

Vergaderjaar 2022–2023

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 57

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2023

Door de coronacrisis is hybride werken in een stroomversnelling geraakt. Nog steeds werken mensen vaker thuis. Werkgevers en werknemers hebben ervaren welke voordelen hybride werken oplevert. Er kunnen bewuste keuzes worden gemaakt met betrekking tot de locatie waar men het werk verricht. Het werk kan worden verricht op de bedrijfslocatie, thuis of elders, bijvoorbeeld vanuit een café of een werkhub. Het kabinet vindt hybride werken een positieve ontwikkeling en ondersteunt werkgevers en werknemers bij het vormgeven hiervan.¹

Bij arbeidsrelaties die een grensoverschrijdend aspect kennen kunnen knelpunten optreden bij het hybride werken. Wanneer mensen in een andere EU-lidstaat gaan telewerken dan de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd, kan dit namelijk leiden tot een wijziging van de toepasselijke socialezekerheids- en/of belastingwetgeving. Dit kan belemmerend werken voor de arbeidsmarkt in de grensregio's. Het verheugt mij daarom zeer om te kunnen melden dat een aantal EU-lidstaten recent overeenstemming heeft bereikt over een multilaterale kaderovereenkomst die op het terrein van de sociale zekerheid structureel telewerk in het woonland zal faciliteren. Ik heb deze overeenkomst op 6 juni 2023 namens Nederland ondertekend.

In de brief van 8 juli 2022² is eerder uiteengezet welke maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid en fiscaliteit het hybride werken ondersteunen en welke aanpak het kabinet voor ogen heeft. Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst over de ontwikkelingen sindsdien binnen de sociale zekerheid en fiscaliteit voor mensen die telewerken in grensoverschrijdend verband in de EU. In het bijzonder licht ik de inhoud toe van de

¹ Brief «Agenda voor de toekomst van hybride werken» van 20 juni 2022, Kamerstuk 25 883, nr. 443.

² Kamerstukken 26 834 en 25 883, nr. 56.

multilaterale kaderovereenkomst over structureel grensoverschrijdend telewerk. Daarmee voldoe ik aan de toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat «Grenseffecten van fiscale regelingen, accijnzen en btw» op 15 februari 2023.

In deze brief ga ik eerst in op de recente ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid, gevolgd door een toelichting op de inzet en aanpak op het terrein van de fiscaliteit. Het betreft twee afzonderlijke rechtsgebieden met elk hun eigen regels, achtergronden en aanpak. Ondanks deze verschillen is de inzet om discoördinatie tussen de twee rechtsgebieden waar dat mogelijk is te beperken.

1. Sociale Zekerheid

Begrippen

In de grensregio werken veel mensen bij een werkgever in de ene EU-lidstaat, terwijl zij wonen in een andere lidstaat. Hierna worden deze mensen aangeduid als «grenswerkers».

Wanneer iemand op afstand werkt en de werkende via een IT-connectie verbonden blijft met de werkomgeving van de werkgever of de onderneming, dan hebben we het in de EU over telewerken.³

Effect van de aanwijsregels van Verordening 883/2004 op toegenomen telewerk

Verordening 883/2004 coördineert de socialezekerheidswetgevingen van de lidstaten van de EU, de EER en Zwitserland. Deze Verordening wijst onder meer de toepasselijke socialezekerheidswetgeving aan voor mensen waarvan de arbeidsrelatie een grensoverschrijdend aspect heeft. Dit zijn de zogenaamde «aanwijsregels» uit Verordening 883/2004. Hoofregel is dat iemand onderworpen is aan de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar hij of zij werkt. Een speciale aanwijsregel geldt voor mensen die in twee of meer lidstaten werken. Bijvoorbeeld mensen die naast hun werkzaamheden in de lidstaat van de werkgever een substantieel deel van de werkzaamheden in hun woonland (thuiswerkend) verrichten. Zij raken onderworpen aan de socialezekerheidswetgeving van het woonland. Werkzaamheden zijn doorgaans substantieel als zij ten minste 25% van de totale arbeidstijd uitmaken.

Doordat meer mensen regelmatig thuiswerken komt de omslag van de socialezekerheidswetgeving van het werkland naar de wetgeving van het woonland voor veel grenswerkers vaker in beeld. Wanneer een dergelijke omslag zich voordoet, moeten werkgevers in een andere lidstaat premies afdragen. Dit kan, afhankelijk van de premiedruk in die lidstaat tot hogere of lagere lasten leiden. Maar bovenal leidt dit tot een hogere administratieve druk voor werkgevers. Als gevolg hiervan zullen werkgevers mogelijk geneigd zijn om thuiswerken door grenswerkers slechts 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 grenswerkers niet te verlengen. Werknemers zullen zich hierdoor mogelijk genooddakt zien om van baan te wisselen of om te verhuizen. In het geval van telewerk hebben de aanwijsregels van Verordening 883/2004 kortom een ongewenste uitwerking op de arbeidsmarkt van de grensregio's.

³ Dit is de term die in EU-verband op het terrein van de sociale zekerheid gehanteerd wordt.

Daarnaast geldt dat de regels uit Verordening 883/2004 die leiden tot een omslag naar de socialezekerheidswetgeving van het woonland bij meer dan 25% telewerken geen recht doen aan de *aard* van het telewerken. Immers, telewerken kan «plaatsonafhankelijk» worden verricht. Als telewerkende grenswerkers regelmatig fysiek blijven werken in het kantoor van de werkgever, dan heeft de arbeidsrelatie doorgaans minder sterke banden met het woonland dan met het werkland. Het ligt bij het verrichten van (uitsluitend) telewerk in het woonland dus minder snel voor de hand – in vergelijking met andere werkzaamheden die niet plaatsonafhankelijk worden verricht – dat de socialezekerheidswetgeving van het woonland als toepasselijke wetgeving wordt aangewezen.

Neutralisatie van de aanwijsregels tijdens de pandemie en de transitieperiode

Toen mensen massaal gingen thuiswerken tijdens de Coronacrisis, is in de EU de afspraak gemaakt dat de socialezekerheidspositie van werkenden in grensoverschrijdende situaties zou worden vastgesteld aan de hand van hun werkpatroon voorafgaand aan de crisis. Daarmee werd voorkomen dat deze mensen tijdens de crisis onverwacht sociaal verzekerd zouden raken in hun woonland. Deze afspraak gold tot 1 juli 2022.

Vervolgens is voor de periode tussen 1 juli 2022 en 1 juli 2023⁴ in de EU een «transitieperiode» overeengekomen. Tijdens deze transitieperiode leidt telewerken in een andere lidstaat evenmin tot een wijziging van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving. De transitieperiode is bedoeld om lidstaten in de gelegenheid te stellen om tot een oplossing te komen voor de vraagstukken gelieerd aan het toegenomen grensoverschrijdend telewerk. Hiertoe heeft de «Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels»⁵ een «ad hoc groep telewerken» ingesteld. De ad hoc groep heeft onder andere als taak om na te denken over tijdelijke en structurele oplossingen met betrekking tot grensoverschrijdend telewerk.

Op 1 juli aanstaande loopt deze transitieperiode af. Vanaf 1 juli 2023 worden de aanwijsregels uit verordening (EG) nr. 883/2004 weer op reguliere wijze toegepast.

Oplossing voor de situatie na afloop van de transitieperiode

Na ruim een half jaar van onderhandelen heeft de ad hoc groep telewerken in maart jongstleden een rapport met aanbevelingen opgeleverd. Voor de korte termijn doet de ad hoc groep een aantal voorstellen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen situaties van *structureel* telewerk en situaties van *incidenteel* ofwel tijdelijk telewerk. Lidstaten die structureel telewerk willen faciliteren kunnen dit doen door aan te sluiten bij een multilaterale kaderovereenkomst. Lidstaten kunnen incidenteel telewerk faciliteren door het vastleggen van interpretatieve afspraken over de detacheringsregels uit Verordening 883/2004. Voor de lange termijn concludeert de ad hoc groep dat een wijziging van Verordening 883/2004 nodig is. Dit laatste is een langdurig traject, waarvoor onder meer een impactanalyse vereist is. Het mandaat van de ad hoc groep is verlengd om langetermijnoplossingen met betrekking tot grensoverschrijdend telewerk in kaart te brengen.

⁴ De transitieperiode liep aanvankelijk tot 1 januari 2023 en is – mede op voorspraak van Nederland – verlengd tot 1 juli 2023.

⁵ Een comité van regeringsvertegenwoordigers en de Europese Commissie op het terrein van de coördinatie van de sociale zekerheid voor migrerende werknemers.

Het is aan de lidstaten om de kortetermijnvoorstellen van de ad hoc groep voor 1 juli definitief vorm te geven. Voor Nederland zijn hiervoor de noodzakelijke stappen inmiddels gezet. Zo heb ik op 6 juni 2023 de kaderovereenkomst voor structureel telewerken ondertekend. Het beleid voor tijdelijk telewerk zal naar verwachting nog voor 1 juli in EU-verband worden aangenomen.

Ik heb mij er sinds vorig jaar sterk voor gemaakt om een oplossing te vinden voor het grensoverschrijdend telewerken en ben dan ook zeer verheugd over dit resultaat. Ons land kent veel grenswerkers en is één van de koplopers in hybride werken.⁶ Ik vind het belangrijk dat grenswerkers ook kunnen profiteren van de voordelen van hybride werken. Het bereiken van overeenstemming over de oplossing was geen eenvoudige opgave. Er was maar kort de tijd en de belangen en wensen van verschillende lidstaten liepen uiteen. Nederland heeft een actieve rol gespeeld in het onderhandelingsproces. Ik licht de inhoud van de voorstellen van de ad hoc groep en het vervolgproces hieronder nader toe.

Structureel telewerk in andere EU-lidstaat: multilaterale kaderovereenkomst

Voor structureel telewerken in het woonland heeft de ad hoc groep telewerken een voorstel gedaan voor de tekst van een kaderovereenkomst die lidstaten onderling kunnen afsluiten. Structureel telewerk zien we vooral bij grenswerkers die werken in de lidstaat van de werkgever en daarnaast thuiswerken in het woonland.

Werknemers kunnen op basis van de kaderovereenkomst telewerken in de woonstaat tot 50% van de totale arbeidstijd, zonder dat dit leidt tot een wijziging van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving. Andersom moet er ten minste 50% van de totale arbeidstijd fysiek gewerkt worden in de lidstaat waar de werkgever is gevestigd. Er is, mede op verzoek van Nederland, gekozen voor dit percentage zodat ook parttimers die bijvoorbeeld vier dagen werken de mogelijkheid hebben om in een regelmatig patroon tot twee dagen per week thuis te werken. Tegelijkertijd borgt dit percentage dat de band met de lidstaat waar de werkgever is gevestigd, behouden blijft.

Werknemers of werkgevers die een beroep willen doen op deze Kaderovereenkomst kunnen een aanvraag indienen bij de SVB voor het afsluiten van een zogenaamde artikel 16 overeenkomst. Als werknemer of werkgever geen aanvraag indienen, dan gelden bij telewerk de reguliere aanwijsregels van Verordening 883/2004 (artikel 13).

In de bijlage bij deze brief treft u een toelichting aan op de voorwaarden en de procedures die gelden op basis van de kaderovereenkomst. Daarnaast treft u de tekst van de kaderovereenkomst in de bijlage aan.

Inwerkingtreding kaderovereenkomst

De kaderovereenkomst treedt op 1 juli 2023 in werking tussen de ondertekenende lidstaten. Op het moment van schrijven van deze brief hebben (naast Nederland) Duitsland, Zwitserland, Tsjechië en Liechtenstein de kaderovereenkomst ondertekend.⁷

⁶ Eurofound «The rise in telework: Impact on working conditions and regulations, Publications Office of the European Union, Luxembourg».

⁷ Op deze website worden de ondertekenende lidstaten bekend gemaakt: <https://socialsecurity.belgium.be/en/internationally-active/eu-cross-border-telework-eu>.

Elf andere lidstaten hebben kenbaar gemaakt dat zij de overeenkomst gaan ondertekenen. Dit zijn: België, Luxemburg, Oostenrijk, Slowakije, Ierland, Litouwen, Estland, Noorwegen, Malta, Portugal en Polen. Twee lidstaten hebben meegedeeld dat zij de Kaderovereenkomst willen tekenen, maar dat pas zullen doen nadat hun uitvoeringsinstanties daar klaar voor zijn. Het Verenigd Koninkrijk zal niet aansluiten bij de kaderovereenkomst. De rest van de lidstaten beraadt zich nog.

Tijdelijk telewerk in een andere EU-lidstaat: toepassen detachingsbepaling

Het eindrapport van de ad hoc groep telewerken van maart 2023 bevat de aanbeveling om de aanwijsregel uit de Verordening voor detacheringen⁸ toe te passen op situaties van *tijdelijk* grensoverschrijdend telewerken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan «workcations», waarbij een werknemer die normaal in een lidstaat werkt, afreist naar een andere lidstaat voor een (tijdelijke) combinatie van vakantie en telewerk. Als aan de voorwaarden voor detachering wordt voldaan, blijft volgens het voorstel de socialezekerheidswetgeving van de uitzendende lidstaat van toepassing.⁹

Dit voorstel van de ad hoc groep zal naar verwachting worden aangenomen in een vergadering van de Administratieve Commissie op 21 en 22 juni. Na aanneming geldt dit als beleid van de lidstaten.

Uitvoering kaderovereenkomst

De verwachting is dat werknemers of hun werkgevers in de grensstreek in groten getale een aanvraag zullen indienen bij de SVB. De uitvoering van de kaderovereenkomst stelt de SVB voor een enorme opgave. De SVB moet extra personeel werven, opleiden en inwerken. Daarnaast moet de ICT worden aangepast. De implementatieperiode voor de uitvoering van de kaderovereenkomst is met enkele maanden echter uiterst kort. De SVB heeft aangegeven zeker een jaar nodig te hebben om de kaderovereenkomst te kunnen uitvoeren. Omdat er minder dan een jaar voorbereidingstijd is, is de kaderovereenkomst volgens de SVB onuitvoerbaar. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in de Stand van de uitvoering van december 2022.¹⁰

Het uitstellen van ondertekening van de kaderovereenkomst vind ik echter zeer onwenselijk. Uitstel zou betekenen dat werknemers mogelijk twee keer met een omslag in verzekering worden geconfronteerd: vanaf 1 juli zouden deze werknemers dan onderworpen raken aan de socialezekerheidswetgeving in hun woonland. Op een later moment zouden zij weer onderworpen raken aan de socialezekerheidswetgeving in het werkland.

Ik heb daarom aan de SVB gevraagd om de kaderovereenkomst toch uit te voeren, maar dan in de vorm van een noodscenario.

⁸ Artikel 12 van Verordening 883/2004.

⁹ Op dergelijke situaties blijven de gewone voorwaarden van detachering van toepassing. Er moet bijvoorbeeld sprake zijn van een tijdelijke situatie (maximaal 24 maanden) en de werkende persoon moet verzekerd zijn in de uitzendende lidstaat onmiddellijk voorafgaand aan de detachering. Aanvragen voor een A1-verklaring die de detachering bevestigt, kunnen worden ingediend bij het bevoegde orgaan van de uitzendende lidstaat. In Nederland is dit de SVB.

¹⁰ Brief van 11 januari 2023. Kamerstuk 26 448, nr. 693.

Noodscenario

Het noodscenario houdt in dat werknemers/werkgevers vanaf 1 juli 2023 via een digitaal portaal een aanvraagformulier kunnen downloaden. De SVB toetst of de aanvragers op het formulier hebben aangegeven aan alle voorwaarden van de kaderovereenkomst te voldoen. Dit gebeurt handmatig door medewerkers die nog niet volledig zijn opgeleid. Aanvragen die nader onderzoek vereisen worden op een later tijdstip in behandeling genomen door meer ervaren medewerkers.

Dit noodscenario kent de nodige nadelen en risico's. In de eerste plaats zal de opening van het loket per 1 juli ertoe leiden dat een deel van de aanvragers lang zal moeten wachten op een beslissing. In de tweede plaats is er een risico op een verkeerde verzekeringsvaststelling. Het spreekt voor zich dat dit onwenselijk is. Een late of verkeerde verzekeringsvaststelling brengt onzekerheid mee en kan ook financiële gevolgen hebben. Deze gevolgen kunnen doorwerken naar de uitvoering van ketenpartners van de SVB in Nederland (zoals de Belastingdienst, UWV, het CAK en zorgverzekeraars) en naar de uitvoering door zusterorganen in het buitenland.

De SVB werkt er hard aan om de nadelige effecten en risico's van het noodscenario te beperken. Allereerst is voorlichting van groot belang. In de voorlichting zullen werkgevers en werknemers er bijvoorbeeld op worden gewezen dat een aanvraag voor een artikel 16 overeenkomst per 1 juli 2023 in veel gevallen ook na deze datum kan worden ingediend. In het eerste jaar is de maximale terugwerkende kracht 12 maanden. Als in de periode tussen 1 juli 2023 en de datum van aanvraag (gelegen voor 1 juli 2024) uitsluitend in Nederland premies zijn afgedragen, kan de artikel 16 overeenkomst terugwerken tot 1 juli 2023. Doel hiervan is om een piekbelasting direct na 1 juli te voorkomen. Ook heeft de SVB in veel gevallen mogelijkheden om de gevolgen van foutieve verzekeringsvaststellingen achteraf te beperken. Hier is wel een aantal voorwaarden aan verbonden. Er is bijvoorbeeld instemming nodig van de andere betrokken lidstaat.

Ondanks dat de SVB hard aan het werk is om te anticiperen op aanvragen vanaf 1 juli, is het belangrijk om vast te stellen dat de dienstverlening in het begin zeer beperkt zal zijn. De SVB verwacht vanaf 1 januari 2024 een voorzichtig begin te kunnen maken met het beoordelen van aanvragen op een meer reguliere wijze. Vanaf dat moment kunnen bijvoorbeeld de aanvragen in behandeling worden genomen waarvan eerder is gebleken dat nader onderzoek nodig is. Maar ook dan is het proces nog niet volledig geautomatiseerd en zal de beslissing op een aanvraag langer duren dan gewoonlijk. De SVB streeft ernaar dat vanaf 1 juli 2024 de uitvoering volledig zal zijn ingericht.

2. Fiscaliteit

Systematiek

Als een grenswerker in het ene land woont en werkt voor een werkgever in het andere land, wordt welk land belasting mag heffen, kort gezegd, bepaald door het land waar hij of zij fysiek werkt. Zo wordt dubbele belastingheffing voorkomen. Anders dan voor de sociale zekerheid leidt dit in gevallen waarin in twee landen wordt gewerkt tot een *splitsing* van de belastingheffing tussen woonland en werkland. Afhankelijk van de specifieke situatie kan dit op het vlak van netto-inkomen van grenswerkers zowel voordelig als nadelig uitpakken.

Het kabinet richt zich op een tweetal fiscale maatregelen om thuiswerken door grenswerkers te faciliteren:

- 1) Nederland zou graag een *thuiswerkmaatregel* gericht op grenswerkers opnemen in de bilaterale belastingverdragen. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is een drempelregeling waarbij tot een bepaald aantal dagen thuisgewerkt kan worden zonder verschuiving van het heffingsrecht naar de woonstaat. Daarbij zou Nederland qua percentage, waar mogelijk, het liefst aansluiting zoeken bij de sociale zekerheid.
- 2) Het ontstaan van een zogenoemde *vaste inrichting*¹¹ 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 zou werkgevers door middel van een bilaterale overeenkomst tussen bevoegde autoriteiten graag meer zekerheid bieden over het niet-bestaan van een vaste inrichting van de werkgever in het woonland van de werknemer als gevolg van thuiswerken over de grens.

Aanpak

Nederland wil in de eerste plaats met de directe buurlanden de hiervoor omschreven maatregelen bespreken. Daarnaast zet het kabinet actief in op het aanzwengelen van de discussie in breder internationaal verband op OESO- en EU-niveau en binnen de Benelux. Immers, andere landen, die op hun beurt meer buurlanden hebben dan Nederland, streven naar uniforme oplossing met al hun buurlanden en kijken daarom ook naar ontwikkelingen op OESO of EU-niveau.

Met Duitsland en België zijn dit jaar al meerdere malen overleggen geweest over de bilaterale belastingverdragen. Tot nu toe is daarbij geen overeenstemming bereikt over een aanpassing van de belastingverdragen.

Zoals eerder aangekondigd¹² werken Nederland en België ook aan een verduidelijkende overeenkomst (geen verdragsaanpassing) over het ontstaan van een vaste inrichting als er wordt thuisgewerkt. Naar verwachting kan de drempel die werkgevers nu ervaren om hun medewerkers thuis te laten werken hiermee in veel gevallen worden weggenomen. Nederland zet er daarom op in om deze overeenkomst zo spoedig mogelijk af te ronden.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

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

¹¹ Een duidelijk voorbeeld van een vaste inrichting is een filiaal van een Belgische onderneming in Nederland (zonder dat hiervoor een aparte rechtspersoon is opgericht). Als er sprake is van een vaste inrichting van een buitenlandse werkgever in Nederland, is die werkgever in Nederland belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (voor winsten van de vaste inrichting) en inhoudingsplichtig voor de loonbelasting.

¹² Brief van 8 juli 2022. Kamerstuk 26 834 en 25 883, nr. 56.