense tarieven op alcohol en frisdrank wordt dit afwijkende effect op de prijs in grensregio's van Denemarken met Duitsland eveneens gevonden.<sup>39</sup> Er zijn echter grote empirische verschillen in de doorberekening van prijzen na een verhoging van de omzetbelasting. Hierdoor is het lastig in te schatten in hoeverre de geplande btw-verhoging in Nederland zal leiden tot verhoogde prijzen in de grensstreek, maar op basis van internationale studies mag verwacht dat bedrijven in de grensstreken dit minder snel zullen doen dan bedrijven elders in het land. Dit zal vooral spelen als de bedrijven aan de Nederlandse grens ermee rekening houden dat de bedrijven aan de andere kant van de grens geen prijsverhoging zullen doorvoeren ten gevolge van een verhoging van het lage btw-tarief in Nederland.

Een interessant voorbeeld van een studie naar de bereidheid van consumenten tot grensoverschrijdende consumptie is Asplund, Friberg & Wilander (2007).<sup>40</sup> In deze studie keken zij naar de alcoholconsumptie in Zweden in relatie tot de (lagere) prijs van alcoholische dranken in Denemarken. Zij tonen aan dat de consumptie van Zweedse alcohol inderdaad meebeweegt met prijsverschillen, vaak veroorzaakt door wijzigingen in alcoholaccijnzen. Ze laten bovendien zien dat Zweedse inwoners aan de grens veel vaker Deense alcohol drinken dan Zweden die verder van de grens afwonen. Voor grensbewoners vinden zij een (kruiselingse) prijselasticiteit van de vraag van 0,17 tot 0,47 afhankelijk van de soort alcoholische drank. Dit wil zeggen dat een 10% verlaging van de Deense prijzen leidt tot tussen de 1,7% en 4,7% minder consumptie van alcoholische drank in Zweden.<sup>41</sup> Dit effect neemt echter af naarmate de Zweedse inwoner verder van de grens woont. Desondanks blijkt zelfs honderden kilometers van de grens de hoeveelheid van de verkochte alcohol nog (licht) af te hangen van de Deense prijs.

Hoewel de studie van Asplund, Friberg & Wilander (2007) interessante indicaties geeft van grenseffecten, komt uit de wetenschappelijke literatuur eveneens naar voren dat de elasticiteit voor de buitenlandse prijs sterk verschilt tussen verschillende producten en de ligging van de grensregio's. Zo laten Banfi, Filippine & Hunt (2005) zien dat in Zwitserse grensgebieden aan de grens met Frankrijk, Italië of Duitsland een verhoging van 1% in brandstofprijzen leidt tot een omzetsdaling van 1,75%, terwijl in andere studies een verhoging van de indirecte belastingen nauwelijks gevolgen heeft voor de omzet in grensregio's (zie Leal, López-Laborda & Rodrigo (2010) voor een uitgebreid overzicht van studies).<sup>42</sup> Deze verschillen in prijselasticiteit kunnen deels verklaard worden door specifieke kenmerken van de betreffende regio of het betreffende product. Ook voor Nederland kunnen Jansen & Jonker (2016) nauwelijks statistisch significante effecten aantonen op het tanktoerisme ('fuel tourism') onder Nederlandse autobezitters in grensprovincies door prijsveranderingen tussen tankstations aan weerszijden van de grens. Het betreft in hun studie veranderingen in prijsverschillen

---

<sup>38</sup> Harding, M., Leibtag, E. & Lovenheim, M.F. (2012), The heterogeneous geographic and socioeconomic incidence of cigarette taxes: evidence from Nielsen Homescan Data, *Am Econ J Econ Policy*, 4(4):169-198.

<sup>39</sup> Bergman, U.M. & Hansen, N.L. (2017), *Are Excise Taxes on Beverages Fully Passed Through to Prices? The Danish Evidence*.

<sup>40</sup> Asplund, M., Friberg, R. & Wilander, F. (2007), Demand and distance: evidence on cross-border shopping. *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 141-157.

<sup>41</sup> De verminderde consumptie van Zweedse alcohol stond daarbij ongeveer gelijk aan de gestegen consumptie van Deense alcohol.

<sup>42</sup> Banfi, S., Filippini, M. & Hunt, L. C. (2005), Fuel tourism in border regions: The case of Switzerland, *Energy Economics*, 27(5), 689-707; Leal, A., Lopez-Laborda, J. & Rodrigo, F. (2010), Cross-border shopping: a survey, *International Advances in Economic Research*, 16(2), 135-148.

in gemiddelde brandstofprijzen (benzine, diesel, LPG) tussen september 2013 en juni 2015.<sup>43</sup> De enige uitzondering waarvoor een statistisch significant effect wordt gevonden, betreft de autobezitters die op minder dan 10 kilometer van de grens met Duitsland wonen.<sup>44</sup> Een prijsverhoging van brandstof van 1% in Duitsland leidt voor hen tot een 1,1% hogere kans om te tanken in Nederland. De mogelijke verklaringen voor de over het algemeen inelastische prijselasticiteit van de vraag naar brandstof aan de andere kant van de grens zijn de velerlei spaarkaarten aan Nederlandse tankstations en de geringe pendel tussen Nederland met de buurlanden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de pendel naar de Zwitserse grensregio's zoals in Banfi, Filippine & Hunt (2005).

Een belangrijke factor is de bekendheid met en de perceptie van de prijsverschillen. Het bijhouden van prijzen van alle bedrijven is ondoenlijk, consumenten hebben daarom vaak een algemene perceptie van de prijzen op verschillende locaties door eigen ervaringen en berichten van anderen. Zo tonen Baker, Johnson & Kueng (2017) aan dat consumenten sterker reageren op tariefwijzingen wanneer er meer aandacht voor deze prijsveranderingen is in de media.<sup>45</sup> Ook Jansen & Jonker (2016) vinden hiervoor aanwijzingen in de Nederlandse context bij de accijnsverhoging op brandstof in januari 2014, die tot veel ophef leidde. Zij vinden een tijdelijk positief effect op het tanktoerisme, terwijl dit effect op lange termijn verdwijnt. Een tweede belangrijke factor is de substitueerbaarheid van producten, bijvoorbeeld doordat zij identiek zijn of gemakkelijk te vervoeren. Agarwal, Chomsisengphet, Qian & Xu (2017) laten zien dat Singaporese inwoners vlakbij de Maleisische grens veel minder besteden in Singapore dan landgenoten die verder weg wonen van de grens.<sup>46</sup> Dit effect gaat echter enkel op voor goederen en diensten die relatief gemakkelijk grensoverschrijdend ingekocht kunnen worden, zoals supermarkt aankopen, en niet voor goederen en diensten die plaatsgebonden zijn zoals uitgaven aan onderwijs. Het belang van substitueerbaarheid is eerder te verwachten bij accijnsgoederen zoals benzine, sigaretten en alcoholische drank, dan bij andere goederen. Accijnsgoederen zijn vaak gemakkelijk te vervoeren, identiek tussen landen, en voor langere tijd houdbaar en kennen daardoor doorgaans een hoge prijselasticiteit. Zoals gezegd vinden Jansen & Jonker (2016) nauwelijks statistisch significante effecten voor prijsveranderingen in brandstof in Nederland ten opzichte van België en Duitsland.

Baker, Johnson & Kueng (2017) tonen aan dat een verandering in prijs van een bepaald product niet alleen effect heeft op de verkoop van dat product maar ook op andere producten in dezelfde winkel. Indien een consument kosten heeft gemaakt om op een bepaalde locatie tot grensoverschrijdende consumptie over te gaan, kan dat ook effect kan hebben op goederen waarbij geen sprake is van internationale prijsverschillen, het zogenoemde 'bundling'-effect. Deze consumenten kopen daarom in (buitenlandse) winkels tevens producten waarvan de prijs gelijk of mogelijk zelfs iets hoger is dan in hun eigen land. Factoren zoals prijsperceptie, substitueerbaarheid en 'bundling' vormen daarmee partiële verklaringen voor de prijselasticiteit van een specifiek product in een bepaalde (grens)regio.

---

<sup>43</sup> Jansen, D.J. & Jonker, N. (2016), *Fuel tourism in Dutch border regions: are only salient price differentials relevant?*, DNB Working Paper No. 519, Amsterdam.

<sup>44</sup> Grenseffecten in tanktoerisme voor de grensstreken met België en voor inwoners die meer dan 10 km van de grens met Duitsland wonen zijn weliswaar in Jansen & Jonker (2016) niet statistisch significant, maar dat wil niet zeggen dat ze er niet zijn. De effecten zijn vaak kleiner naarmate de autobezitters verder van de grens wonen, en door de gebruikte dataset, de schattingsmethodiek, de berekening van de gemiddelde brandstofprijzen (benzine, diesel, LPG) en het kleine aantal respondenten dat brandstof tankt wellicht niet goed met statistische significantie vast te stellen.

<sup>45</sup> Baker, S.R. Johnson, S. & Kueng, L. (2017), *Shopping for Lower Sales Tax Rates*.

<sup>46</sup> Agarwal, S., Chomsisengphet, S., Qian, W. & Xu, W. (2017), *Tax Differential and Cross-Border Shopping: Evidence from Singapore*.

Tegelijkertijd maakt de combinatie van de grote verscheidenheid in prijsgevoeligheid van producten en de vele beïnvloedende factoren duidelijk dat de omzetveranderingen en -verschuivingen van specifieke producten door veranderingen in prijsverschillen tussen buurlanden en tussen internationale buurregio's lastig te voorspellen zijn.

In veel beleidsstudies die de effecten van een btw-verandering doorberekenen wordt een volledige doorberekening van een verhoging van het btw-tarief in de verkoopprijs met bijbehorend omzetverlies verondersteld, waardoor het omzetverlies bij de producent volledig afhankelijk is van de prijselasticiteit van de vraag.<sup>47</sup> Bij een prijsverhoging van 2,83% ten gevolge van de btw-verhoging (zie paragraaf 2.3) en een prijselasticiteit van de vraag van  $-1,0$  is het omzetverlies  $2,83\% * -1,0 = -2,83\%$ . In een studie van Panteia (2018) wordt een dergelijke methodiek gehanteerd om het omzetverlies in grensregio's te berekenen.<sup>48</sup> Een klein additioneel effect op het omzetverlies bestaat uit het zogeheten inkomenseffect ten gevolge van het koopkrachtverlies van de consument. Gemiddeld genomen leidt dat in deze studie tot omzetverliezen van ongeveer 5% voor de drie onderzochte sectoren: bloemen en planten ( $-23$  miljoen euro), brood, gebak en banket ( $-38$  miljoen euro) en de gastvrijheid (vooral recreatie en horeca,  $-456$  miljoen euro). Er worden echter stevige veronderstellingen gemaakt voor de berekening van wat in deze studie 'grenseffecten' wordt genoemd. Een belangrijke aanname is dat er grote prijselasticiteiten worden verondersteld, vooral voor de grensregio's<sup>49</sup>, waardoor het omzetverlies relatief groot is. Verder is het belangrijk om op te merken dat grenseffecten strikt genomen alleen zouden moeten gaan over de additionele effecten ten gevolge van de grensligging in regio's, door bijvoorbeeld hogere prijselasticiteiten ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Maar in de studie wordt het gehele omzetverlies in grensregio's beschouwd als een gevolg van grenseffecten, ook al is het grootste deel van het omzetverlies niet meer dan een landelijk negatief effect van de btw-verhoging. Dat wil zeggen dat grotendeels eenzelfde negatief effect ook op de omzet in niet-grensregio's van toepassing zal zijn.

## 4. Verkenning van situatie in de grensregio's

### 4.1 Aanpak

De empirische studies besproken in hoofdstuk 3 laten zien dat de mate waarin belastingverhogingen en bijbehorende prijsstijgingen leiden tot grenseffecten erg afhankelijk is van de context en daarnaast sterk kan verschillen tussen producten. In dit hoofdstuk proberen we meer zicht te krijgen op de specifieke situatie in de grensstreken die Nederland deelt met Duitsland en België. Gezien de grote verschillen in prijselasticiteit tussen goederen richten we ons daarbij vooral op de dagelijkse boodschappen en supermarktaankopen. Binnen de uitgaven aan producten onder het lage btw-tarief vormen zij de grootste groep en daarnaast is over deze groep goederen relatief veel informatie te vinden.<sup>50</sup> Zo kijken we naar de huidige prijsverschillen tussen Nederland en het buitenland en geven we vervolgens aan de hand van koopstromenonderzoeken een inschatting van de (grensoverschrijdende) koopstromen. Daarnaast kijken we naar verschillen binnen Nederland die een

---

<sup>47</sup> Impliciet wordt daarmee een oneindige prijselasticiteit van het aanbod verondersteld, zie verder Jongen, E., Lejour, A. & Massenz, G. (2018), Cheaper and More Haircuts After VAT Cut? Evidence from the Netherlands. *De Economist*, 166:135-154.

<sup>48</sup> Panteia (2018), *Grenseffecten van de verhoging van het lage BTW-tarief naar 9%*, Zoetermeer.

<sup>49</sup> In de middenvariant anderhalf keer zo groot dan het landelijk gemiddelde van ca. 1,0.

<sup>50</sup> Uit cijfers van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) valt op te maken dat supermarkten verantwoordelijk zijn voor 38% van de btw-opbrengsten uit het lage tarief (1.000.000 op het totaal van de 2.613.000 euro). Zie nieuwsbericht CBL *Top 10 maatregelen en effecten van het Regeerakkoord*.

indicatie kunnen geven van het grenseffect, namelijk de prijsverschillen tussen verschillende Nederlandse supermarktketens en regionale verschillen in het aantal supermarktfilialen. Deze informatie, samen met de eerdere inzichten uit hoofdstuk 3, biedt ons enig houvast voor de mate waarin consumenten bereid zijn voordeel te halen uit prijsverschillen in de grensstreek. We beginnen met enkele gegevens over btw-opbrengsten in de grensstreken van Nederland, om zo een beeld te krijgen van hoeveel Nederlandse consumenten mogelijk te maken hebben met grenseffecten.

#### 4.2 Basisinformatie btw-opbrengsten in de grensstreken

Voor een groot deel van Nederland speelt de landsgrens geen rol in het dagelijkse leven. Zo is de Randstad met haar hoge bevolkingsdichtheid en economische concentratie relatief ver van de grens gelegen. Nederland is echter een klein land waardoor men relatief snel bij de grens met een buurland is. Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal inwoners dat binnen een straal van 10, 20 of 30 km van een landsgrens woont. Voor maar liefst 13% van de Nederlandse bevolking ligt de grens op een steenworp afstand, op hooguit 10 km, terwijl bijna een derde van de bevolking binnen 30 km van de grens woont. Van deze groep inwoners kan gezegd worden dat ze woonachtig zijn in een grensregio. Uit het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat grenseffecten ver kunnen strekken, zij het dat het grenseffect sterk afneemt als de afstand tot de grens toeneemt.

Een ideale dataset zou niet alleen gegevens bevatten over het aantal inwoners in de grensregio's maar ook over hoeveel btw er bij bedrijven in de grensregio's wordt geïnd door de staat. Belastingopbrengsten worden echter zelden regionaal opgesplitst, en dit geldt ook voor de btw-opbrengsten.<sup>51</sup> In Tabel 2 proberen wij desondanks een indicatie te geven van de absolute btw-opbrengst in de grensregio's. Hiervoor hebben wij zowel de totale inkomsten van het lage btw-tarief in 2016 als de verwachte extra inkomsten door de tariefsverhoging herverdeeld op basis van de inwonersverdeling. Hieruit blijkt dat als btw-opbrengsten evenredig verdeeld zijn over het land, de inkomsten over het lage btw-tarief in 2016 bijna 1,6 miljard beslaan in het gebied tot 30 km van de landsgrens. Door de geplande verhoging van het lage btw-tarief zou dit bedrag met ruim 800 miljoen euro stijgen tot 2,4 miljard euro in de ruime grensstreek, waarvan bijna 1 miljard in de streek tot 10 km van de grens. Hoewel dit een grove indicatie betreft, is het duidelijk dat de btw-opbrengsten in grensregio's zowel in relatieve als absolute zin aanzienlijk zijn. Door de reikwijdte van grenseffecten kan een kleine verschuiving van omzet naar het buitenland leiden tot (tientallen) miljoenen euro's minder belastingopbrengsten dan begroot.

Tabel 2: Aantal inwoners binnen 10 km, 20 km, 30 km van de landsgrens op 01-01-2013, en de btw-opbrengsten in 2016 en 2019 in miljoen euro

Afstand tot de grens	Aantal inwoners	Percentage	Opbrengst btw-laag 2016*	Extra opbrengst $\Delta$ btw-laag 2016-19	Totale opbrengst btw-laag 2019**
< 10 km	2.177.835	13,0%	633	339	972
10 tot 20 km	2.006.805	12,0%	583	313	896
20 tot 30 km	1.226.250	7,3%	356	191	547
> 30 km	11.365.740	67,7%	3.303	1.770	5.073

<sup>51</sup> Een regionale opdeling van btw-opbrengsten is in elk geval niet openbaar beschikbaar.



Totaal	16.776.630	100,0%	4.875	2.613	7.488
--------	------------	--------	-------	-------	-------

Opmerkingen:

In Bijlage B zijn de gegevens verder opgesplitst naar de Nederlandse grensstreken met België en Duitsland.

\* De totale btw-opbrengsten over 2016 bedroegen 48.557 miljoen euro (Nationale Rekeningen 2016, pagina 25), 29,3% van de totale belastingopbrengsten. Voor de verhouding tussen btw-inkomsten via het lage en het standaardtarief zijn we uitgegaan van de Sleutel tabel 2018. Naar schatting is 2.613 miljoen euro, 3% van de totale belastingopbrengsten, opgebracht uit het lage btw-tarief.

\*\* Hierbij is geen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling van btw-opbrengsten tussen 2016 en 2019. Bron: CBS (2013). *Bevolking en huishoudens; viercijferige postcode*, 1 januari 2013; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen waarbij de afstand tot de grens is berekend per postcodegebied: van het middelpunt van de postcode via de autoweg naar de dichtstbijzijnde landsgrens.

### 4.3 Huidige prijsverschillen

De mate waarin bestedingen verschuiven naar het buitenland zal afhangen van de verandering in prijs. Indien de bedrijven de btw-verhoging volledig doorberekenen in hun prijzen zal de verkoopprijs met bijna 3% stijgen (i.e.  $2,83\% = (109-106) / 106 * 100\%$ ). Eén manier om na te gaan hoe consumenten op een dergelijke prijsstijging zullen reageren, is door te kijken naar de huidige prijsverschillen en grensoverschrijdende koopstromen. Indien er op dit moment grote prijsverschillen zijn tussen Nederland en de buurlanden maar desondanks slechts kleine grensoverschrijdende koopstromen, zou dit een signaal kunnen zijn dat consumenten ook maar weinig zullen reageren op toekomstige prijswijzigingen. Het tegenovergestelde kan echter verwacht worden in een situatie van relatieve grote uitgaven van consumenten in het buitenland terwijl er sprake is van kleine prijsverschillen. Het kwantificeren van (internationale) prijsverschillen tussen supermarkten is echter een uitdaging. Een standaardmethode is dat de gemiddelde prijs vastgesteld wordt aan de hand van eenzelfde 'mandje' van goederen in elk land. Consumenten verschillen echter in hun voorkeuren en de exacte producten die supermarkten aanbieden zijn vaak verschillend in aspecten als merk, inhoud, kwaliteit en vormgeving, zeker in een internationale vergelijking. In dit onderzoek maken we daarom gebruik van twee databronnen die beide via een eigen methode tot indicaties komen van de verschillen in prijspeil tussen Nederland, België, en Duitsland wat betreft dagelijkse aankopen in de supermarkt.

Tabel 3: Verschil in prijspeil en percentage goedkopere producten tussen België, Nederland, en Duitsland

Productgroep	België	Nederland		Duitsland	
		Prijs	Goedkopere producten	Prijs	Goedkopere producten
Droge voeding	Ref.	-16,4%	76,6%	-9,5%	65,8%
Snoepgoed en koekjes	Ref.	-14,0%	76,5%	-12,3%	72,8%
Aan bederf onderhevig voedsel	Ref.	-10,5%	71,7%	-13,0%	74,0%
Niet-alcoholische dranken	Ref.	-10,4%	70,5%	-9,2%	63,1%

Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen (2018), *Jaarverslag 2017; analyse van de prijzen*.

De eerste gegevensbron is het prijzenobservatorium dat onderdeel uitmaakt van Belgische Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR). Als onderdeel van het jaarverslag over 2017 vergelijkt het de

prijsniveaus voor levensmiddelen en andere consumentengoederen voor Nederland, België en Duitsland.<sup>52</sup> Het maakt daarbij gebruik van gegevens van onderzoeksbureau Nielsen, dat prijzen voor elk uniek levensmiddelenproduct bijhoudt. De data beslaat de periode oktober 2016 en september 2017, waarbij tankstations en harddiscounters zoals Lidl en Aldi zijn uitgesloten.<sup>53</sup> Hierbij wordt steeds de vergelijking gemaakt tussen België en een van haar buurlanden waarbij alleen unieke levensmiddelen zijn meegenomen die in beide landen worden verkocht. Tabel 3 laat zien dat er weliswaar duidelijke prijsverschillen tussen landen zijn waar te nemen maar dat er ook veel variatie is afhankelijk van productgroep en specifiek product.<sup>54</sup> Duidelijk is dat het algemene prijspeil in België veel hoger ligt dan in Duitsland en Nederland. Tussen Nederland en Duitsland zijn de prijsverschillen minder duidelijk, waarbij droge voeding goedkoper is in Nederland en aan bederf onderhevig voedsel, zoals groente en fruit, goedkoper is in Duitsland. Er is gemiddeld een ogenschijnlijk klein voordeel voor Nederland.

Eurostat, het statistische bureau van de Europese Unie, vormt een tweede hier gebruikte bron voor data over internationale prijsverschillen. Het verzamelt informatie over prijzen van allerlei goederen in alle landen van de Europese Unie en loopt daarbij ook tegen een aantal problemen aan waardoor de gerapporteerde cijfers als indicatie moeten worden gezien. Eurostat probeert via zogeheten Price Level Indicators (PLI's) een inschatting te geven in het verschil in prijspeil tussen landen. In Tabel 4 valt op dat, net als bij de data van het prijzenobservatorium, ook hier de prijsverschillen sterk uiteen lopen tussen productgroepen. Het algemene prijspeil voor voedsel is weergegeven in de laatste categorie, totaal voedsel.<sup>55</sup> In overeenstemming met de data van het prijzenobservatorium is er een duidelijk prijsverschil tussen Nederland en België, waar de prijzen zo'n 12% hoger liggen. Voor het verschil in prijspeil tussen Nederland en Duitsland laten de gegevens van Eurostat in Tabel 4 iets sterker dan in Tabel 3 zien dat Nederland goedkoper is. Nederland lijkt over het algemeen zo'n 6% goedkoper te zijn dan Duitsland wat betreft voedsel, al is dit voordeel in prijs niet in elke subcategorie waarneembaar.

---

<sup>52</sup> Instituut voor de Nationale Rekeningen (2018), *Jaarverslag 2017; analyse van de prijzen*.

<sup>53</sup> Daarnaast zijn enkel winkels met een oppervlakte van minimaal 400 m<sup>2</sup> meegenomen waarbij minstens 40% van de omzet uit levensmiddelen bestond (en hooguit de helft van de omzet uit vleeswaren). MKB-bedrijven zijn in deze prijsvergelijking mogelijk wat ondervertegenwoordigd. Voor verdere informatie over de methodologie, zie: Instituut voor de Nationale Rekeningen (2018), *Jaarverslag 2017; analyse van de prijzen*.

<sup>54</sup> Zo is droge voeding in Nederland 16,4% goedkoper dan in België. Desondanks heeft een klein kwart (23,4%) van de specifieke producten binnen deze categorie een lagere prijs in België dan in Nederland.

<sup>55</sup> Gewogen gemiddelde van alle productgroepen voedsel (niet al deze productengroepen worden getoond in de tabel). Er is wel een brede range van verkooppunten gemonitord, waardoor ook MKB-bedrijven in prijsvergelijking zijn opgenomen. Ook tracht men rekening te houden met afwijkende prijzen in verschillende regio's buiten de centrale (hoofdstedelijke) regio's van de landen.

Tabel 4: Vergelijking van Price Level Indicators (PLI's) tussen Nederland en buurlanden (2016)\*

Productgroep	België	Nederland	Duitsland
broodproducten	111,3	91,6	103,0
vleesproducten	122,5	114,1	119,8
melk, kaas, en eieren	119,0	95,5	91,9
fruit en groenten	101,8	107,6	115,0
totaal voedsel	112,6	100,3	106,2

Opmerking:

\* 100=eu28-gemiddelde.

Bron: Eurostat (2018), *Purchasing power parities (PPPs), price level indices and real expenditures for ESA 2010 aggregates* [prc\_ppp\_ind] [database].

Beide methodes hebben als nadeel dat er uit wordt gegaan van de gemiddelde prijs van productgroepen in de drie buurlanden Nederland, België en Duitsland. Uit de studies aangehaald in het vorige hoofdstuk is echter gebleken dat de prijzen een functie kunnen zijn van de afstand tot de grens, waardoor de prijsverschillen aan de grens kleiner zijn dan meer richting het centrum van het land. Een ander nadeel van de gebruikte methode is dat er geen rekening wordt gehouden met de invloed van andere dan prijsfactoren die de keuze van de locatie waar wordt gekocht bepalen, en daarmee ook invloed uitoefenen op de grensoverschrijdende koopstromen (kwaliteit van producten en dienstverlening, ruim aanbod, gezelligheid, etc.).

#### 4.4 Koopstromenonderzoek

Prijsverschillen tussen Nederland, België, en Duitsland lijken over het algemeen in het voordeel van Nederland te zijn. Of dit Belgische en Duitse consumenten verleidt om (een deel) van hun bestedingen in Nederland te doen is echter nog niet eenvoudig te achterhalen. Binnen de Europese interne markt kunnen immers goederen en diensten in het buitenland worden aangekocht zonder registratie bij aankoop of grensovergang. Cijfers van officiële instanties over bestedingen van buitenlandse consumenten in Nederland ontbreken. Wel zijn er gegevens beschikbaar uit het zogenoemd koopstromenonderzoek. Enkele grensregio's en twee landelijke onderzoeksbureaus hebben de afgelopen jaren dergelijk onderzoek uitgevoerd waarbij zij door middel van enquêtes (grensoverschrijdende) koopstromen (bestedingen) in kaart hebben gebracht. Dit onderzoek kent een aantal beperkingen maar kan desondanks een indicatie geven van de grensoverschrijdende bestedingen.<sup>56, 57</sup> We bespreken eerst het regionale koopstromenonderzoek<sup>58</sup>, met ruime aandacht voor het Limburgse onderzoek uitgevoerd in 2009 waarin het meeste aandacht is besteed aan grensoverschrijdende consumptie. Daarna komen twee nationale studies over koopstromen aan bod.

<sup>56</sup> Zo worden de bestedingen van een (selectieve) steekproef geëxtrapoleerd naar de complete populatie in het onderzoeksgebied. Ook beperken het onderzoek zich soms tot de koopstromen binnen het onderzoeksgebied en negeren zij koopstromen die de grens van het onderzoeksgebied doorkruisen.

<sup>57</sup> In koopstromenonderzoek wordt vaak een opsplitsing gemaakt tussen dagelijkse (supermarkt) boodschappen en recreatief winkelen. Vaak ontbreekt echter een definitie van beide categorieën. In het koopstromenonderzoek gehouden in Limburg en aanliggende gebieden wordt onder dagelijkse boodschappen de dagelijkse aankopen zoals levensmiddelen en persoonlijke verzorging verstaan, vaak gekocht in de supermarkt. Onder (recreatief) winkelen wordt bijvoorbeeld de aankoop van kleding, boeken, meubels en andere luxe huishoudelijke artikelen verstaan.

<sup>58</sup> We beperken ons tot het meest recente koopstromenonderzoek dat publiek beschikbaar is.

De provincie Limburg heeft in samenwerking met partners enkele studies laten uitvoeren naar de koopstromen in Limburg en omliggende regio's in België, Duitsland, en Nederland. Het laatste onderzoek uit deze reeks, getiteld *Grenzeloos winkelen*, is in 2009 uitgevoerd.<sup>59</sup> Een groot deel van de inwoners van grensgebieden in Duitsland (78%), België (68%), en Nederland (62%) gaf hierin aan weleens boodschappen te doen in het buitenland. Zo'n 60% van de ondervraagden geeft aan dat prijsniveau een belangrijke motivatie is voor het doen van grensoverschrijdende boodschappen. Van de totale bestedingen aan dagelijkse boodschappen wordt dan ook door Nederlanders (5%), Belgen (6%) en Duitsers (7%) een aanzienlijk deel in het buitenland uitgegeven. Dit resulteert erin dat jaarlijks vanuit Limburg 228 miljoen euro in Duitse en Belgische grensregio's wordt uitgegeven, terwijl 473 miljoen euro per jaar in Limburg wordt uitgegeven door inwoners uit de Belgische en Duitse grensstreek.

Behalve voor Limburg is er ook koopstromenonderzoek uitgevoerd in andere Nederlandse grensregio's. In dit onderzoek lijkt zowel de omvang als de aandacht voor grensoverschrijdend winkelen kleiner te zijn. Zo laat een onderzoek naar de koopstromen in de stadsregio Arnhem-Nijmegen en de Duitse buurregio Kleve zien dat grensoverschrijdend winkelen hier minder vaak voorkomt dan in Limburg. 1,6% van de dagelijkse boodschappen wordt over de grens in Kleve gedaan, terwijl inwoners uit de Duitse regio Kleef 2,5% van hun bestedingen in de regio Arnhem-Nijmegen doen. Hiermee is de geldstroom richting Nederland (50 miljoen euro) groter dan richting Duitsland (33 miljoen euro).<sup>60</sup> In Drenthe kennen grensoverschrijdende bestedingen een nog kleinere rol. Gegevens over Duitse bestedingen in Drenthe worden in het betreffende onderzoek niet gepresenteerd, maar vanuit de Drentse regio wordt slechts 1% van de dagelijkse uitgaven in het buitenland gedaan.<sup>61</sup> Hoewel relatief beperkt lijken buitenlandse grensbewoners wel vaker naar Nederland te komen dan omgekeerd. Zo geven Duitsers jaarlijks voor 87 miljoen euro uit in Oost-Nederland voor dagelijkse boodschappen, terwijl omgekeerd slechts 42 miljoen wordt uitgegeven.<sup>62</sup>

Naast dit regionale koopstromenonderzoek zijn er ook enkele nationale studies uitgevoerd naar de bestedingen van huishoudens aan dagelijkse boodschappen. Uit onderzoek van Deloitte in 2014 en 2015 blijkt dat een kwart van de Nederlandse huishoudens weleens boodschappen doet buiten Nederland.<sup>63</sup> Deze huishoudens geven per maand gemiddeld ruim 50 euro uit aan boodschappen uit in het buitenland. Twee derde geeft bovendien aan dit te combineren met andere activiteiten. GfK voerde de afgelopen jaren soortgelijk onderzoek uit.<sup>64</sup> Zij geven aan dat in 2016 bijna 4 op de 10 huishoudens in de Duitse grensstreek het afgelopen jaar boodschappen heeft gedaan in een Duitse supermarkt. In deze grensgebieden zou 4,07% van de bestedingen aan dagelijkse boodschappen in Duitsland worden uitgegeven. Voor heel Nederland zou het percentage van de dagelijkse boodschappen besteed over de grens de afgelopen jaren zijn gestegen tot 2,70%. In absolute zin vertegenwoordigt dit een jaaromzet van bijna 1 miljard euro.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> BRO (2009), *Grenzeloos winkelen*.

<sup>60</sup> I & O research en Ecorys (2016), *kopen@regio Arnhem-Nijmegen: Koopstromenonderzoek regio Arnhem-Nijmegen*, 2016.

<sup>61</sup> I & O research (2015), *Kopen in Drenthe*.

<sup>62</sup> I & O research (2015), *Kijken, kijken naar kopen: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2015*.

<sup>63</sup> Deloitte (2014), *Consumentenonderzoek 2014* en Deloitte (2015), *Consumentenonderzoek 2015*.

<sup>64</sup> GfK (2017), *Supermarktinzet stijgt met 4,4% in april*.

<sup>65</sup> Uitgaande van 2,7% van de jaaromzet van Nederlandse supermarkten in 2017, welke 35,58 miljard euro bedraagt volgens GfK (2018), *Omzetgroei van 3,2% voor supermarkten in 2017*.

De bedragen genoemd in het koopstromenonderzoek zijn vaak (grove) indicaties. Deze vertonen echter wel een relatief consistent beeld. In alle studies is het aandeel grensoverschrijdende dagelijkse boodschappen beperkt. Tegelijkertijd gaan aandelen van enkele procenten in de totale bestedingen niet over kleingeld. Zo besteden Nederlanders voor ongeveer 1 miljard euro aan dagelijkse boodschappen in het buitenland. Ook wijzen vrijwel alle onderzoeken naar koopstromen erop dat de uitgaven van Belgen en Duitsers in Nederland waarschijnlijk nog hoger liggen. Dit netto verschil in koopstromen levert een aanzienlijk voordeel op voor Nederlandse bedrijven en de Nederlandse economie. De (relatieve) grootte van buitenlandse bestedingen verschilt echter per regio. Voor Limburg maakt het grensoverschrijdend winkelen bijvoorbeeld een groter deel uit van de bestedingen dan voor andere grensregio's waarvoor informatie voorhanden is. Of deze grensoverschrijdende koopstromen vanuit België en Duitsland naar Nederland hun oorsprong vinden in prijsverschillen valt niet met zekerheid te zeggen, al komt uit het onderzoek wel een beeld naar voren dat deze gedachtlijn ondersteunt.

#### **4.5 Prijsniveau en grenseffecten bij Nederlandse supermarkten**

In de vorige paragrafen is gekeken in hoeverre consumenten prijsverschillen tussen Nederland en buurlanden benutten. Hierbij is uitgegaan van (gemiddelde) nationale prijsniveaus. Echter ook binnen landen bestaan verschillen in prijzen voor levensmiddelen. Grote prijsverschillen tussen binnenlandse supermarkten waarbij de duurdere supermarkten ondanks de hogere prijzen concurrerend en winstgevend zijn, impliceren dat niet uitsluitend prijsverschillen bepalend zijn voor het koopgedrag van consumenten. Dat zou dan ook gelden voor de prijsverschillen tussen binnen- en buitenlandse supermarkten. In Nederland is het gebruikelijk dat supermarktketens een landelijk prijspeilbeleid voeren, verschillen in prijs slaan dan ook meestal op verschillen in prijzen tussen supermarktketens. Deze prijspeilen zijn over het algemeen publiek bekend, en worden periodiek gemeten door enkele organisaties. Zo peilde de Consumentenbond eind 2017 de prijzen van 150 A-merken en 120 huismerken van de grootste supermarkten in Nederland. Tabel 5 laat zien dat de prijzen in supermarkten duidelijk verschillen per keten. Opvallend is daarbij dat duurdere ketens niet per se minder succesvol zijn. Zo hanteert marktleider en 'full-service supermarkt' Albert Heijn een relatief hoog prijspeil met gemiddeld 23% hogere prijzen op huismerken dan de prijsvechters Aldi en Lidl. Een prijsverhoging met 3% door een verhoging van het lage btw-tarief, is klein vergeleken met de grootte van de prijsverschillen tussen Nederlandse supermarktketens.

Tabel 5: Prijsverschillen tussen Nederlandse supermarktketens

	Huismerken	A-merken
Aldi	85	*
Lidl	85	*
Dirk	90	95
Vomar	91	95
Hoogvliet**	93	95
Deka	97	99
Jumbo**	98	97
Picnic	98	94
Deen	99	99
Plus	104	102
Emte	106	102
Jan Linders	106	100
Albert Heijn	108	102
Coop	108	102
Poiesz	112	103
Spar	120	112

Opmerkingen:

100=gemiddeld prijspeil; \*=geen aanbod; \*\*=ongewogen gemiddelde van verschillend type vestigingen

Bron: Consumentenbond (2018), *De ene Jumbo is goedkoper dan de andere; maar even omrijden?*

Het onderzoek van de Consumentenbond betreft daarnaast ook een relatief onbekend fenomeen in de Nederlandse supermarktsector. Het toont aan dat enkele supermarktketens, Jumbo, Hoogvliet, en Plus, hun filialen onderverdelen in twee of drie verschillende prijsklassen. Tabel 6 laat zien dat de prijzen van de filialen van deze ketens enkele procenten kunnen verschillen. Deze winkels met identiek assortiment liggen in sommige gevallen bij elkaar, bijvoorbeeld op minder dan 10 km afstand. Het voortbestaan van (nagenoeg) identieke filialen binnen een dergelijke afstand geeft aanleiding tot de conclusie dat consumenten prijsverschillen van enkele procenten niet uitbuiten, zelfs niet als het om prijsverschillen binnen het eigen land gaat.

Deze verschillende prijsklassen binnen dezelfde ketens kunnen ons ook op een andere manier meer leren over de prijsniveaus tussen Nederland en het buitenland. In reactie op het onderzoek van de Consumentenbond heeft Jumbo namelijk aangegeven dat zij filialen wat betreft prijsklasse indeelt op basis van de concurrentie in de buurt.<sup>66</sup> Uit Tabel 6 is gebleken dat het hier gaat om differentiatie in prijsklassen met de (ten opzichte van huismerken) duurere A-merken. Indien supermarktfilialen in de grensstreek bovengemiddelde concurrentie ondervinden door buitenlandse ketens zou Jumbo in deze gebieden een lager prijspeil voeren.<sup>67</sup> Omgekeerd kan er ook juist minder concurrentie worden ervaren doordat consumenten minder snel een bepaalde afstand zullen afleggen als ze een landsgrens

<sup>66</sup> 1limburg (2018), *Klant Jumbo in Limburg meestal duurder uit.*

<sup>67</sup> De twee andere ketens die verschillende prijsklassen voor hun filialen gebruiken, hebben geen landelijk dekkend netwerk of voeren een afwijkend tarief voor een te kleine groep filialen om analyses op toe te passen.

moeten oversteken. Dit kan komen door grensbelemmeringen in verband met taal en cultuur, of gebrek aan informatie over het winkelaanbod, de prijzen en het assortiment aan de andere kant van de grens. Ook kan er minder concurrentie worden ervaren doordat de prijzen, zeker in België, over het algemeen wat hoger zijn dan in Nederland, zoals de Tabellen 3 en 4 in dit hoofdstuk laten zien.

Tabel 6: Prijsklassen bij verschillende Hoogvliet- en Jumbo-filialen.

	Huismerken	A-merken
Hoogvliet Laag	90	*
Hoogvliet Hoog	95	*
Jumbo Laag	*	95
Jumbo Midden	*	96
Jumbo Hoog	*	99

Opmerkingen:

100=gemiddeld prijspeil; \*=geen verschil in prijzen

Bron: Consumentenbond (2018), *De ene Jumbo is goedkoper dan de andere; maar even omrijden?*

Tabel 7 laat zien in hoeverre de afstand tot de grensstreek van invloed is op de kans een laag prijspeil te voeren. Zo blijkt dat ten opzichte van het landelijke gemiddelde, de Jumbo-supermarkten die in een plaats minder dan 10 km van de Belgische of Duitse grens vandaan liggen relatief vaker in een hogere prijsklasse zijn ingedeeld (88,5% respectievelijk 86,8% om 64,0% van de filialen). Ook de overige cijfers voor de filialen tot 30 km afstand van de grens laten zien dat er in de grensstreek over het algemeen hogere prijzen worden gehanteerd ten opzichte van filialen in plaatsen verder weg van de grens, vooral in de grensstreek met Duitsland. Dit betekent dat supermarkten van de Jumbo in de grensstreek niet (extra) concurrentie ervaren van buitenlandse supermarktfilialen, maar zich juist lijken aan te passen aan het hogere prijsniveau aan de andere zijde van de grens en de grensbarrières die er zijn om eventuele prijsvoordelen te benutten.

Tabel 7: Prijsklassen voor A-merken van Jumbo-filialen in plaatsen binnen en buiten de grensstreek

	<= 10km België	<= 30km België	<=10km Duitsland	<= 30 km Duitsland	Totaal NL
Hoge prijsklasse	88,5% (23)	79,0% (64)	86,8% (33)	86,5% (83)	64,0% (240)
Lage of gemiddelde prijsklasse	11,5% (3)	21,0% (17)	13,2% (5)	13,5% (13)	36,0% (135)
Totaal	100% (26)	100% (81)	100% (38)	100% (96)	100% (375)

Opmerkingen:

Aangezien Jumbo over het algemeen één prijspeil hanteert voor al haar filialen binnen één plaats zijn bij de analyses plaatsen als onderzoekseenheid gebruikt. Vanwege het kleine aantal plaatsen/filialen met een lage en gemiddelde prijsklasse zijn deze categorieën in de analyse samengevoegd. Bij nadere analyses met een logistisch regressiemodel volgt eveneens conclusie dat Jumbo in de grensstreek over het algemeen een hogere prijsklasse hanteert (zie Bijlage C).

Bron: Consumentenbond (2018), *Overzicht van de prijsniveaus van Jumbo en Hoogvliet supermarkten in Nederland*; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen.

Dat Jumbo de filialen in de grensstreken veelal indeelt in de hogere prijsklassen wat betreft de A-merken, wil niet zeggen dat supermarktklanten in de grensstreek niet prijsgevoelig zijn. Om hier meer zicht op te krijgen zijn we nagegaan hoe groot de effecten van een prijsverhoging in Nederland op de grensoverschrijdende koopstromen kunnen zijn voor supermarktklanten die heel prijsbewust boodschappen doen. Als er ergens verschuivingen in koopstromen verwacht kunnen worden door de verhoging van het lage btw-tarief met 3%-punten, dan is het wel bij klanten van prijsvechters als Aldi en Lidl. Van de supermarktketen Aldi hebben we aanvullende informatie gekregen over het koopgedrag van hun klanten in de Limburgse grensstreken.<sup>68</sup> De inschatting van Aldi is dat 20 tot 40% van de klanten van de Aldi-filialen aan de grens met Duitsland uit Duitsland afkomstig is. Behalve prijsverschillen zijn andere bepalende factoren voor grensoverschrijdende boodschappen de openingstijden op zondag en de grote aantrekkingskracht van het Designer Outlet Roermond. Het voordeel van de Aldi-filialen in Nederland is dat de Aldi-keten en het Aldi-assortiment voor de Duitse klanten bekend zijn vanwege de Duitse oorsprong van de Aldi. Deze klanten zijn bovendien ten opzichte van andere supermarktklanten erg prijsgevoelig. Verder is het van belang op te merken dat ook Nederlandse klanten voor sommige producten juist in Duitsland inkopen doen: er is dus sprake van koopstromen in twee richtingen, hoewel de koopstromen van Duitsland naar Nederland aanzienlijk groter is dan andersom.

Aan de grens met België is het supermarktbezoek van Belgische klanten aan Nederlandse Aldi-filialen veel lager: hooguit 20% van de klanten komt uit België. Inwoners van België doen minder vaak boodschappen in Nederland dan Duitse klanten, ondanks de grote prijsverschillen met Nederland ten opzichte van de prijsverschillen tussen Duitsland en Nederland. Dat heeft diverse redenen. Door de Maas zijn er meer geografische barrières en bovendien zijn de Belgische klanten minder prijsgevoelig. Belgische klanten hechten meer aan A-merken en zijn minder vertrouwd met het Aldi-assortiment dan

<sup>68</sup> Met dank aan Aldi Nederland voor het verstrekken van deze informatie.



de Duitse klanten. Een prijsverhoging van bijna 3% door de verhoging van het lage btw-tarief zal waarschijnlijk weinig invloed hebben op de koopstromen onder Belgische klanten en Nederlandse klanten in de grensstreek met België. Voor de grensstreek met Duitsland kunnen er wellicht wel enige verschuivingen in supermarktaankopen plaatsvinden in het voordeel van de Duitse Aldi-filialen.

## 5. Conclusies

### 5.1 Aanleiding en vraagstelling

De Nederlandse regering is voornemens om per 1 januari 2019 lage btw-tarief te verhogen van 6 naar 9%. Dit impliceert een belastingverhoging van 3%-punt op goederen en diensten als voedingsmiddelen, geneesmiddelen en kappersbezoek, waarmee het kabinet jaarlijks 2,6 miljard euro hoopt te genereren. Met deze studie hebben we getracht de mogelijke effecten van de verhoging van het lage btw-tarief op de grensregio te verkennen. Daarvoor schetsten we eerst de basisinformatie over de btw zoals de indeling van goederen en diensten in verschillende btw-tarieven en de totstandkoming van het voorstel tot verhoging van het lage btw-tarief. Door middel van een inventarisatie van internationaal wetenschappelijk onderzoek omtrent de verschillen in omzetbelasting tussen landen probeerden we vervolgens een inschatting te maken van de mogelijke grenseffecten van de btw-verhoging op de consumentprijzen. Deze wetenschappelijke inzichten complementeerden we met concrete indicatoren over de huidige (en potentiële) grensoverschrijdende bestedingen in de grensstreken, zoals het inwoneraantal en internationale koopstromen in de grensstreken, en de prijsverschillen binnen Nederland en met het buitenland.

De centrale vraag in dit onderzoek betreft de reikwijdte en grootte van grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief voor de consumenten, de bedrijven en de staat. Daartoe hebben we gekeken naar de volgende deelvragen:

1. Hoeveel consumenten in de grensregio's worden er potentieel getroffen door de btw-verhoging, wat is wat betreft de grensregio's de impact op de concurrentiepositie, winstmarge en werkgelegenheid van bedrijven en de belastingopbrengsten van de staat?
2. In welke mate leidt een btw-verhoging tot een prijsverhoging voor consumenten, en valt deze in grensstreken hoger of lager uit dan gemiddeld in Nederland?
3. Wat kan de impact van een prijsverhoging zijn op verschuivingen in omzet en koopstromen tussen Nederland, België en Duitsland, en op de winstmarge en werkgelegenheid bij bedrijven?

### 5.2 Inschatting van grenseffecten

De bovenstaande deelvragen zullen hier achtereenvolgens aan de orde komen.

#### *Ad 1*

Ongeveer een derde van de inwoners in Nederland woont op 30 kilometer afstand van de grens, een afstand als een redelijke afbakening voor een grensstreek genomen kan worden. Daarmee is de reikwijdte van mogelijke grenseffecten wel duidelijk, vooral voor een provincie als Limburg met vaak zelfs twee grenzen binnen 30 kilometer afstand. Bovendien is gebleken dat de btw-opbrengsten in grensregio's zowel in relatieve als absolute aanzienlijk zijn. Als de btw-opbrengsten evenredig verdeeld zijn met de inwoneraantallen, beslaan de inkomsten uit het lage btw-tarief in de grensregio's

1,6 miljard euro in 2016. Door de geplande verhoging van het lage btw-tarief zou dit bedrag met ruim 800 miljoen euro stijgen tot 2,4 miljard euro in de grensregio's, waarvan bijna 1 miljard euro in de streek tot 10 km van de grens. Hoewel dit een grove indicatie betreft, is het duidelijk dat de btw-opbrengsten in grensregio's zowel in relatieve zin (aandeel in nationale opbrengsten) als in absolute zin (in miljarden euro) aanzienlijk zijn. Door de reikwijdte van grenseffecten kan een kleine verschuiving van omzet naar het buitenland leiden tot (tientallen) miljoenen euro's minder belastingopbrengsten dan begroot.

Door de btw-verhoging komt het lage btw-tarief in Nederland hoger te liggen dan het laagste btw-tarief in België (6%) en het lage tarief in Duitsland (7%). Onder het lage btw-tarief vallen in Nederland vooral goederen en diensten die als eerste levensbehoefte worden gezien. In beginsel betekent de btw-verhoging dat voor Nederlandse bedrijven in de grensstreek een potentieel concurrentievoordeel verandert in een potentieel concurrentienadeel. Ten opzichte van de buurlanden zijn er echter in Nederland relatief veel goederen en diensten die onder het lage btw-tarief vallen, en bovendien zijn er veel andere factoren die de concurrentiepositie van bedrijven bepalen. Als de verhoging van het lage btw-tarief volledig aan consumenten wordt doorberekend zal dit leiden tot een prijsverhoging van bijna 3% ( $2,83\% = (109-106) / 106 * 100\%$ ). Dit leidt mogelijk tot een verlies aan omzet en als gevolg daarvan wellicht ook tot werkgelegenheidsverlies. De mate waarin omzetverlies zich zal voordoen, is onder meer afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag, die in grensregio's groter kan zijn dan in de rest van het land. In de eerder genoemde studie van Panteia (2018)<sup>69</sup> wordt het onder diverse veronderstellingen berekende omzetverlies van ca. 5% (563 miljoen euro) voor de grensregio's in de sectoren bloemen en planten, brood, gebak en banket, gastvrijheid (onder meer recreatie en horeca), in zijn geheel betiteld als grenseffect. Wel beschouwd is het (additionele) grenseffect slechts een derde deel van dit omzetverlies.<sup>70</sup> Toch gaat het voor deze sectoren dan nog om ongeveer 188 miljoen euro aan extra omzetverlies vanwege grenseffecten in de grensregio's. Wel kan men het totale omzetverlies van 563 miljoen euro voor de drie sectoren in de grensregio's afzetten tegen de toename van ruim 800 miljoen euro aan btw-opbrengsten voor de Nederlandse staat die opgehaald worden uit de grensregio's (2.613 miljoen extra btw-opbrengsten voor heel Nederland). Naarmate bedrijven minder geneigd zullen zijn om de prijsverhoging door te berekenen leidt dit tot minder direct omzetverlies en verlies aan werkgelegenheid. Toch kan er dan op termijn toch werkgelegenheid verloren gaan omdat hun winstmarge wordt aangetast. Het Centraal Planbureau (CPB) maakt de aanname dat de belastingverhoging voor drie kwart wordt betaald door de consumenten, en voor een kwart door de bedrijven.

## Ad 2

In welke mate bedrijven de verhoging van het lage btw-tarief zullen doorrekenen in de verkoopprijs is afhankelijk van veel verschillende factoren. In beginsel hangt dit af van de prijselasticiteit van de vraag, dat wil zeggen de mate waarin consumenten op een prijsverhoging reageren door minder van het product of van de dienst af te nemen. Als consumenten gevoelig zijn voor prijsveranderingen, zullen bedrijven terughoudend zijn om de prijs te verhogen. In dat geval gaat een verhoging van het lage btw-tarief ten koste van de winstmarge van bedrijven. De prijselasticiteit van de vraag varieert echter nogal tussen producten en diensten. Eerdere studies laten zien dat er in sommige gevallen vrijwel

---

<sup>69</sup> Panteia (2018), *Grenseffecten van de verhoging van het lage BTW-tarief naar 9%*, Zoetermeer.

<sup>70</sup> Dat is dus ca. 1,7%. Het grootste deel van het omzetverlies betreft een landelijk effect van de btw-verhoging, dus niet anders dan in niet-grensregio's.

geen doorberekening aan de consument plaats vindt terwijl in andere gevallen de gehele of zelfs meer dan de tariefsverhoging wordt doorberekend. Bovendien speelt de mate van concurrentie en wat de concurrenten doen een belangrijke rol. Het CPB veronderstelt bij de inschatting van de belastingopbrengsten van de btw-verhoging dat 75% van de tariefsverhoging van 3%-punt door de bedrijven wordt doorberekend aan de consument. Dat komt neer op een gemiddelde prijsverhoging voor de consument van ruim 2% ( $2,12\% = 75\% * 2,83\%$ ).<sup>71</sup>

Verschillen in de mate waarin bedrijven die aan de grens of in meer centraal gelegen regio's gelegen zijn de prijsverhoging doorvoeren, kunnen optreden vanwege de concurrentie in de regio. Duidelijk is dat de prijzen in Nederland voor veel producten aanzienlijk lager liggen dan in België, en over het algemeen enigszins lager dan in Duitsland. De huidige prijsverschillen met België en Duitsland zijn respectievelijk ongeveer 12% en 6% in het voordeel van Nederland (incl. prijsvergelijkingen voor het midden- en kleinbedrijf). Vooral voor sommige producten in Duitsland zijn de prijsverschillen kleiner of zelfs in het voordeel van Duitsland. Een verhoging van de verkoopprijs met ca. 3% zal het prijsvoordeel ten opzichte van België nauwelijks raken, voor Duitsland kan dat wel zo zijn. Dat betekent dat de verschillen met België over het algemeen groot blijven, ook na een prijsverhoging als gevolg van een hoger laag btw-tarief. De prijsverschillen met Duitsland kunnen wel kantelen, omdat de verschillen kleiner zijn en voor een aantal producten de prijzen zelfs lager liggen in Duitsland. Van belang is ook nog op te merken dat de prijsverschillen tussen de duurste en goedkoopste supermarktenketens binnen Nederland vele malen groter zijn dan een mogelijk prijsverhoging ten gevolge van een verhoging van het lage btw-tarief.

Eenzijds kan worden verwacht dat aan de grens minder grote prijsverhogingen zullen zijn dan in centraal gelegen regio's omdat er aan de andere kant van de grens geen prijsverhoging plaatsvindt. Uit eerdere studies zijn dergelijke effecten gevonden. Dat zou dan tot een minder groot omzetverlies leiden bij bedrijven in grensregio's ten opzichte van bedrijven in de rest van het land. Deze matigende werking van het grenseffect op een prijsverhoging kan in grensregio's heel sterk zijn, waarbij uit eerdere studies zelfs blijkt dat deze grenseffecten zich kunnen uitstrekken tot ver in het binnenland. De grootte van de grenseffecten nemen weliswaar sterk af met de afstand tot grens, toch kan een grenseffect zowaar bijna het hele land raken.

Anderzijds blijkt uit onze analyse aan de hand van een specifieke supermarktketen dat in grensregio's ook hogere prijzen en prijsverhogingen kunnen gelden dan in centraal gelegen regio's. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de concurrentie geringer in grensregio's. Ten eerste omdat mensen over het algemeen toch minder snel de grens over gaan voor hun inkopen vergeleken met het inkopen doen in naburige binnenlandse gemeentes. Ten tweede omdat de prijzen in Nederland over het algemeen lager liggen ten opzichte van België en in mindere mate Duitsland. Bedrijven in grensregio's hebben door de grensligging dus minder last van binnenlandse concurrentie en zouden zich bovendien enigszins kunnen aanpassen aan de (iets) hogere prijzen aan de andere kant van de grens, en daardoor hogere prijzen kunnen voeren dan gemiddeld in Nederland. Dat betekent in dat geval dat bedrijven in grensregio's een verhoging van het lage btw-tarief ook gemakkelijker kunnen doorberekenen aan de consument dan in meer centraal gelegen regio's.

---

<sup>71</sup> Hiermee wordt in de bovengenoemde studie van Panteia (2018) geen rekening gehouden.

### Ad 3

In alle onderzoeken is het aandeel grensoverschrijdende dagelijkse boodschappen relatief beperkt, maar in absolute zin gaat het toch om ongeveer 1 miljard euro aan dagelijkse boodschappen door Nederlanders in het buitenland. Ook wijzen vrijwel alle koopstromenonderzoeken erop dat de uitgaven door Belgen en Duitsers in Nederland nog hoger liggen. Dit netto verschil in koopstromen levert een aanzienlijk voordeel op voor Nederlandse ondernemers en de Nederlandse economie. De (relatieve) grootte van buitenlandse bestedingen verschilt echter per regio. Voor Limburg maakt het grensoverschrijdend winkelen bijvoorbeeld een groter deel uit van de bestedingen dan voor andere grensregio's waarvoor informatie voorhanden is. Of deze grensoverschrijdende koopstromen vanuit België en Duitsland naar Nederland hun oorsprong vinden in prijsverschillen valt niet met volledige zekerheid te zeggen, al komt uit onderzoeken wel een beeld naar voren dat dit verband in elk geval deels ondersteunt.

Uit deze verkenning komt naar voren dat Nederlandse consumenten en producenten in de grensregio's op dit moment ook profiteren van grenseffecten. Koopstromen richting Nederland zijn groter dan omgekeerd en leiden vooral tot extra omzet in de regio's aan de Duitse grens en in de toeristische gebieden. Vooral richting Limburg blijken de koopstromen groot te zijn. Hoewel de omvang van de Nederlandse bestedingen in de buitenlandse grensstreken op dit moment beperkt is, blijkt uit inwonersaantallen dat er wel een potentieel is voor verschuiving van koopstromen richting het buitenland, met name gezien het inzicht uit eerdere studies dat grenseffecten een grote reikwijdte kunnen hebben, tot ver voorbij de directe grensstreek. De consument in de grensstreek heeft uitwijkmogelijkheden over de grens die andere Nederlandse consumenten niet hebben, en buitenlandse consumenten kunnen minder gaan inkopen in de Nederlandse regio's. De nadelige gevolgen kunnen daardoor vooral terechtkomen bij de bedrijven in de grensstreek, zich manifesterend in omzet- en werkgelegenheidsverlies, en bij de Nederlandse staat die een deel van de belastinginkomsten uit btw door verplaatsing van de consumptie misloopt. Doordat de winstmarge van bedrijven in de grensregio's onder druk kan komen te staan, kunnen er eveneens negatieve werkgelegenheidseffecten volgen.

Onze conclusie tendeert echter naar een niet al te grote impact van prijsveranderingen op het grensoverschrijdende bestedingsgedrag van consumenten, gegeven de bestaande prijsverschillen aan weerszijden van de grens en de vaak ook grote prijsverschillen binnen Nederland (tussen bijvoorbeeld verschillende supermarktketens). Als er ergens effecten zullen zijn, dan is het duidelijk dat Limburg, vooral aan de grens met Duitsland, wel het meest getroffen zal worden, omdat de grensoverschrijdende koopstromen hier het grootst zijn vanwege de geografische ligging. In de grensstreken zijn de grenseffecten doorgaans veel groter dan verder binnenlands. Heel lokaal langs de grens, vooral met Duitsland, is het niet uitgesloten dat er midden- en kleinbedrijven zijn (bijv. supermarkten, drogisterijen, bakkers, slaggers, groenteboeren) die in sterke mate getroffen worden door de btw-verhoging als gevolg van omzetverlies bij prijsverhoging, en winstderving of verlies aan inkomen als ze de prijzen niet verhogen.

Er zijn aanwijzingen dat grensconsumenten nu meer betalen dan gemiddeld in Nederland, omdat het prijsniveau zich mogelijk aanpast aan het hogere prijsniveau in België en (in mindere mate) Duitsland. Dit geldt wellicht in grotere mate voor producten van A-merken, die een lagere prijselasticiteit kennen, dan huismerken en producten bij prijsvechters als Aldi of Lidl. Belgische klanten lijken minder

prijsgevoelig te zijn en de prijsverschillen met België zijn het grootst, waardoor de koopstromen met België minder kans op verandering hebben dan die met Duitsland. Dit komt tevens omdat de koopstromen van Nederland met Duitsland meer in twee richtingen lijken te gaan dan met België.

Uit de literatuur blijkt dat er een grote variatie is in de doorberekening van de prijsverschillen door bedrijven aan consumenten: het is erg product-, dienst- en grensstreekafhankelijk. Ook lijken prijsverhogingen ten gevolge van een hoger btw-tarief of hogere inkooprijzen door bedrijven eerder te worden doorgevoerd dan prijsverlagingen. Men zou voorzichtig kunnen concluderen dat de grensconsument waarschijnlijk het grootste deel van de btw-verhoging gaat betalen (en niet de producent). Ten gevolge hiervan kan een omzetverlies en een werkgelegenheidsverlies ontstaan. Toch zijn er ook studies die in vergelijkbare omstandigheden weinig veranderingen in prijzen en omzet laten zien. Bovendien is het heel onzeker in hoeverre prijsverhogingen en omzetzakkingen anders zullen zijn in grensregio's ten opzichte van meer centraal gelegen regio's. De studie van Panteia (2018) veronderstelt dat de grenseffecten in verband met prijsverhogingen tot een relatief groter omzetverlies (ca. 5% omzetverlies) zullen leiden dan in de rest van het land (ca. 3,3% omzetverlies) vanwege de verschuiving van koopstromen tussen grensregio's, maar ook hier zijn er studies (zelfs voor het zogenoemde 'tanktoerisme' vanuit Nederland) die nauwelijks grenseffecten laten zien. Naar onze inschatting zullen bedrijven aan de grens met Duitsland over het algemeen terughoudender zijn met het verhogen van de prijzen dan bedrijven aan de grens met België.

### **5.3 Aanbevelingen en vervolg**

Uit deze verkenning blijkt dat het lastig is om een goede inschatting te geven van de grenseffecten die zullen optreden. De grootte van de grenseffecten voor consumenten is vooral afhankelijk van de beslissing van bedrijven in de grensstreek om de btw-verhoging door te berekenen in de prijzen en de bereidheid van zowel de Nederlandse als de buitenlandse consument om vanwege prijsverschillen over te gaan tot grensoverschrijdende bestedingen. De wetenschappelijke literatuur biedt een aantal aanwijzingen waardoor valt te verwachten dat de geplande btw-verhoging in elk geval enig effect op de grensoverschrijdende koopstromen te weeg zal brengen. Het is echter meteen duidelijk dat een preciezere inschatting van de effecten lastig is.

Van belang is dat de Europese Unie regelgeving uitvaardigt die van invloed is op zowel het huidige tijdelijke systeem als het toekomstige systeem van omzetbelasting. Er worden nu stappen gezet in de richting van een systeem van taxatie in het land van verkoop in plaats van aankoop, waarbij een leverancier btw in rekening moet gaan brengen tegen het btw-tarief van de lidstaat waaraan de goederen geleverd worden. Zo zal een Nederlands bedrijf dat naar Duitsland exporteert, bij de afnemer in Duitsland Duitse btw moeten gaan factureren. In de toekomst zijn daardoor geharmoniseerde btw-tarieven vanuit fiscaal perspectief van minder belang, en zal de invoering van de nieuwe btw-regels, gepland voor 2022, de mogelijkheden voor nationale overheden om hun eigen tarief te zetten worden verruimd en zullen de verschillen in tarieven waarschijnlijk toenemen. Voor Nederland bestaat het beleid uit het heffen van belastingen met zo min mogelijk versturende effecten voor de economie. Dat betekent een tarievenbeleid gericht op ten eerste een verschuiving van directe belasting op loon naar indirecte belastingen op consumptie, en ten tweede, het samenbrengen van het lage btw-tarief met het standaard btw-tarief. De bestaande marktverstoring in grensgebieden door verschillen in btw-tarieven zal door de flexibilisering van tarieven in het nieuwe Europese btw-

regime hoogstwaarschijnlijk enkel toenemen. De Europese Commissie geeft echter aan dat deze verstoring weinig prioriteit heeft aangezien zij in omvang in het niet valt in vergelijking met de totale ontvangsten aan btw.

Uit het bovenstaande volgt een aantal aanbevelingen:

- Ten eerste zou het goed zijn om te weten *welk btw-beleid er in de omringende landen wordt gevoerd* om te voorzien of mogelijke grenseffecten ten gevolge van uiteenlopend btw-beleid in de toekomst verder zouden kunnen toenemen. Eventueel kan hierbij ook breder worden gekeken naar wat de relatie is met het beleid ten aanzien van Europese harmonisatie en integratie.
- Ten tweede is het aan te bevelen dat grensregio's (c.q. grensprovincies) de prijsontwikkeling in hun gebieden gaan bijhouden, al dan niet in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Belgische en Duitse bureaus voor dergelijke dataverzameling. Door *nul- en herhaalmetingen van de prijzen in de (Nederlandse) grensregio's* te houden, bij voorkeur van producten en diensten die wel én niet aan de btw-verhoging onderhevig zijn, kan worden vastgesteld of de prijzen meer of minder in de grensregio's zullen stijgen ten gevolge van de verhoging van het lage btw-tarief. Hetzelfde zou men kunnen doen voor de omzet van producten en diensten die onder de btw-verhoging vallen ten opzichte van (aanverwante) producten en diensten die daarbuiten vallen. Er kan dan achteraf beter worden vastgesteld of de consumenten en bedrijven in de grensstreek meer of minder dan het landelijk gemiddelde opdraaien voor de belastingverhoging.
- Ten derde zouden de grensregio's (c.q. grensprovincies) de grensoverschrijdende koopstromen moeten weten om de impact van de prijsverhogingen in Nederland ten gevolge van de belastingverhoging te kunnen bijhouden. Dat betekent dat er eerst een *nulmeting van de koopstromen in grensregio's* moet worden gehouden die vervolgens meerdere keren herhaald zou moeten worden. Bij een dergelijke analyse gaat het niet alleen om de omvang van de koopstromen, maar ook om de motieven voor grensoverschrijdend winkelen voor verschillende producten en mogelijk ook diensten, welke de achtergronden en de voorkeuren zijn van de consumenten die dit doen, en de mogelijke belemmerende en aantrekkelijke factoren daarbij.
- Ten vierde zou er middels de uitvoering van *een input-output analyse in een regionaal macro-economisch model* een betere inschatting kunnen worden gemaakt van de (toekomstige) effecten van de btw-verhoging op de economische groei en de werkgelegenheid in de grensregio's, vooral in combinatie met de drie eerdergenoemde punten.

Voor de uitvoering van het bovenstaande is er al veel expertise bij ITEM of elders op de Universiteit Maastricht beschikbaar. Verder kan er voor het laatste punt het reeds aanwezige netwerk bij het CBS en de Universiteit Hasselt worden aangewend, om gemakkelijker gebruik te kunnen maken van enkele databestanden en expertise voor het uitvoeren van berekeningen met een geschikt regionaal macro-economisch model.

## Bijlage A: Indeling goederen en diensten over de verschillende tarieven van omzetbelasting in Nederland, België, en Duitsland

Categorie	België	Duitsland	Nederland
voedingsmiddelen	6%, 12%, of 21%	7% of 19%	6% of 21%
water	6%	7%	6%
geneesmiddelen	6% of 21%	19%	6% of 21%
medische hulpmiddelen	6% of 21%	7% of 19%	6% of 21%
autozitjes voor kinderen	21%	19%	21%
passagiersvervoer	0% of 6%	7% of 19%	6%, 21% of vrijgesteld
boeken	6%, 21% of vrijgesteld	7% of 19%	6%
boeken op andere gegevensdragers	21%	7% of 19%	6%
kranten	0%, 6% of 21%	7% of 19%	6%
tijdschriften	0%, 6% of 21%	7% of 19%	6%
toegang tot culturele evenementen (shows, theater)	6% of vrijgesteld	7% of vrijgesteld	6%
toegang tot pretparken	6%	19%	6%
kabel tv	21%	19%	21%
tv licentie	-	-	vrijgesteld
schrijvers, componisten	6%, 21% of vrijgesteld	7%	6% of vrijgesteld
sociale woningbouw	6% of 12%	19%	21%
renovatie van privéwoningen	6% of 21%	19%	6% en 21%
schoonmaken in private huishoudens	21%	19%	6% en 21%
agriculturele benodigdheden	6%, 12% of 21%	7%	onbekend
hotels	6%	7% of 19%	6%
restaurants en catering	12% of 21%	19%	6%
toegang tot sportevenementen	6% of vrijgesteld	7% of 19%	6%
gebruik van sportfaciliteiten	6%, 21% of vrijgesteld	19% of vrijgesteld	6% of vrijgesteld
sociale diensten*	6% of 21%	7%	21% of vrijgesteld
benodigdheden voor begrafenisondernemers	6% of 21%	19%	vrijgesteld
medische en tandzorg**	21% of vrijgesteld	7% of vrijgesteld	21% of vrijgesteld
vuilophaaldiensten ***	21%	19%	21%
kleine reparaties aan fietsen	6%	19%	6%
kleine reparaties aan schoenen en leerproducten	6%	19%	6%
kleine reparaties aan kleding	6%	19%	6%
thuiszorg	21%	19% of vrijgesteld	vrijgesteld
kappersdiensten	21%	19%	6%

Opmerkingen:

\*"In so far as those transactions are not exempt pursuant to Articles 132, 135, 136 of the Directive 2006/112/EC".

\*\* "In so far as those services are not exempt pursuant to points (b) to (e) of Articles 132(1) of the Directive 2006/112/EC".

\*\*\* "Other than the supply of such services by bodies referred to in Article 12 of the Directive 2006/112/EC".

Bron: Europese Commissie (2018), *VAT rates applied in the Member States of the European Union*.

## Bijlage B: Basisinformatie btw-opbrengsten in grenstreken met België en Duitsland

### Gegevens voor grensstreken met België

Afstand tot de grens	Aantal inwoners	Percentage	Opbrengst btw-laag 2016*	Extra opbrengst btw-laag 2019+	Totale opbrengst btw-laag 2019+**
< 10 km	846.635	5,0%	246	132	378
10 tot 20 km	1.278.655	7,6%	372	199	571
20 tot 30 km	715.135	4,3%	208	111	319
> 30 km	13.936.205	83,1%	4.050	2.171	6.220
Totaal	16.776.630	100,0%	4.875	2.613	7.488

### Gegevens voor grensstreken met Duitsland

Afstand tot de grens	Aantal inwoners	Percentage	Opbrengst btw-laag 2016*	Extra opbrengst btw-laag 2019+	Totale opbrengst btw-laag 2019+**
< 10 km	1.423.130	8,5%	414	222	635
10 tot 20 km	1.222.185	7,3%	355	190	546
20 tot 30 km	797.735	4,8%	232	124	356
> 30 km	13.333.580	79,5%	3.875	2.077	5.951
Totaal	16.776.630	100,0%	4.875	2.613	7.488

#### Opmerkingen:

\* De totale btw-opbrengsten over 2016 bedroegen 48.557 miljoen euro (Nationale Rekeningen 2016, pagina 25). Voor de verhouding tussen btw-inkomsten via het lage en het standaardtarief zijn we uitgegaan van de Sleuteltabel 2018.

\*\* Hierbij is geen rekening gehouden met de autonome ontwikkeling van btw-opbrengsten tussen 2016 en 2019. Bron: CBS (2013). *Bevolking en huishoudens; viercijferige postcode*, 1 januari 2013; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen waarbij de afstand tot de grens is berekend per postcodegebied: van het middelpunt van de postcode via de autoweg naar de dichtstbijzijnde landsgrens.



## Bijlage C: Nadere analyse prijsklassen Jumbo-filialen

Logistische regressieanalyse met hoge ten opzichte van lage/gemiddelde prijsklasse van Jumbo-filialen als afhankelijke variabele

Verklarende variabele	Effect	SE
Constante	0,060	0,134
Afstand tot grens België/Duitsland >30km	Ref.	Ref.
Afstand tot grens België >20km & <=30km	1,276*	0,573
Afstand tot grens België >10km & <=20km	0,462	0,414
Afstand tot grens België <=10km	1,606*	0,638
Afstand tot grens Duitsland >20km &	1,154*	0,499
Afstand tot grens Duitsland >10km &	2,102***	0,621
Afstand tot grens Duitsland <=10km	1,642**	0,524

Opmerkingen:

Bij de analyses zijn plaatsen als onderzoekseenheid gebruikt, omdat Jumbo over het algemeen één prijspeil hanteert voor de filialen binnen één plaats. Vanwege het kleine aantal plaatsen/filialen met een lage en gemiddelde prijsklasse zijn deze categorieën in de analyse samengevoegd (1=hoge prijsklasse). Robuustheidsanalyses met een ordinaal logistisch model, met controlevariabelen voor het aantal Jumbo's per plaats, of met een dummyvariabele voor plaats binnen Limburg, laten geen wezenlijk andere resultaten zien.

Bron: Consumentenbond (2018), *Overzicht van de prijsniveaus van Jumbo en Hoogvliet supermarkten in Nederland*; CBS (2014), *Afstanden van postcodes (4 cijfers) tot de grensovergang, berekend over de weg*; eigen berekeningen met \*=p<0,1; \*\*=p<0,01 \*\*\*=p<0,001.

## Bijlage D: Quick scan grenseffecten – Verhoging lage btw-tarief

### Dossier

Regeerakkoord: Verhoging BTW

### Datum

12 oktober 2017

### Kerngegevens

Regeerakkoord	Vertrouwen in de toekomst
Presentatie Regeerakkoord	Dinsdag 10 oktober 2017
Kabinetsperiode	2017 – 2021
Naam Kabinet	Rutte III
Partijen Kabinet	VVD, CDA, D66 en ChristenUnie

Het Regeerakkoord kent uiteenlopende maatregelen. In het kader van deze ITEM Quick Scan is ervoor gekozen de verhoging van het lage BTW tarief van 6% naar 9% te bespreken.

### Selectie documenten

- [Regeerakkoord](#)
- [Eindverslag Informatie Zalm](#)
- [CPB - Analyse economische en budgettaire effecten regeerakkoord](#)

## Korte toelichting

De BTW is een indirecte belasting en wettelijk geregeld in de [Wet op de omzetbelasting 1968](#). Ten aanzien van de tarieven moet ingevolge artikel 9 van deze Wet een onderscheid worden gemaakt tussen drie tarieven, te weten:

1. **Het hoge tarief => 21% (Sinds 1 oktober 2012; hiervoor 19%)**
2. **Het lage tarief => 6%**
3. **Nihil => 0%**

**Het lage tarief, de 6%, wordt ingevolge het Regeerakkoord verhoogd naar 9%. Dit betekent dat onder meer de dagelijkse boodschappen, medicijnen, boeken, (medische) hulpmiddelen, tickets voor dierentuinen/attractieparken/bioscopen/musea, kunstvoorwerpen en een bezoekje aan de kapper of fietsenmaker duurder worden. De gehele lijst kan worden geraadpleegd via [Lijst I](#) behorende bij de Wet op de omzetbelasting 1968.**

## Selectie nieuwsartikelen

- [Accountant - Belastingmaatregelen in regeerakkoord \(10/10/2017\)](#)
- [SConline - Regeerakkoord: Het venijn zit in de staart \(10/10/2017\)](#)
- [Taxence - Fiscale plannen regeerakkoord \(10/10/2017\)](#)
- [Taxlive - Regeerakkoord: Het venijn zit in de staart \(10/10/2017\)](#)
- [Provincie Limburg - Regeerakkoord: Limburg ziet kansen voor samenwerking \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Limburgse Kamerleden blij met regeerakkoord: 'Veel Limburg' \(10/10/2017\)](#)

- [1limburg - Nieuwe kabinet: Werken over grens moet makkelijker \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Regeerakkoord: Verbod op criminele motorbendes \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - 'Limburg eindelijk erkend als grensregio' \(10/10/2017\)](#)
- [1limburg - Gouverneur ziet kansen voor Limburg in regeerakkoord \(10/10/2017\)](#)

## Grenseffecten

De nationale wetgeving ten aanzien van dit dossier heeft verschillende grenseffecten. Een selectie:

- Het invoeren van de verhoging van het lage BTW tarief werkt belemmerend voor de economische groei van de grensregio
- Het vestigingsklimaat voor ondernemingen in de Nederlandse grensstreek (waaronder Limburg) wordt versoberd
- De concurrentie tussen de Nederlandse ondernemingen en de Belgische en Duitse ondernemingen nemen toe
- Meer Nederlanders zullen vaker de grens oversteken (naar België en/of Duitsland)
- Belgen en Duitsers zullen minder vaak de grens oversteken (naar Nederland)

Deze grenseffecten worden nader uitgewerkt in de ITEM Quick Scan.

**Let op:** Dit dossier maakt onderdeel uit van de ITEM Quick Scan.

## Opmerkingen

## Beoordeling grenseffecten

Geef in de onderstaande tabel aan hoe belangrijk u de kwestie vindt waarover in de linkerkolom een vraag wordt gesteld door op dezelfde regel rechts het vakje in te vullen dat het meest met uw mening overeenkomt.

Vraag	Korte toelichting	Mate van belangrijkheid			
		Relevant	Neutraal	Irrelevant	N.v.t.
<b>Algemeen</b>					
Micro-Macro Niveau: In welke mate heeft het dossier effecten op een kleine of grote groep burgers/ondernemingen, etc. in Limburg?	Het dossier heeft in grote mate invloed op een grote groep burgers en ondernemingen in Limburg, omdat Limburg veel grensoverschrijdende consumenten kent.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geografisch: In welke mate heeft het dossier effect op grensstreken in Limburg?	Het dossier heeft in grote mate effect op de grensstreken in Limburg, omdat in Limburg veel grensarbeid voor komt en deze grensarbeiders en andere consumenten grensoverschrijdend winkelen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Europese integratie					
In welke mate heeft het dossier effect op vrijheden van personen, goederen, diensten, en/of kapitaal?	Het dossier heeft in grote mate effect op (voornamelijk) de vrijheid van kapitaal, omdat naar verwachting meer Nederlanders 'even' de grens over te gaan om bijvoorbeeld boodschappen te doen en tegelijkertijd het ook voor buitenlanders duurder wordt om 'even' de grens over te gaan om bijvoorbeeld boodschappen te doen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In welke mate heeft het dossier effect op het Europees Burgerschap?	Het dossier heeft in beginsel geen gevolgen voor het Europees Burgerschap.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
In welke mate heeft het dossier effect op de goede verhoudingen van Limburg met de burens over de grens?	Het dossier heeft in beginsel geen gevolgen voor de goede verhoudingen van Limburg met de burens over de grens.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Grensoverschrijdende regionale concurrentiekracht					
In welke mate heeft het dossier effect op de socio-economische situatie van de grensregio (werkloosheid, economische groei, milieu)?	Het dossier heeft (in grote mate) gevolgen voor de socio-economische situatie van de grensregio, omdat het dossier enerzijds de economische groei doen inkrimpen (mensen zullen bijvoorbeeld minder snel 'even' de grens over gaan om daar te gaan winkelen) en kan anderzijds zorgen voor meer milieuvuiling omdat de verder (met de auto) zullen moeten reizen. Bovendien kan het verlies aan inkomsten ertoe leiden dat werkgevers werknemers moeten ontslaan.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier de grensarbeid/grensmobiliteit?	Indien minder mensen de grens over zullen gaan om bijvoorbeeld te gaan winkelen, zullen de winkeliers minder omzet/winst maken. Dit heeft vaak tot gevolg dat er moet worden gesneden in het personeelsbestand.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier het grensoverschrijdend ondernemen?	Buitenlandse ondernemers zullen minder snel geneigd zijn om over de grens te gaan ondernemen indien er minder (buitenlandse) klanten zullen komen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



In welke mate beïnvloedt het dossier Euregionale onderwijsactiviteiten?	Het dossier heeft in beginsel geen gevolgen voor de Euregionale onderwijsactiviteiten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier de afstemming rondom sociaal beleid, milieu en gezondheid in de grensregio?	Zie ook de voorgaande vragen. Het betreft een aaneenschakeling van gevolgen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
In welke mate beïnvloedt het dossier het vestigingsklimaat?	Zie ook de voorgaande vragen. Het betreft een aaneenschakeling van gevolgen.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Effecten op Grensoverschrijdende samenwerking en Euregionale cohesie</b>					
In welke mate beïnvloedt het dossier de samenwerking van overheden, Euregionale instellingen, ondernemingen, verenigingen, burgers, etc.?	Het dossier zal de samenwerking tussen overheden, Euregionale instellingen, ondernemingen, verenigingen, burgers, etc. Beïnvloeden, omdat door het dossier voornamelijk de overheden (althans de overheidsinstellingen) van de verschillende landen meer met elkaar samen zouden moeten werken op (o.a.) het gebied van het tegengaan van concurrentie.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

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

*Prof. dr. Maarten Vink*

*Johan van der Valk*

*Sem Duijndam*

### Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	48
2. Doelstellingen en methoden van het onderzoek.....	49
2.1 Thema's en indicatoren: waarom de 90%-regeling belangrijk is en meting van de effecten ervan .....	49
2.2 Samenvatting van de ex-ante beoordeling van vorig jaar .....	51
2.3 Een voorlopige ex-post beoordeling.....	51
3. Gegevens en methode .....	52
3.1 Gegevens en definities.....	52
3.2 Wijzigingen in gegevens ten opzichte van het vorige rapport.....	53
4. Empirische analyse.....	54
4.1 Algemeen overzicht van niet-ingezetenen in Nederland .....	54
4.2 Niet-ingezetenen in grensregio's .....	57
4.3 Een voorlopige ex-post beoordeling: door de tijd heen veranderende trend?.....	58
5. Conclusie, beperkingen en toekomstig onderzoek.....	59
5.1 Conclusie .....	59
5.2 Beperkingen .....	59
5.3 Wat is de volgende stap? .....	60
Appendix .....	62

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

### 1. Inleiding

De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (hierna: KBB), die op 1 januari 2015 van kracht werd, bepaalt dat niet-ingezetene belastingplichtigen in Nederland in aanmerking kunnen komen voor dezelfde aftrekposten en belastingvoordelen als ingezetene belastingplichtigen, maar alleen als zij ten minste 90 procent van hun totale inkomen in Nederland verdienen. In het kader van de nieuwe regeling lopen niet-ingezetene werknemers het risico dat ze belastingvoordelen mislopen (bijv. hypotheekrenteaf trek voor een door de eigenaar bewoonde woning) als zij minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen en in hun woonland niet voldoende belastbaar inkomen hebben. Daarnaast kan de regeling met name van invloed zijn op grensarbeiders en kan deze nadelige economische gevolgen hebben als de niet-ingezetene werknemers er de voorkeur aan geven in een ander land te werken dan Nederland. In een dergelijk scenario moeten werkgevers in grensregio's zich zorgen maken, aangezien de meerderheid van niet-ingezetene werknemers werkzaam is in gebieden langs de Nederlandse grens.

In deze inventaris van de mogelijke effecten van de KBB richten we ons op de groep die werkzaam is in Nederland maar niet in Nederland woont omdat dit waarschijnlijk de grootste groep is waarop de regeling van invloed is. Deze effectenbeoordeling van de "90%-regeling" is een vervolg op de ex-ante effectenbeoordeling in de ITEM Grenseffectenrapportage 2017.<sup>72</sup> In vergelijking met de vorige beoordeling omvat zij een uitgebreide effectenanalyse met behulp van onderzoek naar de populatie van niet-ingezetene werknemers in Nederland tussen 2014 en 2016. Hiermee is deze populatie dus twee jaar vóór en twee jaar na de invoering van de KBB onderzocht. Deze voorbereidende ex-post analyse heeft tot doel trends te onderzoeken in de aantallen niet-ingezetene werknemers. Zo kan worden vastgesteld of er opmerkelijke veranderingen zijn opgetreden in de aantallen niet-ingezetene werknemers in Nederland en in de samenstelling van deze groep sinds de invoering van de 90%-regeling.

Dit dossier heeft de volgende structuur: In het eerste deel wordt het onderzoeksplan beschreven waarmee de gevolgen van de KBB bestudeerd worden. Dit deel beschrijft eerst de uitkomsten van de rapportage van vorig jaar. Vervolgens wordt uitleg gegeven over het onderdeel van het onderzoeksplan dat in dit dossier wordt uitgevoerd. Tenslotte geeft dit deel een overzicht van onderzoek dat nog op uitvoering wacht. Het tweede gedeelte van dit dossier beschrijft de gegevens en definities die worden gebruikt voor de empirische analyse. Het derde deel omvat de resultaten en een verklaring van de empirische analyse. Dit wordt gevolgd door een conclusie en een beschrijving van de beperkingen van dit onderzoek.

---

<sup>72</sup> Vink, M., van der Valk, J., Schaper, M., & Schmidt, L. (2017). Grenseffectenrapportage 2017, Dossier 6. ITEM

## 2. Doelstellingen en methoden van het onderzoek

### 2.1 Thema's en indicatoren: waarom de 90%-regeling belangrijk is en meting van de effecten ervan

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

Zowel het keuzestelsel als de KBB vormen een reactie op het arrest *Schumacker* van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). De prejudiciële beslissing van het HvJ in de zaak *Schumacker* verplicht EU lidstaten ertoe buitenlandse belastingplichtigen die hun gehele of nagenoeg gehele inkomen in Nederland verwerven dezelfde persoonlijke aftrekposten te laten genieten als binnenlandse belastingplichtigen.<sup>73</sup> Na het oordeel van het HvJEU dat het genieten van deze persoonlijke voordelen, zoals vereist door de EU-wetgeving, niet afhankelijk mag worden gemaakt van het al dan niet uitoefenen van een optie door de belastingplichtige,<sup>74</sup> heeft de Nederlandse wetgever het keuzestelsel afgeschaft en vanaf 2015 een verplichte inkomensgrens van 90% ingesteld om te komen tot een herdefiniëring van de doelgroep die de voordelen van de *Schumacker*-doctrine geniet. Dit is aantoonbaar in tegenspraak met het oorspronkelijke standpunt van de wetgever bij de introductie van de *Nederlandse Wet Inkomstenbelasting 2001*, alsook met jurisprudentie van het HvJ, waarin het hof een arbitraire drempel voor het definiëren van het totale inkomen van buitenlandse belastingplichtigen expliciet afkeurt.<sup>75</sup> In februari 2017 wees het HvJEU op verzoek van de Hoge Raad een prejudicieel arrest in de zaak X, ook wel bekend als 'de Spaanse voetbalmakelaar'.<sup>76</sup> In deze zaak oordeelde het HvJEU dat deze ingezetenen belastingplichtige in Spanje, die 60% van zijn totale inkomen in Nederland verwierf en 40% in Zwitserland, in aanmerking kwam voor Nederlandse hypotheekrente-aftrek. Het HvJEU-arrest betwist daarmee de door de wetgever gehanteerde definitie van de *Schumacker*-doctrine voor zelfstandigen, omdat dit arrest het genieten van persoonlijke fiscale voordelen niet afhankelijk maakt van het al dan niet voldoen aan een bepaalde inkomensgrens, maar laat afhangen van de vraag of deze voordelen kunnen worden genoten in het woonland. Indien het woonland niet in staat is deze voordelen toe te kennen (mogelijk omdat een onvoldoende deel van het inkomen daar belastbaar is), zo besloot het HvJEU, dient de lidstaat waar de belastingplichtige niet ingezetenen is deze voordelen toe te kennen naar rato van de inkomsten die de niet-ingezetenen belastingplichtige in dat land verworven heeft. De Hoge Raad nam dit besluit over in een arrest van mei 2017 en verwees de zaak terug naar een lagere rechtbank.<sup>77</sup> Tijdens het samenstellen van deze

<sup>73</sup> HvJEU 14 februari 1995, zaak 279/93 (*Schumacker*), Jur. 1995, blz. I-225.

<sup>74</sup> HvJEU 18 maart 2010, zaak-440/08 (Gielen), NTFR 2010/795, Jur. 2010, blz. I-2323.

<sup>75</sup> HvJEU 10 mei 2012, zaak C-39/10 (Commissie v. Estland), NTFR 2012/1371; HvJEU 09 februari 2017, zaak C-283/15 (X).

<sup>76</sup> HvJEU 09 februari 2017, zaak C-283/15 (X). Zie ook H. Arts and J. Korving, De kwalificerende buitenlandse belastingplicht van art. 7.8 IB en het EU-recht. In: Grenseffectenrapportage 2016, Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility/ITEM, pp. 188-198.

<sup>77</sup> Hoge Raad, 12 mei 2017, zaak 13/03468, ECLI:NL:HR:2017:848.

rapportage (1 augustus 2018) was het nog onduidelijk hoe de Nederlandse overheid dit besluit gaat uitvoeren, mogelijk via een herziening van de KBB.

**Tabel 1: Uitgangspunten, benchmarks en indicatoren voor de evaluatie van de effecten van de KBB op de sociaal-economische ontwikkeling**

Thema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Sociaal-economische ontwikkeling	Vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU)  Vrijheid van vestiging (voor zelfstandigen) (artikel 49 VWEU)  Grensoverschrijdende mobiliteit als stimulans voor sociaal-economische ontwikkeling, vooral in de grensregio's.	De situatie op 1 januari 2015, toen de KBB werd geïntroduceerd.	(dit effectenonderzoek)  Het aantal niet-ingezetenen werknemers in Nederland voor/na de introductie van de KBB.  De verschillende effecten naar nationaliteit en arbeidssector.  (in toekomstige effectenstudies)  De verschillende effecten op personen met fulltime / parttime werk en zelfstandigen.  Individuele mobiliteits- en arbeidstrajecten.

Naast de duidelijke juridische implicaties ten aanzien van de beginselen van Europese integratie, onderzoeken we in deze rapportage tevens de effecten van de KBB op de sociaal-economische ontwikkeling (zie tabel 1). Vooral in het buitenland verblijvende (d.w.z. niet-ingezetenen) Nederlandse onderdanen die in Nederland werken kunnen hiervan negatieve gevolgen ondervinden, aangezien zij waarschijnlijk op de hoogte zijn van de Nederlandse belastingwetgeving. Het is denkbaar dat een Nederlands staatsburger een pand in zijn/haar woonland heeft gekocht in de veronderstelling hiervoor evenveel hypotheekrenteaftrek te zullen genieten als binnenlandse belastingplichtigen, ook wanneer hij/zij minder dan 90 procent van zijn inkomsten in Nederland verwerft. In deze situatie is echter per 1 januari 2015 verandering gekomen, waardoor personen die minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verwerven niet langer profiteren van deze aftrekposten terwijl zij wel loonbelasting betalen. Het HvJEU beschouwt deze wet als een schending van het recht op vrije vestiging van zelfstandige ondernemers (art. 49 VWEU).<sup>78</sup>

De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (de 90%-regeling) heeft waarschijnlijk een negatief effect op de arbeidsmobiliteit in de grensregio's en op de aantallen niet-ingezetenen werknemers. Dit is

<sup>78</sup> HvJEU 16 oktober 2008, zaak C-527/06 (Renneberg), NTFR 2008/2144, Jur. 2008, I-7735

problematisch omdat veel werkgevers profiteren van arbeidsmobiliteit binnen de EU om arbeidstekorten of tekorten aan vaardigheden op te lossen. De verwachting is dat werkgevers meer prikkels zullen moeten bieden om ervaren en geschoolde niet-ingezeten werknemers voor hun bedrijf te behouden, omdat de indirecte kosten voor een aantal niet-ingezetenen zullen stijgen onder de nieuwe regeling.

## **2.2 Samenvatting van de ex-ante beoordeling van vorig jaar**

Om een schatting te maken van de mogelijke grenseffecten van de KBB, bevatte de rapportage van vorig jaar een analyse van de populatie van niet-ingezeten werknemers in Nederland sinds 1 december 2014. Daaruit bleek dat er op dat moment 131.200 werknemers in Nederland werkten zonder er te wonen. Het merendeel van deze 'niet-ingezeten werknemers' was woonachtig in België, Duitsland en Polen en in het bezit van de Belgische, Nederlandse, Duitse of Poolse nationaliteit. Duitse en Belgische niet-ingezetenen werkten doorgaans fulltime in Nederland, terwijl Poolse werknemers vaak in deeltijd werkten. De verwachting was dat deeltijdwerkers waarschijnlijk in mindere mate zouden voldoen aan de KBB dan voltijdwerkers, wellicht omdat ze een andere bron van inkomsten elders moeten aanboren om hun financiële verplichtingen na te komen. Als de KBB effect heeft op de arbeidsmobiliteit, is dit effect waarschijnlijk verschillend per sector. Uit de rapportage blijkt dat de commerciële dienstensector wellicht het meest kwetsbaar is voor de gevolgen van de KBB, aangezien daar de meeste niet-ingezeten werknemers werkzaam waren (65,2%). Tenslotte bleek de bezorgdheid over de effecten van de KBB het hoogst in de Nederlandse grensregio's, aangezien het merendeel van de niet-ingezeten werknemers (63,4%) werkzaam was in de 14 COROP-gebieden langs de Duits-Nederlandse en Belgisch-Nederlandse grens. Als deze niet-ingezeten werknemers zouden beslissen Nederland te verlaten en in een ander land te gaan werken vanwege de KBB, zou dit nadelige economische gevolgen kunnen hebben voor deze grensregio's.

## **2.3 Een voorlopige ex-post beoordeling**

De beoordeling van dit jaar is een replicatie en uitbreiding van die van vorig jaar en vormt een voorlopige ex-post effectenbeoordeling van de KBB op basis van een analyse van de periode 2013-2016. De eerste stap na het verslag van vorig jaar is het ontwikkelen van een uitgebreidere ex-ante benadering door raming van het aantal niet-ingezeten werknemers in Nederland en hun kenmerken voor de jaren 2013 en 2014. Dit zijn de laatste jaren voorafgaand aan de wetswijziging van 1 januari 2015, waarin de status van de kwalificerende buitenlandse belastingplichtige ingevolge artikel 7.8 van de Nederlandse wet op de inkomstenbelasting 2001 werd herzien. Deze raming geeft aan hoeveel personen en welke demografische subgroepen waarschijnlijk getroffen worden door de wetswijziging. Daarnaast maakt zij analyse mogelijk van relevante trends van vóór de invoering van de KBB. Bovendien dient de raming als een nulmeting waartegen de statistieken van de ex-post evaluatie kunnen worden afgezet.

Diezelfde ramingstechniek kan vervolgens worden toegepast op de jaren 2015 en 2016, de meest recente jaren na invoering van de KBB waarover het CBS gegevens heeft (toekomstige analyses kunnen een groter aantal jaren beslaan). De uitkomsten hiervan kunnen dan dienen als een voorlopige ex-post analyse van de gevolgen van de 90%-regeling. Zo bieden zij niet alleen een indruk van de mogelijke, maar ook van de *werkelijke* effecten van de wetgeving. Dit is mogelijk door de trends in het aantal niet-ingezeten werknemers in de periode vóór de wetgeving van kracht werd (2013, 2014) te

vergelijken met de ontwikkelingen na de inwerkingtreding (2015, 2016). De verwachting is dat de 90%-regeling het niet-ingezeten werknemerschap in Nederland minder aantrekkelijk maakt. Deze analyse laat dus zien of het aantal niet-ingezeten werknemers (relatief gezien) daalt sinds 2015. Meer in het algemeen kunnen wij de ontwikkelingen in de tijd waarnemen van de aantallen niet-ingezeten werknemers in Nederland en hun (demografische) kenmerken. Het doel van de ex-post beoordeling is na te gaan of er sprake is van een trendbreuk sinds de invoering van de 90%-regeling.

### 3. Gegevens en methode

#### 3.1 Gegevens en definities

De datasets en definities die worden gebruikt in dit dossier zijn grotendeels dezelfde als die in de rapportage van vorig jaar<sup>79</sup>. Dit dossier gebruikt eveneens gegevens uit de *polisadministratie* in combinatie met gegevens uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) om niet-ingezeten werknemers te herkennen. Deze rapportage gebruikt echter gegevens over de gehele periode 2013-2016, in plaats van alleen over 2014. De *polisadministratie* bevat gegevens van werknemers in vaste dienst, d.w.z. op wier maandsalaris werkgevers loonheffing inhouden. De GBA bevat juist persoonlijke gegevens, zoals woonadres, leeftijd en geslacht van iedereen die in een Nederlandse gemeente ingeschreven staat en woont. Door het koppelen van deze datasets kan dus het aantal niet-ingezeten werknemers worden vastgesteld. De definitie van een niet-ingezeten werknemer is: iemand die in Nederland loonbelasting betaalt maar er niet woont. Het betreft dus personen die wel zijn opgenomen in de *polisadministratie* maar niet zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie (zie het verslag van vorig jaar voor een uitgebreidere beschrijving van deze datasets en de operationalisering van niet-ingezeten werknemers). Het koppelen van deze datasets maakt het ook mogelijk een aantal achtergrondkenmerken van deze populatie te analyseren. Er zijn gegevens beschikbaar over geslacht, leeftijd<sup>80</sup>, woonland, nationaliteit, arbeidssector en 'werkregio', d.w.z. het gebied waarin een niet-ingezeten werknemer werkzaam is.

De achtergrondkenmerken zijn als volgt geconceptualiseerd: nationaliteit verwijst naar het land waarvan de niet-ingezeten werknemer staatsburger is, terwijl woonland eenvoudigweg wordt gedefinieerd als het land waar de niet-ingezeten werknemer woont. De meeste niet-ingezetenen zijn Belgen, Nederlanders, Duitsers of Polen en zij wonen in België, Duitsland of Polen. De statistieken in de empirische analyse (zie verderop) hanteren dan ook deze categorieën. De categorie "overige" omvat daarbij alle andere nationaliteiten of woonlanden. In navolging van de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (NACE), worden niet-ingezetenen ook ingedeeld naar arbeidssector. Banen worden toegewezen in NACE en vervolgens geaggregeerd in vier sectoren: (1) landbouw, (2) industriële banen, bijv. in de textielproductie, (3) commerciële dienstverlening in de particuliere sector (zoals bankwezen, handel of marketing), alsmede de (4) publieke en sociale diensten, waaronder banen in het onderwijs en de verpleging. Daarnaast worden grensregio's in deze rapportage gedefinieerd als de Nederlandse NUTS3/COROP-gebieden die direct langs de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grens liggen. Nederland telt 40 COROP-gebieden, waarvan 14 grensregio's. Vijf daarvan bevinden zich langs de Belgische grens

---

<sup>79</sup> Vink, M., van der Valk, J., Schaper, M., & Schmidt, L. (2017). Grenseffectenrapportage 2017, Dossier 6. ITEM

<sup>80</sup> De analyse maakt geen gebruik van gegevens over de verdeling van niet-ingezeten werknemers over leeftijdsgroepen, aangezien deze slechts voor gemiddeld 33 procent van de onderzoekspopulatie beschikbaar waren.

(Zeeuwsch-Vlaanderen, Overig Zeeland, West-Noord-Brabant Midden-Noord-Brabant Zuidoost-Noord-Brabant), zeven langs de Duitse grens (Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe, Noord-Overijssel, Twente, Achterhoek, Arnhem/Nijmegen, Noord-Limburg) en twee grenzen aan België en aan Duitsland tegelijk (Midden-Limburg en Zuid-Limburg). Onze definitie van grensregio betreft alleen Nederland en dus niet de Duitse of Belgische NUTS3-gebieden die een grens met Nederland delen. Deze informatie is nog steeds niet beschikbaar omdat de gegevens over niet-ingezetene werknemers alleen hun woonland omvatten en niet hun exacte woonadres buiten Nederland.

### **3.2 Wijzigingen in gegevens ten opzichte van het vorige rapport**

De gegevens die in deze beoordeling worden gebruikt zijn niet helemaal dezelfde als die in het vorige onderzoek naar de grenseffecten van de kwalificerende buitenlandse belastingplicht. Dat heeft meerdere redenen: Ten eerste hanteert het CBS een nieuwe methodiek voor het vaststellen van de plaats waar werknemers werken: de 'werkregio'. Hierdoor verandert dus mogelijk het vastgestelde aantal niet-ingezetene werknemers in grensregio's, een van de belangrijkste statistieken in onze analyse. Deze gewijzigde methodiek wordt met terugwerkende kracht toegepast tot 2014. De oude methodiek blijft dus in gebruik voor de jaren vóór 2014. Als gevolg hiervan zijn alle veranderingen in de 'werkregio' van niet-ingezetene werknemers tussen 2013 en 2014 ofwel toe te schrijven aan daadwerkelijke veranderingen, ofwel aan veranderingen in de methodiek. Daarom moeten zij omzichtig worden behandeld.

Ten tweede liggen de datasets van het CBS niet vast; zij worden voortdurend bijgewerkt als er nieuwe informatie beschikbaar is. Dit kan leiden tot discrepanties wanneer hetzelfde jaar op twee verschillende momenten wordt geanalyseerd. In ons geval werd het jaar 2014 geanalyseerd in het verslag van vorig jaar én in het huidige rapport. We verwachten dan ook dat de uitkomsten voor dat jaar (2014) iets zullen verschillen, omdat de gegevens in de huidige dataset actueler zijn dan die in de dataset van vorig jaar.

Ten derde richten bureaus voor de statistiek zich bij het verzamelen en analyseren van hun gegevens doorgaans op mensen binnen hun respectieve landsgrenzen. Het verzamelen van statistische gegevens over het woonland van niet-ingezetene werknemers is nieuw en vormt dus een behoorlijke uitdaging. Aangezien de methodiek voor het verzamelen van deze statistieken voortdurend wordt verfijnd, is het niet verwonderlijk dat enige discrepantie kan optreden tussen de uitkomsten van de huidige analyse en van die van vorig jaar.

Tenslotte zijn er, in tegenstelling tot in het vorige verslag, geen gegevens beschikbaar over de arbeidssituatie van niet-ingezetene werknemers. Dit betekent dat wij niet kunnen beoordelen of een niet-ingezetene werknemer parttime of fulltime werkt. Bij gebrek aan bruikbare fiscale gegevens (zie paragraaf 4.2 voor meer informatie hierover), kunnen de gegevens over de arbeidssituatie een eerste indicatie geven van het aantal niet-ingezetene werknemers dat minder dan 90% van hun inkomen in Nederland verwerft. De verwachting is immers dat deeltijdwerkers in mindere mate aan de 90%-regeling zullen voldoen dan voltijdwerkers, omdat ze mogelijk nog een andere bron van inkomsten in een ander land moeten genereren om hun financiële verplichtingen na te komen. Deze gegevens zijn niet beschikbaar omdat het onmogelijk bleek deze nog vóór publicatie van deze rapportage aan te leveren en aan de nieuwe database toe te voegen. De verwachting is dat ze spoedig in de database

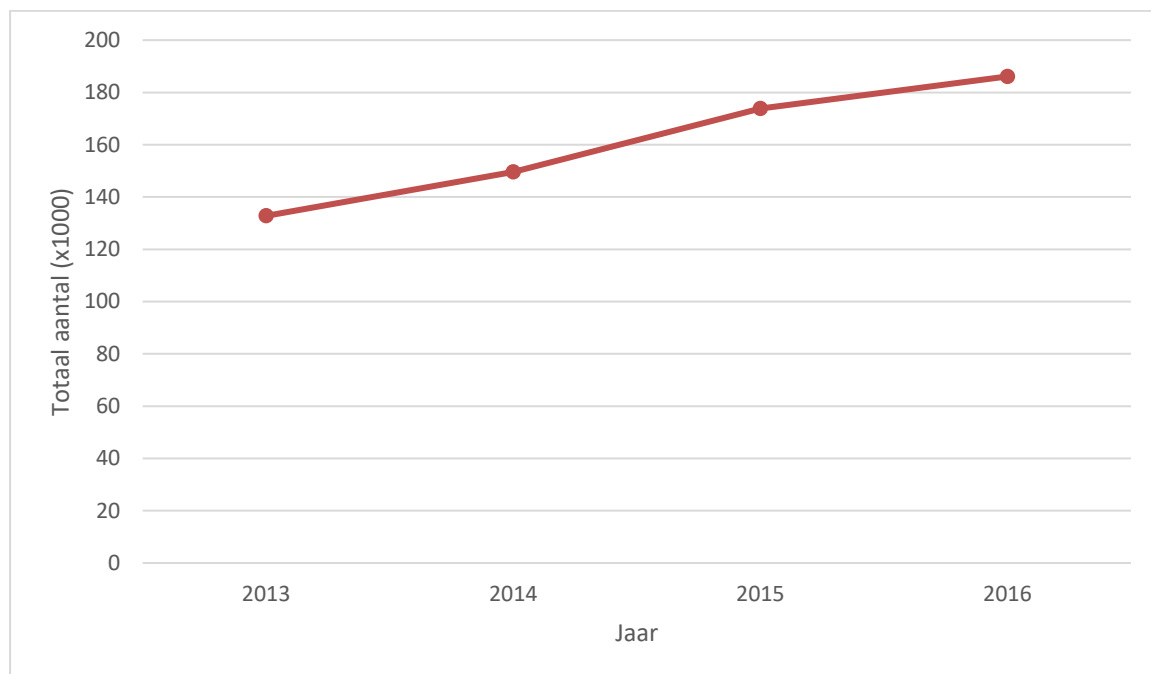


zullen worden opgenomen en daarmee beschikbaar zullen komen voor analyse in toekomstig onderzoek.

#### 4. Empirische analyse

Dit hoofdstuk bevat een uitgebreide ex-ante en een voorlopige ex-post beoordeling van de effecten van de KBB op niet-ingezetene werknemers in Nederland. Speciale nadruk ligt daarbij op de Nederlandse grensregio's, omdat deze het meest afhankelijk zijn van niet-ingezetene werknemers en daarom het meest beducht zouden moeten zijn voor de mogelijke negatieve effecten van de regeling voor de arbeidsmobiliteit van niet-ingezetene werknemers. In dit hoofdstuk wordt eerst een algemeen overzicht gegeven van niet-ingezetene werknemers in Nederland en vervolgens ingezoomd op de grensregio's.

**Figuur 1: Aantal niet-ingezetene werknemers in de jaren 2013-2016**



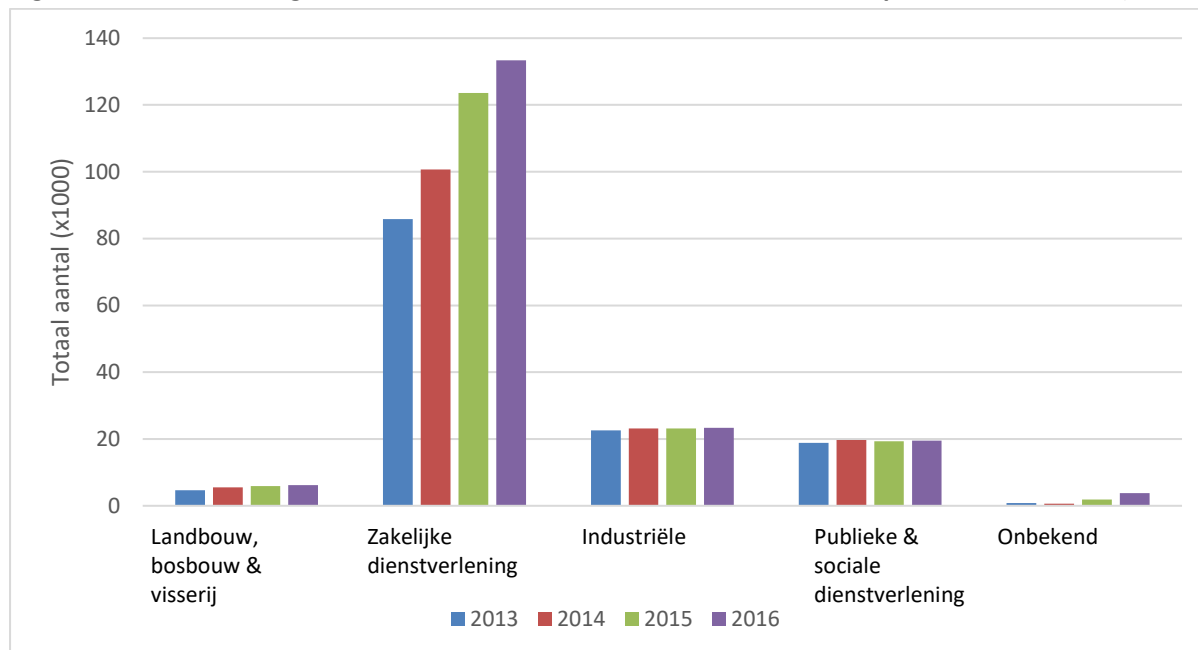
Bron: CBS

##### 4.1 Algemeen overzicht van niet-ingezetene werknemers in Nederland

Figuur 1 geeft een overzicht van het aantal niet-ingezetene werknemers in Nederland over de jaren 2013-2016. De exacte cijfers staan in tabel 2, waarin tevens de nationaliteit en het woonland van de niet-ingezetene werknemers zijn opgenomen. Figuur 1 laat zien dat het aantal niet-ingezetene werknemers aanzienlijk is toegenomen in de periode 2013-2016. Terwijl het aantal niet-ingezetene werknemers nauwelijks boven 130.000 uitkwam in 2013, was dit in 2016 toegenomen tot ruim 185.000, een stijging van 40% binnen slechts vier jaar. Deze stijging is echter vooral te danken aan de grote toestroom van Poolse niet-ingezetene werknemers in deze periode. Tabel 3 laat zien dat het aantal niet-ingezetene Poolse werknemers met 36.500 toenam van 45.800 in 2013 naar 82.300 in 2016. Hiermee vormen zij verreweg de grootste groep niet-ingezetene werknemers in Nederland. Deze

werknemers wonen veelal in Polen (77.200 van de in totaal 82.300 Poolse niet-ingezetenen in 2016). Enkele duizenden van hen wonen echter in Duitsland. Daarnaast nam ook het aantal niet-ingezetenen met een andere nationaliteit dan de Belgische, Nederlandse, Duitse of Poolse aanzienlijk toe in de periode 2013-2016 (van 11.800 tot 26.000). De meeste van hen wonen in een ander buitenland dan België, Duitsland of Polen. Hoe interessant deze resultaten ook zijn, de verwachting is dat deze werknemers doorgaans slechts tijdelijk in Nederland zullen werken, vooral zij die in Polen wonen.<sup>81</sup>

**Figuur 2: Aantal niet-ingezetenen werknemers naar arbeidssector over de periode 2013-2016 (x1000)**



Bron: CBS

**Tabel 2: Aantal niet-ingezetenen werknemers naar woonland en nationaliteit, 2013-2016 (x1000)**

Land van verblijf			2013	2014	2015	2016
België	Nationaliteit	BE	13,9	14,1	14,2	14,7
		DE	0,2	0,2	0,2	0,2
		NL	20,9	21,1	21,0	21,1
		PL	0,3	0,3	0,3	0,4
		Overige	1,2	1,4	1,4	1,5
	Totaal		36,6	37,1	37,2	37,9
Duitsland	Nationaliteit	DE	15,4	14,2	14,3	13,9
		NL	15,8	16,1	16,3	16,4
		PL	2,7	2,8	4,1	4,6
		Overige	1,8	1,9	2,0	2,8
	Totaal		35,8	35,1	36,9	37,8

<sup>81</sup> CBS. (2018, mei). "Third of Polish workers still here after 5 years." Opgehaald op: <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2018/18/third-of-polish-workers-still-here-after-5-years>.

Polen	Nationaliteit	DE	0,9	0,9	0,9	0,8
		NL	0,9	0,9	1,1	1,2
		PL	42,8	53,9	71,5	77,2
		Overige	0,5	0,6	0,4	0,4
	Totaal		45,0	56,3	73,9	79,5
Overige	Nationaliteit	NL	3,4	4,2	4,1	4,4
		PL	0,1	0,1	0,1	0,1
		Overige	11,8	16,7	21,4	26,0
	Totaal		15,4	21,2	25,9	30,8
Totaal	Nationaliteit	BE	14,1	14,2	14,4	14,9
		DE	16,6	15,5	15,5	15,1
		NL	41,0	42,4	42,6	43,1
		PL	45,8	57,0	76,0	82,3
		Overige	15,3	20,5	25,2	30,7
	Totaal		132,8	149,6	173,8	186,1

Bron: CBS

We verwachten dat deze niet-ingezetenen werknemers, die dagelijks naar Nederland forenzen, in België of Duitsland wonen omdat deze landen direct aan Nederland grenzen. De sterk stijgende trend in het aantal niet-ingezetenen werknemers in Nederland kan in deze landen niet worden waargenomen. Het aantal niet-ingezetenen werknemers dat woonachtig is in België en Duitsland nam slechts licht toe: van 36.600 naar 37.900 in België en van 35.800 naar 37.800 in Duitsland. Zoals te verwachten, wonen Belgische werknemers die in Nederland werken zonder er te wonen hoofdzakelijk in België en Duitse werknemers die in Nederland werken zonder er te wonen voornamelijk in Duitsland. Het aantal niet-ingezetenen werknemers met de Belgische nationaliteit steeg in Nederland van 14.100 tot 14.900 in de periode 2013-2016, terwijl het aantal niet-ingezetenen werknemers met de Duitse nationaliteit een daling liet zien van 16.600 in 2013 tot 15.100 in 2016. De eerder beschreven toename van het aantal niet-ingezetenen werknemers dat in Duitsland woont is een gevolg van de stijging van het aantal werknemers met de Poolse of een andere nationaliteit: deze toename compenseert de afname in het aantal werknemers met de Duitse nationaliteit. Niet-ingezetenen van Nederland blijken veelal in België of Duitsland te wonen. Het aantal niet-ingezetenen werknemers in Nederland nam toe van 41.000 in 2013 naar 43.100 in 2016.

Naast woonland en nationaliteit zijn ook andere kenmerken van niet-ingezetenen werknemers het onderzoeken waard. Wanneer we naar geslacht kijken (zie daarvoor tabel A.1 van de appendix), dan zien we dat gemiddeld tweederde van de niet-ingezetenen man is, tegenover eenderde vrouw. Deze verhouding is nagenoeg gelijk gebleven in de periode 2013-2016. Desalniettemin zijn er verschillen per woonland. In België is de verhouding tussen mannen en vrouwen meer in balans, terwijl het percentage mannelijke niet-ingezetenen werknemers in de categorie 'overige' landen nog hoger ligt.

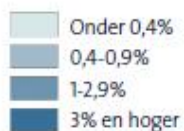
Figuur 2 geeft een overzicht van de sectoren waarin niet-ingezetenen werkten in de jaren 2013-2016. Tabellen A.2 t/m A.5 bevatten de exacte cijfers, evenals een opsplitsing naar de nationaliteit van de niet-ingezetenen werknemers. De meeste niet-ingezetenen werknemers werken in de commerciële dienstverlening. Zij hebben hoofdzakelijk de Poolse nationaliteit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het aantal niet-ingezetenen dat werkzaam is in de commerciële sector sterk is toegenomen sinds 2013

(van 85.800 tot 133.300 in 2016) Deze stijging komt overeen met de forse toename van het aantal Poolse niet-ingezetenen tijdens diezelfde periode. Het aantal niet-ingezetenen dat werkzaam is in de industrie of de publieke en sociale dienstverlening ligt vrijwel constant rond 20.000. Beide sectoren nemen voornamelijk Nederlandse staatsburgers in dienst, hoewel er ook een aanzienlijk aantal Belgen en Duitsers in deze sectoren werkzaam is. In de landbouw, bosbouw en visserij werken maar weinig niet-ingezetenen. Daarin zijn ook geen opmerkelijke veranderingen waarneembaar. Het is daarnaast belangrijk op te merken dat het CBS alleen gegevens van geregistreerde niet-ingezetenen verzamelt. Het aantal niet-geregistreerde, niet-ingezeten werknemers ligt in de landbouw, visserij en bosbouw mogelijk veel hoger.

#### 4.2 Niet-ingezeten werknemers in grensregio's

Meer dan de helft van de niet-ingezeten werknemers werkt in grensregio's. De meeste van hen wonen in België of Duitsland (zie tabel A.7 in de bijlage). Zoals verwacht wonen veruit de meeste niet-ingezeten werknemers in regio's langs de Duitse grens in Duitsland en in regio's langs de Belgische grens in België. Regio's die grenzen aan België en Duitsland tegelijk (Midden-Limburg en Zuid-Limburg) hebben, naast een aanzienlijk aantal Duitse ingezetenen, vooral Belgische ingezetenen in dienst. Het merendeel van de Poolse niet-ingezeten werknemers werkt in de andere Nederlandse COROP/NUTS3-gebieden. Hun aandeel in het totale aantal niet-ingezetenen in de grensregio's is echter ook aanzienlijk toegenomen.

**Afbeelding 1: Niet-ingezeten werknemers die in België of Duitsland wonen naar NUTS3/COROP-gebied, als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking voor het jaar 2016**



*Opmerking: Van ongeveer 25%-30% van de werknemers is niet bekend in welke COROP-regio ze werken. Deze percentages zijn echter vergelijkbaar voor ingezetenen en niet-ingezetenen werknemers. Zij zullen dus hoogstwaarschijnlijk de werkelijkheid benaderen, al dient hierbij de nodige omzichtigheid te worden betracht.*

*Bron: CBS*

In deze rapportage richten we ons echter op Duitse en Belgische ingezetenen voor de beoordeling van de mogelijke effecten van de KBB op grensregio's, omdat zij in deze regio's nog steeds de grootste groep niet-ingezetenen vormen. Daarnaast forenzen ze meer op dagelijkse basis en hebben zij vaker arbeidscontracten voor de lange termijn. Tabel A.8 laat het aantal niet-ingezeten werknemers dat in België of Duitsland woont zien als percentage van de totale beroepsbevolking in de betreffende grensregio. Tabel A.9 doet hetzelfde voor alle Nederlandse COROP-gebieden. Afbeelding 3 is een kaart met alle Nederlandse COROP-gebieden op basis van dezelfde gegevens als tabel A.9. In de afbeelding worden alleen de gegevens voor 2016 weergegeven, omdat er in de loop van de tijd niet veel verandering plaatsvindt. Het is belangrijk op te merken dat het (afhankelijk van het jaar) voor 25%-30% van de werknemers (nog) onbekend is in welke grensregio ze werken. Deze percentages zijn echter vergelijkbaar voor ingezetenen en niet-ingezetenen werknemers. Zij zullen dus hoogstwaarschijnlijk de werkelijkheid benaderen, al dient hierbij de nodige omzichtigheid te worden betracht. Voor niet-grensregio's geldt dat het aandeel Belgische en Duitse niet-ingezetenen werknemers nooit groter is dan 0,9% van de totale beroepsbevolking. In grensregio's vormen inwoners van Duitsland en België gemiddeld echter een veel groter aandeel van de totale beroepsbevolking. Dit geldt met name voor de regio's die zowel aan Duitsland als aan België grenzen. In Midden-Limburg woonde in 2016 3,6% van de beroepsbevolking in België of Duitsland, terwijl dit percentage in Zuid-Limburg 5,6% bedroeg. Voor Midden-Limburg bleven deze verhoudingen nagenoeg stabiel in de periode 2013-2016, terwijl Zuid-Limburg een lichte daling registreerde (vanaf 6,2% in 2013). In de andere grensregio's is ook niet veel variatie opgetreden in de loop van de tijd. Illustratief hiervoor is het percentage van niet-ingezetenen werknemers dat in België of Duitsland woont. Dit bleef in de periode 2013-2016 constant op 1% van de totale Nederlandse beroepsbevolking (zie tabel A.9).

#### **4.3 Een voorlopige ex-post beoordeling: door de tijd heen veranderende trend?**

Laten de cijfers die tot nu toe bekend zijn een verandering zien in de ontwikkeling en de groepssamenstelling van het aantal niet-ingezetenen werknemers in Nederland in de periode na de invoering van de KBB (2015-2016) in vergelijking met de periode daarvoor (2013-2014)? Allereerst zien wij een stijgende trend in het totale aantal niet-ingezetenen werknemers. Deze trend lijkt hardnekkig in de tijd en lijkt niet te zijn veranderd sinds de invoering van de KBB. Wat betreft de nationaliteit en arbeidssector van niet-ingezetenen zien wij ook een stevige trend gedurende de gehele periode 2013-2016; het aantal Poolse en "andere" staatsburgers neemt toe, evenals het aantal niet-ingezetenen dat in de commerciële dienstverlening werkt. De grensregio's vertonen ook geen significante veranderingen. In de twee grensregio's die aan zowel België als Duitsland grenzen en potentieel het meest getroffen worden door de KBB is het aandeel Belgische en Duitse ingezetenen als percentage van de totale beroepsbevolking nagenoeg gelijk over de periode 2013-2016. Waar Zuid-Limburg een lichte daling vertoont, delen andere grensregio's deze trend niet. Globaal genomen blijkt uit deze voorlopige ex-post beoordeling dat de KBB geen verstreckende gevolgen heeft voor het aantal niet-ingezetenen werknemers en de samenstelling van deze groep in Nederland en in de Nederlandse grensregio's. Deze beoordeling biedt ons echter geen mogelijkheid ons te richten op diegenen die waarschijnlijk de meeste invloed van de KBB ervaren: zij die minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verwerven. Bovendien kunnen de mogelijke vertraagde effecten van de regeling nog niet worden beoordeeld, aangezien de beschikbare gegevens slechts reiken tot 2016. Deze beperkingen komen nader aan bod in de conclusie.

## 5. Conclusie, beperkingen en toekomstig onderzoek

### 5.1 Conclusie

Dit dossier beoordeelt de potentiële en (voorlopige) reële effecten van de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (de '90%-regeling') aan de hand van een overzicht van niet-ingezetenen werknemers in Nederland over de periode 2013-2016. Tussen 2013 en 2016 is het aantal niet-ingezetenen werknemers aanzienlijk toegenomen van ongeveer 133.000 tot ongeveer 186.000. Deze stijging is vooral te danken aan de grote toestroom van Poolse niet-ingezetenen werknemers. Het aantal Belgische, Nederlandse en Duitse niet-ingezetenen werknemers is vrijwel constant gebleven. De meeste niet-ingezetenen werknemers werken in de commerciële sector. Deze sector kent ook de grootste toename van niet-ingezetenen werknemers, hetgeen overeenkomt met het feit dat in deze sector de meeste Poolse werknemers werkzaam zijn. De meeste Belgische en Duitse niet-ingezetenen werken in de Nederlandse grensregio's. Vooral in de gebieden die aan België en Duitsland tegelijk grenzen werken relatief veel Belgische en Duitse ingezetenen op de totale beroepsbevolking. Deze gebieden zijn daarmee het meest kwetsbaar voor eventuele negatieve gevolgen van de KBB, aangezien niet-ingezetenen werknemers die minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verwerven ervoor zouden kunnen kiezen niet langer in deze regio's te werken. De eerste, voorlopige ex-post beoordeling in deze rapportage laat echter geen effecten van de KBB zien. Bestudering van de trends in de aantallen niet-ingezetenen werknemers en in de samenstelling van deze groep legt geen opmerkelijke verschillen bloot tussen de periode van vóór de invoering KBB (januari 2015) en de periode daarna.

### 5.2 Beperkingen

Deze rapportage is een eerste poging te komen tot een ex-post beoordeling van de effecten van de KBB. Onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de groep van niet-ingezetenen werknemers en hun achtergrondkenmerken heeft ons een beter beeld gegeven van de mogelijke en werkelijke gevolgen van deze wetgeving. Zonder inkomensgegevens is het echter onmogelijk precies vast te stellen hoe groot de groep is van niet-ingezetenen werknemers die naar verwachting wordt getroffen door de KBB (d.w.z. de groep die minder dan 90 % van hun totale inkomen in Nederland verwerft). Aangezien deze gegevens nog niet beschikbaar waren tijdens de voltooiing van deze rapportage, is het niet mogelijk de groep niet-ingezetenen werknemers die waarschijnlijk het meest getroffen wordt door de 90%-regeling volledig in kaart te brengen en zo te komen tot een volwaardige ex-post beoordeling op dit punt. De redenen hiervoor zijn grotendeels dezelfde als in de rapportage van vorig jaar. Zo zijn de belastingaangiftes nog steeds pas volledig afgehandeld tot en met het boekjaar 2014 en ontbreekt in de fiscale gegevens nog steeds een variabele die de exacte inkomenssituatie van niet-ingezetenen werknemers weergeeft. Deze informatie is nog niet beschikbaar omdat het proces van het verkrijgen, opschonen en analyseren van de gecombineerde gegevens uit de *polisadministratie* en de Gemeentelijke Basis Administratie (met de daaraan inherente terugkoppelingen) een aanzienlijke hoeveelheid tijd en middelen heeft gekost. Hierdoor was er onvoldoende tijd om de fiscale gegevens volledig en nauwkeurig te verwerken. Toekomstig onderzoek naar dit onderwerp zou moeten kunnen beschikken over de gecombineerde gegevens van de *polisadministratie* en de Gemeentelijke Basis Administratie.

Een andere belangrijke beperking van de huidige effectenbeoordeling en een vruchtbare richting voor toekomstig onderzoek, is dat we niet weten wat er precies gebeurt wanneer het aantal niet-ingezetenen

werknemers verandert, bijvoorbeeld wanneer de KBB daadwerkelijk zou leiden tot minder niet-ingezetenen werknemers. Is dit dan te wijten aan het feit dat er meer niet-ingezetenen werknemers naar Nederland zijn verhuisd of betekent het dat ze niet langer in Nederland werken? Dit laatste scenario zou problematisch zijn voor de Nederlandse grensregio's. Het eerstgenoemde scenario lijkt minder problematisch en zou zelfs economisch voordeel kunnen opleveren, zoals meer vraag naar woningen, meer besteding van inkomen in Nederland, enz. Hoewel vanuit het oogpunt van Europese integratie elk negatief effect op de mobiliteit van arbeid en huisvesting problematisch zou zijn, is het belangrijk de drijfveren achter de verandering in het aantal niet-ingezetenen werknemers te kennen om nauwkeurig te kunnen bepalen wat de KBB betekent voor grensregio's. Toekomstige studies dienen zich dus te richten op het precieze gedrag van niet-ingezetenen werknemers sinds de invoering van de KBB en dit te vergelijken met hun gedrag in de periode daarvoor.

### 5.3 Wat is de volgende stap?

Om deze beperkingen te adresseren en te komen tot een uitgebreidere ex-post beoordeling van de KBB, zijn wij van plan in vervolgrapportages de volgende stappen te ondernemen:

- *Samenvoegen van de datasets: het volgen van personen door de tijd heen.* Om individuele personen door de tijd heen te kunnen volgen en hun mobiliteits- en arbeidspad te kunnen analyseren, moeten de gegevens uit de *polisadministratie* worden samengevoegd met de GBA-gegevens. Door koppeling van de Random Identificatienummers (RIN) van iedereen die tussen 2013 en 2016 in Nederland een niet-ingezetene werknemer was, kunnen we op individueel niveau analyseren hoe het aantal niet-ingezetenen werknemers fluctueert en wat de kenmerken van deze personen zijn. Hiermee kunnen de vragen op de volgende (niet-uitputtende) vragenlijst mogelijk worden beantwoord: Hoeveel mensen die aanvankelijk niet-ingezetene werknemer waren zijn gemigreerd naar Nederland? Hoeveel mensen die aanvankelijk niet-ingezetene werknemer waren werken niet langer in Nederland? Hoeveel mensen zijn in de loop van de tijd niet-ingezetenen geworden? Om wat voor soort mensen gaat het (geslacht, nationaliteit, enz.) en waar wonen zij (bijvoorbeeld in grensregio's)? De antwoorden op deze vragen kunnen een nadere indruk geven van het effect dat de KBB heeft op de woon- en arbeidsmobiliteit van niet-ingezetenen werknemers in Nederland. Daarnaast kunnen longitudinale modelleertechnieken worden toegepast om een eventuele trendbreuk in de gegevens vast te stellen ten tijde van de invoering van de KBB.
- *Het analyseren van de inkomensgegevens van de Belastingdienst.* Degenen die minder dan 90% van hun totale inkomen in Nederland verwerven worden waarschijnlijk het meest getroffen door de KBB en zijn ofwel naar Nederland verhuisd (om daar ingezetene werknemer te worden) of niet meer in Nederland werkzaam. Waar het totaal aantal niet-ingezetenen werknemers al een goede indicatie biedt van de potentieel getroffen groep, geeft kennis over het al dan niet voldoen aan de 90%-regeling een nog veel gedetailleerder en verfijnder beeld. De gegevens van de Belastingdienst bevatten deze informatie (d.w.z. over het al dan niet voldoen aan de 90%-regeling door niet-ingezetenen werknemers). Wanneer deze beschikbaar komen, kunnen de mogelijke gevolgen van de KBB fijnmaziger worden geanalyseerd. Inkomensgegevens kunnen ook door de tijd heen worden gecombineerd.

- *Het analyseren van de gegevens uit de polisadministratie/BRP gecombineerd met inkomensgegevens.* Als laatste stap kunnen de individuele gegevens uit de *polisadministratie/BRP* worden gecombineerd met de inkomensgegevens, afhankelijk van beschikbaarheid en kwaliteit. Hiermee zou een longitudinale dataset ontstaan met inkomensgegevens van iedereen afzonderlijk (die het al dan niet voldoen aan de 90%-regeling aangeven), aangevuld met individuele gegevens over demografische kenmerken, woonland, nationaliteit, arbeidssituatie en sector, en de 'werkregio', d.w.z. het gebied in Nederland waar men werkt. Deze rijkdom aan gegevens zou de dataset goed geschikt maken voor statistische analyses, waarbij de effecten van de KBB op de woon- en arbeidsmobiliteit van niet-ingezetenen geraamd kunnen worden met behulp van regressietechnieken en/of tijdreeksen.



## Appendix

**Tabel A.1: Sekseverdeling onder niet-ingezetenen naar woonland, 2013-2016 (%)**

Woonland	2013		2014		2015		2016	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
België	58,5	41,5	59,0	41,0	59,0	41,0	59,3	40,7
Duitsland	69,3	30,7	68,2	31,8	68,1	31,9	67,7	32,3
Polen	66,9	33,1	64,9	35,1	63,9	36,1	64,5	35,5
Overige	86,2	13,8	80,6	19,4	79,8	20,2	79,0	21,0
Totaal	67,5	32,5	66,4	33,6	66,1	33,9	66,5	33,5

Bron: CBS

**Tabel A.2: Aantal niet-ingezetenen naar nationaliteit en per sector, 2013 (x1000)**

Nationaliteit	Zakelijke dienstverlening	Landbouw, bosbouw & visserij	Publieke & sociale dienstverlening	Industriële sector	Onbekend	Totaal
Duits	10,5	0,2	1,2	4,6	0,1	16,6
Nederlands	19,2	0,3	13,0	8,3	0,2	41,0
Overige	10,9	0,2	0,8	3,3	0,1	15,3
Pools	38,7	3,9	0,2	2,5	0,5	45,8
Totaal	85,8	4,7	18,9	22,6	0,9	132,8

Bron: CBS

**Tabel A.3: Aantal niet-ingezetenen naar nationaliteit en per sector, 2014 (x1000)**

Nationaliteit	Zakelijke dienstverlening	Landbouw, bosbouw & visserij	Publieke & sociale dienstverlening	Industriële sector	Onbekend	Totaal
Duits	9,7	0,2	1,3	4,2	0,0	15,5
Nederlands	20,0	0,3	13,5	8,4	0,2	42,4
Overige	15,0	0,4	1,0	4,0	0,2	20,5
Pools	49,5	4,5	0,2	2,6	0,3	57,0
Totaal	100,7	5,5	19,7	23,2	0,7	149,6

Bron: CBS

**Tabel A.4: Aantal niet-ingezeten werknemers naar nationaliteit en per sector, 2015 (x1000)**

<b>Nationaliteit</b>	<b>Zakelijke dienstverlening</b>	<b>Landbouw, bosbouw &amp; visserij</b>	<b>Publieke &amp; sociale dienstverlening</b>	<b>Industriële sector</b>	<b>Onbekend</b>	<b>Totaal</b>
Belgisch	6,7	0,1	3,6	4,0	0,0	14,4
Duits	10,0	0,1	1,3	4,0	0,0	15,5
Nederlands	20,6	0,3	13,2	8,3	0,2	42,6
Overige	19,1	0,6	0,9	4,1	0,4	25,2
Pools	67,0	4,7	0,3	2,7	1,3	76,0
Totaal	123,6	5,9	19,3	23,1	1,9	173,8

*Bron: CBS***Tabel A.5: Aantal niet-ingezeten werknemers naar nationaliteit en per sector, 2016 (x1000)**

<b>Nationaliteit</b>	<b>Zakelijke dienstverlening</b>	<b>Landbouw, bosbouw &amp; visserij</b>	<b>Publieke &amp; sociale dienstverlening</b>	<b>Industriële sector</b>	<b>Onbekend</b>	<b>Totaal</b>
Belgisch	7,0	0,1	3,6	4,2	0,1	14,9
Duits	9,6	0,1	1,4	3,9	0,1	15,1
Nederlands	21,0	0,3	13,2	8,3	0,3	43,1
Overige	24,1	0,7	1,0	4,2	0,6	30,7
Pools	71,6	5,0	0,2	2,8	2,6	82,3
Totaal	133,3	6,2	19,5	23,4	3,8	186,1

*Bron: CBS*

**Tabel A.6: Niet-ingezeten werknemers naar NUTS1 en NUTS3/COROP-gebied, als percentage van het totaal aantal niet-ingezeten werknemers voor de periode 2013-2016**

NUTS1 regio	NUTS3/COROP regio	2013	2014	2015	2016
Noord-Nederland	Oost-Groningen	0,2	0,2	0,1	0,1
	Delfzijl en omgeving	0,2	0,2	0,2	0,1
	Overig Groningen	0,4	0,8	0,8	0,7
	Noord-Friesland	0,1	0,2	0,2	0,2
	Zuidoost-Friesland	0,1	0,2	0,3	0,3
	Noord-Drenthe	0,2	0,4	0,5	0,5
	Zuidoost-Drenthe	1,0	0,9	0,8	0,7
	Zuidwest-Drenthe	0,2	0,3	0,3	0,4
Oost-Nederland	Noord-Overijssel	0,6	1,1	1,0	1,0
	Zuidwest-Overijssel	0,3	0,3	0,4	0,5
	Twente	1,2	1,0	0,9	1,1
	Veluwe	1,1	1,3	1,2	1,4
	Achterhoek	1,9	1,7	1,7	1,8
	Arnhem/Nijmegen	3,0	2,7	3,0	3,1
	Zuidwest-Gelderland	1,5	1,8	1,6	1,5
	Flevoland	0,5	1,0	0,9	0,9
West-Nederland	Utrecht	2,0	1,7	1,7	1,8
	Kop van Noord-Holland	0,7	1,4	1,4	1,6
	Alkmaar en omgeving	0,2	0,4	0,5	0,3
	IJmond	0,4	0,5	0,6	0,4
	Agglomeratie Haarlem	0,5	0,5	0,5	0,5
	Zaanstreek	0,2	0,3	0,3	0,3
	Groot Amsterdam	4,6	6,3	6,7	6,2
	Gooi en Vechtstreek	0,2	0,2	0,2	0,2
	Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	0,9	1,8	0,8	1,0
	Agglomeratie 's-Gravenhage	1,6	2,7	3,0	3,2
	Delft en Westland	1,6	2,6	4,1	4,3
	Oost Zuid-Holland	0,5	0,7	0,7	0,8
	Groot-Rijnmond	4,6	5,3	5,3	5,1
	Zuidoost Zuid-Holland	0,9	1,3	0,9	1,0
	Zeeuwsch-Vlaanderen	1,0	1,2	1,0	0,9
	Overig Zeeland	0,4	0,5	0,4	0,5
Zuid-Nederland	West Noord-Brabant	4,8	5,0	5,1	5,0
	Midden Noord-Brabant	2,7	3,3	3,2	3,2
	Noordoost Noord-Brabant	1,7	1,7	1,9	1,8
	Zuidoost Noord-Brabant	6,2	6,9	6,7	6,5
	Noord-Limburg	7,0	7,4	7,3	7,1
	Midden-Limburg	2,1	1,9	2,1	2,2
	Zuid-Limburg	8,2	7,2	6,3	6,1
Ontbrekend		34,6	25,3	25,3	25,8
Totaal		100	100	100	100

Bron: CBS. *Opmerking: Het aantal niet-ingezetenen waarvan onbekend was in welke COROP regio ze werkten bedroeg 45.876 in 2013, 37.916 in 2014, 43.918 in 2015 en 48.015 in 2016. Dit betekent dat de getoonde percentages mogelijk niet volkomen nauwkeurig zijn.*

**Tabel A.7: Niet-ingezetten werknemers naar NUTS3/COROP-grensregio, samengevoegd naar nationaliteit in de periode 2013-2016 (x1000)**

NUTS3/COROP-gebied	Woonland	2013	2014	2015	2016
Midden-Limburg	België	1,4	1,4	1,4	1,4
	Duitsland	1,0	1,0	1,1	1,2
	Polen	0,3	0,3	1,0	1,3
	Overige	0,1	0,1	0,2	0,2
	Totaal	2,8	2,9	3,7	4,1
Zuid-Limburg	België	8,2	7,3	7,2	7,3
	Duitsland	2,3	2,7	2,8	3,0
	Polen	0,3	0,5	0,7	0,6
	Overige	0,1	0,3	0,3	0,4
	Totaal	10,9	10,8	11,0	11,3
Alle NUTS3/COROP-gebieden langs de Duitse grens	België	0,9	1,2	1,2	1,3
	Duitsland	11,6	11,1	12,4	12,7
	Polen	1,4	2,0	2,3	3,1
	Overige	5,8	8,2	9,8	10,4
	Totaal	19,8	22,4	25,7	27,6
NUTS3/COROP-gebieden langs de Belgische grens	België	11,6	12,2	12,2	12,2
	Duitsland	2,3	2,2	2,4	2,5
	Polen	1,2	2,1	3,1	4,1
	Overige	4,9	8,7	10,9	11,2
	Totaal	20,0	25,2	28,6	29,9

Bron: CBS. *Opmerking: Het aantal niet-ingezetenen waarvan onbekend was in welk COROP-gebied ze werkten bedroeg 45.876 in 2013, 37.916 in 2014, 43.918 in 2015 en 48.015 in 2016. Dit betekent dat de getoonde aantallen lager geraamd zijn dan de reële aantallen.*

**Tabel A.8: Niet-ingezeten werknemers woonachtig in België of Duitsland naar NUTS3/COROP-grensregio, als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking in de periode 2013-2016**

Grensland	NUTS3/COROP-gebied	2013	2014	2015	2016
België	Zeeuwsch Vlaanderen	3,8	4,4	4,4	4,3
	Overig Zeeland	0,4	0,4	0,5	0,4
	West-Noord-Brabant	1,9	1,7	1,7	1,6
	Midden-Noord-Brabant	1,4	1,3	1,3	1,3
	Zuidoost-Noord-Brabant	2,1	2,2	2,1	2,1
Duitsland	Oost-Groningen	1,4	1,0	1,0	1,0
	Zuidoost-Drenthe	2,1	1,7	1,5	1,6
	Noord-Overijssel	0,4	0,6	0,5	0,5
	Twente	1,2	1,2	1,2	1,2
	Achterhoek	2,7	2,4	2,6	2,8
	Arnhem/Nijmegen	1,3	1,4	1,6	1,5
	Noord-Limburg	4,0	3,8	4,2	4,3
België en Duitsland samen	Midden-Limburg	3,3	3,5	3,5	3,6
	Zuid-Limburg	6,2	5,8	5,6	5,6

Bron: CBS. *Opmerking: Van ongeveer 25%-30% van de werknemers is niet bekend in welk COROP-gebied ze werken. Deze percentages zijn echter vergelijkbaar voor ingezeten en niet-ingezeten werknemers. Zij zullen dus hoogstwaarschijnlijk de werkelijkheid benaderen, al dient hierbij de nodige omzichtigheid te worden betracht.*

**Tabel A.9: Niet-ingezeten werknemers woonachtig in België of Duitsland naar NUTS1- en NUTS3/COROP-gebied, als percentage van de totale werkzame beroepsbevolking in de periode 2013-2016**

NUTS1-gebied	NUTS3/COROP-gebied	2013	2014	2015	2016
Noord-Nederland	Oost-Groningen	1,4	1,0	1,0	1,0
	Delfzijl en omgeving	0,9	0,6	0,8	0,7
	Overig Groningen	0,3	0,4	0,5	0,5
	Noord-Friesland	0,1	0,2	0,2	0,3
	Zuidoost-Friesland	0,1	0,2	0,3	0,3
	Noord-Drenthe	0,2	0,4	0,3	0,4
	Zuidoost-Drenthe	2,1	1,7	1,5	1,6
	Zuidwest-Drenthe	0,5	0,4	0,4	0,6
Oost-Nederland	Noord-Overijssel	0,4	0,6	0,5	0,5
	Zuidwest-Overijssel	0,5	0,4	0,7	0,7
	Twente	1,2	1,2	1,2	1,2
	Veluwe	0,4	0,4	0,5	0,5
	Achterhoek	2,7	2,4	2,6	2,8
	Arnhem/Nijmegen	1,3	1,4	1,6	1,5
	Zuidwest-Gelderland	0,7	0,5	0,5	0,5
	Flevoland	0,3	0,4	0,4	0,4
West-Nederland	Utrecht	0,4	0,3	0,4	0,4
	Kop van Noord-Holland	0,1	0,7	0,5	0,5
	Alkmaar en omgeving	0,1	0,3	0,3	0,3
	IJmond	0,1	0,2	0,3	0,3
	Agglomeratie Haarlem	0,1	0,3	0,2	0,3
	Zaanstreek	0,1	0,3	0,2	0,3
	Groot Amsterdam	0,3	0,4	0,4	0,4
	Gooi en Vechtstreek	0,2	0,2	0,3	0,4
	Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	0,3	0,2	0,2	0,2
	Agglomeratie 's-Gravenhage	0,3	0,4	0,4	0,4
	Delft en Westland	0,2	0,3	0,3	0,3
	Oost Zuid-Holland	0,3	0,4	0,3	0,3
	Groot-Rijnmond	0,4	0,5	0,5	0,5
	Zuidoost Zuid-Holland	0,5	0,6	0,5	0,5
	Zeeuwsch-Vlaanderen	3,8	4,4	4,4	4,3
	Overig Zeeland	0,4	0,4	0,5	0,4
	Zuid-Nederland	West Noord-Brabant	1,9	1,7	1,7
Midden Noord-Brabant		1,4	1,3	1,3	1,3
Noordoost Noord-Brabant		0,6	0,6	0,6	0,7
Zuidoost Noord-Brabant		2,1	2,2	2,1	2,1
Noord-Limburg		4,0	3,8	4,2	4,3
Midden-Limburg		3,3	3,5	3,5	3,6
Zuid-Limburg		6,2	5,8	5,6	5,6
Ontbrekend		1,1	1,0	1,0	1,0
Totaal		1,0	1,0	1,0	1,0

Bron: CBS. *Opmerking: Van ongeveer 25%-30% van de werknemers is niet bekend in welk COROP-gebied ze werken. Deze percentages zijn echter vergelijkbaar voor ingezetenen en niet-ingezetenen werknemers. Zij zullen dus hoogstwaarschijnlijk de werkelijkheid benaderen, al dient hierbij de nodige omzichtigheid te worden betracht.*

### 3.3 Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse

*Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn*

*mr. dr. Hannelore Niesten*

*mr. Sander Kramer*

#### **Inhoudsopgave**

Lijst van afkortingen.....	69
1. Inleiding.....	70
2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren .....	72
2.1 Effecten vandaag of in de toekomst, doelstelling: ex-post of ex-ante .....	72
2.2 De term 'grenswerknemer' .....	73
2.3 Effecten op welk geografisch gebied? Definitie van de 'grensregio' .....	74
2.4 Grenseffecten op? Wat zijn de thema's van het onderzoek, de principes (en benchmarks) en de indicatoren? .....	74
2.4.1 De onderzoeksthema's van dossier Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE .....	74
2.4.2 Dossier 3: Regelingen Pensioenleeftijd NL/BE/DE: wat zijn de principes, benchmarks en indicatoren voor een positieve situatie in grensregio's?.....	75
3. Overzicht pensioenleeftijden NL/ BE/ DE .....	76
4. Meest voorname problemen ten gevolge van dispariteiten tussen pensioenleeftijden .....	79
4.1 Onvolledig pensioen en adequaatheid van pensioenen.....	79
4.2 Dubbelgepensioneerden: verschuiving toewijzingsregels.....	81
4.2.1. Grensregio Nederland – Duitsland: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €15.000 .....	83
4.2.2. Grensregio Nederland – België: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €25.000.....	86
4.2.3. Tussenconclusie .....	88
4.4. Discoördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid .....	89
4.4.1. Toepassing 1: Premie- en belastingheffing bij de werkende pensioengerechtigde.....	90
4.4.2. Toepassing 2: Premie- en belastingheffing bij zorgbijdragen en belastingheffing gepensioneerden .....	90
4.5. Concreet probleem in een Belgisch-Nederlandse context bij werkloze Belgen .....	91
5. Mogelijke oplossingsrichtingen .....	93
5.1 Flexibilisering pensioengerechtigde leeftijd .....	93
5.1.1 Verdere verhoging AOW-leeftijd? .....	93
5.1.2 Flexibilisering AOW-leeftijd .....	94
5.1.3 Verhoging pensioenleeftijd voor Duitse aanvullende pensioenen (Betriebliche Altersvorsorge) .....	95
5.1.4 Flexi-Rente: vervroeging, latere ingangsdatum en deelpensioen .....	96
5.2 Dubbel gepensioneerden: naar een betere coördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid .....	97
5.3 Beperking van de bevoegdheid van het pensioenland tot premieheffing of de belastingbevoegdheid van het woonland .....	100
5.4 Overeenkomst ingevolge artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004 .....	101
5.5 Preventieve Grenseffectenbeoordeling in wetgevingsproces .....	102
6. Conclusie .....	102
6.1 Conclusie grenseffecten .....	102
6.2 Toekomstperspectief .....	103

## Lijst van afkortingen

AltZertG	Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge und Basisrentenverträgen)
AOW	Algemene Ouderdomswet
BE	België
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DE	Duitsland
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
NL	Nederland
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SGB	Sozialgesetzbuch
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet LB	Wet op de loonbelasting 1964



### 3. Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE: een multidisciplinaire analyse

#### 1. Inleiding

Pensioenen in de grensregio's blijven aandacht eisen. Niet alleen vanuit fiscaal opzicht maar ook vanuit het perspectief van sociale zekerheid en het pensioenrecht; het gebied van pensioen is multidisciplinair.<sup>82</sup> Een van de voornaamste knelpunten in grensregio's op het gebied van pensioenen is het verschil in pensioenleeftijden tussen Nederland, België en Duitsland. Naast het feit dat het pensioen voor een grenswerknemer daarmee verschillende ingangsdata kent, leidt het ook tot nadelige gevolgen op het gebied van de fiscaliteit<sup>83</sup> en de sociale zekerheid. Door een gebrek aan afstemming van de maatregelen genomen in de woon- en de werkstaat ontstaan problemen met betrekking tot de rechten op pensioen of uitkeringen van grenswerknemers. Onderhavig dossier behelst daarom een (multidisciplinaire) ex-ante/ex-post analyse van de grenseffecten van de verschillen in nationale wetgeving inzake de pensioenleeftijden in Nederland, België en Duitsland. De focus is op wettelijke (eerste pijler) pensioenen (de Nederlandse AOW-uitkering, de Duitse *Regelaltersrente* en het Belgisch rustpensioen) en de aanvullende (tweede pijler) pensioenen.

Binnen de Europese Unie bestaat geen Europese pensioenwetgeving, noch een Europese pensioenleeftijd. De verschillende Europese lidstaten hanteren ieder een eigen pensioenleeftijd voor zowel wettelijke als aanvullende pensioenen. Deze pensioenleeftijden verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. Een grenswerknemer die in verschillende lidstaten heeft gewerkt, wordt geconfronteerd met verschillende ingangsdata en, daaraan gerelateerd, verschillende (on)mogelijkheden tot flexibilisering van deze ingangsdata. Aangezien het pensioen van een grenswerknemer door zijn mobiliteit is samengesteld uit verschillende pensioenen uit verschillende lidstaten met ieder een eigen ingangsdatum, wordt de leeftijd waarop een grenswerker volledig met pensioen kan gaan, bepaald door de lidstaat met de hoogste pensioenleeftijd.<sup>84</sup> Vóór ingang van het pensioen met de hoogste pensioenleeftijd kan de grenswerknemer, afhankelijk van zijn persoonlijke inkomenssituatie, te maken krijgen met een tekort aan inkomen in de periode gelegen tussen uittreding uit het arbeidsproces en de pensioenfase en daarmee kan de adequaatheid van het pensioen als ouderdomsvoorziening in gevaar komen.

---

<sup>82</sup> ITEM heeft in 2016 een analyse gemaakt van het fiscale effect van het belastingverdrag Nederland-Duitsland op pensioenen. Deze Grenseffectenrapportage van 2016 is te raadplegen via de website van ITEM: <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/onderzoek/instituten/item/onderzoek/studie-grenseffectenbeoordeling#report2016>.

<sup>83</sup> Zie ook Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 8: *“the international mobility of individuals...has significantly increased the importance of cross-border issues arising from the interaction of the different pension arrangements which exist in various States and which were primarily designed on the basis of purely domestic policy considerations”*. Ook stelt Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 10 het volgende: *“Other issues arise from the existence of very different arrangements to provide retirement benefits (i.e. statutory social security schemes, occupational pension schemes, individual pension schemes). The interaction between these three categories of arrangements presents particular difficulties.”*

<sup>84</sup> Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 314.

## Casuspositie

Het vorenstaande kan kort worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.<sup>85</sup> Denk aan een in België woonachtige grenswerknemer met 65-jarige leeftijd (geboortjaar 1953) die in Nederland werkt en een Nederlands en Belgisch wettelijk en aanvullend pensioen heeft opgebouwd. Indien de werknemer niet als grenswerknemer in Nederland heeft gewerkt, is de aanname dat hij in België heeft gewerkt. In dit geval kan hij zijn Belgisch wettelijk en aanvullend pensioen al vanaf 65 jaar ontvangen. Heeft hij wel in Nederland gewerkt, kan hij met ingang van 2021 pas vanaf 66 jaar met pensioen (Nederlands wettelijk pensioen; AOW). Voor Nederlands aanvullend pensioen geldt de pensioenrichtleeftijd van 68 jaar. Als zijn Belgisch pensioen niet voldoende is, kan hij besluiten om in Nederland in deeltijd te gaan werken tot 68 jaar. Indien deze persoon in België werkt en een Nederlands en Belgisch pensioen heeft opgebouwd, kan hij zijn Belgisch pensioen al vanaf 62 jaar ontvangen. Betrokkene ontvangt echter zijn opgebouwd (Nederlands) wettelijk pensioen pas met ingang van de geldende Nederlandse wettelijke pensioenleeftijd. Dit is momenteel 66 jaar (in oktober 2017 was dit 65 jaar en 9 maanden, en met ingang van 2022, 67 jaar en 3 maanden). Met de assumptie dat het Belgisch en het Nederlands pensioen complementair zijn aan elkaar en zijn Belgisch pensioen laag is, zal deze persoon min of meer gedwongen worden om tot de AOW-leeftijd te werken. Dat is problematisch, omdat hij in België van rechtswege met 65 jaar wordt ontslagen.

Indien we de casus wijzigen en deze grenswerknemer in Duitsland laten wonen terwijl hij in Nederland werkt, en aannemen dat hij een Nederlands en een Duits pensioen (met de assumptie van complementariteit bij wijze van eenvoud) heeft opgebouwd, dan ontvangt hij zijn Duits pensioen in 2018 vanaf 65 jaar en zeven maanden. Als zijn Duits pensioen niet voldoende is, kan hij besluiten om in Nederland in deeltijd te gaan werken tot de AOW-leeftijd.

Wanneer deze persoon in Duitsland werkt en een Nederlands en Duits pensioen heeft opgebouwd, kan hij zijn volledig Duits pensioen in 2018 ontvangen bij 65 jaar en zeven maanden. In Nederland kan hij in 2021 pas met 68 jaar met pensioen gaan. Indien zijn Nederlands pensioen niet voldoende is, wordt hij gedwongen om in deeltijd te blijven werken in Duitsland. Dat is problematisch, omdat hij in Duitsland van rechtswege wordt ontslagen bij het bereiken van de Duitse pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar en 7 maanden.

In het bovenstaande voorbeeld is een aantal situaties opgenomen waarmee de voornaamste problemen worden weergegeven waarmee een grenswerknemer bij het hanteren van verschillende pensioenleeftijden tussen de lidstaten geconfronteerd kan worden. Na een beschrijving van de doelstelling en de afbakening van het onderzoek (onderdeel 2), volgt in onderdeel 3 een analyse van de voornaamste grenseffecten van de verschillende wetgeving per lidstaat inzake de pensioenleeftijden. In onderdeel 4 wordt dieper ingegaan op de complexiteit van de onderhavige materie waarbij de problemen categorisch worden getraceerd. In onderdeel 5 wordt getracht de discussie te intensiveren over de vraag hoe het thans geldende rechtsregime mogelijk kan worden verbeterd, en op welke wijze het Europees socialezekerheidsrecht en het internationaal belastingrecht beter op elkaar kunnen worden afgestemd teneinde, tot een voor de gepensioneerden in de EU, deugdelijker rechtsregime te komen.

---

<sup>85</sup> Dit voorbeeld is ontleend aan Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 267-268.

## 2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren

### 2.1 Effecten vandaag of in de toekomst, doelstelling: ex-post of ex-ante

Onderhavig dossier behelst een (multidisciplinaire) ex-ante/ex-post analyse van de grenseffecten van de verschillen in nationale wetgeving inzake de pensioenleeftijden in Nederland, België en Duitsland. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, is het veld van pensioenen vanuit verscheidene perspectieven te beoordelen (namelijk fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen). De grenseffectentoetsing van onderhavig dossier vergt een multidisciplinaire analyse teneinde een totaaloverzicht te verkrijgen van de grenseffecten waarmee grenswerknemers zich geconfronteerd zien ten gevolge van de aanzienlijke verschillen in pensioenleeftijden per lidstaat.<sup>86</sup> Een van de gronden voor deze multidisciplinaire analyse is het mogelijk kunnen vermijden van discoördinatie tussen de belastingheffing en de heffing van sociale zekerheidspremies. Deze multidisciplinaire analyse behelst daarom een uiteenzetting van de voornaamste grenseffecten van de verschillende pensioenleeftijden op het gebied van de fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen. Daarnaast bevat de analyse de relevante wetgeving op internationaal (bv. belastingverdragen), Europees (bv. Verordening (EG) nr. 883/2004) en nationaal niveau (bv. de wetgeving inzake pensioenleeftijden).

Vanwege een gebrek aan data op het gebied van grensoverschrijdende arbeid en pensioenen is een kwantitatieve analyse in dit dossier niet mogelijk. De meeste cijfers inzake grensarbeid zijn enigszins gedateerd en niet volledig representatief, aangezien de gehanteerde definitie van 'grensarbeider' niet is afgebakend en niet op een coherente wijze wordt gebruikt (i.e. wie valt er onder de definitie van 'grensarbeider?'). Daarnaast worden deze gegevens betreffende grensarbeid niet op een coherente wijze in kaart gebracht, i.e. de betrouwbaarheid kan – in het bijzonder in geval van afgeronde cijfers – in twijfel worden getrokken.<sup>87</sup>

Op grond van ditzelfde argument van een gebrek aan adequate dataverzameling is een analyse van de effecten op de duurzame economische ontwikkeling van grensregio's eveneens niet mogelijk. Een doorgaande en coherente monitoring van de grensoverschrijdende activiteiten van grenswerknemers is, zoals ook al aangegeven in de Grenseffectenrapportage van vorig jaar, vereist teneinde een representatief beeld te verkrijgen van de effecten van (nieuwe) wetgeving op de posities van deze personen. Coherentie in het verzamelen van deze data maakt een meer representatieve analyse mogelijk welke ons in staat stelt een toekomstige evaluatie van de grensoverschrijdende mobiliteit uit te voeren en in dit licht ook het succes van het Europese integratieproces. Om de omvang van de onderhavige problematiek specifiek te kunnen duiden en de economische impact ervan te kunnen vaststellen, bestaat een grote behoefte aan grensoverschrijdende data. Alleen dan kan op kwantitatieve wijze de uitwerking van (nieuwe) wetgeving op de duurzame economische ontwikkeling van de grensregio's en het vestigingsklimaat worden vastgesteld.

---

<sup>86</sup> In lijn met aanbeveling 10 uit het rapport 'Grenswerkers in Europa'. Zie Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 314.

<sup>87</sup> Zie in dit verband ook de aanbeveling in dit kader van de Commissie grenswerkers: Rapport van de Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017, p. 34

Daarnaast wordt met deze Grenseffectenrapportage beoogd een hiaat, op wetgevend niveau, aan grenseffectentoetsing in te vullen door een coherent instrument te gebruiken – hetgeen hierna wordt uiteengezet onder principes, benchmarks en indicatoren – ten aanzien van de grenseffectentoetsing. Met dit hiaat wordt bedoeld op het opnemen van een afzonderlijke paragraaf waarin de gevolgen van nieuwe wetgeving voor grenswerknemers inzichtelijk worden gemaakt. Bijvoorbeeld in 2009 en 2012 werd in een tweetal moties aangegeven dat blijvende aandacht dient te worden besteed aan grenswerkersproblematiek.<sup>88</sup> In 2015 is nogmaals, in het belang van het uitvoeren van een grenseffectentoets door enige politieke partijen de wens uitgesproken dat tijdens het wetgevingsproces de effecten van wetsvoorstellen op de grensregio's duidelijk dienen te worden gemaakt.<sup>89</sup> Overigens is tijdens de parlementaire behandeling van het belastingverdrag Nederland-Duitsland een afzonderlijke paragraaf opgenomen in de Memorie van Toelichting inzake het effect op grensarbeiders, hetgeen voortvloeit uit het feit dat een belastingverdrag op zichzelf ziet op, onder andere, grensoverschrijdende arbeid.<sup>90</sup> Bij nationale wetgeving, daarentegen, zijn de grenseffecten minder voornaam en krijgen daarom helaas te weinig aandacht tijdens het wetgevingsproces. In dit kader is de motie van het Tweede Kamerlid Van der Molen een positieve ontwikkeling.<sup>91</sup> In deze motie wordt terecht vastgesteld dat uit verschillende studies blijkt dat nationaal beleid vaak onbedoelde negatieve gevolgen heeft voor grensregio's en dat bij de totstandkoming van nieuw beleid niet vanzelfsprekend de effecten hiervan voor grensregio's meegewogen worden. Derhalve verzoeken de indieners te onderzoeken welke voorstellen voor wet- en regelgeving mogelijk onevenredige consequenties zouden kunnen hebben voor grensregio's, van een aantal hiervan de effecten nader te onderzoeken en op basis van de opgedane ervaring effecten van beleid voor grensregio's op te nemen in het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK).<sup>92</sup> De noodzaak van het preventief onderzoeken van grenseffecten in een vroeg stadium van het wetgevingsproces – en opname in het IAK – ondersteunen wij.

## 2.2 De term 'grenswerknemer'

Ten aanzien van de gehanteerde term 'grenswerknemer' dient het volgende opmerking. In de parlementaire stukken wordt veelal de term 'grensarbeiders' gehanteerd.<sup>93</sup> Hierbij is niet duidelijk of hieronder zowel zelfstandige – bijv. zzp'ers – als niet-zelfstandige arbeid valt. Daarom wordt in de

---

<sup>88</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 IXB (motie Bashir) en motie Weekers (*Kamerstukken II 2009/10*, 26 834, nr. 26 inzake het belang om aandacht te besteden aan de grensarbeidersproblematiek). Zie ook Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 269-270.

<sup>89</sup> *Handelingen II 2014/15*, nr. 50, p. 1-15 (Grenseffectentoets).

<sup>90</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 615, nr. 3 (MvT), onderdeel I.4 Grensarbeiders. Het opnemen van deze paragraaf is in overeenstemming met de toezegging van voormalig staatssecretaris van Financiën, de Jager, om de afweging omtrent de gevolgen voor grensarbeiders bij nieuwe wetgeving expliciet op te nemen (zie Kabinetsstandpunt met betrekking tot de aanbevelingen van de Commissie grensarbeider, 9 januari 2009, BCPP 2008/2455 met verwijzing naar *Kamerstukken II 2000/01*, 26 834, nr. 5).

<sup>91</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 32 851, nr. 48 (Gewijzigde motie van het lid Van der Molen c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 46). Te raadplegen via:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2018Z10410&did=2018D32053>.

<sup>92</sup> Het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) wordt gehanteerd als toetsingskader bij nieuwe wet- en regelgeving. Grenseffecten worden als zodanig niet als toetsingselement meegenomen in deze toetsing. Zie

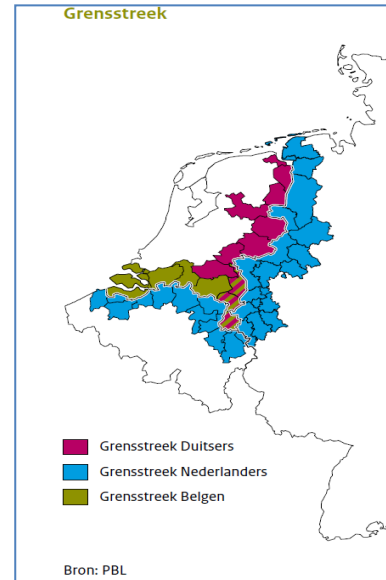
<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>.

<sup>93</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2013/14*, 33 615, nr. 3 (MvT), onderdeel I.4 Grensarbeiders. Zie voor een uiteenzetting omtrent de term 'grenswerker' ook 'Grenswerkers in Europa'. Zie Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, par. 1.3.

onderhavige analyse de term ‘grenswerknemer’ gehanteerd waarbij de term ‘werknemer’ duidt op een dienstbetrekking en dus op niet-zelfstandige arbeid. Daarnaast dekt de term ‘grenswerknemer’ de gevallen van een actieve arbeidsmigrant, actieve grensoverschrijdende werknemer en de actieve gedetacheerde werknemer. Anderzijds dekt de term ‘non-actieve grenswerknemer’ de gevallen waarin deze grenswerknemers gepensioneerd zijn.

### 2.3 Effecten op welk geografisch gebied? Definitie van de ‘grensregio’

(Non-actieve) grenswerknemers in de grensregio’s tussen België, Duitsland en Nederland worden geconfronteerd met de grenseffecten van de dispariteiten tussen de verschillende regelingen inzake de pensioenleeftijden ten aanzien van zowel wettelijke als aanvullende pensioenen. Het betreft meer concreet de grenswerknemers die binnen een bepaalde afstand van de landsgrenzen woon- en werkzaam zijn. Voor de onderhavige rapportage betreft dit de politieke eenheden, zoals Gemeenten, ‘Landkreise’ of Arrondissementen.



Figuur 2: De grensstreek<sup>94</sup>

### 2.4 Grenseffecten op? Wat zijn de thema’s van het onderzoek, de principes (en benchmarks) en de indicatoren?

Nadat het onderliggende probleem (i.e. de verschillen in pensioenleeftijden), de grensregio en de term ‘grenswerknemer’ zijn gekenschetst in de vorige paragrafen, volgt in de onderstaande paragrafen een uiteenzetting van de onderzoeksthema’s van dit dossier. Vanuit het thema ‘Europese integratie’ zijn verschillende principes, benchmarks en indicatoren gekozen op grond waarvan de grenseffecten van de verschillende pensioenleeftijden kunnen worden vastgesteld.

#### 2.4.1 De onderzoeksthema’s van dossier Regelingen pensioenleeftijd NL/BE/DE

In dit dossier staat het thema ‘Europese integratie’ centraal, meer concreet het vrij verkeer van werknemers of personen van actieve en non-actieve grenswerknemers. In deze rapportage worden de indicatoren, door middel van de methode, vergeleken met de benchmarks. Bijvoorbeeld voor een dubbelgepensioneerde, met pensioenen opgebouwd in meerdere lidstaten, wordt de belastingheffing en de heffing van sociale zekerheidspremies vastgesteld (indicator) en vergeleken met een binnenlands gepensioneerde. Op basis hiervan kan worden vastgesteld in hoeverre de benchmark van een open arbeidsmarkt met een goede afstemming van sociale zekerheid en belastingheffing is verwezenlijkt. Anderzijds zal op basis van een vergelijking van de behandeling – ten aanzien van de fiscale en sociale heffing – van een passieve grenswerknemer en een passieve binnenlandse werknemer worden vastgesteld in hoeverre de gelijkheid met de buurman (gelijkheid in de straat) en

<sup>94</sup> Ontleend aan PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), *Arbeidsmarkt zonder grenzen*, Den Haag: PBL 2015, p. 48.

de gelijkheid met de collega (gelijkheid in de werkstaat) is gewaarborgd. Deze gelijkheden vormen een uitvloeisel van het vrije verkeer van werknemers, zoals neergelegd in art. 45 VWEU, hetgeen een discriminatoire behandeling van actieve grenswerknemers verbiedt.

#### **2.4.2 Dossier 3: Regelingen Pensioenleeftijd NL/BE/DE: wat zijn de principes, benchmarks en indicatoren voor een positieve situatie in grensregio's?**

In aansluiting op het beschrevene in de vorige paragraaf kunnen de principes, benchmarks en de onderzoeksmethode in deze rapportage als volgt schematisch worden weergegeven.

<b>Doelstelling/principes</b>	<b>Benchmarks</b>	<b>Methode</b>	<b>Indicator</b>
Europese integratie; non-discriminatie	Open arbeidsmarkt; goede afstemming sociale zekerheid en belasting	Coördinatie belasting (bilaterale verdragen) en sociale zekerheid (Europese verordeningen)	Cumulatie van belastingheffing en heffing sociale zekerheidspremies
<b><i>Vrij verkeer van personen ex. art. 21 VWEU juncto Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb.L. 29 juni 2004, afl. 229, 35:</i></b> geen discriminatoire behandeling van passieve grenswerknemer	Gelijkheid met de buurman (gelijkheid in de straat)	Vergelijking tussen passieve grenswerknemer en passieve binnenlandse werknemer op gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen	Nadelige behandeling non-actieve grenswerknemer t.o.v. non-actieve interne werknemer
<b><i>Vrij verkeer van werknemers ex. art. 45 VWEU:</i></b> geen discriminatoire behandeling van actieve grenswerknemer	Gelijkheid met de buurman (gelijkheid in de straat)  Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer )	Vergelijking tussen actieve grenswerknemer en actieve binnenlands werknemer op gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid en pensioenen	Nadelige behandeling actieve grenswerknemer t.o.v. actieve interne werknemer

<p><b>Bilaterale belastingverdragen NL-BE- DE</b> <b>Art. 24 belastingverdrag NL-DE en art. 26 belastingverdrag NL-BE (identieke tekst)</b></p>	<p>Geen economische dubbele heffing<sup>95</sup></p> <p>Non-discriminatie</p>	<p>Vergelijking tussen (passieve) grenswerknemer en (passieve) interne werknemer op gebied van fiscaliteit</p>	<p>Nadelige fiscale behandeling (non-) actieve grenswerknemer t.o.v. (non-)actieve interne werknemer</p>
---	---	--	--

Het vorenstaande toetsingskader dient als uitgangspunt voor de grenseffectentoetsing van de regelingen inzake de pensioenleeftijden in Nederland, België en Duitsland. Op basis van de indicatoren zal een conclusie kunnen worden genomen t.a.v. de grenseffecten van deze nationale wetgevingen.

### 3. Overzicht pensioenleeftijden NL/ BE/ DE

Alvorens de analyse te behandelen inzake de consequenties van de dispariteiten tussen de nationale regelingen inzake de pensioenleeftijden, wordt een overzicht gegeven van de pensioenleeftijden voor zowel de wettelijke als de aanvullende pensioenen per lidstaat. Op deze wijze is duidelijk met welke leeftijden een grenswerknemer – die actief is (geweest) in deze lidstaten – kan worden geconfronteerd.

Binnen de Europese Unie bestaat geen Europese pensioenleeftijd.<sup>96</sup> Daarnaast bestaat geen coördinatie tussen de verschillende regelingen inzake de pensioenleeftijd tussen de Europese lidstaten. Voor een grenswerknemer betekent dit dat zijn pensioen – bestaande uit de verschillende pensioenen, opgebouwd in ieder van de (voormalige) werklanden – niet op één moment ingaat. De verschillen in pensioenleeftijden leiden ertoe dat de leeftijd waarop een grenswerknemer volledig met pensioen kan gaan, bepaald wordt door de lidstaat met de hoogste pensioenleeftijd. Uit een onderzoek van de pensioenleeftijden in België, Nederland en Duitsland blijkt dat de pensioengerechtigde leeftijd tussen de lidstaten verschilt. *Hieronder wordt een overzicht gegeven van de nationale pensioenleeftijden – zoals deze in 2018 gelden – voor zowel de wettelijke als de aanvullende pensioenen per lidstaat. De leeftijden verschillen significant tussen de drie lidstaten, met de mogelijke grenseffecten tot gevolg.*

<sup>95</sup> Onder economisch dubbele belastingheffing wordt verstaan: het bij twee natuurlijke personen of lichamen over één object door een of twee instanties belasting heffen of bij een persoon twee maal over formeel verschillende doch materieel identieke objecten door een of twee instanties belasting wordt geheven.

<sup>96</sup> Afgezien van de vraag of dit wenselijk zou zijn of überhaupt op Europeesrechtelijk niveau mogelijk is.

2018	Wettelijke pensioenleeftijd	Pensioenleeftijd aanvullende pensioenen	Flexibiliseringmogelijkheden
<b>België</b>	<i>Rustpensioen:</i> 65 jaar (tot 2024); 2025: 66 jaar <sup>97</sup> ; vanaf 2030: 67 jaar <sup>98</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vanaf het ogenblik dat het wettelijk pensioen effectief ingaat;</li> <li>- Uitzondering bij in dienst gebleven werknemer na de wettelijke pensioenleeftijd of de leeftijd waarop de voorwaarden worden vervuld voor vervroegd pensioen (moet uitdrukkelijk worden opgenomen in het pensioenreglement). In deze gevallen kan de werknemer ook de betaling van zijn aanvullend pensioen vragen, zelfs als hij zijn pensioen nog niet neemt.</li> </ul>	<i>Rustpensioen:</i> Vervroegd pensioen <sup>99</sup> : min. 41 jaar loopbaan op de leeftijd van 62,5 jaar <i>Aanvullend pensioen:</i> Geen
<b>Nederland</b>	66 jaar <sup>100</sup>	68 jaar <sup>101</sup>	<i>Wettelijk pensioen:</i> geen <i>Aanvullend pensioen:</i> <b>Vroegere ingangsdatum:</b> mogelijk i.c.m. actuariële verlaging pensioenbedrag. <sup>102</sup> <b>Latere ingangsdatum:</b> mogelijk i.c.m. actuariële verhoging

<sup>97</sup> De personen op wie de wetwijziging betrekking heeft zijn ten vroegste geboren in 1960.

<sup>98</sup> Wet van 10 augustus 2015 tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd van het overlevingspensioen, *BS* 21 augustus 2015.

<sup>99</sup> Wettelijke pensionering vóór de wettelijke pensioenleeftijd.

<sup>100</sup> Ex. art. 7a, lid 1, sub g Algemene Ouderdomswet: "De pensioengerechtigde leeftijd in 2018: 66 jaar". De verdere verhoging van deze pensioengerechtigde leeftijd vindt plaats door gebruikmaking van een formule zoals omschreven in het tweede lid van dit artikel. Deze AOW-leeftijd wordt stapsgewijs verhoogd tot 67 jaar in 2021.

<sup>101</sup> Ex. art. 18a, lid 6 Wet LB 1964. Overigens kan ook na 1 januari 2018 in een pensioenregeling een pensioenrichtleeftijd lager dan 68 jaar worden opgenomen, mits de omvang van het op te bouwen ouderdomspensioen niet hoger is dan het op basis van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen naar de lagere pensioenrichtleeftijd herrekenende fiscaal maximale ouderdomspensioen ingaande op de eerste dag van de maand waarin de 68-jarige leeftijd wordt bereikt. Zie Vraag & Antwoord 17-012 d.d. 100118 (Pensioenrichtleeftijd lager dan 68 jaar vanaf 1 januari 2018), te raadplegen via [https://www.belastingdienstpensioensite.nl/VA\\_17-012\\_v180110.htm](https://www.belastingdienstpensioensite.nl/VA_17-012_v180110.htm).

<sup>102</sup> Ex. Art. 18a, lid 6 Wet LB 1964.



			pensioenbedrag. <sup>103</sup> Gemaximeerd op 5 jaar na bereiken AOW-leeftijd. <sup>104</sup>
<b>Duitsland</b>	<p><i>Regelaltersrente:</i> Geboortejaar vóór 1 januari 1947: 65 jaar<sup>105</sup> Geboortejaar ná 31 december 1946 maar vóór januari 1964: geleidelijke verhoging van de leeftijdsgrens 65 naar 67 jaar<sup>106</sup> Vanaf geboortejaar 1964: 67 jaar<sup>107</sup></p>	<p>Voor de aanvullende pensioenregelingen (meest voorkomende zijn <i>Direktzusage</i>, <i>Direktversicherung</i>, <i>Unterstützungskasse</i>, <i>Pensionskasse</i>, <i>Pensionsfonds</i>) geldt dat zij niet mogen worden uitbetaald vóór het bereiken van 62 jaar, mits de pensioenaanspraken zijn toegekend vanaf 1 januari 2012.<sup>108</sup> Voor pensioenaanspraken toegekend vóór 31 december 2011 geldt de leeftijd van 60 jaar.</p>	<p><i>Regelaltersrente:</i> Flexi-Rente<sup>109</sup> Voor alle verzekerden bestaat de mogelijkheid een deelpensioen op te nemen.<sup>110</sup> Sommige categorieën verzekerden kunnen de <i>Regelaltersrente</i> vervroegd aanvragen, waarna levenslang een korting wordt toegepast.<sup>111</sup>  <i>Aanvullend pensioen:</i> geen</p>

<sup>103</sup> Ex. art. 18a, lid 5 Wet LB 1964.

<sup>104</sup> Ex. art. 18a, lid 4 Wet LB 1964.

<sup>105</sup> Krachtens overgangsrecht zoals neergelegd in § 235, par. 2 SGB VI. Voor sommige categorieën geldt een lagere pensioenleeftijd, zie § 37 SGB VI voor ernstig gehandicapten (65 jaar), § 38 SGB VI voor bijzonder langdurig verzekerden (65 jaar) en § 40 SGB VI voor mijnwerkers (62 jaar). Ook de Deutsche Rentenversicherung heeft een rekentool ontwikkeld om de geldende pensioengerechtigde leeftijd te kunnen berekenen: [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5\\_Services/02\\_online\\_dienste/03\\_online\\_rechner\\_nutzen/rentenbeginn\\_hoehenrechner/Rentenbeginnrechner\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/02_online_dienste/03_online_rechner_nutzen/rentenbeginn_hoehenrechner/Rentenbeginnrechner_node.html).

<sup>106</sup> Ex. § 235, par. 2 SGB VI.

<sup>107</sup> Ex. § 35 SGB VI.

<sup>108</sup> Ex. § 1, para. 2, sub 2 AltZertG.

<sup>109</sup> Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben“ (Flexirentengesetz). Zie ook [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5\\_Services/01\\_kontakt\\_und\\_beratung/02\\_beratung/03\\_haeufige\\_fragen/12\\_flexirente\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/01_kontakt_und_beratung/02_beratung/03_haeufige_fragen/12_flexirente_node.html). Deze maatregel maakt het mogelijk eerder – tussen 63 en 67 jaar – met deelpensioen te gaan dan wel langer door te werken na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Zie voor een omvattende uiteenzetting van de *Flexi-rente*: [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5\\_Services/03\\_broschueren\\_und\\_mehr/01\\_broschueren/01\\_national/flexirente\\_das\\_ist\\_neu\\_fuer\\_sie.pdf?blob=publicationFile&v=17](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_und_mehr/01_broschueren/01_national/flexirente_das_ist_neu_fuer_sie.pdf?blob=publicationFile&v=17).

<sup>110</sup> Ex. § 42 SGB VI.

<sup>111</sup> Ex. § 36 SGB VI voor langdurig verzekerden (vanaf 63 jaar), § 37 SGB VI voor ernstig gehandicapten (vanaf 62 jaar).

## 4. Meest voorname problemen ten gevolge van dispariteiten tussen pensioenleeftijden

### 4.1 Onvolledig pensioen en adequaatheid van pensioenen

Kenmerkend voor grenswerknemers is (vanzelfsprekend) dat zij in meerdere lidstaten werkzaam zijn (geweest). Een van de voornaamste gevolgen hiervan is de fragmentering van pensioenaanspraken. Een grenswerknemer die, bijvoorbeeld, werkzaam is geweest in zowel Nederland, België en Duitsland, heeft in ieder van deze lidstaten pensioenaanspraken opgebouwd, conform een verschillend nationaal pensioensysteem. Door de verschillen in pensioengerechtigde leeftijden tussen de lidstaten wordt de grenswerknemer geconfronteerd met een hoge administratieve lastendruk in de voormalige werkstaat en het herkomstland (dubbele belastingaangifte). De belastingplichtige wordt geconfronteerd met een grote (rechts)onzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat.

Voor de grenswerknemers die na pensionering pensioenen ontvangen uit verschillende lidstaten – voor dit rapport NL/BE/DE – met elk een eigen ingangsdatum, is het de vraag wanneer zij een volledig pensioen verkrijgen. “Volledig” betekent in deze context samengesteld uit de verschillende pensioenen uit de verschillende lidstaten. Wanneer de grenswerknemer een volledig pensioen ontvangt is, in dezen, afhankelijk van de lidstaat welke de hoogste pensioenleeftijd hanteert. Zoals uit het schema hiervoor blijkt, is dit Nederland. Het uiteenlopen van de pensioengerechtigde leeftijd heeft voor de grenswerknemer, die zowel in Nederland als in België en/of Duitsland wettelijk pensioen heeft opgebouwd, tot gevolg dat hij op het moment van ontvangen van dit buitenlandse wettelijke pensioen nog enige tijd ‘moet wachten’ op zijn AOW-uitkering. De verschillende ingangsdata kunnen, ten gevolge van het ‘wachten’ op AOW, een negatief effect hebben op het netto besteedbaar inkomen van de gepensioneerde.<sup>112</sup> Daarenboven kan worden gesignaleerd dat de samenloop van wettelijke en aanvullende pensioenen – en de hieraan gerelateerde (on)mogelijkheden tot flexibilisering – de voorliggende problematiek nog complexer maakt. Uit de bovenstaande tabel blijkt immers dat de aanvullende pensioenleeftijd van de wettelijke pensioenleeftijd kan verschillen.

Door het verschil in pensioengerechtigde leeftijd tussen de lidstaten, en (mede) uit het ontbreken van een EU-pensioenleeftijd (voor zover dit al mogelijk zou zijn)<sup>113</sup>, kan de voornoemde werkloze grenswerknemer tussen wal en schip vallen. Grenswerknemers kunnen bijgevolg een periode zonder inkomen zitten. De dispariteiten tussen de verschillende pensioenleeftijden kunnen daarmee tot een onvolledig pensioen leiden.<sup>114</sup> Indien de grenswerknemer, bijvoorbeeld, in België reeds is gepensioneerd en in het verleden in Nederland pensioen heeft opgebouwd, ontvangt hij tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in Nederland een onvolledig pensioen. Of hij door middel van louter dit Belgisch pensioen in staat is zijn standaard van levensonderhoud na pensionering te waarborgen, is afhankelijk van de individuele inkomenssituatie van deze grenswerknemer. In sommige individuele gevallen is het echter denkbaar dat het tijdelijke gebrek aan een volledig pensioen – vanwege het ‘wachten’ op het Nederlands pensioen – leidt tot situaties waarin de gepensioneerde

---

<sup>112</sup> Zie voor voorbeelden ITEM Grenseffectenrapportage 2016, dossier 7 Wet Flexibilisering ingangsdatum AOW: [https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl\\_item\\_grenseffectenrapportage\\_2016\\_versie\\_2.1.pdf](https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_grenseffectenrapportage_2016_versie_2.1.pdf).

<sup>113</sup> Het is immers onwaarschijnlijk dat er ooit EU-pensioenwetgeving komt.

<sup>114</sup> Een adequaat pensioeninkomen voor de EU-burgers nu en in de toekomst is een prioriteit voor de Europese Unie. Zie Europese Commissie, Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365, p. 2.

grenswerknemer niet in staat is zijn standaard van levensonderhoud te waarborgen. In dergelijke situaties kan een onvolledig pensioen leiden tot een inadequaar pensioen, terwijl een adequaat pensioeninkomen voor EU-burgers nu en in de toekomst een prioriteit voor de Europese Unie is.<sup>115</sup> Een inadequaar pensioen verwijst hierbij – in algemene zin – naar een oudedagsvoorziening op grond waarvan de gepensioneerde niet in staat is de standaard van levensonderhoud te waarborgen na pensionering. Naar schatting zou het 2.000 voormalige grenswerknemers betreffen.<sup>116</sup>

Naast deze fragmentering van pensioenaanspraken over de verschillende (voormalige) werkstaten van de grenswerknemer, wordt de grenswerknemer geconfronteerd met een gebrek aan totaaloverzicht van zijn wettelijke en aanvullende pensioen. In eerste instantie heeft de grenswerknemer geen inzicht in de verschillende pensioenleeftijden, per pensioen, per lidstaat. Iedere lidstaat biedt al dan niet inzicht in de huidige stand van pensioen. Het is voor de grenswerknemer complex te achterhalen welke pensioenleeftijden voor hem of haar gelden. Mogelijk blijft de grenswerknemer in het ongewisse op welke leeftijd hij/zij kan genieten van een pensioenuitkering.

Daarnaast is de grenswerknemer vanwege dit gebrek aan totaaloverzicht niet in staat te beoordelen of hij na pensionering voldoende pensioen zal ontvangen teneinde de standaard van levensonderhoud ook na pensionering te kunnen handhaven. Bovendien is hij niet in staat te beoordelen of langer doorwerken of aanvullend sparen voor pensioen noodzakelijk is teneinde een adequaat inkomen na pensionering te waarborgen.<sup>117</sup> De belastingplichtige wordt geconfronteerd met een grote (rechts)onzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat. Daarom is een grensoverschrijdend of Europees pensioenregister noodzakelijk teneinde deze grenswerknemer in staat te stellen op een duidelijke en accurate wijze een totaaloverzicht van zijn of haar grensoverschrijdend opgebouwd pensioen te verkrijgen, handelingsperspectief<sup>118</sup> te bieden en ook voor deze grenswerknemers een adequaat inkomen na pensionering te waarborgen. Een dergelijk pensioenregister zou de grenswerknemer laten zien welke pensioenen hij van wie en op welk moment zou ontvangen.<sup>119</sup> Aangezien de pensioenleeftijden in de EU verschillend zijn, zou de grenswerknemer overzicht hebben van de pensioenleeftijden per pensioen dat hij zal ontvangen.

Een dergelijk pensioenregister is een positieve impuls voor de arbeidsmobiliteit van werknemers. In het Groenboek Pensioen werd de relevantie van een Europees pensioenregister reeds door de EC benadrukt. De Europese Commissie hecht ook belang aan de ontwikkeling en de totstandkoming van

---

<sup>115</sup> Zie Europese Commissie, Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365, p. 2. Wat een adequaat pensioen overigens kwantitatief zou dienen te omvatten is in algemene zin moeilijk te stellen. Een adequaat niveau hangt van de persoonlijke situatie af – waaronder de levensstandaard – en de overigens bronnen van inkomen van de gepensioneerde, zoals inkomen uit een persoonlijke pensioenproduct of uit vermogen. Daarnaast verschilt het niveau van pensioen – voortkomend uit iedere pensioenregeling – dusdanig per lidstaat dat dit in algemene zin ook lastig is vast te stellen.

<sup>116</sup> <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/blog/2017/10/het-belang-van-een-flexibele-aow-ingangsdatum>

<sup>117</sup> Zie Europese Commissie, Groenboek: naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365, p. 12. Nogmaals bevestigd door EC in Europese Commissie, Witboek: een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen, COM(2012)55, p. 14.

<sup>118</sup> Met 'handelingsperspectief' wordt verwezen naar de mogelijkheid om te beoordelen of eventuele hiaten in de pensioenopbouw bestaan en of langer doorwerken of aanvullend sparen voor pensioen noodzakelijk is teneinde een adequaat inkomen na pensionering te kunnen waarborgen.

<sup>119</sup> A. Bollen, 'Grensoverschrijdende fiscale organisatie van pensioenen', 2016, p. 25,, te raadplegen op: [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/7250276/CBS\\_12079\\_Oratieboekje\\_Anouk\\_Bollen\\_Single\\_page.pdf](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/7250276/CBS_12079_Oratieboekje_Anouk_Bollen_Single_page.pdf).

een dergelijke informatievoorziening.<sup>120</sup> In dit kader werd het ‘Track and Trace your pension in Europe’ (TTYPE-consortium) gelanceerd. Het TTYPE-consortium beoogt één groot European Tracking Service (ETS) waarin alle lidstaten deelnemen.<sup>121</sup> Vanwege de grote diversiteit van pensioenstelsels binnen de EU kan overwogen worden om een dergelijk Europees pensioenregister op kleinere schaal (bv. Nederland, België en Duitsland) tot uitvoering te brengen.<sup>122</sup>

#### 4.2 Dubbelgepensioneerden: verschuiving toewijzingsregels

De dispariteiten tussen de pensioenleeftijden per lidstaat kunnen in de praktijk tot onwenselijke situaties leiden. Een voorbeeld hiervan is de dubbelgepensioneerde, welke pensioenen ontvangt uit twee lidstaten. Gezien de dispariteiten tussen de pensioenleeftijden per lidstaat zal enige tijd verstreken zijn tussen het moment waarop de grenswerknemer zijn eerste en, vervolgens, zijn tweede pensioen zal ontvangen. Gedurende de periode waarin de grenswerknemer slechts één pensioen ontvangt, kwalificeert deze als enkelgepensioneerde. Vanaf het moment dat deze grenswerknemer zijn tweede pensioen ontvangt zal hij kwalificeren als dubbelgepensioneerde. Deze overgang van enkelgepensioneerde naar dubbelgepensioneerde kan gepaard gaan met een tijdelijke verschuiving van de bevoegdheid ten aanzien van de sociale zekerheid. Ten gevolge van de dispariteiten tussen de pensioenleeftijden vinden dus wijzigingen plaats in de fiscale en sociaal verzekeringsrechtelijke situatie van de grenswerknemer. Hierna wordt de problematiek van dubbelgepensioneerden bestudeerd voor de grensregio Nederland – Duitsland, en Nederland – België.

#### Pro memorie: fiscale en sociale heffing pensioenen

##### Fiscale heffing pensioenen

Voor een goed begrip van de problematiek worden vooreerst de fiscale en de sociale heffingsregels kort besproken.

Wat betreft de belastingheffing over grensoverschrijdende pensioenen, geldt als hoofdregel een exclusieve woonstaatheffing.<sup>123</sup> Over wettelijke pensioenen, zoals het Belgisch rustpensioen, de Duitse *Regelaltersrente*, en de AOW, is in het OESO-Modelverdrag niets geregeld. Op deze wettelijke pensioenen is het restartikel 21 OESO-Modelverdrag van toepassing (exclusieve woonstaatheffing). De belastingheffing over het overheidspensioen wordt ingevolge artikel 19 OESO-Modelverdrag toegewezen aan de uitkerende staat (kasstaatprincipe).

Bij grensoverschrijdende pensioenen gaan steeds meer staten over tot een bronstaatheffing. Indien in het verleden premies ten laste van het te belasten inkomen zijn gebracht, wil de staat, die deze faciliteiten verleent, een ‘teruggave’ zien door het belasten van de pensioenuitkering. Dit is het geval bij het belastingverdrag Nederland-België 2001, het belastingverdrag Nederland-Duitsland 2012 en het belastingverdrag Nederland-Portugal 1999. Opvallend is een bronstaatheffing boven een bepaald

---

<sup>120</sup> Witboek, Een agenda voor adequate, veilige en duurzame pensioenen, COM(2012)55 final, par. 3.2.

<sup>121</sup> Zie ook het final report van het TTYPE-consortium: <http://ttype.eu/reports/>.

<sup>122</sup> A. Bollen, ‘Grensoverschrijdende fiscale organisatie van pensioenen’, 2016, te raadplegen op: [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/7250276/CBS\\_12079\\_Oratieboekje\\_Anouk\\_Bollen\\_Single\\_page.pdf](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/7250276/CBS_12079_Oratieboekje_Anouk_Bollen_Single_page.pdf).

<sup>123</sup> Artikel 18 OESO-Modelverdrag.

bedrag (respectievelijk € 25.000, € 15.000 en € 10.000). Voor bedragen onder de genoemde grenzen blijft de woonstaatheffing toepasselijk. Waarom de bedragen in de verdragen verschillen, is niet geheel duidelijk.

### Sociale heffing pensioenen

Voor de sociale heffingen over pensioenen bepaalt Verordening (EG) nr. 883/2004 dat economisch niet-actieven (gepensioneerden) verzekerd zijn in hun woonstaat alwaar premies worden betaald en aanspraak bestaat op alle medische verstrekkingen en uitkeringen (*lex loci domicilii*).<sup>124</sup> Voor het specifieke sociale zekerheidsrisico van ziekte heeft de EU-wetgever geopteerd voor afwijkende aanwijsregels<sup>125</sup>, die bij voorrang op de algemene aanwijsregels moeten worden toegepast.<sup>126</sup> Betrokkene betaalt enkel in de pensioenstaat zijn premies/bijdragen. Een aantal lidstaten biedt deze gepensioneerden het recht om een medische behandeling te ondergaan in de pensioenstaat (keuzerecht).<sup>127</sup>

Het vaststellen van de bevoegde lidstaat (d.w.z. de pensioenstaat) voor heffing van de kosten en de zorgpremies/bijdragen, geschiedt als volgt.<sup>128</sup> Bij een gepensioneerde die één of meer pensioenen ontvangt op grond van de wetgeving van twee of meer lidstaten, waaronder de woonstaat, en die recht heeft op verstrekkingen krachtens de wetgeving van de woonplaats, dient het orgaan van die lidstaat (zorgverzekeraar/ziekenfonds) zorg te verstrekken en de kosten te dragen, alsof de gepensioneerde enkel pensioen ontvangt in die lidstaat.<sup>129</sup> De gepensioneerde woonachtig in België, die zowel van Nederland als België een pensioen ontvangt, heeft recht op zorg in België.<sup>130</sup>

Een gepensioneerde die uit één of meer lidstaten pensioen ontvangt, en geen recht heeft op zorg krachtens de wetgeving van de woonstaat, heeft recht op zorgverstrekkingen in de woonstaat, mits hij daar recht op zou hebben in één of meer van de lidstaten die hen pensioen uitkeren indien hij aldaar woonachtig zou zijn.<sup>131</sup> Betrokkene heeft derhalve recht op zorg in de woonstaat alsof hij krachtens de wetgeving aldaar recht zou hebben op pensioen en zorg. Artikel 24, lid 2 Verordening (EG) nr. 883/2004 geeft aan welk 'pensioenland' de kosten dient te dragen. In het geval de gepensioneerde enkel recht heeft op een pensioen in één lidstaat, dan dient het orgaan van deze lidstaat de kosten voor de medische zorg in de woonstaat van de gepensioneerde te dragen. Bestaat er recht op pensioenen uit meer dan één lidstaat (niet zijnde de woonstaat), dan dient het orgaan van die lidstaat onder wiens wetgeving betrokkene het langst heeft geresorteed de kosten te dragen. Bijvoorbeeld een in België woonachtige gepensioneerde die zowel een Nederlands als een Duits pensioen ontvangt maar geen Belgisch pensioen, heeft recht op zorgverstrekkingen in België. Deze

---

<sup>124</sup> Art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>125</sup> Art. 23 tot en met 30 Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>126</sup> HvJ 14 oktober 2010, C-345/09, ECLI:EU:C:2010:610, *NTFR* 2010/2443, m.nt. J.C.L.M. Fijen (*Van Delft e.a.*).

<sup>127</sup> Deze lidstaten staan vermeld in bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>128</sup> Merk op dat artikel 25 Verordening (EG) nr. 883/2004 nog een bijzondere bepaling kent voor gepensioneerden die wonen in een lidstaat alwaar het recht op zorgverstrekkingen geen voorwaarden stelt inzake verzekering of het verrichten van economische activiteiten.

<sup>129</sup> Artikel 23 Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>130</sup> Zie ook G. Essers en M. Weerepas en, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017, 35.

<sup>131</sup> Artikel 24, lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004.

lidstaat is echter niet de bevoegde staat (dat is Nederland of Duitsland). De bevoegde staat is de lidstaat waar de gepensioneerde het langst sociaal verzekerd is geweest.

#### **4.2.1. Grensregio Nederland – Duitsland: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €15.000**

Onder het belastingverdrag Nederland-Duitsland geldt – ondanks de inzet van Nederland voor een ongeclausuleerde bronstaatheffing over gefaciliteerd opgebouwde pensioenen<sup>132</sup> – een gedeeld heffingsrecht. In beginsel zijn (privaatrechtelijke) pensioenen belastbaar in de woonstaat.<sup>133</sup> Pensioenen en andere uitkeringen betaald krachtens de bepalingen van een socialezekerheidsstelsel van een verdragsluitende staat (socialezekerheidspensioenen) zijn overigens slechts belastbaar in de kasstaat.<sup>134</sup> Indien het totale bruto bedrag aan pensioen of andere soortgelijke beloning, een lijfrente of socialezekerheidspensioen in enig kalenderjaar de som van €15.000 te boven gaat, mag het pensioen ook worden belast in de bronstaat. In dit geval stelt Nederland de bestanddelen van het pensioen die in Duitsland (als bronstaat) worden belast vrij door een vermindering van zijn belasting toe te staan (verrekeningsmethode).<sup>135</sup> Deze vermindering wordt overigens berekend overeenkomstig de bepalingen in de Nederlandse wetgeving tot het vermijden van dubbele belasting, i.e. het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

Vanwege dit gedeelde fiscale heffingsrecht tussen Nederland en Duitsland, wijzigt de fiscale heffing van een in Nederland wonende gepensioneerde met louter een Duits pensioen van Nederland naar Duitsland zodra het gezamenlijke bruto bedrag van het pensioen €15.000 overstijgt. Een mogelijke verklaring van deze ongewenste overgangen van heffingsrechten zijn de verschillen in subjectieve en objectieve reikwijdte van bilaterale belastingverdragen en de Europese Verordening nr. 883/2004. Bilaterale belastingverdragen zien immers op deelbaar inkomen van personen; Verordening nr. 883/2004 ziet op ondeelbare verzekerde personen.<sup>136</sup> Deze situaties kunnen worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

#### **Voorbeeld**

Het effect van de discoördinatie kan aan de hand van de onderstaande tabel worden geïllustreerd door middel van een voorbeeld. Een Nederlandse grenswerknemer (geboortedatum 1 januari 1952) heeft enige tijd in Duitsland gewerkt, waarna hij de rest van zijn werkzame leven in Nederland werkzaam is geweest. Tijdens zijn in Duitsland werkzame periode heeft hij rechten opgebouwd op zowel een wettelijk pensioen uit de *Gesetzlichen Rentenversicherung (Regelaltersrente)* als op grond van een *Pensionskasse*. Het bruto bedrag aan gezamenlijk Duits pensioen bedraagt minder dan €15.000. Voor de *Regelaltersrente* uit de *Gesetzlichen Rentenversicherung* geldt een pensioenleeftijd van 65 jaar en 6 maanden.<sup>137</sup> Dit pensioen ontvangt hij dus reeds sinds 1 juli 2017. Tevens heeft hij ervoor gekozen

---

<sup>132</sup> Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54. Met ‘ongeclausuleerd’ wordt verwezen naar een bronstaatheffing onafhankelijk van de fiscale behandeling van de pensioenen in de (nieuwe) woonstaat van de pensioengerechtigde.

<sup>133</sup> Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland. Te raadplegen via <http://wetten.overheid.nl/BWBV0005862/2016-12-31>.

<sup>134</sup> Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

<sup>135</sup> Ex. art. 22, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

<sup>136</sup> G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, ‘Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen’, *TPV* 2017/35, p. 16, voetnoot 33.

<sup>137</sup> Ex. § 235, par. 2 SGB VI.

op diezelfde datum zijn Duits pensioen uit de *Pensionskasse* tot uitkering te laten komen.<sup>138</sup> Op dat moment kwalificeert deze grenswerknemer als enkelgepensioneerde. De fiscale heffing over het Duits pensioen is in dit geval toegekend aan Nederland.<sup>139</sup> Daarentegen is de sociale heffing toegewezen aan Duitsland.<sup>140</sup> De gelijke behandeling in de woonstaat is daarmee niet gewaarborgd. De gepensioneerde grenswerknemer wordt nadeliger behandeld in vergelijking met de gepensioneerde werknemer die ervoor heeft gekozen niet grensoverschrijdend werkzaam te zijn (geweest), i.e. de interne werknemer. In het geval waarin de in Nederland woonachtige gepensioneerde grenswerknemer louter het Duitse pensioen ontvangt van meer dan €15.000, gaat het fiscale heffingsrecht over van Nederland naar Duitsland. In de woonstaat is dan geen sprake van gelijke behandeling (in de straat), doch wel in de pensioenstaat (in vergelijk met de voormalige collega's in Duitsland). Dit illustreert het effect van het gedeelde fiscale heffingsrecht op de vraag in hoeverre de niet-actieve grenswerknemer gelijk wordt behandeld in vergelijking met interne niet-actieve werknemers.

Op het moment waarop hij de AOW-leeftijd bereikt – 66 jaar op 1 januari 2018<sup>141</sup> – ontvangt de grenswerknemer tevens het Nederlandse wettelijke pensioen. Hij kan ervoor kiezen zijn eventuele Nederlandse aanvullende pensioen ook op die datum tot uitkering te laten komen.<sup>142</sup> In dat geval wordt het bedrag aan aanvullend pensioen echter actuariael herrekend en verlaagd. Dit is dus een flexibiliseringsmogelijkheid van het Nederlandse aanvullende pensioen, in die zin dat de grenswerknemer op 1 januari 2018 zijn volledige pensioen ontvangt en niet tot 2020 – het jaar waarin hij de 68 jaar bereikt – hoeft te wachten. Vanaf 1 januari 2018 kwalificeert deze gepensioneerde grenswerknemer als dubbelgepensioneerde aangezien hij zowel een Duits als Nederlands pensioen ontvangt. Bedraagt het bruto bedrag van het Duitse pensioen gezamenlijk minder dan €15.000, dan is het fiscale heffingsrecht toegewezen aan Nederland als woonstaat.<sup>143</sup> In dat geval is de sociale heffing toegewezen aan Duitsland. De gelijke behandeling van de grenswerknemer is daarmee niet gewaarborgd. In dit geval wijzigt niks ten opzichte van het geval van een enkelgepensioneerde. Indien de grenswerknemer echter een Duits pensioen ontvangt van in totaal meer dan €15.000, is het fiscale heffingsrecht gesplitst toegewezen aan Nederland en Duitsland, maar is Nederland bevoegd tot heffing van de sociale zekerheidspremies. Ook dan is geen sprake van gelijke behandeling van de grenswerknemer. In dit geval wijzigt echter iets ten opzichte van een enkelgepensioneerde. Naast het feit dat het fiscale heffingsrecht wordt gesplitst tussen Nederland en Duitsland, verschuift het sociale heffingsrecht van Duitsland naar Nederland.<sup>144</sup> Waar in het geval van de enkelgepensioneerde in Nederland met louter een Duits pensioen van meer dan €15.000 nog sprake was van gelijke behandeling in de pensioenstaat, is hiervan geen sprake voor de dubbelgepensioneerde in Nederland met zowel een Duits pensioen van meer dan €15.000 als een Nederlands pensioen.

---

<sup>138</sup> Hetgeen is toegestaan op grond van § 1, para. 2, sub 2 AltZertG.

<sup>139</sup> Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

<sup>140</sup> Ex. art. 24 Verordening 883/2004.

<sup>141</sup> Ex. art. 7a, lid 1, sub g Algemene Ouderdomswet: “De pensioengerechtigde leeftijd in 2018: 66 jaar”.

<sup>142</sup> Ex. Art. 18a, lid 6 Wet LB 1964.

<sup>143</sup> Ex. art. 17, lid 1 Belastingverdrag Nederland-Duitsland.

<sup>144</sup> Ex. art. 23 Verordening (EG) nr. 883/2004.

## Toepassing<sup>145</sup>

<b>Wonen in Nederland met louter een Duits pensioen van minder of meer dan €15.000</b>			
<b>Wonen in Nederland met louter een Duits pensioen &lt; €15.000</b>		<b>Wonen in Nederland met louter een Duits pensioen &gt; €15.000</b>	
<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>	<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>
Nederland	Duitsland	Duitsland	Duitsland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling in woonstaat; wel in pensioenstaat	

<b>Wonen in Duitsland met louter een Nederlands pensioen van minder of meer dan €15.000</b>			
<b>Wonen in Duitsland met louter een Nederlands pensioen &lt; €15.000</b>		<b>Wonen in Duitsland met louter een Nederlands pensioen &gt; €15.000</b>	
<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>	<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>
Duitsland	Nederland	Nederland	Nederland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling in woonstaat; wel in pensioenstaat	

<b>Wonen in Nederland met Duits pensioen van minder of meer dan €15.000 én een Nederlands pensioen</b>			
<b>Wonen in Nederland met Duits pensioen &lt; €15.000 en Nederlands pensioen</b>		<b>Wonen in Nederland met Duits pensioen &gt; €15.000 en Nederlands pensioen</b>	
<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>	<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>
Nederland	Duitsland	Nederland en Duitsland (gesplitst)	Nederland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling	

<b>Wonen in Duitsland met Nederlands pensioen van minder of meer dan €15.000 én een Duits pensioen</b>			
<b>Wonen in Duitsland met Nederlands pensioen &lt; €15.000 en Duits pensioen</b>		<b>Wonen in Duitsland met Nederlands pensioen &gt; €15.000 en Duits pensioen</b>	
<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>	<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>
Duitsland	Nederland	Nederland en Duitsland (gesplitst)	Duitsland
Geen gelijke behandeling		Geen gelijke behandeling	

<sup>145</sup> De inhoud van deze tabellen is ontleend aan Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 284 e.v. Zie ook de tabel in G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 16.



#### **4.2.2. Grensregio Nederland – België: switch fiscale heffingsrecht ingeval > €25.000**

Onder het belastingverdrag Nederland-België geldt – ondanks de inzet van Nederland op een ongeclausuleerde bronstaatheffing over fiscaal gefaciliteerd opgebouwde pensioenen<sup>146</sup> – een gedeeld heffingsrecht, i.e. een geclausuleerde bronstaatheffing. In beginsel zijn (privaatrechtelijke) pensioenen belastbaar in de woonstaat.<sup>147</sup> Pensioenen en andere uitkeringen betaald krachtens de bepalingen van een socialezekerheidsstelsel van een verdragsluitende staat (socialezekerheidspensioenen) zijn overigens slechts belastbaar in de woonstaat.<sup>148</sup>

Onder bepaalde (cumulatieve) voorwaarden mag het pensioen ook worden belast in de bronstaat.<sup>149</sup> Ten eerste dient het pensioen onderworpen te zijn geweest aan fiscale facilitering in de bronstaat, i.e. vrijstelling pensioenaanspraak, aftrek pensioenpremies dan wel anderszins fiscale facilitering.<sup>150</sup> Ten tweede dient het pensioen in de woonstaat niet tegen het algemeen van toepassing zijnde belastingtarief voor inkomsten verkregen uit niet-zelfstandige beroepen in de belastingheffing te worden betrokken, dan wel het bruto bedrag van het pensioen voor minder dan 90% in de belastingheffing wordt betrokken.<sup>151</sup> Ten slotte geldt de eis dat het totale bruto bedrag aan pensioen in het kalenderjaar een bedrag van €25.000 te boven gaat.<sup>152</sup> In dit geval stelt Nederland de bestanddelen van het pensioen die in België (als bronstaat) worden belast vrij door een vermindering van zijn belasting toe te staan (verrekeningsmethode).<sup>153</sup> Deze vermindering wordt overigens berekend overeenkomstig de bepalingen in de Nederlandse wetgeving tot het vermijden van dubbele belasting, i.e. het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001. Te dien einde worden genoemde bestanddelen geacht te zijn begrepen in het bedrag van de bestanddelen van het inkomen of het vermogen die ingevolge die bepalingen van Nederlandse belasting zijn vrijgesteld.

Deze geclausuleerde bronstaatheffing heeft in het recente verleden tot dubbele belastingheffing voor grenswerknemers geleid.<sup>154</sup> Vanwege het feit dat volgens Nederland de pensioenen in België niet voldoende werden belast, trok Nederland alle vrijstellingen loonbelasting in voor in België woonachtige gepensioneerden met een Nederlands pensioen. Dit leidde tot dubbele belastingheffing voor de gepensioneerde grenswerknemers. Nederland en België zijn echter overeengekomen dat Nederland geen belasting heft over uit Nederland afkomstig pensioen als België het pensioen feitelijk en voldoende belast.<sup>155</sup> In situaties waar dit niet het geval is, zal Nederland kunnen heffen. In die

---

<sup>146</sup> Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54. Met ‘ongeclausuleerd’ wordt verwezen naar een bronstaatheffing onafhankelijk van de fiscale behandeling van de pensioenen in de (nieuwe) woonstaat van de pensioengerechtigde.

<sup>147</sup> Ex. art. 18, lid 1, sub a Belastingverdrag Nederland-België. Te raadplegen via [https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verdrag\\_nl\\_be.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verdrag_nl_be.pdf).

<sup>148</sup> Ex. art. 18, lid 1, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>149</sup> Ex. art. 18, lid 2 Belastingverdrag Nederland-België. De vormgeving van deze geclausuleerde bronstaatheffing is overigens in lijn met het Commentaar op het OESO-modelverdrag, art. 18, par. 15, onder d.

<sup>150</sup> Ex. art. 18, lid 2, sub a Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>151</sup> Ex. art. 18, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>152</sup> Ex. art. 18, lid 2, onder sub b Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>153</sup> Ex. art. 23, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>154</sup> Hetgeen al werd aangehaald in Notitie fiscaal verdragsbeleid 2011, p. 54: “daarvoor is ook van belang dat inmiddels ervaring is opgedaan met de in de eerder genoemde ten tweede genoemde regeling (al dan niet gedeeltelijke, bronstaatheffing), waarbij de toewijzing van het heffingsrecht mede afhankelijk is van de fiscale behandeling van het pensioen in het woonland van de pensioengerechtigde en welke ervaring heeft geleerd dat het in de praktijk niet eenvoudig is inzicht te krijgen in de wijze van belastingheffing in bedoeld woonland.”

<sup>155</sup> Deze overeenkomst is te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-17744>. Zie ook de Kamerbrief <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/23/kamerbrief-afpraak-tussen-nederland-en-belgie-over-pensioenproblematiek>.

gevallen zal België voorkoming van dubbele belasting verlenen. Ook zijn afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie tussen Nederland en België. Hierdoor weet Nederland in welke situaties het pensioen in België feitelijk en voldoende wordt belast en in welke situaties niet. Met deze afspraken kunnen zowel situaties van dubbele heffing als situaties van dubbele niet-heffing worden voorkomen, hetgeen de doelstelling is van belastingverdragen.<sup>156</sup>

### Voorbeeld

Het effect van de discoördinatie kan voor de relatie Nederland-België worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Een Nederlands (voormalig) grenswerknemer arbeidsmigrant (geboortedatum 1 januari 1952) heeft enige tijd in Nederland gewoond en gewerkt, waarna hij de rest van zijn werkzame leven in België woonachtig en werkzaam is geweest. Tijdens zijn in Nederland werkzame periode heeft hij rechten opgebouwd op zowel een AOW-pensioen als op een aanvullend pensioen uit een bedrijfstakpensioenfonds. Het bruto bedrag aan gezamenlijk Nederlands pensioen bedraagt minder dan €25.000.

Voor het Belgische *rustpensioen* geldt een pensioenleeftijd van 65 jaar. Dit wettelijke pensioen ontvangt hij dus reeds vanaf 1 januari 2017. Vanaf dat moment kwalificeert hij als enkelgepensioneerde. Het fiscale heffingsrecht is toegewezen aan Nederland<sup>157</sup>; het sociale heffingsrecht aan België<sup>158</sup>. De gelijkheid in de woonstaat is daarmee niet gewaarborgd. Op het moment waarop hij de AOW-leeftijd bereikt – 66 jaar op 1 januari 2018<sup>159</sup> – ontvangt de grenswerknemer tevens het Nederlandse wettelijke pensioen. Hij kan ervoor kiezen zijn eventuele Nederlandse aanvullende pensioen ook op die datum tot uitkering te laten komen.<sup>160</sup> In dat geval wordt het bedrag aan aanvullend pensioen echter actuariael verlaagd, hetgeen in omvang resulteert in een meer dan evenredige verlaging. Dit is dus een flexibiliseringsmogelijkheid van het Nederlandse aanvullende pensioen, in die zin dat de grenswerknemer op 1 januari 2018 zijn volledige pensioen ontvangt en niet tot 2020 – het jaar waarin hij de 68 jaar bereikt – hoeft te wachten. Tegen het voordeel van één pensioenleeftijd (uittredingsmoment) staat dat in zekere mate wordt ingeteerd op het Nederlands aanvullend pensioen en daarmee de adequaatheid van het volledige pensioen in gevaar kan komen. Daarmee kwalificeert deze grenswerknemer vanaf 1 januari 2018 als dubbelgepensioneerde aangezien hij zowel een Belgisch als Nederlands pensioen ontvangt. In een dergelijk geval blijft aan Nederland, in beginsel, het fiscale heffingsrecht toebedeeld.<sup>161</sup> Het heffingsrecht ten aanzien van de sociale zekerheidspremies wijzigt echter van België in Nederland.<sup>162</sup> Tot dusver is sprake van een gelijke behandeling in de woonstaat. Indien het Nederlands pensioen echter meer bedraagt dan €25.000 en voldaan is aan de overige voorwaarden van de geclausuleerde bronstaatheffing mag België echter ook heffen waarbij Nederland voor dit in België belaste deel van

---

<sup>156</sup>Zie ook het beleid van de Nederlandse fiscus:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/berichten/nieuws/pensioengerechtigden-belgie-met-nederlands-pensioen-wijziging-ingetrokken-verdragsverklaringen>. Zie ook het ITEM-nieuwsbericht <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/item-einde-aan-dubbele-belasting-van-pensioenen-grensarbeiders>.

<sup>157</sup> Ex. art. 18, lid 1 Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>158</sup> Voor economisch niet-actieven (gepensioneerden) geldt *lex loci domicilii* op grond van art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening nr. 883/2004.

<sup>159</sup> Ex. art. 7a, lid 1, sub g Algemene Ouderdomswet: “De pensioengerechtigde leeftijd in 2018: 66 jaar”.

<sup>160</sup> Ex. Art. 18a, lid 6 Wet LB 1964.

<sup>161</sup> Ex. art. 18, lid 1 Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>162</sup> Ex. art. 23 Verordening (EG) nr. 883/2004. Zie ook G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, ‘Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen’, TPV 2017/35, p. 14.

het pensioen voorkoming van dubbele belasting verleent via de verrekeningsmethode.<sup>163</sup> Dan is sprake van een gesplitst heffingsrecht. In een dergelijk geval is gedeeltelijk sprake van gelijke behandeling in de woonstaat, namelijk ten aanzien van de sociale heffing (Nederland) en de fiscale heffing over het Nederlandse pensioen (Nederland). Voor het Belgische deel van de fiscale heffing wordt de gepensioneerde grenswerknemer nadeliger behandeld in vergelijking met de gepensioneerde werknemer die ervoor heeft gekozen niet grensoverschrijdend werkzaam te zijn (geweest), i.e. de interne werknemer. Dit illustreert het effect van het gedeelde fiscale heffingsrecht op de vraag in hoeverre de niet-actieve grenswerknemer gelijk wordt behandeld in vergelijking met de interne niet-actieve werknemer.

### **Toepassing<sup>164</sup>**

<b>Wonen in Nederland</b>			
<b>Wonen in Nederland met louter Belgisch pensioen</b>		<b>Wonen in Nederland met Nederlands en Belgisch pensioen</b>	
<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>	<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>
Nederland	België	Nederland	Nederland
Geen gelijke behandeling		Gelijke behandeling in woonstaat	

<b>Wonen in België</b>			
<b>Wonen in België met louter Nederlands pensioen</b>		<b>Wonen in België met Nederlands en Belgisch pensioen</b>	
<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>	<b>Fiscale heffing</b>	<b>Sociale heffing</b>
België	Nederland	België	België
Geen gelijke behandeling		Gelijke behandeling in woonstaat	

### **4.2.3. Tussenconclusie**

In de bovenstaande situaties is het gebrek aan samenhangende coördinatie en de ongelijke behandeling vaak schrijnend; in deze bilaterale relaties is in grofweg de helft van de gevallen sprake van discoördinatie tussen de fiscale en sociale heffing. Het door de socialezekerheidsverordening en belastingverdragen gereguleerde regime is complex en in de praktijk vaak moeilijk toepasbaar. De samenhang tussen premieheffing en belastingen over het pensioen kan in een grensoverschrijdende context zijn verstoord. Daardoor komt het regelmatig voor dat een gepensioneerde zowel premieplichtig is in de pensioenstaat en belastingplichtig is in de woonstaat (en soms ook nog in meerdere lidstaten). Gepensioneerden dragen mogelijk bij aan de zorgfinanciering in meer dan één lidstaat. De dubbele bijdrageplicht staat op gespannen voet met het vrije verkeer.

<sup>163</sup> Ex. art. 18, lid 2 jo. art. 23, lid 2, sub b Belastingverdrag Nederland-België.

<sup>164</sup> In tegenstelling tot de tabel inzake de relatie NL-DE, is in deze tabellen het scenario van een gedeeld heffingsrecht - ex. art. 18, lid 2 Belastingverdrag Nederland-België - tussen woonstaat en bronstaat niet opgenomen. In het belastingverdrag NL-BE is namelijk sprake van een geclausuleerde bronstaatheffing, in tegenstelling tot het gedeelde heffingsrecht onder het belastingverdrag NL-DE. Deze geclausuleerde bronstaatheffing is onderworpen aan de voorwaarden zoals die hiervoor uiteen zijn gezet. Deze geclausuleerde bronstaatheffing is niet meegenomen in deze tabel aangezien deze slechts ziet op uitzonderingssituaties.

Uit de bovenstaande tabellen blijkt tevens dat slechts in enkele gevallen de gelijke behandeling in de woonstaat gewaarborgd is.<sup>165</sup> Ingeval van discoördinatie van de fiscale en sociale heffing kunnen zich voordelige of nadelige situaties voordoen. Lage belastingheffing door lidstaat X zal vaak samenvallen met lage premieheffing door lidstaat Y. Het omgekeerde geval zal echter ook voorkomen. In gevallen waarbij de financiering van de gezondheidszorg echter is gefiscaliseerd (bijvoorbeeld Spanje) kan dubbele heffing plaatsvinden. De vraag hoe discoördinatie is op te lossen, wordt hierna onder 'mogelijke oplossingsrichtingen' beantwoord.

#### **4.3. Problemen bij vervroegde pensionering**

Wat betreft de toekenning van het wettelijke pensioen zal elke lidstaat rekening moeten houden met tijdvakken van verzekering in andere lidstaten. Zoals hierboven vermeld, is in België het vervroegd pensioen (wettelijke pensionering vóór de wettelijke pensioenleeftijd) bijvoorbeeld gekoppeld aan loopbaanvoorwaarden. Door het principe van de samentelling van tijdvakken moeten de dienstjaren gepresteerd in andere lidstaten in aanmerking worden genomen om na te gaan of aan die loopbaanvoorwaarden is voldaan. De moeilijkheid zit vervat in het feit dat elke lidstaat de eigen nationale wetgeving toepast om na te gaan of aan de voorwaarden voor (vervroegd) pensioen is voldaan. Het is niet omdat een werknemer in Nederland of Duitsland met wettelijk pensioen kan, dat dit daarom ook per definitie het geval is in België. Indien die werknemer dan opteert om zijn Nederlandse pensioen op te vragen en stopt met werken, kan dit tot gevolg hebben dat de mogelijkheid om met pensioen te gaan in België wordt verdaagd. Omgekeerd zal het aanvragen van het vervroegde Belgische wettelijke pensioen niet nuttig zijn wanneer buitenlandse beroepsinkomsten tot gevolg hebben dat het Belgische wettelijke pensioen wordt geschorst, wegens de overschrijding van de grenzen van toegelaten arbeid. Een grenswerknemer doet er dus goed aan om na te gaan of hij in alle lidstaten met pensioen kan, en zo nee, wat de impact is van het staken of voortzetten van zijn beroepsactiviteit wanneer het pensioen in één lidstaat wordt aangevraagd.<sup>166</sup> Het is echter moeizaam voor de grenswerknemer om deze situatie te beoordelen aangezien hij immers geen totaaloverzicht van zijn pensioensituatie heeft.

#### **4.4. Discoördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid**

De grenswerknemer die het einde nadert van zijn of haar loopbaan, kan geconfronteerd worden met een discoördinatie tussen de fiscaliteit en sociale zekerheid. Hierboven werd reeds deze problematiek in het kader van de dubbelgepensioneerde onderzocht. Hierna worden de discoördinatie tussen fiscaliteit en sociale zekerheid onderzocht voor wat betreft: i) de werkende pensioengerechtigde en ii) de zorgbijdragen en belastingheffing.

---

<sup>165</sup> Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 285.

<sup>166</sup> J. Beernaert, "Pensioenopbouw voor internationaal mobiele werknemers in de EER. Praktische tips & tricks", OR 2016, nr. 9, 262-274.

#### **4.4.1. Toepassing 1: Premie- en belastingheffing bij de werkende pensioengerechtigde**

Voor personen die geen werkzaamheden uitoefenen, geldt dat zij onderworpen zijn aan de wetgeving van de woonstaat.<sup>167</sup> Personen die een uitkering ontvangen “omdat of als gevolg” van werkzaamheden moeten echter worden beschouwd als personen die nog werkzaam zijn.<sup>168</sup> Stel, er is een Duitse ingezetene die als uitzendkracht in Nederland werkt en ziek wordt. De uitzendkracht krijgt dan een uitkering van het UWV en blijft dientengevolge in Nederland verzekerd. Gaat een uitkeringsgerechtigde of een pensioengerechtigde (in deeltijd) in een andere lidstaat werken, dan gelden de regels voor werkenden. Dit impliceert dat een in Nederland wonende persoon met een sociale uitkering of AOW-pensioen die in België of in Duitsland (in deeltijd) gaat werken sociaal verzekerd wordt in België of Duitsland, en dit ongeacht de omvang van de werkzaamheden.

De werkende pensioengerechtigde is echter niet langer sociaal verzekerd, maar wel belastingplichtig voor zijn uitkering/pensioen in zijn woonstaat. Dit kan tot voordelen maar ook nadelen leiden.<sup>169</sup> Vaak is betrokkene zich niet bewust van het feit dat hij van sociaal stelsel switcht (spookrijdersgedrag).<sup>170</sup> Dit probleem kan opgelost worden door voorlichting en advisering.<sup>171</sup> Het optimaliseren en uitbreiden van de informatieverstrekking door belastingdiensten en andere organisaties (bijvoorbeeld de GrensInfoPunten, het team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen van de Belastingdienst in Maastricht) is in het algemeen aan te bevelen.<sup>172</sup> Tegelijkertijd komt aan de (bijna) gepensioneerde ook een verantwoordelijkheid toe om zich te informeren omtrent zijn pensioen. Een andere oplossing kan de uitzonderingsbepaling van artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004 bieden (zie hierna).

#### **4.4.2. Toepassing 2: Premie- en belastingheffing bij zorgbijdragen en belastingheffing gepensioneerden**

Een grote groep gepensioneerden kan op grond van hun pensioen aanspraak maken op medische zorg in hun woonstaat ten financiële laste van een andere lidstaat (pensioenstaat).<sup>173</sup> Deze grenswerkers betalen in de pensioenstaat zorgbijdragen overeenkomstig de wet- en regelgeving van de pensioenstaat. De meeste belastingverdragen wijzen echter de belastingheffing over wettelijke en/of aanvullende bedrijfspensioenen toe aan de woonstaat. De discoördinatie tussen belasting- en bijdrageheffing kan nadelig dan wel voordelig uitwerken. Woont de gepensioneerde in een lidstaat waar de gezondheidszorg gefinancierd wordt uit de algemene middelen dan is sprake van economische dubbele heffing. In bepaalde lidstaten wordt de gezondheidszorg gefinancierd uit de algemene (fiscale) middelen, dan wel uit de fiscale én sociale heffingen, dan wel op hybride wijze.<sup>174</sup> Schematisch kan de financiering als volgt worden uiteengezet:<sup>175</sup>

<sup>167</sup> Artikel 11, lid 3 Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>168</sup> Artikel 11, lid 2 Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>169</sup> Betrokkene kan zich nog gedurende tien jaar vrijwillige AOW/Anw verzekeren.

<sup>170</sup> HvJ 23 april 2013, zaak C-382/13, *Franzen*, ECLI:EU:C:2015:261, RSV 2015/249, m.nt. F.W.M. Keunen, *BNB* 2015/138, m.nt. P. Kavelaars, *NTFR* 2015/1564, m.nt. J.C.L.M. Fijen.

<sup>171</sup> Rapport Grenswerkers, 223.

<sup>172</sup> [https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard\\_functies/prive/contact/belastingtelefoon\\_bellen/team\\_grensoverschrijdend\\_werken\\_en\\_ondernemen\\_gwo](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/belastingtelefoon_bellen/team_grensoverschrijdend_werken_en_ondernemen_gwo); <https://grensinfo.eu/nl/>.

<sup>173</sup> Prestaties bij ziekte voor pensioengerechtigden en hun gezinsleden. Zie artikel 23 t/m 35 van de Verordening (EG) nr. 883/2004.

<sup>174</sup> B. Spiegel (ed), K. Daxkobler, G. Strban & A.P. van der Mei, Analytical report 2014: The relationship between social security coordination and taxation law, FreSsco, European Commission, January 2015.

<sup>175</sup> Tabel ontleend aan Rapport Grenswerkers, p. 228.

Gepensioneerden	Sociale bijdragen	Fiscale heffingen	Gemengde heffingen
Ziekte	AT, CZ, CY, DE, EL, HR, LT, LV, PL, SI	DK, EE, IE, IT, PT, ES, UK	BE, BG, FI, FR, HU, LI, LU, MT, NL, RO, SE, CH
Langdurige zorg	DE, EL, HR	AT, CY, DK, FI, FR, HU, LT, LV, PT, SE, ES	BE, BG, CZ, IE, LI, LU, MT, NL, PL, SI, CH

Het feit dat de gezondheidszorg in een aantal lidstaten gedeeltelijk of volledig wordt gefinancierd uit de algemene middelen, leidt in grensoverschrijdende situaties tot positieve of negatieve rechtsconflicten indien een pensioengerechtigde in de ene staat sociale premies/bijdragen betaalt en gelijktijdig in de andere staat wordt belast. Dit probleem kan unilateraal worden opgelost. In dit kader kan worden gewezen op de unilaterale oplossing door bijvoorbeeld een korting die een woonstaat toestaat op de belastingaanslag in de woonstaat. Het kortingspercentage kan gelijk zijn aan het deel van de belasting, waarmee door de woonstaat de gezondheidszorg wordt gefinancierd. Daarnaast is ook een individuele oplossing voor het bereiken van gelijkheid in de straat mogelijk. Door (deeltijd) te werken kan de gepensioneerde de verzekeringsplicht verleggen naar het woonland, waar betrokkene werkt. Voor de sociale zekerheid geldt immers het werklandbeginsel.

#### 4.5. Concreet probleem in een Belgisch-Nederlandse context bij werkloze Belgen

Door te kiezen voor het vrij verkeer van personen, een keuze die in sommige gevallen aangemoedigd werd door het Europese beleid van grensoverschrijdende samenwerking, stellen Belgische werkloze rijksinwoners op het einde van hun loopbaan vast dat ze van nu af aan benadeeld worden door in een buurland te gaan werken. Binnen de nationale wetgevingen is er in principe voor gezorgd dat de overgang van het stelsel van de sociale vervangingsuitkeringen naar het stelsel van de pensioenen naadloos verloopt. Die vlotte overgang is echter minder vanzelfsprekend wanneer door toepassing van de Europese coördinatie-regels, het pensioen betaald moet worden door een ander land dan datgene dat de sociale uitkeringen betaalde.

In de bescherming van de sociale rechten van grenswerknemers woonachtig in België die een lange tewerkstelling in Nederland achter de rug hebben en na de leeftijd van 65 jaar werkloos worden, bestaat een gebrek aan continuïteit.

#### Voorbeeld

Stel, een Belgische rijksinwoner werkt in Nederland. Hij is 60 jaar en sinds 2 jaar werkloos. Hij ontvangt werkloosheidsuitkeringen van de Belgische Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Wanneer betrokkene 65 jaar wordt en de Belgische pensioenleeftijd bereikt, eindigt zijn recht op werkloosheidsuitkeringen.<sup>176</sup> Op dat ogenblik wordt hij geacht zijn Belgisch pensioen aan te vragen. Aangezien hij echter zijn volledige beroepsloopbaan in Nederland werkte, is zijn recht op Belgisch pensioen zeer beperkt. Hij kan voor de tewerkstelling in Nederland pas op de Nederlandse pensioenleeftijd een pensioen krijgen (66 jaar; verhoogd tot 67 jaar in 2021). Voor die leeftijd zal hij dus geen Nederlands pensioen ontvangen. Bovendien is het Belgisch pensioenbedrag vaak (te) laag omdat zijn aantal jaren loopbaan in België (te) beperkt is. Tussen het 65<sup>ste</sup> en 66<sup>ste</sup> (verhoogd tot 67<sup>ste</sup>

<sup>176</sup> Artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

in 2021) levensjaar zal de betrokkene geen recht hebben op sociale uitkeringen. Bijgevolg ontvangt hij dus geen sociale uitkering en nauwelijks een pensioen.<sup>177</sup>

Voor 1 januari 2015 voorzag de Belgische pensioenregeling voor werknemers als vrijwel enige lidstaat in de EU in de berekening van een (supplement) grenswerknemerspensioen.<sup>178</sup> Het betreft een uitdovende Belgische pensioenuitkering die gebaseerd is op buitenlandse tijdvakken van tewerkstelling. Een grensarbeider ontvangt naast het pensioen van het land waar hij werkte (Nederland) een aanvullend Belgisch pensioen voor de periode dat hij in het buitenland werkte ook nog. Tot voor de programmawet van 19 december 2014 ging het recht op de Belgische aanvulling in op het bereiken van de Belgische pensioenleeftijd. Onder de huidige regeling gaat het recht op de Belgische aanvulling in op het ogenblik dat het buitenlands pensioen betaalbaar wordt. Als gevolg van de afbouw van dit pensioencomplement, lopen deze werknemers echter het risico om op sociaalrechtelijk vlak in een vacuüm te verzeilen. In geval van werkloosheid en (langdurige) ziekte maken zij doorgaans geen aanspraak op een vervangingsinkomen in het werkland, maar zijn zij aangewezen op een uitkering ten laste van het Belgische socialezekerheidsstelsel. De regelingen inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en invaliditeit bieden in België slechts dekking tot de leeftijd van 65 jaar. Omwille van de hogere pensioenleeftijd in de buurlanden van België kunnen zij op dat moment nog geen aanspraak maken op het buitenlandse pensioen. Weliswaar kunnen deze grenswerknemers reeds een pensioen opnemen in België omdat zij de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, maar daarbij worden zij geconfronteerd met een (te) laag pensioenbedrag omdat het aantal loopbaan jaren in België (te) beperkt is en er hiervoor niet langer een compensatie is voorzien in de vorm van het pensioencomplement.<sup>179</sup>

Europa zorgt slechts voor een coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten en sluit onderlinge verschillen niet uit. Het zijn die verschillen die kunnen leiden tot hiaten in de sociale bescherming. Vanuit Europees oogpunt kan nog opgemerkt worden dat volgens de Europese coördinatieregels de pensioenen betaald worden op basis van de rechten opgebouwd in het werkland en de daar geldende minimumleeftijd. De werkloosheidsuitkeringen worden uitbetaald door het land waar de grensarbeider woont. Een niet-gecoördineerde optrekking van de pensioenleeftijd leidt in dezen tot een toepassingsprobleem. In zoverre de betrokken lidstaten de Europese regels correct hebben toegepast en correct gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid om hun eigen nationale regels te bepalen, is het echter veel minder duidelijk wie verantwoordelijk is voor het vinden van een oplossing.

---

<sup>177</sup> Voorbeeld ontleend aan Jaarverslag 2016, de Federale Ombudsman, 'De continuïteit van sociale rechten van grensarbeiders' (aanbeveling AA 16/01 aan het Parlement), 27-28. Te raadplegen op: [https://1070.makemeweb.net/sites/default/files/explorer/RG-AA-1601\\_-\\_frontaliers\\_-\\_grensarbeiders.pdf](https://1070.makemeweb.net/sites/default/files/explorer/RG-AA-1601_-_frontaliers_-_grensarbeiders.pdf), p. 27-28.

<sup>178</sup> Het complement wordt sindsdien enkel nog volgens de oude regeling toegekend aan wie i) voor 2015 periodes heeft als grensarbeider én ii) de leeftijd van 65 jaar bereikte voor 1 december 2015 (of op dat moment voldeed aan de voorwaarden om een verhoogd pensioen te krijgen). Aan wie in 2015 niet aan die leeftijdsvoorwaarde voldeed en voor 2015 loopbaanjaren als grensarbeider presteerde, wordt het complement sindsdien pas toegekend iii) wanneer men de buitenlandse wettelijke pensioenleeftijd bereikt en iv) het buitenlands pensioen betaalbaar is.

<sup>179</sup> Advies 2018, 'Versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders', 2 maart 2018 (advies uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen). Zie: [http://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen\\_beheerscomite\\_advies\\_201806.pdf](http://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_201806.pdf).

De Ombudsman Pensioenen, de federale Ombudsman en de Nederlandse Nationale Ombudsman hebben gevraagd om snel met een oplossing te komen voor deze problematiek.<sup>180</sup> 2.900 grensarbeiders zouden immers worden getroffen; tegen 2020 zouden dit er 4.400 zijn.

Op 5 juli 2017 werd een wetsvoorstel ingediend tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders.<sup>181</sup> Het voorstel bestaat erin de werkloosheidsreglementering en de wet betreffende de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering aan te passen in die zin dat de gewezen grensarbeider de uitkeringen ten laste van de Belgische sociale zekerheid zou blijven genieten tot hij de wettelijke pensioenleeftijd bereikt van het buurland waar hij tewerkgesteld was.

## 5. Mogelijke oplossingsrichtingen

Voor de bovenvermelde problemen door het bestaan van verschillende pensioenleeftijden tussen de lidstaten kan de vraag worden gesteld of, en zo ja op welke wijze, het bestaande regime kan worden vereenvoudigd en zo worden aangepast dat meer recht wordt gedaan aan de belangen van de grenswerknemers. Hieronder volgen enkele beschouwingen over mogelijke opties. De opzet is niet elk van deze opties in detail uit te werken of een voorstel te doen voor de ‘perfecte’ oplossing, maar voornamelijk om de discussie aan te zwengelen teneinde vooruitgang te boeken.

### 5.1 Flexibilisering pensioengerechtigde leeftijd

#### 5.1.1 Verdere verhoging AOW-leeftijd?

De verdere verhoging van de AOW-leeftijd vindt plaats door gebruikmaking van een formule zoals omschreven in het tweede lid van art. 7a AOW. Deze leeftijd wordt namelijk stapsgewijs verhoogd tot 67 jaar in 2021.<sup>182</sup> Vanaf 2021 is de AOW-leeftijd afhankelijk van de levensverwachting. In 2022 bedraagt de AOW-leeftijd, op basis van de thans gehanteerde maatstaven, 67 jaar en 3 maanden. Deze leeftijd geldt ook voor 2023 aangezien de levensverwachting minder snel is gestegen. Voor grenswerknemers betekent dit dat hun volledige pensioen nog langer op zich laat wachten.

Overigens is sinds 2013 de koppeling tussen AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd voor het aanvullende pensioen losgelaten. Uitgangspunt in de wetgeving tot en met 2013 was dat het pensioen ingang vond bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De keuze motiveerde de wetgever met het argument van samenhang met de AOW-leeftijd.<sup>183</sup> Bij de invoering van de Wet verhoging AOW- en

---

<sup>180</sup> <http://www.ombudsmanpensioenen.be/docs/reports/2016/JV%202016%20deel%20I.pdf>.

<sup>181</sup> Wetsvoorstel tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders, Parl. St., Kamer, 2016-2017, 5 juli 2017, nr. 2597/001. Zie ook: [http://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen\\_beheerscomite\\_advies\\_201806.pdf](http://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_201806.pdf).

<sup>182</sup> De SVB heeft een rekentool ontwikkeld op basis waarvan ingezetenen de geprognosticeerde AOW-leeftijd kunnen berekenen op basis van hun geboortjaar.

<sup>183</sup> Wet fiscale behandeling van pensioenen, *Kamerstukken II* 1997/98, 26 020, nr. 3, p. 24.



pensioenrichtleeftijd is deze koppeling losgelaten.<sup>184</sup> De AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd lopen sinds 2013 dus steeds meer uiteen.<sup>185</sup>

De pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen is per 1 januari 2018 verhoogd naar 68 jaar.<sup>186</sup> Bij de invoering van deze verhoogde pensioenrichtleeftijd is overigens (wederom) geen aandacht besteed aan de grenseffecten ervan.<sup>187</sup> Overigens is de effectieve pensioenleeftijd van werknemers in 2017 met 5 maanden gestegen ten opzichte van 2016.<sup>188</sup> De gemiddelde pensioenleeftijd waarop werknemers in 2017 met pensioen gingen was 64 jaar en 10 maanden.

Vanuit grensoverschrijdend perspectief is het wenselijk dat de AOW-leeftijd niet nog verder stijgt. De verschillen met de pensioenleeftijden in België en Duitsland nemen daardoor immers nog verder toe, met alle nadelige consequenties voor grenswerknemers van dien. Recentelijk is gesteld dat de AOW-leeftijd minder snel hoeft te stijgen, aangezien de resterende levensverwachting met 65 jaar minder gestegen is dan voorheen werd aangenomen.<sup>189</sup> Uit cijfers van het CBS blijkt dat Nederlanders die in 2023 de 65-jarige leeftijd hebben, naar verwachting nog 20,48 jaar blijven leven. Vorig jaar werd deze levensverwachting voor 65-jarigen in 2023 nog op 20,74 jaar gesteld. Op basis van deze nieuwe prognose van de resterende levensverwachting met 65 jaar, wordt de AOW-leeftijd in 2023 nog vastgesteld. Wellicht kan de AOW-leeftijd dan pas in 2026 op 67 jaar uitkomen, in plaats van in 2021.

### **5.1.2 Flexibilisering AOW-leeftijd**

Thans is de ingangsdatum van het AOW-pensioen niet-flexibel. Een flexibilisering van deze leeftijd zou het voor bovengenoemde grenswerknemers – met een pensioen verdeeld over de verschillende lidstaten – mogelijk maken zijn volledige pensioen uit de verschillende lidstaten op één datum te ontvangen. Deze vervroeging zou dan overigens leiden tot een evenredige verlaging van het bedrag aan AOW-pensioen. Daarnaast zou deze mogelijkheid de switch van de sociale heffing vermijden doordat de grenswerknemer in de mogelijkheid is om op pensioeningangsdatum zijn volledige pensioen te ontvangen en daarmee direct als dubbelgepensioneerde kwalificeert. De overgang van de sociale heffing ten gevolge van de overgang van enkelgepensioneerde naar dubbelgepensioneerde wordt hiermee vermeden.

---

<sup>184</sup> Verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 290. Waar bij de AOW de verhoging overigens plaatsvindt met stappen van één of drie maanden, wordt de pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen telkens met één volledig jaar verhoogd. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat een aanpassing van de fiscale pensioenrichtleeftijd geen gevolgen heeft voor reeds opgebouwde aanspraken, zodat een meer stapsgewijze verhoging bij de AOW-leeftijd niet vereist is om een geleidelijke ophoging van de feitelijke pensioenleeftijd te kunnen bewerkstelligen.

<sup>185</sup> Zie ook E.A.P. Schouten, 'Ingangsdata AOW en pensioen lopen straks uiteen', *Pensioen & Praktijk* 2012/10.

<sup>186</sup> Zie Besluit van 21 december 2016 tot wijziging van enige wetten en uitvoeringsbesluiten op het gebied van de belastingen, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-549.html>.

<sup>187</sup> Ondanks de toezegging van voormalig staatssecretaris van Financiën, de Jager, om de afweging omtrent de gevolgen voor grensarbeiders bij nieuwe wetgeving expliciet op te nemen (zie Kabinetsstandpunt met betrekking tot de aanbevelingen van de Commissie grensarbeider, 9 januari 2009, BCPP 2008/2455 met verwijzing naar *Kamerstukken II 2000/01*, 26 834, nr. 5).

<sup>188</sup> Ontleend aan <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/25/pensioenleeftijd-werknemers-met-5-maanden-gestegen>. De effectieve pensioenleeftijd in België bedroeg in 2016 voor mannen gemiddeld 61,3 jaar en voor vrouwen 59,7 jaar, zie [https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20171205\\_03225586](https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20171205_03225586).

<sup>189</sup> Zie <https://fd.nl/economie-politiek/1256794/actuarissen-aow-leeftijd-kan-vijf-jaar-later-stijgen-naar-67>.

Op 19 februari diende Tweede Kamerlid Norbert Klein een wetsvoorstel in tot de Wet flexibilisering ingangsdatum AOW.<sup>190</sup> Op grond van dit wetsvoorstel zou de mogelijkheid bestaan het AOW-pensioen vijf jaar eerder dan wel vijf jaar later te laten ingaan dan de dag waarop de gerechtigde de AOW-leeftijd bereikt. Onderliggende reden voor dit wetsvoorstel was te voorzien in de behoefte van mensen om de overgang van de werkperiode naar pensionering (i.e. de transitieperiode) zelfstandig vorm te kunnen geven, gelijk aan de grond van invoering van de Duitse *Flexi-Rente*.<sup>191</sup> Volgend op dit wetsvoorstel is een nota van wijziging ingediend waarin betoogd wordt dat de vervroegingsperiode wordt teruggebracht van vijf naar twee jaren, vanwege budgettaire redenen.<sup>192</sup>

Een dergelijke flexibilisering is vanuit grensoverschrijdend perspectief bijzonder wenselijk.<sup>193</sup> Zoals uit het hiervoor opgenomen overzicht van de nationale pensioenleeftijden blijkt, hanteert Nederland de hoogste pensioenleeftijden. Een grenswerknemer die zowel in Nederland als in België en/of Duitsland een pensioen heeft opgebouwd, verkrijgt het Belgische of Duitse pensioen eerder dan het Nederlandse pensioen. Dat tekort aan pensioen kan leiden tot nadelige inkomensgevolgen.<sup>194</sup> De flexibilisering van de AOW-leeftijd biedt een oplossing voor meerdere problemen van grenswerknemers: het vermijden van de switch van sociale heffing als gevolg van de overgang van enkelgepensioneerde naar dubbelgepensioneerde, het vermijden van nadelige inkomensgevolgen vanwege het tekort aan pensioen en door de uitkering van een volledig pensioen is de adequaatheid van een pensioeninkomen beter gewaarborgd.

Op 25 januari 2017 is dit wetsvoorstel verworpen.<sup>195</sup> Met name vanuit grensoverschrijdend perspectief is de verwerping van dit wetsvoorstel te betreuren. Het zou een gedegen oplossing kunnen bieden voor één van de vele problemen waarmee grenswerknemers zich geconfronteerd zien en een verdere waarborging van de Europese verkeersvrijheden – en daarmee verdere realisatie van de Europese interne markt – te kunnen verwezenlijken. De verwachte positieve uitwerking van het wetsvoorstel voor grenswerknemers blijft daarmee uit.<sup>196</sup>

### **5.1.3 Verhoging pensioenleeftijd voor Duitse aanvullende pensioenen (Betriebliche Altersvorsorge)**

Per 1 januari 2012 is de leeftijdsgrens voor Duitse aanvullende pensioenen verhoogd van 60 naar 62 jaar, mits de pensioenaanspraak is toegekend na 31 december 2011.<sup>197</sup> Deze verhoging hangt samen

---

<sup>190</sup> Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Participatiewet in verband met de introductie van de mogelijkheid het AOW-ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk eerder of later te laten ingaan (Wet flexibilisering ingangsdatum AOW), *Kamerstukken II* 2015/16, 34 414, nr. 2. Overigens werd in 2011 het wetsvoorstel Verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW ingediend maar ook weer ingetrokken, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 046, nr. 2 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 046, nr. H.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 414, nr. 3, p. 1. Zie ook Onderzoeksrapport flexibilisering AOW: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/14/onderzoeksrapport-flexibilisering-aow>.

<sup>192</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 34 414, nr. 11.

<sup>193</sup> In gelijke zin Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 269.

<sup>194</sup> Zoals geïllustreerd in ITEM Grenseffectenrapportage 2016, dossier 7 Wet Flexibilisering ingangsdatum AOW: [https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl\\_item\\_grenseffectenrapportage\\_2016\\_versie\\_2.1.pdf](https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_grenseffectenrapportage_2016_versie_2.1.pdf).

<sup>195</sup> Zie hiervoor <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34414/h-tk-20162017-55-7?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4>.

<sup>196</sup> Zie ook de brief inzake het wetsvoorstel die namens ITEM is verstuurd aan de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid: <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/reactie-expertisecentrum-item-op-wetsvoorstel-flexibilisering-ingangsdatum-aow>.

<sup>197</sup> Deze leeftijdsgrens is neergelegd in § 1, para. 2, sub 2 AltZertG.

met de verhoging van de pensioenleeftijd voor de *Regelaltersrente* van 65 naar 67 jaar. Overigens geldt deze grens ook voor de zogenoemde *Riester-Rente* en *Rürup-Rente*. Deze verhoging is overigens niet bij wet geregeld maar is doorgevoerd op grond van een zogenoemd *BMF-schreiben*<sup>198, 199</sup>. In dit document somt het ministerie de fundamentele voorwaarden op waaraan een aanvullende pensioenvoorziening dient te voldoen voor fiscale facilitering, waaronder een leeftijdsondergrens wanneer de uitbetalingsfase van het pensioen een aanvang neemt.

#### **5.1.4 Flexi-Rente: vervroeging, latere ingangsdatum en deelpensioen**

Sinds 25 november 2016 geldt het *Flexirentengesetz* voor de Duitse *Regelaltersrente*.<sup>200</sup> Doel van deze nieuwe wetgeving is de transitieperiode – overgang van de actieve periode naar pensionering – flexibeler vorm te geven en, tevens, de aantrekkelijkheid van doorwerken na pensionering te verhogen. Ten eerste kunnen werkenden vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd flexibeler bijverdienen, i.e. deeltijdpensioen combineren met doorwerken. Een voorwaarde voor deze vervroeging van de *Regelaltersrente* is dat de vereiste wachttijden zijn vervuld. Overigens wordt de pensioenuitkering per jaar vervroeging verminderd met ongeveer 3,6%. Deze korting kan weer worden gecompenseerd door middel van aanvullende premiebetalingen. Deze regeling is sinds 1 juli 2017 van kracht. Voorheen kon de actieve werknemer maandelijks in beginsel €450 bijverdienen zonder een korting op de pensioenuitkering. Indien de werknemer meer verdiende, werd de pensioenuitkering op tweederde, de helft of een derde gekort. Sinds invoering van het *Flexirentengesetz* mogen deze werknemers €6300 per jaar bijverdienen zonder een korting op de pensioenuitkering tot gevolg.<sup>201</sup> Als meer wordt bijverdiend dan dit bedrag, wordt het bedrag aan inkomen dat uitgaat boven €6300 in mindering gebracht op de pensioenuitkering. Overigens geldt hiervoor nog een maximumbedrag.<sup>202</sup>

#### **Voorbeeld**

X verkrijgt een *Altersrente* ter hoogte van €950. Daarnaast verkrijgt zij €1.510 maandelijks uit dienstbetrekking, i.e. €18.120 jaarlijks. Na aftrek van het vrije bedrag van €6.300, blijft €11.820 over. Een twaalfde hiervan bedraagt €985. Van dit bedrag wordt 40% - €394 - op de pensioenuitkering in

---

<sup>198</sup> Een soort uitvoeringstechnische ‘communicatie’ vanuit het Duitse ministerie van Financiën.

<sup>199</sup> BMF Schreiben vom 31. März 2011 (Az. IV C 3 - S 2222/09/10041; IV C 5 - S 2333/07/0003; Abruf-Nr. 114139), onder punt 249: “Als Untergrenze für betriebliche Altersversorgungsleistungen bei altersbedingtem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gilt im Regelfall das 60. Lebensjahr. Für Versorgungszusagen, die nach dem 31. Dezember 2011 erteilt werden, tritt an die Stelle des 60. Lebensjahres regelmäßig das 62. Lebensjahr”.

<sup>200</sup> [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5\\_Services/01\\_kontakt\\_und\\_beratung/02\\_beratung/03\\_haeufige\\_fragen/12\\_flexirente\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/5_Services/01_kontakt_und_beratung/02_beratung/03_haeufige_fragen/12_flexirente_node.html). Zie voor een korte omschrijving van flexibilisering ook: [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1\\_Lebenslagen/05\\_Kurz\\_vor\\_und\\_in\\_der\\_Rente/01\\_Kurz\\_vor\\_der\\_Rente/02\\_Arten\\_und\\_Regeln\\_der\\_Altersrente.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1_Lebenslagen/05_Kurz_vor_und_in_der_Rente/01_Kurz_vor_der_Rente/02_Arten_und_Regeln_der_Altersrente.html).

<sup>201</sup> Dit bedrag van €6300 geldt overigens voor alle Duitse bondsstaten, zowel de ‘oude’ als de ‘nieuwe’ bondsstaten.

<sup>202</sup> Deze bovengrens – de zogenoemde *Hinzuverdienstdeckel* – aan bijverdiensten wordt enerzijds gebaseerd op de inkomsten in de drie jaren voorafgaande aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, anderzijds op het aandeel van de beoogde pensioenuitkering. Indien dit bedrag aan bijverdiensten uitgaat boven deze maximumgrens wordt het overschrijdende bedrag voor 100% in mindering gebracht op het bedrag aan deelpensioen. Overigens wijst de *Deutsche Rentenversicherung* erop dat ingeval een gepensioneerd zijn wettelijk pensioen vervroegd of verlaat laat ingaan in combinatie met doorwerken, dit gevolgen kan hebben voor een eventueel aanvullend Duits pensioen. In sommige gevallen kan het overschrijden van *Hinzuverdienstgrenze* in combinatie met het deeltijdpensioen leiden tot een korting op het aanvullende pensioen. Zie [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/2\\_Rente\\_Reha/01\\_rente/04\\_in\\_der\\_rente/02\\_hinzuverdienstgrenzen/00\\_hinzuverdienstgrenzen.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/2_Rente_Reha/01_rente/04_in_der_rente/02_hinzuverdienstgrenzen/00_hinzuverdienstgrenzen.html).

minderung gebracht. In beginsel wordt de maandelijkse pensioenuitkering verminderd naar €556, nog afgezien van een bovengrens aan de bijverdiensten.

Daarnaast kunnen gepensioneerden na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd doorwerken waarbij het doorwerken, op aanvraag, een verhoging van de *Regelaltersrente* tot gevolg heeft. Deze regeling is per 1 januari 2017 in werking. Vanaf deze datum kunnen gepensioneerden onbegrensd doorwerken na pensionering. Daarnaast bestaat nog een voordeel: een toeslag ingeval de pensioenuitkering later tot uitkering komt of een hoger pensioen als naast het pensioen wordt doorgewerkt en door de gepensioneerde zelf nog bijdragen worden ingelegd. Voor elke maand die na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd wordt doorgewerkt en geen pensioenuitkering wordt ontvangen, wordt de pensioenuitkering met 0.5% verhoogd. Doorwerken gedurende 2 jaar na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kan tot een verhoging van de uiteindelijke pensioenuitkering leiden van ongeveer 17% (12% toeslag en 5% door aanvullende premiebetalingen).<sup>203</sup>

## 5.2 Dubbel gepensioneerden: naar een betere coördinatie fiscaliteit en sociale zekerheid

De parallelle toepassing van belastingverdragen en Verordening (EG) nr. 883/2004 leidt tot ingewikkelde situaties en verschillen in netto pensioeninkomen in de woonstaat van de gepensioneerde. Het is de vraag hoe een betere samenhang van de fiscale en sociale heffingen over pensioenen bewerkstelligd kan worden. Een mogelijke oplossingsrichting is de afschaffing van de bijzondere bepalingen voor pensioengerechtigden in de verordening en exclusieve toepassing van de hoofdregel inzake belastingheffing over pensioenen (art. 18 OESO-modelverdrag) en de toewijzing van de verzekeringsplicht aan de woonstaat (art. 11, lid 3, onderdeel e Verordening (EG) nr. 883/2004). Dan geldt zowel voor de belasting- als premieheffing een woonstaatheffing.<sup>204</sup> Dit zou tot gelijkheid in de straat leiden, zoals gegarandeerd onder het VWEU.<sup>205</sup> In de hiernavolgende tabel worden de argumenten pro en contra woonstaatheffing met elkaar afgewogen.

Pro woonstaatheffing	Contra woonstaatheffing
Gelijkheid met buurman in de straat	Politiek niet haalbaar en onrealistisch; verzet van de lidstaten: zorgen door lidstaten aan gepensioneerden die niet hebben bijgedragen; niet/nauwelijks bijdragen aan financiering van zorg; lasten door actieve beroepsbevolking
Coördinatie sociale zekerheid met belasting	Nederland streeft naar het overeenkomen van bronstaatheffing voor gefacilieerd opgebouwde pensioenen – zowel voor reguliere

<sup>203</sup> Ontleend aan [https://www.deutsche-  
rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1\\_Lebenslagen/05\\_Kurz\\_vor\\_und\\_in\\_der\\_Rente/01\\_Kurz\\_vor\\_der\\_Rente/02\\_arten\\_und\\_regeln\\_der\\_altersrente.html](https://www.deutsche-<br/>rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/1_Lebenslagen/05_Kurz_vor_und_in_der_Rente/01_Kurz_vor_der_Rente/02_arten_und_regeln_der_altersrente.html).

<sup>204</sup> Zie argumenten hiervoor G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensarbeid: nog steeds veel werk aan de winkel', *Vp-bulletin* 2017/45, p. 12.

<sup>205</sup> Tevens is de woonstaat beter in staat rekening te houden met persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld aftrekposten en hypotheekrenteaftrek, zie G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 12-13.

	pensioenuitkeringen als voor afkoopsommen van pensioenen – onafhankelijk van de fiscale behandeling van de pensioenen in de (nieuwe) woonstaat van de pensioengerechtigde. <sup>206</sup>
Sociaal leven in woonstaat en gebruikmaking van de publieke voorzieningen	Exclusieve woonstaatheffing kan leiden tot moeilijkheden omtrent het niet aangeven van buitenlands pensioeninkomen. <sup>207</sup> Dit kan mogelijk worden ondervangen door informatie-uitwisseling gekoppeld aan compliance-systemen. <sup>208</sup>
Geen switch bij werkzaamheden in woonstaat	
Uitkeringen bij langdurige zorg in woonstaat	
Vermindering administratieve lastendruk van de gepensioneerde en de herkomstlidstaat (geen dubbele belastingaangifte); geen rechtsonzekerheid over het netto pensioeninkomen als gevolg van premieafdracht in de ene lidstaat en belastingafdracht in de andere lidstaat	
Vereenvoudiging van Verordening (EG) nr. 883/2004	
De woonstaat is beter in staat bij de belastingheffing rekening te houden met de draagkracht en de persoonlijke omstandigheden, mogelijk leidende tot fiscale tegemoetkomingen (bv. aftrekposten) <sup>209</sup>	
Geen rekening te houden met de belastingdienst van de andere staat	

<sup>206</sup> Zie Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54-55. Gezien de steeds verder gaande internationalisering van de arbeidsmarkt, leidende tot een toename van het aantal belastingplichtigen dat het in Nederland opgebouwde pensioen na pensionering in het buitenland gaat genieten, lijkt het onwaarschijnlijk dat Nederland van dit standpunt afstapt, mede gezien het belang dat de Nederlandse fiscus hecht aan de conserverende aanslagen betreffende pensioen. Daarbij komt, dat ook in internationaal verband de heffingswens van de staat die de pensioenopbouw fiscaal heeft gefacilieerd in toenemende mate wordt erkend.

<sup>207</sup> Zie Commentaar op OESO-modelverdrag 2010, art. 18, par. 21.

<sup>208</sup> Dat grensoverschrijdende informatie-uitwisseling over de fiscale behandeling van buitenlandse pensioenen moeizaam kan verlopen wordt geïllustreerd door de intrekking vrijstelling loonbelasting door de Nederlandse fiscus in december 2017, zie de Kamerbrief <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/23/kamerbrief-afspraak-tussen-nederland-en-belgie-over-pensioenproblematiek>. Zie ook het ITEM-nieuwsbericht <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/item-einde-aan-dubbele-belasting-van-pensioenen-grensarbeiders>.

<sup>209</sup> Vgl. Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 17. Zie ook G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 12-13.

Voor een aanpassing en verbetering van het huidige regime kan gedacht worden aan een minder verregerende oplossing. Een suggestie kan zijn om de duur van verzekering als aanknopingspunt te hanteren bij de aanwijzing van de bevoegde (pensioen)staat.

Daarnaast zou de grenswerknemer kunnen opteren voor een op maat gemaakte oplossing. Het opzetten van creatieve individuele constructie kan bestaan door de aanneming van een (splinter)pensioen en/of een kleine dienstbetrekking. In toenemende mate komt het voor dat een gepensioneerd als werknemer een bijbaantje neemt om zijn pensioen(tje) aan te vullen. Binnen bepaalde grenzen is een arbeidsinkomen cumuleerbaar met het ontvangen van een pensioen. Indien een Nederlandse of Belgische gepensioneerd een bijbaantje over de grens aanneemt, heeft dit een impact op zijn socialezekerheidspositie. Aangezien de Verordening (EG) nr. 883/2004 de socialezekerheidswetgeving van de werkstaat aanwijst, zal de betrokken persoon exclusief onderworpen worden aan de werkstaatwetgeving. Een enkelgepensioneerd kan sociaal switchen door in zijn woonland te gaan werken. Dit kan gevolgen hebben voor de regels inzake bijvoorbeeld ziekteverzekering, wat een voor- of nadeel met zich kan brengen.

### **Pro-rata heffingsrechten: sociaal en fiscaal**

Een alternatief is een evenredig (pro-rata) heffingsrecht.<sup>210</sup> De heffingsrechten kunnen evenredig worden verdeeld tussen de bronstaat en de woonstaat. Nochtans moet rekening worden gehouden met de aanwijsregels resp. sociale heffingen op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 waaraan de gepensioneerd onderworpen is. Op grond van het exclusiviteitsbeginsel in Verordening (EG) nr. 883/2004 mag slechts één lidstaat sociale premies/bijdragen heffen. De verdelingswijze heeft tot gevolg dat pensioengerechtigden binnen een gezin worden opgesplitst over de woonstaat en de bronstaat.

Zoals Essers en Weerepas terecht stellen is het evenredig en gelijkwaardig verdelen van het fiscale heffingsrecht geen oplossing indien deze oplossing niet wordt gekoppeld aan de exclusieve heffing van de sociale premies.<sup>211</sup> Enerzijds lost een dergelijke oplossing het probleem van discoördinatie tussen de fiscale en sociale heffing op, zoals hiervoor geïllustreerd aan de hand van tabellen en voorbeelden. Anderzijds betekent dit dat voor de fiscale heffing een overstap wordt gemaakt naar exclusieve woonstaatheffing. Gezien de internationale inzet tijdens verdragsonderhandelingen op bronstaatheffing over fiscaal gefacilieerde pensioenen lijkt dit een weinig reële optie.<sup>212</sup> Mede gezien de toenemende stroom aan grensoverschrijdende arbeid lijkt de bronstaatheffing voor lidstaten aan belang toe te nemen. Indien in het verleden premies ten laste van het te belasten inkomen zijn gebracht, wil de staat, die deze faciliteiten verleent, een 'teruggave' zien door het belasten van de pensioenuitkering.<sup>213</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuring van het belastingverdrag met Duitsland stelde de Staatssecretaris van Financiën overigens dat de Nederlandse regering al geruime tijd

---

<sup>210</sup> Zie voor alternatieven inzake een gedeeld fiscaal heffingsrecht: Commentaar OESO-modelverdrag, art. 18, par. 15.

<sup>211</sup> G.J.C. Essers en M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende pensioenen: gebrek aan samenhang tussen fiscale en sociale heffingen', *TPV* 2017/35, p. 13.

<sup>212</sup> Zie bijvoorbeeld Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011, p. 54-55.

<sup>213</sup> Verdrag Nederland-België 2001, Verdrag Nederland-Duitsland 2012 en Nederland-Portugal.

voorstander is van het zoveel mogelijk voorkomen van discoördinatie van belasting- en premieheffing.<sup>214</sup> Tijdens de parlementaire goedkeuring van het belastingverdrag tussen Nederland en België van 2001 is de toenmalige regering uitgebreid ingegaan op deze problematiek.<sup>215</sup> Volgens de staatssecretaris is de meest haalbare variant om in een bilateraal belastingverdrag aan te sluiten bij de heffing van sociale premies.<sup>216</sup> Hierbij is overigens niet uiteengezet om welke reden het primaat zou moeten uitgaan naar de heffing van sociale premies, waarbij de fiscale heffing volgend zou zijn. Zowel België – tijdens de totstandkoming van het belastingverdrag uit 2001 – als Duitsland – tijdens onderhandelingen over het belastingverdrag uit 2012 – waren niet bereid om de belastingheffing van grensoverschrijdende werknemers te koppelen aan het land waar zij op grond van Verordening (EEG) nr. 1408/71 of Verordening (EG) nr. 883/2004 aan de sociale zekerheid zijn onderworpen. De variant waarbij op grond van art. 17 van Verordening nr. 1408/71 of art. 16 van Verordening nr. 883/2004 te komen tot een categorale overeenkomst waarbij de sociale heffing aansluit bij de fiscale heffing is daarvoor, volgens de onderhandelende partijen, niet bedoeld en niet gewenst.<sup>217</sup>

### **5.3 Beperking van de bevoegdheid van het pensioenland tot premieheffing of de belastingbevoegdheid van het woonland**

Zoals hiervoor geïllustreerd aan de hand van voorbeelden zijn dubbelgepensioneerden betrokken bij twee lidstaten, i.e. het pensioenland en het woonland. In sommige gevallen vindt de fiscale heffing plaats in de woonstaat en de sociale heffing in de pensioenstaat of vice versa. Gepensioneerden dragen mogelijk bij aan de financiering van zorg in meer dan één lidstaat. Zij ondervinden een dubbel nadeel. In essentie zijn de in de bilaterale belastingverdragen opgenomen conflictregels niet afgestemd op de conflictregels van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en wordt de bevoegdheid tot belastingheffing niet altijd aan één lidstaat toegekend. Door de dubbele bijdrageplicht is een gelijke behandeling van (gepensioneerde) grenswerknemers niet gegarandeerd.

Zoals Verschuieren stelt, bestaat, althans in theorie, de mogelijkheid de bevoegdheid van de pensioenstaat tot premieheffing of de fiscale heffingsbevoegdheid van de woonstaat te beperken.<sup>218</sup> Zoals hierboven omschreven aan de hand van enkele voorbeelden zou dit voor de dubbelgepensioneerde betekenen dat vanaf het moment dat hij als dubbelgepensioneerde kwalificeert geen overgang meer plaatsvindt van het sociale heffingsrecht. Ten aanzien van een Nederlandse enkelgepensioneerde met louter een Duits pensioen van meer dan €15.000 is Duitsland zowel bevoegd tot fiscale als sociale heffing. In dat geval is geen sprake van gelijke behandeling in de woonstaat maar wel in de pensioenstaat. Vanaf het moment dat hij tevens een Nederlands pensioen ontvangt – en daarmee kwalificeert als dubbelgepensioneerde – wordt het fiscale heffingsrecht gesplitst en de heffingsbevoegdheid ten aanzien van de sociale zekerheidspremies toegewezen aan Nederland. De bevoegdheid ten aanzien van de sociale heffing verschuift van Duitsland naar Nederland. In dit geval is geen sprake van gelijke behandeling in de woonstaat, noch in de pensioenstaat.

---

<sup>214</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 615, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).

<sup>215</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 615, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).

<sup>216</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 615, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).

<sup>217</sup> *Kamerstukken II 1999/00*, 26 834, nr. 3, p. 57.

<sup>218</sup> H. Verschuieren e.a., *Werken over de grens België-Nederland*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 238.

Zoals Verschuieren terecht stelt ligt een beperking van de bevoegdheid van het pensioenland tot premieheffing echter niet voor de hand, aangezien het pensioenland verantwoordelijk is voor de betaling van zorgkosten en het niet logisch is deze lidstaat de bevoegdheid te ontnemen om premies te innen of bijdragen te heffen.<sup>219</sup> Dit zou slechts logisch zijn indien de plicht tot betaling van zorg bij de woonstaat wordt gelegd maar deze vervanging lijkt geen realistische en politiek haalbare optie.

Daarnaast zou het fiscale heffingsrecht van het woonland kunnen worden beperkt. Verschuieren stelt hierbij voor om een bepaling in Verordening (EG) nr. 883/2004 in te voeren welke stelt dat indien een pensioengerechtigde in het woonland fiscale heffingen verschuldigd is, dat deze dan niet invorderbaar zijn voor dat deel van die heffingen dat wordt geheven voor de financiering van prestaties bij ziekte.<sup>220</sup> Bijvoorbeeld een pensioengerechtigde met een pensioen uit lidstaat A woont in lidstaat B, die de gezondheidszorg grotendeels via de belasting financiert en 7% van de belastingheffing besteedt aan zorgverstrekkingen. De betrokkene is belastingplichtig in lidstaat B, heeft recht op zorgverstrekkingen aldaar die ten laste komen van lidstaat A, waar hij/zij ook zorgbijdragen betaalt. De betrokken gepensioneerde in lidstaat B, dat de zorgkosten niet hoeft te dragen, zou dan aanspraak kunnen maken op een vermindering van de inkomstenbelasting. Volgens Verschuieren is deze methode eenvoudig maar kunnen vragen rijzen over het vast te stellen percentage. Hoewel deze optie zou bijdragen aan de gelijke behandeling van grenswerknemers, kunnen enige vragen worden gesteld ten aanzien van de uitvoeringstechnische aspecten en de administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen. Lidstaten met een uit algemene middelen gefinancierd zorgstelsel zullen zich wellicht verzetten. Deze lidstaten verkrijgen minder belastingopbrengsten en doen wellicht een beroep op de bevoegdheidsverdeling om zich daartegen te verzetten. Grensoverschrijdende informatie-uitwisseling over de fiscale behandeling van pensioenen blijkt bepaald geen sinecure.

#### **5.4. Overeenkomst ingevolge artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004**

Ingevolge artikel 16 Verordening (EG) nr. 883/2004 kan in het belang van de grenswerknemer worden afgeweken van de toepasselijke aanwijsregels. Indien bv. een in Nederland wonende pensioengerechtigde een dag per week in België of Duitsland werkt, dan is deze persoon in beginsel verzekerd in de werkstaat. De uitvoeringsorganen van de betrokken lidstaten kunnen overeenkomen dat de Nederlandse sociale verzekering van toepassing is maar werknemers en hun werkgevers maken niet snel gebruik van deze mogelijkheid. Bij aanwijzing van de Nederlandse wetgeving moet de Belgische of Duitse werkgever de Nederlandse socialezekerheidsregels volgen. Dit is vanuit administratief oogpunt complex voor werkgevers. De Nederlandse wetgeving, bv. de loondoorbetalingsverplichting, is veelal niet gekend in het buitenland. De voorkeur gaat dan ook soms uit naar een privéverzekering boven een loondoorbetalingsverplichting.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> H. Verschuieren e.a., *Werken over de grens België-Nederland*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 238.

<sup>220</sup> H. Verschuieren e.a., *Werken over de grens België-Nederland*, Antwerpen: Intersentia 2011, p. 238.

<sup>221</sup> Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 223-224.



## 5.5. Preventieve Grenseffectenbeoordeling in wetgevingsproces

Naast het feit dat een preventieve grenseffectenbeoordeling onderdeel zou moeten uitmaken van nieuwe (nationale dan wel Europese) wetgeving, zou een dergelijke beoordeling multidisciplinair van aard dienen te zijn.<sup>222</sup> Deze multidisciplinaire aanpak zou met name het verkokerde beleid en de discoördinatie tussen fiscaliteit en sociale zekerheid blootleggen en benadrukken. Aan de hand van deze uitkomsten zou mede de samenhang tussen (bilaterale) belastingverdragen en de (Europese) Verordening (EG) nr. 883/2004 kunnen worden bevorderd. Een dergelijke preventieve grenseffectenbeoordeling kan dan ook positief worden onthaald teneinde in een vroeg stadium een zo volledig inzicht te hebben in de concrete consequenties van wet- en regelgeving. De uitvoering van een dergelijke preventieve beoordeling van de ‘Wet flexibilisering ingangsdatum AOW’ kon hebben aangetoond dat het wetsvoorstel positief kan uitwerken voor grenswerknemers die zowel een Nederlandse AOW alsook een buitenlands wettelijk pensioen hebben opgebouwd.<sup>223</sup>

## 6. Conclusie

### 6.1 Conclusie grenseffecten

Tussen lidstaten is de pensioengerechtigde leeftijd verschillend. Ten opzichte van het wettelijk pensioen in België en Duitsland, kent de AOW een latere ingangsdatum. Voor de werknemer die zowel in Nederland een AOW alsook een buitenlands wettelijk pensioen heeft opgebouwd (denk hierbij aan migrerende werknemers, arbeidsmigranten en grenswerknemers) heeft het uiteenlopen van de pensioenleeftijd tot gevolg dat hij op het moment van ontvangen van dit buitenlands wettelijk pensioen nog enige tijd moet wachten op zijn AOW-uitkering. Dit aansluitingsprobleem kan zijn weerslag hebben op de inkomenspositie van de grenswerknemer. Daarnaast staat, gezien de grote verscheidenheid aan pensioenleeftijden, de adequaatheid van pensioenen van deze grenswerknemers onder druk. Het gewezen wetsvoorstel tot flexibilisering van de AOW-ingangsdatum had positief kunnen uitwerken. Een flexibilisering van de AOW-ingangsdatum zou voor de grenswerknemer de mogelijkheid bieden om de ingangsdatum van zijn AOW-pensioen af te stemmen op de ingangsdatum van het buitenlandse wettelijke pensioen. Het is jammer dat het wetsvoorstel flexibilisering AOW-leeftijd niet werd aangenomen. De grenswerknemer kan dan aanspraak maken op één ingangsdatum voor de uitkeringen van de door hem opgebouwde wettelijke pensioenen. Vanuit Nederlands perspectief bestaat nog een andere mogelijke oplossing, namelijk het vervroegen van de Nederlandse aanvullende pensioenleeftijd. Daar staat echter tegenover dat dit een forse intering vormt en impact heeft op het maandelijkse pensioenbedrag dat tot overlijden uitgekeerd wordt.

Een vanuit de EU interne markt zeer problematisch punt is de dubbele bijdrageplicht, ten gevolge van de discoördinatie tussen de fiscaliteit en sociale zekerheid. In sommige gevallen vindt de fiscale heffing plaats in de woonstaat en de sociale heffing in de pensioenstaat of vice versa. Gepensioneerden dragen mogelijk bij aan de financiering van zorg in meer dan één lidstaat. Zij ondervinden een nadeel

---

<sup>222</sup> Zie ook aanbeveling 10, Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 314.

<sup>223</sup> Zie voor voorbeelden ITEM Grenseffectenrapportage 2016, dossier 7 Wet Flexibilisering ingangsdatum AOW: [https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl\\_item\\_grenseffectenrapportage\\_2016\\_versie\\_2.1.pdf](https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_grenseffectenrapportage_2016_versie_2.1.pdf).

in de vorm van dubbele economische heffing. In essentie zijn de in de bilaterale belastingverdragen opgenomen conflictregels niet afgestemd op de conflictregels van de Verordening (EG) nr. 883/2004 en wordt de bevoegdheid tot belastingheffing niet altijd aan één lidstaat toegekend. Door de dubbele bijdrageplicht is een gelijke behandeling van (gepensioneerde) grenswerknemers niet gegarandeerd. Dit probleem kan worden opgelost door de belastingbevoegdheid van het woonland te beperken. In Verordening (EG) nr. 883/2004 kan een bepaling worden opgenomen die zegt dat indien een pensioengerechtigde in het woonland fiscale heffingen is verschuldigd, deze dan niet invorderbaar zijn voor dat deel van die heffingen dat wordt geheven voor de financiering van prestaties bij ziekte.

En *last but not least*, een goede pensioeninformatievoorziening en een goed grensoverschrijdend pensioeninformatiesysteem kunnen aan grenswerknemers inzicht bieden in de in diverse landen opgebouwde pensioenen. Via een Europees pensioenregister (of op kleine schaal met Nederland, België en Duitsland) zouden grenswerknemers op een duidelijke en accurate manier overzicht en inzicht kunnen krijgen in het grensoverschrijdend opgebouwd pensioen, met name in de verschillende pensioenleeftijden. Een dergelijk systeem is een positieve impuls voor de arbeidsmobiliteit van werknemers.

## 6.2 Toekomstperspectief

Deze Grenseffectenrapportage kan nog verder ontwikkeld en aangevuld worden door onder andere meer en betere grensoverschrijdende data en cijfers. Het verdient naar onze mening aanbeveling tijdens de parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving een coherente grenseffectenanalyse uit te voeren en de gevolgen op te nemen voor zover het nieuwe pensioenwetgeving voor grenswerknemers betreft. De bevindingen uit de grenseffectenanalyse dienen dan in een afzonderlijke paragraaf in de Memorie van Toelichting te worden opgenomen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de diverse factoren die van invloed kunnen zijn op de inkomenspositie van een grenswerknemer bij pensionering (bv. al dan niet gehuwd zijn, het langer werken in België en/of Duitsland, opbouw pensioen van een aanvullende pensioenregeling). Voor zover analyses van grenseffecten van nieuwe wetgeving hebben plaatsgevonden, worden deze echter niet uitgevoerd op een coherente wijze, i.e. de methode van onderzoek verschilt. Het voorgaande maakt duidelijk dat effecten van nieuwe wetgeving op grenswerknemers en grensregio's in het algemeen nog steeds niet de aandacht krijgt die het verdient, i.e. grenseffecten worden nog steeds onderschat door nationale wetgevers.<sup>224</sup>

---

Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 311.

<sup>224</sup> Positief is wel dat in 2017 twee onderzoeken naar de positie van de grenswerknemers zijn verschenen:

- Rapport van de Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.

- H. Niesten, *Belastingvoordelen van de grensoverschrijdende economisch actieve EU-persoon* (diss. Maastricht en Hasselt), 2017.

## 3.4 Baukindergeld

*mr. dr. Hannelore Niesten*

### Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen.....	105
1. Inleiding.....	106
2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren .....	108
2.1 Effecten vandaag of in de toekomst, doelstelling: ex-ante analyse.....	108
2.2 Effecten op welk geografisch gebied? Definitie van de 'grensregio' .....	109
2.3 Grenseffecten op? Wat zijn de thema's van het onderzoek, de principes (en benchmarks) en de indicatoren? .....	109
2.3.1 De onderzoeksthema's van dossier Baukindergeld .....	109
2.3.2 Dossier Baukindergeld: wat zijn de principes, benchmarks en indicatoren voor een positieve situatie in grensregio's? .....	110
2.4. Kwalificatie van het voordeel: sociaal of fiscaal voordeel .....	111
3. Europese integratie: meest voorname problemen t.g.v. het Baukindergeld .....	112
3.1 Geen Baukindergeld voor grensarbeiders .....	112
3.2 Beoordeling van het woonplaatsvereiste van het voordeel op EU-rechtelijke conformiteit: niet EU-proof.....	112
3.3 Aanspraak van grensarbeiders op Baukindergeld in Duitsland ingevolge het EU-recht.....	114
3.3.1 Grensarbeiders in Schumacker-situatie.....	115
3.3.2 Grensarbeiders in niet-Schumacker-situatie .....	116
3.4 Lessen uit eerdere Europese veroordeling van voormalige Duitse 'Eigenheimzulage' .....	116
4 Mogelijke oplossingsrichtingen.....	117
4.1 Geen beperking tot woningen gelegen in Duitsland .....	117
4.2 Grenseffectentoets .....	117
5 Conclusie Baukindergeld .....	117

## Lijst van afkortingen

EU	Europese Unie
HvJ	Hof van Justitie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

## Baukindergeld

### 1. Inleiding

In het Koalitionsverdrag<sup>225</sup> hebben de CDU, CSU en SPD in het kader van het zogenoemde *Wohnraumoffensive* ingestemd met een subsidie die tot doel heeft het eigen woningbezit van jonge gezinnen te stimuleren. Het *Baukindergeld* ('Bouwkindergeld') betreft een kindafhankelijke subsidie die gedurende tien jaar kan worden verkregen voor de aankoop van een bestaande of nieuw te bouwen eigen woning in Duitsland. De subsidie betreft € 1.200 per kind per jaar (tot 25 jaar).<sup>226</sup>

De voorwaarden voor het ontvangen van de financiering voor het *Baukindergeld* 2018 zijn nog niet volledig gepubliceerd.<sup>227</sup> Duidelijk is dat de subsidie wordt toegekend aan gezinnen met ten minste een of meer kinderen.<sup>228</sup> Ook is de aankoop of de constructie van een woning een vereiste. De subsidie bevat verder ook een inkomensplafond. Als voorwaarde voor het voordeel geldt dat het jaarlijks belastbaar gezinsinkomen niet hoger is dan € 75.000, te verhogen met € 15.000 per kind. Voor de berekening van de inkomensgrens wordt het gemiddelde van de inkomens van de laatste twee kalenderjaren genomen. De subsidie bedraagt, afhankelijk van het aantal kinderen, jaarlijks:<sup>229</sup>

Aantal kinderen	Per jaar	In 10 jaren
1 kind	1.200€	12.000€
2 kinderen	2.400€	24.000€
3 kinderen	3.600€	36.000€
4 kinderen	4.800€	48.000€
5 kinderen	6.000€	60.000€

Dat betekent dat een gezin met drie kinderen gedurende tien jaar (10 x € 3.600) € 36.000 aan *Baukindergeld* kan ontvangen. In dit geval geldt een inkomensgrens van € 120.000.

Het *Baukindergeld* is de uitkomst van het *Bausparkindergeld*. Het *Bausparkindergeld* werd door de CDU als financiële overheidssteun bij de aankoop van een eigen woning voor de verkiezingen van 24 september 2017 in het *Wahlprogramm* 2017 gelanceerd toen het op financieel vlak beter in Duitsland

<sup>225</sup> Te raadplegen op: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1).

<sup>226</sup> Voor 2018 wordt € 263 miljoen begroot op bouwkosten. Voor de volgende boekjaren wordt € 3 miljard aan de kant gezet. Zie: <https://www.vergleich.de/baukindergeld.html>.

<sup>227</sup> Op 23 juni 2018 kondigde een wetsvoorstel voor de Begrotingscommissie ook aan dat een vloeroppervlak van 120 vierkante meter van toepassing zou zijn op een gezin van vier personen, met een extra 10 vierkante meter per kind. Eind juni werd aangekondigd dat dit plafond niet in aanmerking kwam voor financiering.

<sup>228</sup> Naar schatting zouden 58.000 jonge gezinnen het *Baukindergeld* ontvangen.

<sup>229</sup> Volgens de zetel van het kabinet van de Vrijstaat van 15 mei 2018 zou er een extra subsidie moeten zijn in Beieren "*Baukindergeld Plus*" en een aparte huiseigendomstoelage. Het geplande *Baukindergeld* van de federale overheid zou moeten worden verhoogd in Beieren met € 300 euro per jaar per kind. Met een looptijd van 10 jaar zou dit € 3.000 extra zijn. Ongeacht de burgerlijke staat (ook kinderloos en ongehuwd) moet er een toelage voor eigenwoningbezit zijn van € 10.000. Dit bedrag moet worden betaald als een eenmalig vast bedrag. Voor beide beurzen, die vanaf september 2018 moeten worden uitgekeerd, zijn geen verdere details beschikbaar. Zie: <http://www.aktion-pro-eigenheim.de/haus/news/fuer-familien-in-bayern-gibt-es-noch-mehr-baukindergeld.php>

ging.<sup>230</sup> De SPD pleitte toen voor een *Familienbaugeld*. Om te bezuinigen werd de overheidssteun voor de aankoop van een eigen woning afgeschaft in 2005 door de CDU en SPD.

Tot dusverre is er nog geen wettelijke basis voor de subsidie.<sup>231</sup> Op 4 februari 2018 werd er door de CDU en de SPD in de coalitieonderhandelingen afgesproken dat het *Baukindergeld* er zou komen. Dit stond ook in het regeerakkoord. Er moet echter nog een wet worden aangenomen. De wet is voorzien in het najaar 2018. De regeling geldt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018.<sup>232</sup> Het recht op *Baukindergeld* is aldus van toepassing op alle koopovereenkomsten of bouwvergunningen voor eigen onroerend goed in Duitsland, die sinds 1 januari 2018 nieuw zijn gesloten of verleend. Als er geen bouwvergunning is vereist, is het recht op bouwsubsidies voor nieuwbouwprojecten, waarvan de gemeente op de hoogte is in overeenstemming met de bouwregelgeving en waarvan de uitvoering na 1 januari 2018 was toegestaan, van toepassing. Hoewel het dus nog niet zeker is of deze regeling er ook daadwerkelijk gaat komen (de SPD-leden moeten hierover nog stemmen) en het ook nog niet duidelijk is hoe de afspraken in detail wettelijk worden uitgewerkt, kan een aantal algemene Europeesrechtelijke bedenkingen worden geplaatst bij de implicaties van de subsidie voor grensarbeiders. Alleszins is duidelijk dat huisvesting voor gezinnen in de opstartfase betaalbaarder moet worden.

Twijfels kunnen worden geuit over de verenigbaarheid van het *Baukindergeld* met het vrij verkeer van personen. Het *Baukindergeld* wordt gereserveerd voor mensen die in Duitsland wonen. Derhalve moet worden onderzocht of het *Baukindergeld* neerkomt op een beperking van het vrij verkeer en van de vrijheid van vestiging van personen, die zijn neergelegd in de artikelen 21 VWEU, 45 VWEU en 49 VWEU. Deze Grenseffectenrapportage beoogt meer inzicht in de voorgestelde invoering van het *Baukindergeld* in een grensoverschrijdende context te geven. Er wordt gekozen voor een fiscaal-juridische beoordeling van de effecten van het *Baukindergeld* voor grensarbeiders woonachtig buiten Duitsland. In dit verband stelt zich de vraag of een gezin dat in Nederland of België woont en waarvan een van de ouders in Duitsland werkt, ook recht heeft op dit *Baukindergeld*.

### **Plan van aanpak**

Na een beschrijving van de doelstelling en de afbakening van het onderzoek (onderdeel 2), volgt in onderdeel 3 een analyse van de belangrijkste grenseffecten van het *Baukindergeld* op grensarbeiders werkzaam in Duitsland, maar woonachtig buiten Duitsland. In onderdeel 4 wordt dieper ingegaan op de complexiteit van de onderhavige materie waarbij de problemen categorisch worden getraceerd. In onderdeel 5 wordt getracht de discussie te intensiveren over de vraag hoe het thans geldende rechtsregime mogelijk kan worden verbeterd, teneinde, tot een voor de grensarbeider in de EU, deugdelijker rechtsregime te komen.

Ten aanzien van de gehanteerde terminologie dient het volgende te worden opgemerkt. Met de term 'niet-inwoner' wordt bedoeld op individuen die werken maar niet wonen in Duitsland. Deze definitie

---

<sup>230</sup> In Duitsland is het niet mogelijk hypotheekrente ten aanzien van de eigen woning in aftrek te brengen op het inkomen, zoals in Nederland het geval is.

<sup>231</sup> <http://www.aktion-pro-eigenheim.de/haus/news/baukindergeld-2018-ein-update-zur-baufoerderung-fuer-familien.php>.

<sup>232</sup> <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kompromiss-beim-baukindergeld-flaechenbegrenzung-aufgehoben-15661576.html>.

omvat werknemers, alsook zelfstandigen. Met de term ‘grensarbeider’ wordt in de context van voorliggende bijdrage de persoon verstaan die niet in Duitsland woont, maar wel in Duitsland werkt.

## 2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema’s, indicatoren

### 2.1 Effecten vandaag of in de toekomst, doelstelling: ex-ante analyse

Onderhavig dossier behelst een ex-ante analyse van de grenseffecten van het *Baukindergeld* in de grensregio’s met Duitsland. De Grenseffectenrapportage is immers gericht op het wetsvoorstel dat het *Baukindergeld* wil invoeren. Het zijn voornamelijk de negatieve grenseffecten, namelijk de knelpunten en lacunes, van de geplande voorstellen die worden bestudeerd. In het bijzonder worden gezinnen getroffen die buiten Duitsland wonen, maar waarvan een van de ouders of beide ouders in Duitsland werkt. Dit zijn Nederlandse, Belgische, Luxemburgse, Poolse, Franse, Zwitserse en Tsjechische grensarbeiders in Duitsland.

Bij nationale wetgeving, daarentegen, zijn de grenseffecten minder in het oog springend en krijgen daarom helaas te weinig aandacht tijdens het wetgevend proces. De Grenseffectenrapportage beoogt een hiaat, op wetgevend niveau, aan grenseffectentoetsing in te vullen door een coherent instrument te gebruiken – hetgeen hierna wordt uiteengezet onder principes, benchmarks en indicatoren – ten aanzien van de grenseffectentoetsing. Met dit hiaat wordt bedoeld op het opnemen van een afzonderlijke paragraaf waarin de gevolgen van het *Baukindergeld* voor grensarbeiders inzichtelijk wordt gemaakt. Bijvoorbeeld in 2009 en 2012 werd in een tweetal moties aangegeven dat blijvende aandacht dient te worden besteed aan grensarbeidersproblematiek.<sup>233</sup> In 2015 is nogmaals, in het belang van het uitvoeren van een grenseffectentoets door enige politieke partijen in Nederland de wens uitgesproken dat tijdens het wetgevingsproces de effecten van wetsvoorstellen op de grensregio’s duidelijk dienen te worden gemaakt.<sup>234</sup> Vanuit dit Nederlands perspectief kan aanbevolen worden dat ook in Duitsland werk wordt gemaakt van een grenseffectentoets van Duitse wetgeving. Overigens is tijdens de parlementaire behandeling van het belastingverdrag Nederland-Duitsland een afzonderlijke paragraaf opgenomen in de Memorie van Toelichting inzake het effect op grensarbeiders, hetgeen voortvloeit uit het feit dat een belastingverdrag op zichzelf ziet op, onder andere, grensoverschrijdende arbeid.<sup>235</sup>

Ondanks de grote inspanningen die de EU doet om de arbeidsmobiliteit te faciliteren en te promoten, blijft het percentage EU-burgers dat als werknemer of als zelfstandige daadwerkelijk de grens overgaat voor werk relatief laag. Slechts 0,9% van alle werkenden in de EU maakt gebruik van deze mogelijkheid. In sommige streken, zoals in grensgebieden van Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, België en Nederland,

---

<sup>233</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33 000 IXB (motie Bashir) en motie Weekers (*Kamerstukken II 2009/10*, 26 834, nr. 26 inzake het belang om aandacht te besteden aan de grensarbeidersproblematiek). Zie ook Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa: een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, p. 269-270.

<sup>234</sup> *Handelingen II 2014/15*, nr. 50, p. 1-15 (Grenseffectentoets).

<sup>235</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 615, nr. 3 (MvT), onderdeel I.4 Grensarbeiders. Het opnemen van deze paragraaf is in overeenstemming met de toezegging van voormalig staatssecretaris van Financiën, de Jager, om de afweging omtrent de gevolgen voor grensarbeiders bij nieuwe wetgeving expliciet op te nemen (zie Kabinetsstandpunt met betrekking tot de aanbevelingen van de Commissie grensarbeider, 9 januari 2009, BCPP 2008/2455 met verwijzing naar *Kamerstukken II 2000/01*, 26 834, nr. 5).

ligt het aantal grensoverschrijdende werkers echter ruim boven dit percentage.<sup>236</sup> Het is precies daarom dat grenseffectenrapportages nuttig zijn en dat de grensgebieden bijzondere aandacht verdienen. Kortom, in deze rapportage omvat de definitie van grensgebied het grondgebied waar grensoverschrijdende arbeid voorkomt en dat gescheiden is door de landsgrenzen.

Een kwantitatieve analyse van de grenseffecten van het *Baukindergeld* is, wegens een gebrek aan adequate dataverzameling, echter niet mogelijk. De meeste cijfers inzake grensarbeid zijn enigszins gedateerd en niet volledig representatief, aangezien de gehanteerde definitie van ‘grensarbeider’ niet is afgebakend en niet op een coherente wijze wordt gebruikt (i.e. wie valt er onder de definitie van ‘grensarbeider’?). Daarnaast worden deze gegevens betreffende grensarbeid niet op een coherente wijze in kaart gebracht, i.e. de betrouwbaarheid kan – in het bijzonder in geval van afgeronde cijfers – in twijfel worden getrokken.<sup>237</sup>

## **2.2 Effecten op welk geografisch gebied? Definitie van de ‘grensregio’**

Grensarbeiders in de grensregio’s met Duitsland worden geconfronteerd met de grenseffecten van het *Baukindergeld*. Het betreft meer concreet de grensarbeiders die binnen een bepaalde afstand van de Duitse landsgrens woon- en werkzaam zijn. Voor de onderhavige rapportage betreft dit de politieke eenheden, zoals Gemeenten, ‘Landkreise’ of Arrondissementen.

## **2.3 Grenseffecten op? Wat zijn de thema’s van het onderzoek, de principes (en benchmarks) en de indicatoren?**

### **2.3.1 De onderzoeksthema’s van dossier *Baukindergeld***

In dit dossier staat het thema ‘Europese integratie’ centraal, meer concreet het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging voor zelfstandigen. In deze rapportage worden de indicatoren, door middel van de methode, vergeleken met de benchmarks. De vraag stelt zich of een gezin dat in Nederland of België woont en waarvan een van de ouders in Duitsland werkt, ook recht heeft op dit *Baukindergeld*. In het achterhoofd moet worden gehouden dat dit gezin weliswaar recht zou hebben gehad indien zij de woning in Duitsland hadden aangekocht. Op basis van het antwoord op deze vraag kan worden vastgesteld in hoeverre de benchmark van een open arbeidsmarkt is verwezenlijkt. Het beoogde genot van het voordeel vormt een uitvloeisel van het vrije verkeer van personen, zoals neergelegd in de artikelen 45 en 49 VWEU, hetgeen een discriminatoire behandeling van actieve werknemers en zelfstandigen verbiedt.

---

<sup>236</sup> Eurostat, Statistics on commuting patterns at regional level, ec.europa.eu/Eurostat (geraadpleegd 10 juli 2017); en Benelux Unie, Secretariaat-Generaal, Benelux, Kerncijfers en trends 2014, p. 41. Hieruit blijkt ook dat grensarbeid in de Benelux, Frankrijk en Duitsland 37% omvat van alle grensoverschrijdende mobiliteit binnen de EU

<sup>237</sup> Zie in dit verband ook de aanbeveling in dit kader van de Commissie grenswerkers: Rapport van de Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017, p. 34



### 2.3.2 Dossier Baukindergeld: wat zijn de principes, benchmarks en indicatoren voor een positieve situatie in grensregio's?

In aansluiting op het beschrevene in de vorige paragraaf kunnen de principes, benchmarks en de onderzoeksmethode in deze rapportage als volgt schematisch worden weergegeven.

De grenseffecten van de nieuwe wetgeving op grensregio's kunnen worden onderzocht vanuit het perspectief van Europese integratie (vrijheden, burgerschap, non-discriminatie). De grenseffecten op de sociaal-economische ontwikkeling/duurzame ontwikkeling en de lokale of Euregionale samenhang en grensoverschrijdende bestuursstructuren werden niet onderzocht aangezien de voorgestelde wetgeving daarop geen rechtstreekse invloed heeft.

Doelstelling/principes	Benchmarks	Methode	Indicator
Europese integratie; non-discriminatie	De situatie op 1 juli 2018 dient als benchmark.  Open arbeidsmarkt; niet-discriminerende toekenning van fiscale en sociale voordelen	Vergelijking tussen individu woonachtig in Duitsland en grensarbeider woonachtig buiten Duitsland die werkt in Duitsland	Hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Duitsland waarvan één van de ouders werkt in Duitsland recht op het <i>Baukindergeld</i> ?
Artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie	Dezelfde "fiscale en sociale voordelen" door migrerende werknemers als de nationale werknemers	Vergelijking tussen migrerende werknemer en nationale werknemer	Is er een belemmering van de vrijheid om te werken in Duitsland zonder dat hij daar woont?
<b><i>Vrij reis- en verblijfrecht ex art. 21 VWEU juncto Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb.L. 29 juni 2004, afl. 229, 35;</i></b>	Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer)	Vergelijking tussen grensarbeider met woning in Duitsland en grensarbeider met woning in een andere lidstaat dan Duitsland	Vergelijking tussen het verkrijgen van subsidie en het niet verkrijgen van de subsidie; Is er een belemmering van de vrijheid om te werken in Duitsland zonder

<p><b>Vrij verkeer van werknemers</b>  <b>ex. art. 45 VWEU;</b>  <b>Vrijheid van zelfstandigen</b>  <b>ex art. 49 VWEU:</b> geen  discriminatoire behandeling  van grensarbeider</p>			<p>dat hij daar  woont?</p>
--	--	--	---------------------------------

Het vorenstaande toetsingskader dient als uitgangspunt voor de grenseffectentoetsing van de regelingen inzake het *Baukindergeld* in de grensregio's met Duitsland. Op basis van de indicatoren zal een conclusie kunnen worden genomen ten aanzien van de grenseffecten van deze nationale wetgeving.

#### 2.4. Kwalificatie van het voordeel: sociaal of fiscaal voordeel

Op grond van artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie<sup>238</sup> genieten migrerende werknemers dezelfde "fiscale en sociale voordelen" als de nationale werknemers van het gastland. Het Hof van Justitie heeft deze voordelen gedefinieerd als "*alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemers of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers-onderdanen van andere lidstaten geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken*".<sup>239</sup>

Of het *Baukindergeld* moet worden aangemerkt als een 'fiscaal' of als een 'sociaal' voordeel, is dan ook uiteindelijk niet van belang. Grensarbeiders hebben bij fiscale en sociale voordelen recht op gelijke behandeling. Om het *Baukindergeld* als een sociaal dan wel een fiscaal voordeel te kunnen aanmerken moet worden nagegaan met welk doel en onder welke voorwaarden zij wordt toegekend. De Duitse wijze van onmiddellijke stimulering van de aankoop van een bestaande of nieuw te bouwen woning is functioneel te beschouwen als een acute negatieve belasting, een zogenoemde subsidie.

Eenzijds kan vanuit de benaming van de subsidie '*Baukindergeld*' worden beargumenteerd dat dit voordeel via het Einkommensteuergesetz wordt geregeld (net als het normale Kindergeld). Het *Baukindergeld* wordt niet specifiek toegekend aan werknemers, maar aan iedereen. Het *Baukindergeld* is een algemene stimuleringsregeling voor het eigen woningbezit.

Anderzijds kan het Duitse *Baukindergeld* ook gekwalificeerd worden als een zogenoemd sociaal voordeel.<sup>240</sup> Het Hof van Justitie heeft het begrip 'sociale voordelen' zeer ruim geïnterpreteerd. Dit omvat zowel de prestaties die binnen de materiële werkings sfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004

<sup>238</sup> Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, *Pb.* L 141/1.

<sup>239</sup> HvJ 12 mei 1998, C-85/96, *Martinez Sala, Jur.* 1998, I-2691, punt 25.

<sup>240</sup> Zie opinie G. Essers, "Heeft een grensarbeider aanspraak op het Duitse Baukindergeld? Ja!", te raadplegen op <https://aha24x7.com/heeft-een-grensarbeider-aanspraak-op-het-duitse-baukindergeld/>.

vallen,<sup>241</sup> alsook andere sociale voordelen zoals kortingskaarten voor openbaar vervoer.<sup>242</sup> Het *Baukindergeld* zou ook moeten worden toegekend wanneer de grensarbeider en/of zijn echtgenoot in Duitsland helemaal niet belastingplichtig is/zijn. Het begrip 'sociaal voordeel' bevat immers ook voordelen die simpelweg worden toegekend omdat de begunstigde zijn woonplaats op het nationale staatsgebied heeft. Grensarbeiders bevinden zich in de regel in dezelfde positie als werknemers die op het nationale grondgebied zijn gevestigd. De Duitse regeling, krachtens welke grensarbeiders van het voordeel zijn uitgesloten, roept derhalve een verkapt discriminatie in het leven en is dus strijdig met het vrij verkeer van personen en artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011. Aangezien het *Baukindergeld* moet worden beschouwd als een voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011, hebben in Duitsland werkende grensarbeiders er recht op.

Er bestaat echter geen recht op *Baukindergeld* op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004. Anders dan het Duitse *Familienleistungen* (o.a. Kindergeld),<sup>243</sup> kan het Duitse *Baukindergeld* niet gekwalificeerd worden als een socialezekerheidsuitkering in de zin van de Europese coördinatieverordening (EG) nr. 883/2004.

### **3. Europese integratie: meest voorname problemen t.g.v. het Baukindergeld**

#### **3.1 Geen Baukindergeld voor grensarbeiders**

Vaststaat dat de voorgestelde regeling, zoals deze heden voorligt, tot gevolg heeft dat grensarbeiders niet voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het *Baukindergeld* aangezien die regeling vereist dat de betrokkene zijn/haar woonplaats in Duitsland heeft. De vraag rijst of het woonplaatsvereiste een schending impliceert van het EU-recht. Doet de nationale regeling in het licht van het vrije verkeer afbreuk aan de rechten die grensarbeiders aan het EU-recht ontlenuen?

#### **3.2 Beoordeling van het woonplaatsvereiste van het voordeel op EU-rechtelijke conformiteit: niet EU-proof**

Bij de vormgeving van de subsidie moet in het oog worden gehouden dat het afhankelijk stellen van het *Baukindergeld* van een voorwaarde dat de woning op het Duits grondgebied moet zijn gelegen, strijdig is met het EU-recht (zie in dit verband de Europeesrechtelijke veroordeling van de Eigenheimzulage, *infra*).

Grensarbeiders wier woning zich niet in Duitsland bevindt, betalen in Duitsland belasting over het loon dat zij verdienen. Een locatievereiste van de woning in Duitsland zou tot gevolg hebben dat onbepaald belastingplichtigen (inclusief niet-inwoners met meer dan 90% Duitse inkomsten) met een eigen woning gelegen buiten Duitsland niet in aanmerking komen voor het *Baukindergeld* in Duitsland. In het woonland bestaat veelal evenmin recht op fiscale voordelen ter stimulering van het eigen

---

<sup>241</sup> Zo ook bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Zie: HvJ 11 september 2007, C-287/05, *Hendrickx*, *Jur.* 2007, I-6909.

<sup>242</sup> HvJ 30 september 1975, C-32/75, *Cristini*, *Jur.* 1975, I-1085.

<sup>243</sup> Een grensarbeider heeft ingevolge de Europese coördinatie sociale zekerheid Verordening (EG) nr. 883/2004 recht op de Duitse *Familienleistungen* (o.a. Kindergeld). Wanneer een ouder in Nederland werkt en de andere ouder in Duitsland, dan wordt bij voorrang de Nederlandse kinderbijslag uitbetaald. Duitsland moet vervolgens het Duits Kindergeld aanvullen ('*aufstocken*') tot het Duitse niveau. Gelijke behandeling in het woonland én gelijke behandeling in het werkland.

woningbezit. In het woonland zal het inkomen in de meeste gevallen immers te laag zijn om te kunnen profiteren van de hypotheekrenteaftrek. Zij vallen wat dat betreft tussen wal en schip.<sup>244</sup>

Artikel 21 VWEU, dat het recht van iedere burger van de Europese Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven op algemene wijze formuleert, vindt in artikel 45 VWEU een bijzondere uitdrukking voor het vrije verkeer van werknemers en in artikel 49 VWEU voor de vrijheid van vestiging.<sup>245</sup> Derhalve moet worden nagegaan of de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU zich verzetten tegen een nationale regeling zoals het *Baukindergeld*, die de toekenning van de subsidie voor een eigen woning – waarop personen die in Duitsland de eigen woning hebben, recht hebben – afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de woningen die door laatstgenoemden worden gebouwd of verworven om er zelf in te gaan wonen, op het Duitse grondgebied zijn gelegen.

Iedere onderdaan van een lidstaat die gebruik maakt of heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging en een beroepswerkzaamheid in een andere lidstaat dan zijn woonstaat heeft uitgeoefend, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, valt binnen de werkingssfeer van artikelen 45 VWEU en 49 VWEU.<sup>246</sup> De verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van personen beogen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken, om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de EU, en zij staan in de weg aan maatregelen die deze onderdanen minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen uitoefenen.<sup>247</sup>

Het in artikel 45 VWEU en artikel 7 Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 neergelegde beginsel van gelijke behandeling verbiedt niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapt vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.<sup>248</sup> Tenzij objectief gerechtvaardigd is, en evenredig aan het nagestreefde doel, moet een bepaling van nationaal recht als indirect discriminerend worden beschouwd, wanneer zij haar migrerende werknemers eerder kan treffen dan nationale werknemers en derhalve meer in het bijzonder migrerende werknemers dreigt te benadelen.<sup>249</sup> Dit is het geval bij een woonplaatsvereiste, waaraan door nationale werknemers gemakkelijker wordt voldaan dan door werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat.

Bepalingen die een onderdaan van een lidstaat beletten of ervan weerhouden de herkomststaat te verlaten om het recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van deze vrijheid op, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van

---

<sup>244</sup> Wat Nederland betreft, kan de belastingplichtige een overschot aan buitenlands box 1-inkomen overbrengen naar een volgend jaar (de zogenoemde doorschuifregeling; ook wel stallingsregeling genoemd). Zie artikel 11 Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

<sup>245</sup> Zie arresten HvJ 26 oktober 2006, *Commissie t. Portugal*, C-345/05, *Jur.* 2006, I-10633, punt 13; HvJ 11 september 2007, *Commissie t. Duitsland*, C-318/05, *Jur.* 2007, I-6957, punt 35.

<sup>246</sup> In die zin arresten van HvJ 21 februari 2006, C-152/03, *Ritter-Coulais*, *Jur.* 2006, I-1711, punt 31; HvJ 7 september 2006, C-470/04, *N*, *Jur.* 2006, I-7409, punt 28, en HvJ 18 juli 2007, C-212/05, *Hartmann*, *Jur.* 2007, I-6303, punt 17.

<sup>247</sup> HvJ 15 september 2005, C-464/02, *Commissie t. Denemarken*, *Jur.* 2005, I-7929, punt 34; en arrest van HvJ 11 september 2007, *Commissie t. Duitsland*, reeds aangehaald, punt 114.

<sup>248</sup> HvJ 23 mei 1996, C-237/94, *O'Flynn*, *Jur.* 1996, I-2671, punt 17.

<sup>249</sup> HvJ 23 mei 1996, C-237/94, *O'Flynn*, *Jur.* 1996, I-2671, punt 20.

toepassing zijn.<sup>250</sup> In het onderhavig dossier benadeelt het *Baukindergeld* de in Duitsland werkende grensarbeiders die een op het grondgebied van een andere lidstaat gelegen woning bouwen of verwerven om er zelf in te gaan wonen. Ingevolge deze bepaling komen zij niet in aanmerking voor de subsidie, ofschoon personen die zich uit het oogpunt van de inkomstenbelasting in dezelfde situatie bevinden en bij het bouwen of verwerven van een woning hun woonplaats op Duits grondgebied behouden of vestigen, wel voor die subsidie in aanmerking komen. De subsidie heeft aldus in die omstandigheden een ontmoedigende werking voor de in Duitsland werkende grensarbeiders, die het uit de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU voortvloeiende recht op vrij verkeer genieten, en in een andere lidstaat een woning willen bouwen of verwerven om er zelf in te gaan wonen. Hieruit volgt dat het *Baukindergeld* door de subsidie afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de woning die wordt gebouwd of verworven om er zelf in te gaan wonen op het Duitse grondgebied is gelegen, het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging schendt, zoals gewaarborgd door de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU.<sup>251</sup>

Uit vaste rechtspraak blijkt echter dat nationale maatregelen die het gebruik van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, niettemin toelaatbaar kunnen zijn mits zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken.<sup>252</sup>

*In casu* zou Duitsland kunnen stellen dat de door de *Baukindergeld* gestelde voorwaarde wordt gerechtvaardigd door het doel om het bouwen van woningen op haar grondgebied aan te moedigen, teneinde aldus een toereikend immobiliën aanbod te verzekeren. Deze voorwaarde gaat echter hoe dan ook verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. Het doel, te voldoen aan de vraag naar woningen, wordt immers evengoed bereikt indien de in Duitsland onbeperkt inkomstenbelastingplichtige ervoor kiest zijn woonplaats op het grondgebied van een andere lidstaat te vestigen, in plaats van op het Duitse grondgebied.<sup>253</sup> Uit het voorgaande volgt dat het *Baukindergeld* een verboden beperking vormt. Met betrekking tot de economisch niet-actieve personen die in Duitsland onbeperkt aan de inkomstenbelastingen zijn onderworpen, geldt deze conclusie om dezelfde redenen ook ingevolge artikel 21 VWEU.

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

De vraag kan worden gesteld of in Duitsland werkende grensarbeiders met kinderen wonend in een andere lidstaat recht hebben op de subsidie van het Duitse *Baukindergeld*. Het *Baukindergeld* is aan te merken als een voordeel met het oog op de persoonlijke en familiale sfeer, als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Schumacker*.

Het Hof van Justitie heeft zich in een aantal arresten reeds uitgesproken over belastingregelingen van de lidstaten waarbij de fiscale stimulans enkel betrekking heeft op binnenlandse activiteiten of

---

<sup>250</sup> Zie reeds aangehaalde arresten HvJ 15 september 2005, C-464/02, *Commissie t. Denemarken*, Jur. 2005, I-7929, punt 35; HvJ 26 oktober 2006, C-345/05, *Commissie t. Portugal*, Jur. 2006, I-10633, punt 16, en en arrest van HvJ 11 september 2007, C-318/05, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 2007, I-6957, punt 115.

<sup>251</sup> Vglk. HvJ 26 oktober 2006, C-345/05, *Commissie/Portugal*, Jur. 2006, I-10633, punt 25.

<sup>252</sup> Zie met name reeds aangehaalde HvJ 26 oktober 2006, C-345/05, *Commissie t. Portugal*, Jur. 2006, I-10633, punt 24.

<sup>253</sup> Zie in die zin arrest HvJ 26 oktober 2006, C-345/05, *Commissie t. Portugal*, Jur. 2006, I-10633 punt 35.

voorwerpen. In de meeste zaken was het doel *achter* die regeling echter niet louter nationaal. In het arrest betreffende de Duitse eigenwoningssubsidie wordt volgens het Hof het doel om te voldoen aan de vraag naar woningen evengoed bereikt wanneer ook de verwerving van een buitenlandse woning voor eigen gebruik wordt gestimuleerd.<sup>254</sup> Ten aanzien van sociale voordelen oordeelde het Hof van Justitie dat het recht op gelijke behandeling, met name op het gebied van sociale voordelen, een belangrijke factor tot integratie in de ontvangende staat is.<sup>255</sup>

### 3.3.1 *Grensarbeiders in Schumacker-situatie*

In het arrest *Schumacker* heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat wanneer een lidstaat een niet-inwoner niet in aanmerking brengt voor bepaalde belastingvoordelen die hij aan de inwoner verleent, zulks in de regel niet discriminerend is, aangezien deze twee categorieën belastingplichtigen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden. Onder deze omstandigheden verzet het vrij verkeer van werknemers zich in beginsel niet tegen de toepassing van een regeling van een lidstaat waardoor de inkomsten van de niet-inwoner die in deze staat in loondienst werkzaam is, zwaarder worden belast dan die van de inwoner met dezelfde werkzaamheid. Op deze vaststelling heeft het Hof van Justitie een uitzondering gemaakt voor het geval dat de niet-ingezetene geen inkomsten van betekenis geniet in de woonstaat en het grootste deel van zijn belastbare inkomen verwerft door arbeid in een andere lidstaat.

Bij in Duitsland werkende grensarbeiders is in de meeste gevallen sprake van een Schumacker-situatie.<sup>256</sup> Personen die in Duitsland onbepaald belastingplichtig zijn, maar buiten Duitsland wonen, verdienen in de meeste gevallen nagenoeg hun gehele (gezins)inkomen in Duitsland (90%) en moeten dus wat persoonlijke en familiale voordelen betreft hetzelfde worden behandeld als inwoners van Duitsland. Ingeval de toekenning van een financiële tegemoetkoming wordt onthouden aan personen die buiten Duitsland wonen, maar wel in Duitsland onbepaald belastingplichtig zijn, is er sprake van een indirecte discriminatie en strijdigheid met het EU-recht.<sup>257</sup> Ingevolge het EU-recht hebben migrerende grensarbeiders immers recht op dezelfde behandeling als vergelijkbare werknemers (lees: Schumacker-situatie) van het gastland. Bijgevolg moet Duitsland het *Baukindergeld* ook toekennen voor de eigen woning die buiten Duits grondgebied is gelegen als de in Duitsland werkende grensarbeider inkomen heeft dat voor meer dan 90% is onderworpen aan de Duitse belastingheffing (en dus onbepaald belastingplichtig is in Duitsland). Anderzijds volgt uit het EU-recht ook dat het belangrijk is of het woonland rekening kan houden met de persoonlijke en familiale omstandigheden van de belastingplichtige.<sup>258</sup> Indien het woonland dit niet kan wegens gebrek aan voldoende belastbaar inkomen, terwijl met die situatie in het werkland Duitsland wel rekening kan worden gehouden omdat een betrokkene daar voldoende inkomen ontvangt, zal Duitsland de subsidie moeten verlenen (zelfs als niet is voldaan aan de 90%-inkomensgrens).

---

<sup>254</sup> HvJ 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 2008, I-39, punt 28.

<sup>255</sup> HvJ 30 april 1996, C-308/93, *Jur.* 1996, I-12097. Zie I. Van der Steen, "Gelijke behandeling gezinsleden migrerende werknemers", *NtFR* 1996, 173-176.

<sup>256</sup> O.m. HvJ 14 februari 1995, C-279/93, *Schumacker*, *Jur.* 1995, I-225. Zie ook H. Niesten, *Belastingvoordelen van de grensoverschrijdende EU-persoon. Een onderzoek naar de behoefte aan en de mogelijkheden van het minimaliseren van fiscale belemmeringen van het vrije personenverkeer in de Europese interne markt*, diss. Hasselt en Maastricht, 2017.

<sup>257</sup> O.m. het vrije werknemersverkeer in art. 18 en 45 VWEU; de vestigingsvrijheid in art. 49 VWEU voor zelfstandigen.

<sup>258</sup> Zie HvJ 9 februari 2017, C-283/15, X, ECLI:EU:C:2017:102, punt 42.

### 3.3.2 Grensarbeiders in niet-Schumacker-situatie

Op grond van artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie genieten migrerende werknemers dezelfde “fiscale en sociale voordelen” als de nationale werknemers van het gastland. Aangezien het *Baukindergeld* moet worden beschouwd als een voordeel als bedoeld in artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011, hebben in Duitsland werkende grensarbeiders er recht op. Grensarbeiders hebben immers recht op dezelfde sociale voordelen als hun Duitse collega’s. Een gelijke behandeling op de werkvloer geldt ook voor Belgische, Nederlandse, Luxemburgse, Poolse, Franse, Zwitserse en Tsjechische grensarbeiders in Duitsland.

### 3.4 Lessen uit eerdere Europese veroordeling van voormalige Duitse ‘Eigenheimzulage’

Het *Baukindergeld* is de opvolger van de voormalige Eigenheimzulage in Duitsland.<sup>259</sup> De Eigenheimzulage was een grote bouwsubsidie voor gezinnen van 1995 tot 2005. Dit voordeel werd toegekend aan gezinnen met kinderen die vastgoed wilden verwerven. Per kind werd ongeveer 800 € per jaar toegekend. Deze Duitse onbelaste subsidieregeling ter bevordering van het eigen woningbezit is in 2005 afgeschaft.<sup>260</sup> Aanspraak op toekenning van de Eigenheimzulage bestond in Duitsland voor onbeperkt belastingplichtigen die in Duitsland een woning verworven.<sup>261</sup> Duitsland weigerde de Eigenheimzulage echter uit te betalen aan in Duitsland werkende grensarbeiders. De afschaffing van de Eigenheimzulage vond plaats nadat in 2003 de Europese Commissie door het Europees Parlement gevraagd werd of de weigering van Duitsland om de Eigenheimzulage uit te betalen aan grensarbeiders niet in strijd was met het EU-recht.<sup>262</sup> De toenmalige Europees Commissaris Bolkestein was van mening dat een ‘onbeperkt belastingplichtige grensarbeider’ aanspraak kon maken op de Duitse Eigenheimzulage.<sup>263</sup> Na een infractieprocedure door de Europese Commissie veroordeelde het Hof van Justitie de Duitse overheid alsnog in 2008.<sup>264</sup> Grensarbeiders, die de Eigenheimzulage hadden aangevraagd ontvingen die Eigenheimzulage alsnog met terugwerkende kracht.

Overigens is het ook van belang erop te wijzen dat het Hof van Justitie in het arrest-*Lakebrink* oordeelde dat het niet in aanmerking nemen van de negatieve inkomsten van in Duitsland gelegen (verhuurde) onroerende goederen bij de belasting van het belastingtarief van voor de Luxemburgse inkomstenbelasting beperkt belastingplichtige inwoners van Duitsland strijdig is met het vrije werknemersverkeer.<sup>265</sup> Uit het arrest *Renneberg* volgt bovendien dat het EU-recht ertoe noopt aan een fictieve binnenlandse belastingplichtige toe te staan dat hij de negatieve inkomsten uit zijn in België gelegen eigen woning in aftrek brengt op zijn Nederlandse arbeidsinkomsten.<sup>266</sup>

---

<sup>259</sup> De Eigenheimzulage lag vervat in par. 2, eerste lid, eerste zin, Eigenheimzulagengesetz (Duitse wet inzake de subsidie voor eigen woning) in de versie van 1997, zoals gewijzigd bij het Haushaltsbegleitgesetz 2004 (begeleidende begrotingswet 2004)

<sup>260</sup> Gesetz zur Abschaffung der *Eigenheimzulage* van 22 december 2005 (wet houdende intrekking van de eigenwoningssubsidie), *BGBI.* 2005 I, p. 76.

<sup>261</sup> § 1 van het Einkommensteuergesetz (Duitse wet inzake de inkomstenbelasting), in de versie van het *BGBI.* 2002 I, blz. 4210 (hierna: „EStG”).

<sup>262</sup> Schriftelijke vraag E-3846/02 van Ieke van den Burg (PSE) en Wilfried Kuckelkorn (PSE) aan de Commissie. Zie: J. Feijen, “Bolkestein: Duitsland moet Eigenheimzulage verlenen aan grensarbeiders”, *NTR* 2003, afl. 16, p. 679.

<sup>263</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A92002E003846>.

<sup>264</sup> HvJ 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Duitsland*, *Jur.* 2008, I-39, *V-N* 2008/10.6.

<sup>265</sup> HvJ 18 juli 2007, C-182/06, *Lakebrink*, *Jur.* 2007, I-6705.

<sup>266</sup> HvJ 16 oktober 2008, C-527/06, *Renneberg*, *Jur.* 2008, I-7735, *Jur.* 2008, I-7735.

## 4 Mogelijke oplossingsrichtingen

### 4.1 Geen beperking tot woningen gelegen in Duitsland

Het *Baukindergeld* mag niet worden beperkt tot woningbezitters in Duitsland. Grensarbeiders die buiten Duitsland wonen en in Duitsland werken, hebben ook recht op de subsidie. De regels van het vrije personenverkeer en het Europees burgerschap laten op dat punt geen onderscheid in de woonplaats toe.<sup>267</sup>

### 4.2 Grenseffectentoets

Aanbevelingswaardig is dat tijdens de parlementaire behandeling van nieuwe wetgeving een coherente analyse wordt opgenomen van de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor grensarbeiders, welke analyse kan worden opgenomen in een afzonderlijke paragraaf in de Memorie van Toelichting. Voor zover echter analyses van grenseffecten van nieuwe wetgeving hebben plaatsgevonden, worden deze echter veelal niet uitgevoerd op een coherente wijze, i.e. de methode van onderzoek verschilt. De grenseffecten van nieuwe wetgeving op grensarbeiders en grensregio's wordt in het algemeen nog steeds op niet-afdoende wijze onderzocht, i.e. grenseffecten worden nog steeds onderschat door nationale wetgevers.<sup>268</sup>

## 5 Conclusie Baukindergeld

Dit onderzoeksrapport heeft de gevolgen bestudeerd van het wetsvoorstel dat het *Baukindergeld* in Duitsland invoert. Deze kindafhankelijke subsidie wordt immers enkel toegekend aan gezinnen woonachtig in Duitsland. Grensarbeiders die buiten Duitsland wonen, worden derhalve uitgesloten van de subsidie. Tijdens het onderzoek bleek dat de exacte voorwaarden en de reikwijdte van de maatregel nog steeds het onderwerp zijn van een voortdurend politiek proces. Het *Baukindergeld* zoals het in juli 2018 voorligt staat echter vanuit EU-perspectief onder druk. Het vrij verkeer van personen verbiedt niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. Door nationale werknemers wordt aan het woonplaatsvereiste eerder voldaan dan door werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat. Bovendien mag de toekenning van 'fiscale en sociale voordelen' in de zin van Verordening (EG) nr. 492/2011 niet worden ontkend aan migrerende werknemers. Derhalve mag de toekenning van een dergelijk voordeel niet afhankelijk worden gesteld van de woonplaats van de uitkeringsgerechtigde op het grondgebied in Duitsland.

---

<sup>267</sup> HvJ 17 januari 2008, C-152/05, *Commissie t. Duitsland*, *Jur.* 2008, I-39.

<sup>268</sup> Positief is wel dat in 2017 twee onderzoeken naar de positie van de grenswerknemers zijn verschenen:

- Rapport van de Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.

- H. Niesten, *Belastingvoordelen van de grensoverschrijdende economisch actieve EU-persoon* (diss. Maastricht en Hasselt), 2017.



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

*mr. dr. Saskia Montebovi*

#### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding.....	119
2. Doelstellingen & Methode.....	122
2.1 Effecten Vandaag of in de Toekomst: Ex-post.....	122
2.2 Afbakening .....	123
2.3 De Onderzoeksthema's, Principes, Benchmarks en Indicatoren van het Dossier .....	123
2.3.1 De Onderzoeksthema's.....	123
2.3.2 Dossier Sociale Zekerheid: Principes, Benchmarks en Indicatoren voor een Positieve Situatie in Grensregio's:.....	124
3. Evaluatie Thema Europese Integratie.....	126
4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling .....	129
5. Evaluatie Thema Euregionale cohesie .....	130
6. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief .....	132
6.1 Inhoudelijke conclusies .....	132
6.2 Toekomstperspectief .....	133

# De Sociale Zekerheid van de Niet-Standaard Werkende: een Nationale en Europese Uitdaging

*Toegang bieden tot sociale bescherming is van cruciaal belang voor de economische en sociale veiligheid van de beroepsbevolking en voor goed functionerende arbeidsmarkten die werkgelegenheid en duurzame groei creëren. Toch hebben steeds meer mensen vanwege de aard van hun arbeidsrelatie of van hun werk als zelfstandige onvoldoende toegang tot sociale bescherming.*<sup>269</sup>

## 1. Inleiding

Nu steeds meer werkenden, zowel in Nederland als in andere lidstaten, niet meer als een standaard werknemer<sup>270</sup> kunnen worden beschouwd, is het nuttig om de blik te richten op de socialezekerheidsbescherming van deze groeiende groep niet-standaard werkenden. Wie zijn het? Welke bescherming hebben ze en welke bescherming missen ze? En hoe vergaat het deze werkenden als ze in een grensoverschrijdende werksituatie terecht komen? Bovendien is het verstandig om ook de platformwerker bij dit dossier te betrekken aangezien hij een bijzondere niet-standaard werkende is.

Bij de start van dit dossier past een definiëring van een aantal begrippen alsook een beschrijving van de achtergrond van dit onderzoeksthema. De *niet-standaard werkende* is de werkende die niet (meer) gebonden is door een standaard arbeidsrelatie. De standaard arbeidsrelatie wordt nog steeds als maatgevend beschouwd in zowel het arbeids- als het socialezekerheidsrecht en gaat uit van een fulltime dienstverband voor onbepaalde tijd bij één werkgever.<sup>271</sup> Steeds meer werkenden hebben echter een parttime baan of een fulltime tijdelijke baan of combineren meerdere parttime banen. Anderen hebben oproepcontracten al dan niet in combinatie met een kleine baan als zelfstandige.<sup>272</sup> Kortom, de variatie onder werkenden is groot en groeit. De wetgeving die de arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke bescherming voor deze werkenden zou moeten regelen, ontbreekt nog of loopt niet synchroon met de praktijk.

Er wordt zowel op nationaal als Europees niveau hard gewerkt om ook deze categorie 'nieuwe' werkenden – die trouwens lang niet altijd zo 'nieuw' blijkt te zijn<sup>273</sup> – de gepaste bescherming te bieden. Hamvraag daarbij is: wat is gepaste bescherming en wie bepaalt dat aan de hand waarvan? Is dat de overheid of zijn dat de werkenden zelf? En kan deze grote groep niet-standaard werkenden

---

<sup>269</sup> Europese Commissie: Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1.

<sup>270</sup> De term 'werknemer' is bewust gekozen en onderscheidt zich van de niet-standaard 'werkende' die verder in dit dossier centraal staat.

<sup>271</sup> K.V.W. Stone & H. Arthurs, 'The transformation of employment regimes: a worldwide challenge', in: K.V.W. Stone and H. Arthurs (eds.), *Rethinking workplace regulation: Beyond the standard contract of employment*, New York: Russell Sage Foundation 2013; zie ook Europese Commissie: Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1.

<sup>272</sup> Voor Nederland: zie CBS zoek op Arbeidsdeelname, kerncijfers [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl); voor Europa zie Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling, COM(2018) 132 final, p.3.

<sup>273</sup> Zie R. Knecht, 'De werknemerachtige vanuit historisch perspectief', in: J.H. Bennaars, J.M. van Slooten, E. Verhulp, M. Westerveld (red.), *De werknemerachtige in het sociaal recht. Een verkenning*. Deventer: Wolters Kluwer 2018, p.9 e.v.; Zie ook S. Montebovi, A. Barrio en P. Schoukens, 'De sociale zekerheid en de niet-standaard arbeidsrelaties: ontwikkelingen in Europa en Nederland', *Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA)*, 2017/10, p.15.

onder één noemer geplaatst worden? In Nederland heeft minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beloofd tegen 2020 met een oplossing te komen voor de soms diffuse scheiding tussen werknemer en zelfstandige zodat ook schijnzelfstandigheid en misbruik van de wetgeving kan worden gebannen. Ook vanuit Europa is er oog voor de soms penibele situatie van de niet-standaard werkende en is actie zichtbaar via verschillende initiatieven. Deze initiatieven hebben echter geen dwingend karakter.<sup>274</sup>

In dit dossier gebruik ik de begrippen *niet-standaard werkende of atypische werkende*. Beide begrippen dekken hier dezelfde lading en zijn verwisselbaar. In de literatuur – zowel nationaal als internationaal – komen beide begrippen voor. Men spreekt ook daar van de ‘non-standard worker’ of de ‘atypical worker’.

De *platformwerker of platformarbeider* is een bijzondere variant van de niet-standaard werkende. Hiermee wordt bedoeld dat het werk/het product/de dienst via een platform door een opdrachtgever/cliënt wordt aangeboden en dat de werkende/geïnteresseerde dit werk offline of online uitvoert. Het *platform* is met andere woorden de link tussen vraag en aanbod van werk of diensten en heeft in potentie een enorm bereik. Soms heeft het platform de rol van een digitaal prikbord (bijv. Werkspot) en soms de rol van bemiddelaar (bijv. Foodora, Deliveroo). De grote voordelen van deze vorm van werkverdeling zijn 1) de flexibiliteit voor zowel de platformwerker als de aanbieder, 2) de lage kosten voor het platform en de aanbieders, 3) de lage prijs voor de gebruiker door de sterke prijsconcurrentie, en 4) de snelheid waarmee opdrachten kunnen worden uitgezet en uitgevoerd.<sup>275</sup> Er zijn echter ook nadelen aan de platformeconomie. Zo is er onder meer 1) de ‘race to the bottom’ waardoor de prijs van het geleverde product of de geleverde dienst vaak minimaal is, net zoals de sociale bescherming van de platformwerker, 2) de vluchtigheid en anonimiteit van de werkrelatie (kan soms ook een voordeel zijn), 3) de onduidelijke juridische status van de werkende.<sup>276</sup> De ene keer lijkt zijn positie meer op die van een werknemer, de andere keer die van een freelancer of zelfstandige zonder personeel (zzp-er) en soms een combinatie van beide statuten en tot slot 4) de afhankelijkheid van reviews en ratings van klanten en de interpretatie ervan door de platforms zonder weerwoord van de platformwerker. Kortom, het werken via platforms neemt een hoge vlucht, maar het juridische raamwerk blijft achter.

De inhoud van platformwerk varieert sterk. Het kan daarbij gaan om fysieke opdrachten (offline opdrachten) zoals door de taxichauffeurs van Uber of de deelnemers van Werkspot.nl; maar het kan ook gaan om online opdrachten zoals het vertalen van teksten, het sorteren van foto’s, het bewerken van bepaalde informatiebestanden enz. via een platform (vb. Amazon Mechanical Turk, Clickworker) waarop taken worden aangeboden die snel, goedkoop, wereldwijd en on-demand kunnen worden opgepakt.

---

<sup>274</sup> Zie o.a. Europese Pijler van Sociale Rechten, Europese Agenda voor de deeleconomie, Commissie werkprogramma 2018, Witboek over de toekomst van Europa, Voorstel voor Aanbeveling sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, Voorstel voor Richtlijn transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de EU.

<sup>275</sup> Zie ook Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Europese agenda voor de deeleconomie*, COM(2016) 356 final, p.2. De Europese Commissie spreekt niet over ‘voordelen’ en ‘nadelen’ maar over ‘nieuwe mogelijkheden’ en ‘vragen’.

<sup>276</sup> K. Frenken, ‘Hoe kan de onduidelijke status van platformwerkers verhelderd worden?’, [Me Justice](#), 13 november 2017.

Deze ‘werkrelatie’ wijkt duidelijk af van de standaard arbeidsrelatie. Van een platformwerker wordt immers verwacht *géén* fulltime dienstverband voor onbepaalde tijd bij één werkgever te vervullen. Dat zit in de natuur van deze rechtsfiguur. Wat daarentegen ontbreekt is een duidelijke inkadering van rechten en plichten voor de takken van arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Het is precies daarom dat platforms – maar ook de werkenden zelf – veelvuldig gebruik maken van allerlei constructies die voor één of voor beide partijen voorlopig als erg aantrekkelijk worden gekwalificeerd. Dit leidt, naast vrijheid en economisch gewin, ook tot wantoestanden, rechtsonzekerheid, rechtsongelijkheid, gebrekkige rechtsbescherming enz.<sup>277</sup>

Het debat rondom de socialezekerheidspositie van de niet-standaard werkenden is volop bezig en een concrete oplossing ligt nog niet in het verschiet. Meerdere factoren spelen daarbij een rol en beïnvloeden de zoektocht naar een bevredigende oplossing. Het is namelijk niet mogelijk om enkel vanuit de bestaande socialezekerheidsregelingen naar antwoorden te zoeken op de vraag waar iemand verzekerd is en waarvoor precies. Ook fiscale en arbeidsrechtelijke aspecten zijn van groot belang. Enkele vragen die men zich kan stellen en die de overheid uiteraard ook bezighouden, zijn bijvoorbeeld: in welk land worden de socialezekerheidspremies betaald als werkplekken en – tijden van één persoon haast continu wisselen of elkaar overlappen of, erger nog, niet doorzichtig zijn? Hoe om te gaan met drempels binnen de fiscaliteit of sociale zekerheid waaronder men géén premies hoeft te betalen en ook niet verzekerd is, of met drempels waaronder men inderdaad géén premies hoeft te betalen maar juist wel verzekerd is? Denk hierbij aan het ingezetenenstelsel zoals we dat in Nederland kennen voor de ouderdomspensioenen en de zorgverzekering. Stel dat iemand drie kleine parttimebanen combineert, al dan niet via platformarbeid, en daarbij telkens onder de verzekeringsdrempel blijft. Deze persoon verdient misschien wel genoeg om momenteel van te leven maar niet om van te sparen voor later of voor perioden van onheil zoals ziekte of te weinig werk. Als deze persoon wel in Nederland woont, kan hij wel waarschijnlijk terugvallen op zorgregelingen en later op zijn AOW-pensioen. De vraag is echter ook hoe die uitkeringen gefinancierd kunnen blijven als er geen of nauwelijks bijdragen worden betaald. Een ander voorbeeld is dat van iemand die verschillende statuten combineert en dat ook in verschillende landen: een ambtenaar voor één dag in Nederland, een zelfstandige voor anderhalve dag in Duitsland en een oproepcontract in België. De huidige regels van de sociale zekerheid, zowel nationaal als Europees, volstaan niet meer om de positie van deze hybride werknemer goed te bepalen.

Een gebrek aan een coherent socialezekerheidssysteem, nationaal en Europees, voor de niet-standaard werkende is een bedreiging voor de sociale zekerheid. Niet alleen de werkende maar ook de opdrachtgever en de staat worden geconfronteerd met de onzekerheid en het juridische vacuüm gekoppeld aan die niet-standaard werkenden.

Als de praktijk en de wet niet (meer) in lijn zijn met elkaar, leidt dat vaak tot knelpunten. Die knelpunten kunnen onderscheiden worden in verschillende categorieën met ieder een eigen aanpak.<sup>278</sup> Ook bij dit thema van de sociale zekerheid voor de niet-standaard werkenden blijkt dat zolang dit niet effectief en efficiënt geregeld is, betrokkenen daar zelf op creatieve wijze mee omgaan.

---

<sup>277</sup> Denk hierbij aan de situatie van werkenden bij Deliveroo, Uber, Helpling enz.

<sup>278</sup> Zie voor vijf categorieën knelpunten in het grensoverschrijdende verkeer: S. Montebovi, *Activering en privatisering in de Nederlandse ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregeling in grensoverschrijdende situaties*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu-Uitgevers 2016, p.400-401.

Dat gebeurt vaker in het voordeel van de opdrachtgevers c.q. werkgevers dan van de werkenden. Maar uiteindelijk zijn zowel de niet-standaard werkenden als hun opdrachtgevers c.q. werkgevers gediend met een duidelijk juridisch kader. Dat bevordert een eerlijke arbeidsmarkt, het vrije verkeer van personen, een sterkere Europese sociale inclusie en een fatsoenlijke socialezekerheidsbescherming voor alle werkenden.

In het wijzigingsvoorstel, van december 2016, voor de coördinatieverordeningen 883/2004 en 987/2009 heeft de Europese Commissie aangegeven enerzijds simpele, eerlijke, efficiënte en duidelijke regels te willen creëren en anderzijds de financiële en administratieve lasten tussen lidstaten beter te willen verdelen.<sup>279</sup> Merkwaardig genoeg wordt in dat wijzigingsvoorstel nergens gewag gemaakt van dit knellende thema van de sociale zekerheid voor de nieuwe werkenden. De politieke wil en noodzaak zijn blijkbaar nog niet voldoende aanwezig om via de coördinatieverordeningen dit thema beter te regelen op dwingende wijze. Wel zijn recentelijk vanuit Europa signalen afgegeven over dit prangende onderwerp van de gebrekkige sociale verzekering voor werkenden, op nationaal en grensoverschrijdend vlak.<sup>280</sup>

## 2. Doelstellingen & Methode

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

Deze grenseffectenbeoordeling zal een ex-post karakter hebben aangezien nieuwe wetgeving ontbreekt en dus op basis van de bestaande wetgeving een analyse wordt gemaakt van de socialezekerheidspositie van de niet-standaard werkenden. In zowel de huidige Nederlandse regelingen als de Europese coördinatieregels zijn de laatste jaren nog geen concrete nieuwe stappen gezet die de atypische werkenden meer duidelijkheid kunnen geven over hun positie qua sociale zekerheid, nu en in de toekomst. Het thema staat wel hoog op de agenda maar is complex en daardoor niet eenvoudig te regelen.<sup>281</sup> Wel heeft Mw. Thyssen, Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit aangegeven dat alle werkenden toegang tot sociale bescherming verdienen.<sup>282</sup> En ook in Nederland reflecteren vele experts over de aanpak en uitwerking van wetgeving.<sup>283</sup>

In Nederland kent men sommige vormen van atypisch werk al decennialang, denk daarbij aan de parttime contracten, de uitzendcontracten, de tijdelijke contracten enz. Wat echter nieuw is, zijn de platformwerkers en de sterk mobiele werknemers. Voor hen blijkt de huidige wetgeving gebrekkig of afwezig. In de hiernavolgende beoordeling richt ik me voornamelijk op deze twee groepen werkenden, omdat voor de parttimers en tijdelijke contractanten de huidige Nederlandse wetgeving zeker voldoet zolang er één werkgever is (en dus niet meerdere) en men niet of niet te vaak grensoverschrijdend werkt.

---

<sup>279</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad, 13 december 2016, COM(2016) 815 final, p.2-4; zie ook ITEM Grenseffectenrapportage 2017, dossier 3: Sociale Zekerheid.

<sup>280</sup> Zie ook de inleidende alinea's.

<sup>281</sup> K. Frenken, 'Hoe kan de onduidelijke status van platformwerkers verhelderd worden?', [Me Justice](#), 13 november 2017; en zie de Inleiding van dit rapport.

<sup>282</sup> Europese Commissie, persbericht 21 december 2017, bij voorstel voor die Richtlijn, COM(2017) 797 final.

<sup>283</sup> Zie o.a. de position papers geschreven voor het Rondetafelgesprek 'Werk in de platformeconomie' van de Vaste Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer, Den Haag, 16 november 2017.

## 2.2 Afbakening

In dit dossier wordt de term ‘grensgebied’ ruim gehanteerd. Het gaat niet alleen om een bepaalde grensregio binnen een bepaalde lidstaat, bijvoorbeeld het Nederlandse grensgebied met de Vlaamse provincies, de provincie Luik of Duitsland, maar om elk deel van Nederland waarmee grensverkeer mogelijk is. Het ‘grensgebied’, zoals hier bedoeld, is dus niet gekoppeld aan bepaalde Euregio’s of andere definities van een grensgebied, maar omvat het grondgebied waar elke vorm van grensoverschrijdende werkactiviteit binnen Europa voorkomt en wordt bestudeerd vanuit Nederlands perspectief. Dat betekent dat de term grensgebied geldt voor de klassieke grensarbeiders die dagelijks heen en weer reizen maar ook geldt voor de werkenden die bijvoorbeeld werken in Nederland in combinatie met een (digitale) baan in een andere verder gelegen Europese lidstaat.

De tweede afbakening betreft de groep werkenden waarop deze studie is gericht. Waar in een vorige grenseffectenrapportage de arbeidsmobiliteit werd besproken aan de hand van het percentage EU-burgers dat als werknemer of als zelfstandige daadwerkelijk de grens overgaat, heeft die arbeidsmobiliteit in dit rapport een ander karakter.<sup>284</sup> Fysieke verplaatsing naar een andere lidstaat is namelijk lang niet altijd meer nodig voor de nieuwe vormen van werk. Voor degenen die hun werk enkel of in ieder geval voor het grootste deel verrichten via digitale werkrelaties is de fysieke arbeidsmobiliteit beperkt. Vanaf hun werkplek, thuis of op een zelf gekozen locatie, kunnen deze nieuwe werkenden – de digitale werkenden – werken tegen betaling en ook als werkenden gekwalificeerd worden. De groep werkenden die in dit rapport gevisieerd zijn, is dus (in potentie) groot.

Naast de platformwerkers worden in dit dossier ook andere niet-standaard werkenden bestudeerd (zie Inleiding). Deze groep is erg gevarieerd en moeilijk onder één noemer te plaatsen. Het zijn bijvoorbeeld personen die achtereenvolgens tijdelijke banen hebben, of meerdere parttimebanen combineren of personen die verschillende statuten combineren (ambtenaar, werknemer, zelfstandige). Maar er zijn ook personen die oproepcontracten combineren met een baan als freelancer, of personen die bij één bedrijf in lidstaat X werken maar ook thuis in lidstaat Y voor diezelfde werkgever mogen werken. Deze vorm van telewerk neemt toe, maar is juridisch een merkwaardige rechtsfiguur.

De derde afbakening in dit rapport is het onderzoeksobject, namelijk de toepasselijke socialezekerheidswetgeving bij atypische of niet-standaard grensoverschrijdende werksituaties. De specifieke knelpunten en (voorgenomen) maatregelen op arbeidsrechtelijk of fiscaalrechtelijk vlak blijven buiten beschouwing.

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

### 2.3.1 De Onderzoeksthema’s

De ITEM-Grenseffectenrapportages worden afgebakend aan de hand van de volgende drie thema’s: Europese integratie, duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie.

Thema 2, de duurzame ontwikkeling, is sterk afhankelijk van kwantitatieve data. Voor het onderzoeksobject in dit dossier is echter moeilijk aan te geven om hoeveel mensen het gaat in welke

---

<sup>284</sup> ITEM Grenseffectenrapportage 2017, dossier 3: Sociale Zekerheid.

hoedanigheid en voor welke omvang van de economie.<sup>285</sup> Het is momenteel niet duidelijk, en zal wellicht ook niet goed meetbaar zijn in de toekomst, hoeveel mensen in een niet-standaard werkrelatie werken en zeker niet hoeveel via een digitale werkrelatie werken. Wel geeft de Europese Commissie in een mededeling over ‘een Europese agenda voor de deeleconomie’ aan: de ‘deeleconomie is klein, maar groeit snel en verwerft in een aantal sectoren een belangrijk marktaandeel.’<sup>286</sup> Volgens de Europese Commissie was in 2015 ongeveer 28 miljard euro gemoeid met de bruto-inkomsten van deelplatforms en hun aanbieders. In de toekomst zou de bijdrage aan de Europese economie tussen de 160 en 572 miljard euro kunnen zijn, aldus de Europese Commissie in diezelfde mededeling. De bedragen en de timing blijven nogal vaag en ruim maar feit is wel dat de deeleconomie zijn deel in de samenleving en de economie heeft opgeëist.

Voor thema 1, de Europese integratie, wordt bestudeerd wat de grensoverschrijdende effecten zijn, voor burgers en ondernemingen, van de bestaande (gebrekkige) wetgeving in het kader van de Europese vrijheden, het Europees burgerschap en non-discriminatie. Omdat deze rapportage de toepasselijke wetgeving van de niet-standaard werkenden wil verduidelijken, ligt de focus op de discriminatie of barrières die deze werkenden al dan niet ervaren ten opzichte van de werkenden die wonen en werken binnen één lidstaat. Ook kan vanuit het perspectief van de werkgevers/opdrachtgevers worden onderzocht of zij voor de niet-standaard werkenden tegen drempels aanlopen en of zij daarom misschien meer geneigd zijn zich te beperken tot een nationale werksituatie. Verder moet er mee rekening worden gehouden dat het bij platformarbeiders niet altijd duidelijk is waar ze zich fysiek bevinden. Uiteraard is het zo dat bij offline opdrachten (de taxirit, de voedselbezorging) in een bepaalde plaats in een bepaalde lidstaat wordt gewerkt. Maar als deze niet-standaard diensten gecombineerd worden met ander werk in een andere lidstaat, wordt de situatie toch weer troebel en moeilijk te peilen.

Voor thema 3, de Euregionale cohesie, wordt gekeken naar de samenwerking van overheden, burgers en ondernemers vanuit een Euregionaal perspectief. Onderzocht kan worden of bijvoorbeeld ondernemers aan beide kanten van de grens kunnen samenwerken in hun belang maar ook in het belang van de werkenden tot wie zij zich richten. Omwille van het gekozen studieonderwerp zal er ook enige overlap zijn met thema 1.

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

<b>Thema</b>	<b>Principes</b>	<b>Benchmark</b>	<b>Indicatoren</b>
Europese integratie	<b>Vrije verkeer van personen</b> - Art.45 VWEU <sup>287</sup> - Art.48 VWEU	1) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden met de standaard werkenden in een <u>nationale werksituatie</u>: de standaard werknemer en</i>	1) In een <u>nationale werksituatie</u> wordt de standaard werknemer of zelfstandige in één van de bestaande pijlers van het nationale

<sup>285</sup> Vgl. met de Inleiding.

<sup>286</sup> Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Europese agenda voor de deeleconomie*, COM(2016) 356 final.

<sup>287</sup> VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overwegingen 1, 17 en 18, 29 Verordening (EG) 883/2004<sup>288</sup></li> <li>- Overwegingen 6, 8, 9 en 22 Verordening (EG) 987/2009<sup>289</sup></li> <li>- <b>Artikelen 11 en 13 Verordening (EG) 883/2004: toepasselijke wetgeving</b></li> <li>- Artikelen 6, 14 en 16 Verordening (EG) 987/2009</li> </ul> <p><b>Gelijke behandeling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.18 en 19 VWEU</li> <li>- Overwegingen 5 en 8 Verordening (EG) 883/2004</li> <li>- Artikelen 4 en 7 Verordening (EG) 883/2004</li> </ul> <p><b>Waarborging adequate sociale bescherming en bestrijding sociale uitsluiting</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.9 VWEU</li> <li>- Art.352 VWEU (om sociale bescherming van zelfstandigen te regelen)</li> </ul> <p><b>Europees burgerschap</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.20 VWEU</li> </ul>	<p>de standaard zelfstandige vallen in een niet-grensoverschrijdende werksituatie onder de nationale socialezekerheidswetgeving van die werkstaat en de uitkomst is (meestal) helder.</p> <p>2) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden in een nationale werksituatie met de niet-standaard werkenden in een <u>grensoverschrijdende werksituatie</u>: de niet-standaard werknemer en de niet-standaard zelfstandige worden in grensoverschrijdende werksituaties door de coördinatieverordeningen onder de socialezekerheidswetgeving van de werkstaat geplaatst. Maar welke staat is dat in atypische werksituaties? En waarom moet soms toch de woonstaat primeren als de voornaamste link toch het werkland is (bijv. bij telewerk)? Bij nationale werksituaties is onafhankelijk van het aantal gewerkte uren thuis altijd de nationale wetgeving van toepassing.</i></p>	<p>socialezekerheidsstelsel ondergebracht: werknemerstelsel, zelfstandigenstelsel of mogelijk een ander stelsel (denk aan de tussencategorie van worker in de UK of de Arbeitnehmerähnliche in Duitsland). Maar voor de <i>niet-standaard</i> werkende (vb de platformwerker of de schijnzelfstandige) is niet altijd helder tot welke pijler ze behoren. Is de bezorger van Deliveroo of Foodora of de Uber-taxichauffeur een werknemer of zelfstandige of heeft hij een ander statuut?</p> <p>2) In een <u>grensoverschrijdende werksituatie</u> wordt de niet-standaard werkende volgens de bestaande Europese wetgeving nog steeds beoordeeld naar het werklandprincipe (art.11 en art.13 883/2004), ook bij vaak wisselende banen, bij telewerk, bij gecombineerde statuten (ambtenaar, zelfstandige, werknemer) en soms naar het woonlandprincipe (art.13 883/2004), ook als de binding met het werkland groter is dan met het woonland.</p>
Duurzame ontwikkeling/ socio-economische ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.3, lid 3 VEU<sup>290</sup></li> <li>- Art.151 VEU</li> <li>- Protocol nr.28 bij VEU en VWEU</li> </ul>	nvt	nvt
Euregionale cohesie	<p><b>Economische, sociale en territoriale samenhang</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.174 VWEU</li> </ul>	1) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden met de standaard werkenden</i>	1) Bedrijven wijken uit of overwegen uitwijking naar niet-EU-grondgebied waar

<sup>288</sup> Verordening (EG) 883/2004, ook wel de basisverordening genoemd.

<sup>289</sup> Verordening (EG) 987/2009, ook wel de toepassingsverordening genoemd.

<sup>290</sup> VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie.



	<p><b>Loyale samenwerking</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.4 VEU</li> </ul> <p><b>Nauwere samenwerking tussen lidstaten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art.20 VEU</li> <li>- Overwegingen 2,8 en 9 Verordening (EG) 987/2009</li> <li>- Hoofdstuk II Verordening (EG) 987/2009</li> </ul> <p><b>Europa 2020-strategie</b></p> <p><b>Focus van de Europese Commissie op sociale cohesie</b></p> <p>Europese Commissie, Mededeling: Groei en cohesie stimuleren in de grensregio's van de EU, COM(2017) 534 final/2</p>	<p><i>in een <u>nationale werksituatie</u></i></p> <p>2) <i>Vergelijking van de niet-standaard werkenden in een nationale werksituatie met de niet-standaard werkenden in een <u>grensoverschrijdende werksituatie</u>.</i></p>	<p>de starre aanwijsregels van verordening (EG) 883/2004 niet gelden.</p> <p>2) Werkgevers mijden grensoverschrijdende werksituaties aangezien deze complicerend uitvallen.</p> <p>3) Werknemers worden geconfronteerd met discriminatie op grond van woonplaats omdat het deels werken in de woonstaat de aanwijzing van de toepasselijke wetgeving kan beïnvloeden. Zeker voor grensarbeiders en hun werkgevers (dus voor de grensregio's) is dat een issue.</p>
--	---	---	--

### 3. Evaluatie Thema Europese Integratie

De positie van zowel de niet-standaard werkende in het algemeen als de platformwerker in het bijzonder worden door nationale en Europese regels, of het gebrek daaraan, bepaald. Waar voorheen een standaard arbeidsrelatie zich vaak beperkte tot één werkplek kon ook makkelijker de socialezekerheidspositie worden vastgesteld: óf aan de hand van de nationale wetgeving óf aan de hand van de Europese coördinatieverordeningen waar het werklandbeginsel nog steeds leidend is.

Maar omdat niet-standaard werkenden, waaronder de platformwerkers, zich uiteraard niet meer beperken tot werk binnen de landsgrenzen, is een grensoverschrijdende blik meer dan ooit nodig. Een parttimer die bijvoorbeeld tijdelijk ook een andere baan in een buurland kan of moet oppakken, is geen uitzondering meer. Ook worden (jonge) mensen aangetrokken door de digitale nomadencultuur waarbij ze tijdelijk – soms jaren – rondtrekken en werken op verschillende plaatsen ter wereld, vanaf hun laptop.<sup>291</sup> Deze mensen voelen zich vaak niet meer gebonden aan een land of nationaliteit en verplaatsen zich makkelijk binnen Europa en daarbuiten. De Europese coördinatieverordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 kunnen deze nieuwe werkenden niet meer beschermen aan de hand van de bestaande, relatief rigide regels. Werk- en arbeidsrelaties zijn (te) complex geworden en de socialezekerheidsbescherming heeft daaronder te leiden.

<sup>291</sup> Trouw, 'Digitale nomaden: overal thuis', 31 maart 2018.

De effecten op de grensregio zijn aanzienlijk maar moeilijk inzichtelijk te maken. Reden hiervoor is dat het niet-standaard werk erg gevarieerd is in omvang en aantallen betrokkenen. In Nederland kent men al sinds decennia een groot aantal parttimers en is ook de groep zzp'ers sterk toegenomen. Beide groepen werkenden zijn niet-standaard werkenden omdat ze niet gebonden zijn door een fulltime, onbepaalde tijd arbeidsovereenkomst bij één werkgever. Naast deze atypische werkenden, zijn er ook de online en offline werkenden, de vele oproepcontracten, de nul-urencontracten, de korte tijdelijke arbeidsovereenkomsten enz. Met andere woorden, de mobiliteit en variëteit onder de werkenden is groot en maakt het moeilijk om ze in cijfers per categorie uit te drukken. Bovendien zijn sommige banen erg tijdelijk of zo beperkt in omvang of opbrengsten dat het maar de vraag is of ze in de statistieken opgenomen worden. Daarenboven is bij platformwerk – dat soms gaat over opdrachten van een kwartier of uur – per definitie weinig transparantie over de opbrengsten en de afdrachten.

Elke werkende die de grens fysiek of digitaal oversteekt, kan te maken krijgen met een ander nationaal socialezekerheidsstelsel. Dat is vastgelegd in de coördinatieverordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009. De huidige regels gaan echter nog steeds uit van de fysieke aanwezigheid op een werkplek. Zowel het nationaal recht als de Europese coördinatieverordeningen baseren zich op een fysieke verplaatsing en aanwezigheid bij de bepaling van het toepasselijke socialezekerheidsrecht.

De huidige Nederlandse socialezekerheidswetgeving, arbeidswetgeving en fiscale wetgeving kampen met kwalificatieproblemen en handhavingskwesties. Vooral schijnzelfstandigheid – dat overigens geen juridische term is – en de niet-standaard werksituaties hinderen een vlotte arbeidsmarkt met transparantie over de sociale bescherming. De juridische kwalificatie is in de eerste plaats onduidelijk voor de werkende zelf: is hij nu werknemer of zelfstandige? En wat betekent dat voor zijn socialezekerheidsbescherming? Daarnaast is het voor de opdrachtgevers vaak ook niet helder hoe zij de niet-standaard werkenden moeten classificeren en welke stappen zij moeten of mogen nemen inzake de socialezekerheidsbescherming: gaat het om een werknemer of een zelfstandige? En welke verplichtingen gelden voor de opdrachtgever richting de werkenden? Op de derde plaats is het ook voor de overheid niet transparant wie in welk statuut op de arbeidsmarkt opereert. Zijn de platformwerkers werknemers of zelfstandigen? En zijn de vele tijdelijke contractanten wel voldoende beschermd tegen sociale risico's?

Ook de Nederlandse overheid is zich bewust van de prangende vraagstukken rondom niet-standaard werksituaties. Dat blijkt onder andere uit het Regeerakkoord<sup>292</sup> en de opdracht die minister Koolmees van Sociale Zaken gaf aan de Tweedekamercommissie Sociale Zaken voor een hoorzitting/rondetafelgesprek op 16 november 2017 met de titel 'werk in de platformeconomie'.<sup>293</sup>

Vanuit Europa worden de laatste jaren voorstellen en plannen aangedragen die benadrukken hoe belangrijk de ontwikkelingen op de (Europese) arbeidsmarkt zijn en hoe misbruik, onderdrukking of uitsluiting van sociale bescherming moeten worden bestreden. Een van de recente voorstellen is bijvoorbeeld het voorstel tot Aanbeveling voor sociale bescherming voor alle werkenden.<sup>294</sup> Dit

---

<sup>292</sup> Regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober 2017, *Vertrouwen in de toekomst*, p.22-26.

<sup>293</sup> Rondetafelgesprek 'Werk in de platformeconomie', 16 november 2017, Tweede Kamer. Zie ook [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>294</sup> Europese Commissie, 13 maart 2018, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, COM(2018) 132 final.

Europees initiatief is gebaseerd op beginsel 12 van de Europese Pijler van Sociale Rechten<sup>295</sup> en beoogt daarom adequate sociale bescherming te bieden aan werkenden, ongeacht de aard en de duur van de arbeidsrelatie. Dit is dus zeker gericht tot de atypische werkenden en de zelfstandigen.

Daarnaast lanceerde de Europese Commissie een voorstel voor een Richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de EU.<sup>296</sup> Mevrouw Thyssen, Eurocommissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Vaardigheden en Arbeidsmobiliteit, meldde daarover: *'Met dit voorstel ondernemen we actie om de transparantie en de voorspelbaarheid van de arbeidsvoorwaarden te verbeteren. De wereld van het werk verandert snel en het aantal atypische banen en contracten neemt toe. Dit betekent dat steeds meer mensen het risico lopen hun fundamentele rechten niet te kunnen uitoefenen, te beginnen met het recht om kennis te nemen van de voorwaarden waaronder zij werken. Meer transparantie en voorspelbaarheid komt zowel werknemers als bedrijven ten goede.'*<sup>297</sup>

Echter, de voorstellen of mededelingen die de Europese Commissie doet omtrent betere sociale bescherming of transparante arbeidsvoorwaarden hebben geen wetgevend en dwingend karakter. De coördinatieverordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 hebben dat wel, maar zwijgen – helaas – over de atypische werkenden. Nog steeds gaan de socialezekerheidsverordeningen uit van het werklandbeginsel als hoofdregel en nog steeds is het moeilijk om de huidige aanwijsregels van de Verordeningen toe te passen op de atypische werkenden. Kortom, voor bepaalde categorieën werkenden bieden de bestaande wetgevende kaders geen, gebrekkige of wisselende bescherming. Denk hierbij aan de hybride werkenden (zij die soms onder het ene, soms onder het andere statuut ressorteren en soms onder meerdere statuten tegelijk: werknemer, zelfstandige, ambtenaar), de economisch afhankelijke zelfstandige (die in feite slechts één of twee opdrachtgevers heeft en dus daarom tegen het werknemersstatuut aanleunt), de tijdelijke contractanten die al dan niet vrijwillig afwisselend korte tijdelijke werkrelaties aangaan en tussendoor soms in een juridisch vacuüm zitten, maar denk ook aan zij die afwisselend in woon- en werklannd werken.

Het mogelijke grensoverschrijdende karakter van telewerk wordt noch in de Nederlandse noch in de Europese wetgeving goed uitgekristalliseerd. Dat belast niet enkel de rechtszekerheid voor werkgever en werknemer maar ook het vrije verkeer van personen. Het is immers voor zowel de werkgever als de werknemer als de overheid (belastingdienst, socialezekerheidsinstanties) makkelijker, duidelijker en efficiënter om een nationale werksituatie na te streven. Dan geldt in ieder geval, zonder discussie, de nationale wetgeving en hoeft men geen rekening te houden met wijzigende toepasselijke socialezekerheidswetgeving omdat de werknemer misschien net 'te veel' aan de andere kant van de grens werkt en daardoor het Europese recht in werking treedt.

In de Verordeningen is uitdrukkelijk bepaald dat de toepasselijke socialezekerheidswetgeving niet kan worden gekozen door betrokkenen (werkgever, werknemer, zelfstandige, ambtenaar, instanties, ...) maar dat de wetgeving aangewezen wordt door de conflictregels van Titel II van de basisverordening (de exclusieve werking van de aanwijsregels). Voor standaard werkenden is dit vaak ook inderdaad de

---

<sup>295</sup> Europese Pijler van Sociale Rechten, COM(2017) 251.

<sup>296</sup> Europese Commissie, 21 december 2017, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, COM(2017) 797 final.

<sup>297</sup> Europese Commissie, persbericht 21 december 2017, bij voorstel voor die Richtlijn, COM(2017) 797 final.

meest gepaste oplossing. In de lidstaat waar gewerkt wordt of waar het meest gewerkt wordt, ligt bijna altijd het aanknopingspunt voor de toe te passen wetgeving.<sup>298</sup>

En ook werkgevers en werknemers kunnen zich (meestal) in standaard werksituaties vinden in deze regels. Maar soms voldoen de regels niet (meer). En niet-standaard werksituaties komen steeds vaker voor.<sup>299</sup> Soms past het werklandprincipe hier prima bij maar soms dwingt een concrete situatie tot afwijking van het werklandbeginsel en komen werkgever en werknemer in de knel met de toepassing van het woonlandbeginsel dat dan verplicht toegepast moet worden. Zeker in het geval van telewerk of thuiswerk in een andere lidstaat zijn de knelpunten duidelijk. Bij thema 3 wordt telewerk als knelpunt ook aangeduid. Hier, bij thema 1 van de Europese Integratie, past het echter ook.

In geval van telewerk waarbij de werknemer ook thuis (in een andere lidstaat) mag en kan werken, willen zowel werkgever als werknemer vaak gewoon het werklandprincipe van artikel 13 Verordening (EG) 883/2004 toegepast zien gelet op hun verbondenheid met het werkland én de voorkeur voor een duidelijke, transparante rechtssituatie. Dus de hoofdlocatie van het bedrijf wordt dan gezien als het aanknopingspunt voor het werklandbeginsel. Maar bij een correcte toepassing van de huidige Europese regelgeving (Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009) wordt gekeken naar de hoeveelheid substantiële activiteiten in het woonland. Het criterium van artikel 13, lid 1 en 2 van de basisverordening en van artikel 8 toepassingsverordening wordt gewogen aan de hand van de fysieke aanwezigheid bij de uitvoering van (substantiële) werkzaamheden. Met andere woorden, als een bedrijf zijn werknemers – in het kader van moderne bedrijfsvoering en rekening houdend met de balans werk/privé – toelaat om ook thuis te werken, kan de toepasselijke wetgeving van werkland X overslaan naar werk-woonland Y. Essentieel is momenteel (nog) dat zowel werkgever als werknemer beiden goed op de hoogte zijn van het maximaal aantal ‘mogelijke thuiswerkuren’. Want door net boven dat aantal uren te werken, wijzigt het werklandprincipe naar het woonlandprincipe. Dat betekent dat werknemers die bijvoorbeeld 1 van de 3 of 2 van de 5 dagen thuiswerken, niet langer sociaal verzekerd zijn volgens de wetgeving waar de ‘hoofdwerkplaats’ is of waar de werkgever gevestigd is, maar dat de toepasselijke socialezekerheidswetgeving de wetgeving uit het woonland wordt/is. Zeker voor bedrijven waar (veel) grensarbeiders werken, is dit een issue. In die zin worden sommige bedrijven zwaarder belast met deze anomalie. Dat zijn namelijk de bedrijven in de grensregio's of bedrijven (niet in de grensregio) waar grensarbeiders werken.

#### **4. Evaluatie Thema Duurzame ontwikkeling/socio-economische ontwikkeling**

Voor de evaluatie van de duurzame en de socio-economische ontwikkeling zijn cijfers nodig die aangeven hoeveel werkenden wel of niet onder de toepassing van de coördinatieverordeningen vallen. In feite gaat het dus om het verzamelen van cijfers omtrent alle grensoverschrijdende arbeid door atypische werkenden. Gezien de heterogeniteit van de groep niet-standaard werkenden is het bovendien schier onmogelijk zinnige vergelijkingen te maken met de standaard werkenden of enige algemene conclusies te trekken. Verder vertoont de prevalentie van ‘atypische arbeidsvormen’ en

---

<sup>298</sup> Uitzonderingen op deze regel zijn bijvoorbeeld mogelijk bij ambtenaren, militairen, niet-actieven, ...

<sup>299</sup> Voor voorbeelden zie de Inleiding.

‘arbeid als zelfstandige’ grote verschillen tussen lidstaten, regio’s, sectoren en ook binnen generaties.<sup>300</sup>

Wel geeft de Europese Commissie enige duiding in het aandeel van alle werkenden op de arbeidsmarkt. De cijfers dateren van 2016: 14% van de werkenden in de EU zijn zelfstandigen; 8% zijn voltijdse tijdelijke werknemers, 4% deeltijdse tijdelijke werknemers, 13% deeltijdse werknemers in vaste dienst en 60% zijn werknemers met een voltijds contract voor onbepaalde tijd.<sup>301</sup>

De standaard werkrelatie – d.w.z. een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd – is zodoende nog steeds verreweg de meest voorkomende arbeidsrelatie binnen de Europese lidstaten. Maar men kan niet heen om de stijging van de nieuwe arbeidsvormen en arbeidsovereenkomsten zoals oproepwerk, deeltijdwerk onregelmatig werk, werk op basis van vouchers, platformwerk, werk als (schijn)zelfstandige enz.<sup>302</sup> Die evolutie in de laatste twintig jaar zal op termijn de sociale en economische duurzaamheid, de financiële betaalbaarheid dus ook, van onze socialezekerheidsstelsels beïnvloeden en bedreigen.<sup>303</sup>

Of de atypische werkrelaties de duurzame economische ontwikkeling van de grensregio’s belemmeren of juist bevorderen, kan op dit moment niet gestaafd worden aan de hand van cijfers. Vraag is of dat in de toekomst wel meetbaar zal zijn, omdat de groep niet-standaard werkenden zo divers is en ook soms niet zichtbaar in de statistieken. Zeker voor korte banen (de klusseneconomie neemt toe) of combinatiebanen zullen de cijfers niet altijd overeenkomen met de realiteit.

Voor de duurzame ontwikkeling in de grensregio’s bieden de coördinatieverordeningen voor de sociale zekerheid (EG) 883/2004 en 987/2009 geen directe ondersteuning. De socialezekerheidswetgeving blijft namelijk een nationale bevoegdheid en verantwoordelijkheid en zal in grensoverschrijdende situaties enkel aangestuurd worden door de aanwijsregels van de Verordeningen.

## 5. Evaluatie Thema Euregiole cohesie

Voor de Euregio’s gelden geen andere coördinatieregels dan voor de andere gebieden van de EU. Met andere woorden, van zodra er zich een grensoverschrijdende werksituatie voordoet – dus ongeacht de regio of betrokken lidstaten – gelden de aanwijsregels van de Verordeningen inzake sociale zekerheid. Wat dat grensoverschrijdende element precies is en waar het zich precies voordoet is van geen belang. Het kan dus zijn dat werk- en woonland verschillen, maar er kunnen ook twee werklanden zijn of misschien zelfs meerdere werklanden met één of meerdere werkgevers. Kortom, de variatie is mogelijk ook hier erg groot (vgl. de variatie onder de groep van de niet-standaard werkenden).

---

<sup>300</sup> Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.3-4.

<sup>301</sup> Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.3.

<sup>302</sup> Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.2.

<sup>303</sup> Zie ook Europese Commissie, Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, 13 maart 2018, COM(2018) 132 final, p.1-2.

Op grond van artikel 11 en artikel 13 van de basisverordening wordt bepaald welke nationale socialezekerheidswetgeving van toepassing is in die bepaalde grensoverschrijdende situatie die voorligt. In die zin is de Euregionale cohesie niet direct beïnvloedbaar vanuit de (aanwijsregels van de) Verordeningen. Wat wel mogelijk is, is dat lidstaten nauw samenwerken en misschien een bilaterale of multilaterale overeenkomst sluiten als aanvulling op de huidige Verordeningen. Uiteraard wordt het onderliggende principe van het vrije verkeer van personen hierbij gerespecteerd en zijn belemmeringen daarvan uitgesloten. De extra samenwerking die lidstaten op die wijze onderling zoeken en afspreken kan dus niets wijzigen aan de bestaande coördinatieprincipes zoals de export van uitkeringen, de samentelling van tijdvakken, de opheffing van de woonplaatseis, de mogelijkheid tot grensoverschrijdende zorg.

Maar ook het zeer relevante principe van de *'vaststelling van de toepasselijke wetgeving'* is niet onderhandelbaar. Dat houdt in dat ook in grensoverschrijdende situaties waar de aangewezen socialezekerheidswetgeving niet de meest logische of meest praktische is, de betrokken partijen die wetgeving toch zullen moeten toepassen. De enige manier om aan de aangewezen wetgeving te ontsnappen is de feitelijke situatie zó creëren dat de aanwijsregels tot een andere toepasselijke socialezekerheidswetgeving komen.<sup>304</sup> Concrete voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Een eerste voorbeeld is dat van een groot bedrijf, in de Nederlandse grensregio, dat ook werknemers uit België en Duitsland op de loonlijst heeft staan. Dit bedrijf werkt graag met verschillende nationaliteiten gezien het internationale karakter van het bedrijf en de talenkennis van de werknemers. Het pijnpunt voor dit bedrijf ligt niet bij de werknemers of bij de Nederlandse wetgeving maar bij de Europese regelgeving. Het is namelijk op grond van de grensoverschrijdende situatie dat de Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 van toepassing zijn op de vele werknemers die buiten Nederland wonen. Meer bepaald zullen artikel 11 en artikel 13 van de basisverordening dan worden ingezet om de toepasselijke socialezekerheidswetgeving te bepalen. Als er slechts één werkland is, Nederland in dit geval, is er geen probleem en geldt voor deze werksituatie de Nederlandse sociale zekerheid (artikel 11 basisverordening). Als de werknemer ook thuis mag/kan/moet werken, zijn er dus twee werklanden: Nederland en het woonland België of Duitsland of ander woonland uiteraard. In dat geval moet artikel 13 basisverordening worden ingeroepen. Dat artikel verplicht werknemers en werkgevers te kijken naar de hoeveelheid werk in het woonland. Is dat substantieel, dan verplaatst de toepasselijke wetgeving zich van het werkland Nederland naar het andere werkland (en ook woonland) België of Duitsland. Wat substantieel is, is vastgelegd in de Verordeningen (zie artikel 13 basisverordening en artikel 14, lid 8 toepassingsverordening). Kort gezegd komt het erop neer dat als iemand 25% of meer van zijn werkzaamheden (uitgedrukt in tijd of bezoldiging) in het woonland verricht, de socialezekerheidswetgeving dan niet langer de Nederlandse maar de Belgische of Duitse wetgeving wordt. Voor de werkgever en werknemer is het thuiswerken dus niet zonder gevolgen. De fysieke werkplek blijft echter volgens de verordening nog steeds doorslaggevend ook al is de werknemer continu met de werkgever verbonden via het digitale werk.

Een ander punt dat bij deze casus speelt is dat de werkgever zijn hele werknemerscontingent administratief op dezelfde wijze wil behandelen en volgens dezelfde socialezekerheidswetgeving

---

<sup>304</sup> Volledigheidshalve meld ik dat ook een artikel 16-procedure (zie art.16 van EG-Verordening 883/2004) soms kan ingezet worden om een afwijking van de aangewezen wetgeving mogelijk te maken. Dit middel is echter voorbehouden aan uitzonderingssituaties waar ik nu niet verder op inga.

verzekeren. Dit wenst hij niet alleen vanuit administratief gemak maar zeker ook vanuit de gelijkebehandelingsgedachte. Alle werknemers die hetzelfde werk doen, wil hij op dezelfde wijze bejegenen. Wat de zaak gecompliceerd maakt, is dat hij daarenboven wil en sinds kort ook moet tegemoetkomen aan de wens én de wet van meer flexibel werken.<sup>305</sup> Een werknemer die vraagt om meer te mogen thuiswerken moet daar onder bepaalde voorwaarden de kans voor krijgen (zie de Wet flexibel werken). Aan die thuiswerkoptie wil deze werkgever sowieso meewerken gezien de aard van het werk (telewerk) dat ook toestaat. Echter, de werkgever streeft tegelijkertijd naar de gelijke behandeling van alle werknemers en de toepassing van de Nederlandse socialezekerheidswetgeving. In feite komt dat neer op het vermijden van te veel thuiswerk en zijn werknemers verplicht om toch persoonlijk in Nederland werk te komen verrichten omdat, zoals eerder vermeld, die fysieke aanwezigheid nog steeds de basis is in de huidige verordeningsregels. De spagaat waarin deze werkgever zich bevindt is niet bevorderlijk voor de Europese integratie en de Euregionale cohesie.<sup>306</sup>

Een tweede voorbeeld is dat van de werkende die twee of drie parttime banen combineert bijvoorbeeld één als oproepkracht en één als kleine zelfstandige en één als platformwerker. Dit soort situaties of varianten daarvan zullen steeds vaker voorkomen en moeten dan ook niet uit het oog verloren worden bij de bespreking van socialezekerheidsvraagstukken. Afhankelijk van de wetgeving in de lidstaten leidt ‘marginaal’ werk bijvoorbeeld wel of niet tot verzekeringstijdvakken. Met ‘marginaal’ werk wordt hier bedoeld dat het werk slechts voor een klein aantal uren per week/maand wordt verricht of dat er slechts een beperkt bedrag aan loon of inkomsten is. Bij personen in ‘marginale’ banen kan volgens het geldende nationale recht dus bepaald zijn dat zij geen of weinig socialezekerheidsrechten opbouwen.<sup>307</sup> Voor personen die gedurende lange tijd ‘marginale’ banen vervullen, is er dus een beperkte of geen socialezekerheidsopbouw omdat zij onder de ‘grens’ blijven die recht geeft op een ‘normale’ socialezekerheidspositie. Voor hen die dit soort banen ook combineren met andere korte of kleine banen in andere lidstaten, kan de opbouw van de socialezekerheidstijdvakken in het geding zijn. Het is namelijk niet duidelijk en niet zeker óf, waar en welke socialezekerheidsrechten worden opgebouwd en vastgelegd.

## 6. Conclusies en aanbevelingen uit een Euregionaal perspectief

### 6.1 Inhoudelijke conclusies

De huidige regels, zowel nationaal als Europees, zijn (nog) niet afgestemd op de nieuwe soort werkrelaties die meer en meer zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt. Zo is in Nederland de discussie volop gaande over de kwalificatie van de platformwerkers. Zijn ze werknemers of zelfstandigen? En is dat misschien ook nog afhankelijk van het soort platform? Ook andere niet-standaard werkrelaties zoals oproepcontracten, nul-urencontracten en tijdelijke contracten nemen toe in aantal en wijken af van de ‘standaard’ socialezekerheidsopbouw die aan ‘normale’ arbeidsrelaties is gekoppeld. Misbruik of slim gebruik van de bestaande regels en het vacuüm leiden tot ongewenste situaties van schijnzelfstandigheid maar ook van gebrekkige sociale bescherming voor steeds meer mensen. Zowel jong als oud, werknemer als zelfstandige, kunnen met wisselende banen en werkrelaties te maken

---

<sup>305</sup> Wet flexibel werken, oorspronkelijk in Stb. 2000, 114 (zoals gewijzigd en van toepassing sinds 2016).

<sup>306</sup> Zie voor het toepasselijk sociaal recht ook M. Houwerzijl, 'Arbeid en arbeidsrecht in de digitale platformsamenleving: transnationale dimensies en dilemma's', *TRA* 2017/59.

<sup>307</sup> Arrest Franzen, HvJ EU 23 april 2015, ECLI:EU:C:2015:261.

krijgen. Soms is een tijdelijke baan een mooie overbrugging naar een andere, meer continue werkrelatie; en soms is een klus als freelancer een bewuste keuze. Maar omdat de socialezekerheidspositie van steeds meer niet-standaard werkenden onzeker, onduidelijk en niet zelf gekozen is, mag wel geconcludeerd worden dat de huidige nationale wetgeving aangescherpt of aangepast moet worden.

Ook de huidige Europese regels schieten tekort om grensoverschrijdende situaties van niet-standaard werkenden op te kunnen vangen. De regels uit de Verordeningen (EG) 883/2004 en 987/2009 zijn nog steeds afgestemd op de werksituaties van decennia geleden. Uitgangspunt is een langdurige relatie met een werkgever of een werksituatie van een zelfstandige die een duidelijk en redelijk omvattend patroon van werkzaamheden heeft. Maar een blik op de huidige arbeidsmarkt leert ons dat de realiteit niet meer overeenkomt met de papieren werkelijkheid. De coördinatieverordeningen verdienen een make-over. Die lijkt voorlopig nog niet gepland aangezien de wijzigingsvoorstellen die in 2017 en 2018 besproken worden stil zijn met betrekking tot nieuwe aanwijfsregels voor niet-standaard werksituaties. De huidige regels zijn rigide en niet gericht op de toenemende sterke arbeidsmobiliteit. Voor hen die kiezen voor (of soms gedwongen worden tot) een combinatie van banen en dus tot niet-standaard werkrelaties, blijkt het nationale en Europese recht (nog) niet geschikt.

De klusseneconomie die meer en meer in zwang komt, draagt in ieder geval niet bij aan de rechtszekerheid en duidelijkheid en vaak ook niet aan een fatsoenlijke rechtspositie van de niet-standaard werkende, zeker niet in een grensoverschrijdende werkrelatie.

## **6.2 Toekomstperspectief**

Deze Grenseffectenrapportage wijst op de knelpunten die de niet-standaard werkenden ervaren bij grensoverschrijdende arbeid. Dit kan zowel zijn door de fysieke verplaatsing tussen meerdere lidstaten of door de online werkzaamheden van de werkenden (platformarbeid of telewerk). Cijfers over de precieze omvang ontbreken, maar beletten niet om een beeld te geven van de knellende en ontbrekende regels. Voor de toekomst is het van belang de verschillende initiatieven op nationaal en Europees vlak te blijven volgen en te evalueren. Rapportages zoals deze kunnen wellicht een bijdrage leveren aan de discussie en de ontwikkeling van betere juridische kaders omtrent de sociale zekerheid van de niet-standaard werkenden.



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

*Saskia Marks*

*Gaia Lisi*

*Floor van der Meulen*

*Calumn Hamilton*

*Castor Comploj*

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

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

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

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

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

Ten aanzien van de socio-economische ontwikkeling zal de nieuwe wetgeving waarschijnlijk een gunstig effect hebben. Alleen al in 2015 zijn er in heel Nederland bijna 6000 illegale cannabisplantages in beslag genomen. Volgens de Nederlandse politie was dit naar schatting slechts een vijfde van het totaal. Aangezien 6,55 procent van de Nederlandse bevolking in de Euregio woont, zou dit impliceren dat er bijna 2000 telers actief zijn in de Euregio's Maas-Rijn en Rijn-Maas-Noord, ervan uitgaande dat de mate van illegale cannabisteelt en de daarmee samenhangende opbrengsten in Nederland onafhankelijk is van de geografische locatie. In combinatie met een schatting van het CBS dat er in Nederland € 450 miljoen wordt uitgegeven aan illegaal geproduceerde marihuana, of proportioneel € 29,5 miljoen in de Euregio, zou dit betekenen dat de decriminalisering van de marihuanaproductie in Nederland naar schatting maximaal € 100 miljoen per jaar aan potentiële belastinginkomsten kan opleveren, proportioneel € 6,55 miljoen in de Euregio. Indien de teelt van cannabis in Nederland gedoogd zou worden, zou dit bovendien een jaarlijkse bijdrage van € 6000-8000 betekenen voor elke werknemer die actief is in de cannabisindustrie, ervan uitgaande dat deze werknemer momenteel een toegevoegde waarde heeft die dicht bij de gemiddelde toegevoegde waarde in Nederland ligt.

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

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

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

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

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

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

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

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

Europese Commissie. In het bijzonder werkt ITEM met DG Regio aan de ontwikkeling van een Europese grenseffectenbeoordelingsmethode.

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

Naast het geven van presentaties over de methode en inhoud van de ITEM Grenseffectenrapportage, promoot ITEM ook de toepassing van effectenbeoordelingen in het algemeen. Als groot voorstander van regelmatige, grensspecifieke, bottom-up effectenbeoordelingen heeft ITEM zich uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries.

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

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

## Lijst van onderzoekers

### **Prof. dr. Anouk Bollen-Vandenboorn**

Directeur ITEM/Universitair hoofddocent/Professor  
Grensoverschrijdend fiscaal pensioenrecht

### **Castor Comploj (dossier 6)**

Student UM – SBE

### **Sem Duijndam (dossier 2)**

Student UM – FASoS

### **Prof. dr. Frank Cörvers (dossier 1)**

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

### **Calumn Hamilton (dossier 6)**

Student UM – SBE

### **mr. Sander Kramer (dossier 3)**

ITEM promovendus  
Grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en communicatie

### **Gaia Lisi (dossier 6)**

Student UM – FoL

### **Saskia Marks (dossier 6)**

Student UM – FoL

### **Floor van der Meulen (dossier 6)**

Student UM – FoL

### **mr. dr. Saskia Montebovi (dossier 5)**

Universitair docent  
Arbeidsrecht en (Europese) sociale zekerheid

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

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

### **Kars van Oosterhout, MSc (dossier 1)**

Junior onderzoeker  
Onderwijssociologie, geografische mobiliteit van studenten

**Johan van der Valk (dossier 2)**

Statisticus

Labour Force Survey

**Prof. dr. Maarten Vink (dossier 2)**

Hoogleraar

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

**Met dank aan de Werkgroep Grenseffectenrapportage:**

drs. Veronique Eurlings – ITEM

Lavinia Kortese, LL.M. – ITEM

Jan Merks – NEIMED

Jan Schlievert – Euregio Maas-Rijn

Martin Unfried – ITEM

Johan van der Valk – CBS



Gemeente Maastricht



Maastricht University



EUREGIO



neimed

Zuyd  
Hogeschool



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



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

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

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: [item@maastrichtuniversity.nl](mailto:item@maastrichtuniversity.nl)

[www.twitter.com/ITEM\\_UM](https://www.twitter.com/ITEM_UM)



[www.maastrichtuniversity.nl/item](http://www.maastrichtuniversity.nl/item)