

Vergaderjaar 2021–2022

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

De toekomst van het werk veranderd ingrijpend en de manier waarop het werk wordt georganiseerd is aan verandering onderhevig.

In de coronacrisis zijn veel mensen (gedwongen) vanuit huis gaan werken. In veel landen is een thuiswerkplicht, of -advies van kracht geweest als maatregel om de verspreiding van het coronavirus in te dammen. Zo ook in Nederland en onze buurlanden. Ook grensarbeiders, die normaal gesproken wonen in de ene lidstaat en werken in een andere lidstaat, zijn vaker gaan thuiswerken.

Deze ervaring met thuiswerken heeft ertoe geleid dat hybride werken steeds vaker de norm is. Zowel werkgevers als (grens)arbeiders hebben ontdekt dat hybride werken, wanneer de werkzaamheden dat toelaten, verschillende voordelen biedt. Ook het kabinet vindt deze nieuwe manier van werken een positieve ontwikkeling en vindt het belangrijk om deze ontwikkeling te faciliteren. Hybride werken past bij de huidige tijd en is het nieuwe normaal: gedeeltelijk op kantoor en gedeeltelijk thuis.

Hybride werken kan gevolgen hebben voor in welke de lidstaat de werknemer sociaal verzekerd is en kan leiden tot een wijziging in de verdeling van waar de werknemer belasting moet betalen. Zoals uiteengezet in de brief van 17 december 2021 (Kamerstukken 26 834 en 25 883, nr. 54) wil het kabinet zich inzetten om de negatieve gevolgen van thuiswerken voor de socialezekerheids- en fiscale posities van grensarbeiders weg te nemen of te verminderen.

Zoals toegezegd in de voornoemde brief, informeer wij uw Kamer door middel van deze brief over de voortgang van onze gesprekken hierover met buurlanden en binnen de Europese Unie.

Einde van de corona-gerelateerde maatregelen

Sociale zekerheid

Tijdens de coronacrisis bestond het risico dat werknemers, waaronder grensarbeiders, door het thuiswerken onverwacht sociaal verzekerd zouden raken in hun woonstaat in plaats van hun werkstaat. Om dit te voorkomen was voor de sociale zekerheid in EU-verband afgesproken om de sociale zekerheidspositie van werknemers in grensoverschrijdende situaties vast te stellen aan de hand van hun werkpatroon voorafgaand aan de coronacrisis. Deze afspraken golden tot 1 juli jongstleden. Tijdens een overleg van de Administratieve Commissie¹ (AC) op 13 en 14 juni jongstleden is besloten dat deze EU-afspraken niet verlengd worden. Deze afspraken waren specifiek genomen in het kader van de coronacrisis en de toepassing van dit afwijkende coronabeleid was direct gekoppeld aan de beperkende coronamaatregelen. Nu deze beperkende maatregelen niet meer gelden, is er in EU-verband geen steun voor een verdere verlenging of omzetting van deze specifieke maatregelen in een permanente maatregel wegens het ontbreken van een rechtvaardiging hiervoor.

Wel is in de AC, mede op voorspraak van Nederland, afgesproken dat het komende half jaar (dus tot 1 januari 2023) als overgangperiode thuiswerken voor de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving nog niet leidt tot een wijziging van de lidstaat waar iemand sociaal verzekerd is. De bedoeling is dat deze overgangperiode gebruikt wordt om tot een structurelere oplossing te komen. Nederland heeft zich zowel op politiek als op ambtelijk hard gemaakt om deze overgangperiode te bewerkstelligen.

Fiscaliteit

Aan het begin van de coronacrisis in 2020 heeft Nederland met Duitsland en België afspraken gemaakt over de fiscale behandeling van thuiswerkdagen onder de belastingverdragen tijdens de coronacrisis («de thuiswerk-overeenkomsten»). De thuiswerk-overeenkomsten zijn inmiddels beëindigd (per 1 juli 2022).

Verschillende belanghebbenden hebben de oproep gedaan om de thuiswerkovereenkomsten te verlengen, totdat er voorzien is in een permanente maatregel voor thuiswerkende grensarbeiders in de belastingverdragen met de buurlanden. Al eerder heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven dat dit om verschillende redenen niet wenselijk en niet mogelijk is. De thuiswerkovereenkomsten betroffen een crisismaatregel naar aanleiding van de acute situatie die ontstond door en voortduurde tijdens de coronacrisis. Nu deze (directe) aanleiding niet meer bestaat, is er geen rechtvaardiging meer om af te wijken van de afspraken die Nederland met België, respectievelijk Duitsland, in de belastingverdragen heeft gemaakt. Op grond van de regels in de belastingverdragen wordt dubbele belastingheffing voor grensarbeiders op adequate wijze voorkomen.

Vervolgstappen naar mogelijk meer structurele oplossingen

Algemeen

Het kabinet vindt het belangrijk dat de voordelen van hybride werken toegankelijk zijn voor iedereen, dus ook voor grensarbeiders. Het kabinet zet zich daarom in om negatieve gevolgen van thuiswerken voor de

¹ Een comité van nationale experts op het gebied van de sociale zekerheid.

socialezekerheids- en fiscale posities van grensarbeiders waar mogelijk weg te nemen of te verminderen. Hiervoor is de medewerking van buurlanden en/of andere Europese lidstaten nodig.

Vervolgstappen sociale zekerheid

Tot 1 januari 2023 kunnen werknemers in een grensoverschrijdende situatie, waaronder grensarbeiders, thuiswerken zonder dat dit gevolgen heeft voor waar ze sociaal verzekerd zijn. Wanneer er geen meer structurele oplossing per 1 januari 2023 gevonden is, kan thuiswerken leiden tot een wijziging in de toepasselijke socialezekerheidswetgeving.

De hoofdregel van de aanwijsregels van Verordening 883/2004 is dat de grensarbeider verzekerd is in de lidstaat waar hij of zij werkt.

Echter, wanneer de grensarbeider voor meer dan 25% van de werktijd ook in het woonland gaat werken (bijvoorbeeld door thuis te werken), dan raakt hij of zij sociaal verzekerd in het woonland.

In principe kan deze wijziging van wetgeving van werkland naar woonland voor een individuele grensarbeider zowel positief als negatief uitpakken voor wat betreft het nettoloon en de verzekering voor bijvoorbeeld werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen. Voor werkgevers kan een wijziging van de verzekering van een werknemer zowel tot hogere als tot lagere werkgeverslasten leiden.

Het kabinet deelt echter de zorgen van onder meer de sociale partners, gemeenten en provincies in de grensregio's over de gevolgen van een terugkeer naar de aanwijsregels van Verordening 883/2004 na 1 januari 2023 die tot een wijziging van het werkland naar het woonland als gevolg van thuiswerken. Deze zorgen zien er met name op dat werkgevers vaker in een andere lidstaat premies voor thuiswerkende grensarbeiders af dienen te dragen, en rekening moeten houden met wet- en regelgeving van de woonstaat. Werkgevers zullen daardoor wellicht geneigd zijn om thuiswerken door grensarbeiders maar tot 25% van de werktijd toe te staan. Ook kan dit tot gevolg hebben dat werkgevers minder snel personeel van over de grens willen werven of besluiten contracten van grensarbeiders niet te verlengen vanwege de administratieve lasten dan wel mogelijke premielasten. Hierdoor worden de kansen om thuis te werken voor grensarbeiders ten opzichte van personen die wonen en werken in hetzelfde land ingeperkt.

Andersom kunnen werknemers minder geneigd zijn om een baan over de grens te aanvaarden indien zij in hun eigen land in gelijksoortige banen niet beperkt worden in hun opties om thuis te werken. Het kabinet vindt dit een onwenselijke ontwikkeling voor de arbeidsmarkt in de grensregio's. Ik heb dan ook recent EU-commissaris Schmit opgeroepen om met oplossingen voor de problematiek van thuiswerkende grensarbeiders te komen.² Tevens is er op zowel politiek als ambtelijk niveau contact met onze buurlanden en andere lidstaten met het oog op het bereiken van een mogelijke (tussen)oplossing.

Langs twee wegen zet ik mij in voor oplossingen.

² Zie brief d.d. 24 mei aan EU-commissaris Schmit. Aan de Tweede Kamer toegestuurd als bijlage bij Kamerstuk 25 883, nr. 443.

1. Aanpassing van Verordening 883/2004

Gelet op de hierboven geschetste gevolgen van het functioneren van de aanwijsregels, is de inzet om de aanwijsregels zo aan te passen dat grensarbeiders minder snel in hun woonland verzekerd raken.

Nederland zet zich er daarom met andere lidstaten voor in dat er in de AC een diepgravend onderzoek komt naar de effecten van Verordening 883/2004 op thuiswerken. Dit kan uitmonden in een aanbeveling aan de Europese Commissie over welke onderdelen van Verordening 883/2004 gemoderniseerd dienen te worden vanwege de nieuwe realiteit van het hybride werken.

Een aanpassing van Verordening 883/2004 vereist een multilateraal akkoord omdat het om EU-regels gaat. Het is zeer twijfelachtig of het lukt om binnen een half jaar tot een aanpassing van Verordening 883/2004 te komen.

2. Multilaterale overeenkomsten (multi-state of bilaterale artikel 16-overeenkomst)

Omdat aanpassing van Verordening 883/2004 binnen een half jaar onwaarschijnlijk is, zal Nederland zich ook inzetten voor andere oplossingen voor de middellange termijn (per 1 januari 2023). Een optie is de zogeheten *multi-state* artikel 16-overeenkomst. Hierbij sluiten alle of een aantal lidstaten een overeenkomst waarmee wordt afgeweken van de bestaande aanwijsregels. De inzet van het kabinet is om te verkennen of een dergelijke *multistate*-overeenkomst met alle lidstaten kansrijk is.

Naast een overeenkomst tussen alle lidstaten, is het ook een optie om tussen twee lidstaten een artikel 16-overeenkomst te sluiten. Bij het verkennen van de mogelijkheden om met onze buurlanden dergelijke bilaterale artikel 16-overeenkomsten te sluiten, waren zij tot op heden terughoudend en gaven aan liever via een Europese route (dus via aanpassing van Verordening 883/2004) afspraken te maken. Niettemin zal Nederland zich voor beide routes hard blijven maken.

Fiscaliteit

Vanaf het moment dat de thuiswerkovereenkomsten afliepen, gelden de reguliere regels van de belastingverdragen weer onverkort. Op grond van deze regels wordt dubbele belastingheffing op adequate wijze voorkomen op dezelfde wijze als vóór de thuiswerkovereenkomsten. Het toepassen van de reguliere verdragsregels brengt echter wel mee dat het loon dat betrekking heeft op thuiswerkdagen ter heffing wordt toegewezen aan het woonland van een grensarbeider. Grensarbeiders die deels thuiswerken, zullen dus goed bij moeten houden waar gewerkt wordt voor de aangifte inkomstenbelasting in beide landen. Anders dan voor de sociale zekerheid zal dit in gevallen waarin in twee landen wordt gewerkt leiden tot een splitsing van de belastingheffing tussen woonland en werkland. Afhankelijk van de specifieke situatie van grensarbeiders kan dit op het vlak van netto-inkomen zowel voordelig als nadelig uitpakken.

Voor de langere termijn is, zoals ook in de vorige Kamerbrief over dit onderwerp is vermeld, de Nederlandse inzet erop gericht om met de buurlanden te verkennen of een specifieke regeling voor de thuiswerkdagen van grensarbeiders wenselijk en mogelijk is. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is een drempelregeling waarbij het heffingsrecht wordt toegewezen aan het land waar doorgaans wordt gewerkt als minder dan een bepaald aantal of een bepaald percentage van de werkdagen

wordt thuisgewerkt. Bij de totstandkoming van een dergelijke regeling spelen verschillende aspecten een rol. Daarbij kan gedacht worden aan de inkomensgevolgen, de gevolgen voor de administratieve lasten en budgettaire gevolgen.

Recent hebben onderhandelingsdelegaties van Nederland en België over een mogelijke thuiswerkregeling gesproken. Vanwege de complexiteit van dit onderwerp en het feit dat dit thema nog volop in ontwikkeling is, is daarbij besloten nu nog geen specifieke maatregel voor thuiswerkende grensarbeiders op te nemen in het belastingverdrag, hoewel Nederland daar wel op aangedrongen heeft. Beide landen hebben duidelijk de intentie uitgesproken om de komende periode overleg te blijven voeren over een mogelijke thuiswerkregeling. Daarbij zullen ook de ontwikkelingen binnen de OESO en de EU worden meegewogen en zal het onderwerp actief worden geagendeerd in Beneluxverband. Dit onderwerp is ook met Duitsland besproken. Dit heeft nog niet tot concrete resultaten geleid. Nederland zal ook bij Duitsland aandacht blijven vragen voor dit onderwerp.

Als er op dit vlak ontwikkelingen zijn, zal de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst uw Kamer hierover informeren.

Naast vragen over de verdeling van heffingsrechten hebben ons de afgelopen periode signalen bereikt dat werkgevers in de grensregio's zorgen hebben over het ontstaan van een vaste inrichting in het woonland van de werknemer als gevolg van thuiswerken. Het ontstaan van een vaste inrichting kan voor de werkgever leiden tot (administratieve) verplichtingen voor de loonbelasting en vennootschapsbelasting in het woonland van de werknemer. De onzekerheid hierover lijkt voor werkgevers een belemmering te kunnen zijn om thuiswerken toe te staan of om grensarbeiders in dienst te nemen. Nederland en België willen werkgevers hierover zo veel mogelijk duidelijkheid bieden. Daarom is afgesproken over dit thema verder te spreken met als doel het uitwerken van een verduidelijkende overeenkomst over het ontstaan van een vaste inrichting als er wordt thuisgewerkt. Nederland heeft ook Duitsland benaderd om de mogelijkheden voor een dergelijke overeenkomst te verkennen.

Aandachtspunten

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 17 december 2021 past bij de Nederlandse inzet een tweetal kanttekeningen. Allereerst geldt dat Nederland voor het aanpassen van Verordening 883/2004, het sluiten van *multi-state* of bilaterale artikel 16-overeenkomsten en het aanpassen van de belastingverdragen afhankelijk is van de bereidheid van andere partijen.

Ten tweede geldt dat de samenloop tussen fiscale- en socialezekerheidsregels een complicerende factor is. Het kabinet is van oordeel dat het van belang is om deze samenloop in het oog te houden bij de uitwerking van nieuwe regels. Met het oog op het wegnemen van belemmerende factoren voor het thuiswerken door grensarbeiders kan het zijn dat de ontwikkelingen in de fiscaliteit en sociale zekerheid zich niet altijd gelijktijdig voordoen.

Tot slot

Dit onderwerp is nog volop in beweging. Omdat de snelheid van mogelijke ontwikkelingen nog lastig in te schatten is, zullen wij u informeren over nieuwe ontwikkelingen wanneer zij zich voordoen. Voor de sociale zekerheid zullen wij u nog nader informeren over hoe thuiswerken ook na 1 januari 2023 zo goed mogelijk gefaciliteerd kan worden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij