

Vergaderjaar 2021–2022

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 54

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2021

Door de COVID-19-crisis (hierna: coronacrisis) hebben veel mensen thuisgewerkt. Thuiswerken is één van de maatregelen die genomen is om de verspreiding van het coronavirus in te dammen. In Nederland, maar ook in onze buurlanden heeft een thuiswerkadvies of -plicht gegolden of geldt dit nog. Om ervoor te zorgen dat de thuiswerkmaatregelen die Nederland, België en Duitsland tijdens de coronacrisis hebben genomen geen onverwachte gevolgen hebben voor mensen die over de grens wonen of werken, heeft Nederland met België en Duitsland overeenkomsten gesloten over de toepassing van de belastingverdragen. Voor de sociale zekerheid heeft Nederland met de andere lidstaten van de Europese Unie («EU-landen») afgesproken dat waar iemand sociaal verzekerd is, niet wijzigt door de thuiswerkmaatregelen. Beide regelingen liepen tot en met 31 december 2021. Inmiddels kan ik namens Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst (hierna: Staatssecretaris van Financiën) melden dat met België en Duitsland overeenstemming is bereikt over een verdere verlenging (tot en met 31 maart 2022) van de overeenkomsten over de behandeling van thuiswerkdagen onder de belastingverdragen. Ook voor de sociale zekerheid geldt dat de afspraken in Europees kader over de behandeling van thuiswerken zijn verlengd (tot en met 30 juni 2022).

Voor de coronacrisis werd al thuisgewerkt en de verwachting is dat er in de toekomst, afhankelijk van de wensen van werkgever en werknemer, vaker sprake zal zijn van hybride werken: een mengvorm van thuiswerken en werken op locatie. De mogelijkheden om hybride te werken zullen per

sector en per organisatie verschillen en het is ook goed voorstelbaar dat hier op verschillende wijze invulling aan wordt gegeven.¹

De Tweede Kamer heeft op meerdere momenten aandacht gevraagd voor hoe de toekomst er uit zal gaan zien nadat de hiervoor genoemde coronagerelateerde regelingen verdwijnen.² De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om samen met de Staatssecretaris van Financiën een langetermijnvisie voor te leggen over de sociale zekerheids- en fiscale regels voor thuiswerken in internationale situaties.³ Met deze brief geef ik mede namens de Staatssecretaris van Financiën invulling aan deze toezegging. Hierna worden de gevolgen van het thuiswerken voor de sociale zekerheid en de fiscaliteit beschreven. De Nederlandse inzet voor de socialezekerheids- en fiscale regels richting de toekomst wordt vervolgens belicht.

Thuiswerken voor grensarbeiders, welke regels gelden nu?

De verwachting over de toename van het thuiswerken, heeft ook geleid tot hernieuwde aandacht voor de gevolgen van thuiswerken voor belasting- en premieheffing in grensoverschrijdende situaties. Daarbij wordt met name aandacht gevraagd voor de positie van grensarbeiders: mensen die wonen in Nederland en werken in één van onze buurlanden of vice versa.

Sociale zekerheid

De aanwysregels van Verordening (EG) nr. 883/2004 (hierna: de Coördinatieverordening) en Verordening (EG) nr. 987/2009 (hierna: de Toepassingsverordening) bepalen welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is. In de aangewezen lidstaat betaalt een persoon zijn premies en kan hij in beginsel een beroep doen op het sociale stelsel.

Een grensarbeider die in een andere lidstaat werkt, is in die lidstaat, zijn werkland, verzekerd. Wanneer de grensarbeider thuis gaat werken, dan is hij werkzaam in twee lidstaten. Werkt hij substantieel in zijn woonland, dat wil zeggen dat hij meer dan 25% van de arbeidstijd in zijn woonland doorbrengt of meer dan 25% van zijn salaris daar verdiend, dan is hij in zijn woonland verzekerd. Werkt hij minder dan 25% in zijn woonland, dan is hij verzekerd in het land waar de werkgever zijn zetel of domicilie heeft.

Vanwege de coronacrisis en de thuiswerkmaatregelen die veel lidstaten hebben genomen, bestond het risico dat mensen door thuis te werken in een andere lidstaat verzekerd zouden raken. Daarom is in Europees verband afgesproken om de sociale zekerheidspositie van werknemers in grensoverschrijdende situaties vast te stellen aan de hand van hun werkpatroon voorafgaand aan de coronacrisis. Concreet betekent dit dat de toepasselijke wetgeving niet wijzigde, indien een persoon omwille van de coronamaatregelen in zijn woonland in plaats van in zijn werkland ging werken. Bij een nieuw dienstverband wordt de toepasselijke wetgeving vastgesteld aan de hand van de plek waar de werkzaamheden worden verricht als er geen coronamaatregelen meer gelden. Deze uitzondering is gemaakt met een beroep op overmacht (*force majeure*) en wordt

¹ In de kamerbrief van 24 september 2021 (Kamerstukken 25 883 en 25 295, nr. 419) betreffende «naar een combinatie van werken op locatie en thuis» zijn een aantal onderzoeken genoemd waaruit blijkt dat werkgevers en werknemers een voorkeur hebben voor een mengvorm van thuiswerken en werken op kantoor of een locatie elders. Uit de TNO NEA-Covid19 meting van maart 2021 volgt dat een kwart van de thuiswerkers grotendeels vanuit huis wil blijven werken en meer dan veertig proces thuiswerken wil combineren met werken op locatie van de werkgever. Ongeveer de helft van de werkgevers denkt dat thuiswerken blijvend is.

² Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3854.

³ Kamerstuk 21 501-31, nr. 620, p. 26 (Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken) en Kamerstuk 26 448, nr. 655, p. 52 en 53.

hieronder het coronabeleid genoemd. De genoemde afspraken in Europees kader over de behandeling van thuiswerken zijn verlengd tot en met 30 juni 2022.

Gevolgen van een ander socialezekerheidsstelsel

Als in plaats van de wetgeving van het werkland de wetgeving van het woonland van toepassing wordt (doordat iemand veel thuiswerkt), kan dat afhankelijk van iemands persoonlijke situatie zowel positief als negatief uitpakken. Deze wijziging kan voor werknemers naast (zowel positieve als negatieve) gevolgen voor het nettoloon tevens zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de wijze waarop zij verzekerd zijn voor bijvoorbeeld werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen. Wat geldt voor het nettoloon van de werknemer geldt ook voor de werkgeverslasten. Wanneer een werknemer als gevolg van thuiswerken sociaal verzekerd is in een andere lidstaat kan dit hogere dan wel lagere lasten voor de werkgever meebrengen. Verder leidt een verschuiving van de sociale verzekering naar een ander land voor werkgevers vaak tot een toename van de administratieve lasten. Door toegenomen thuiswerken zullen werkgevers vaker premies moeten afdragen in een andere lidstaat en te maken krijgen met de aldaar geldende wet- en regelgeving. Dit kan leiden tot situaties waarbij een werkgever er toe kan overgaan het thuiswerken voor grensarbeiders niet toe te staan of besluiten om een arbeidscontract van een grensarbeider niet te verlengen vanwege de administratieve complicaties of hogere premielasten die daarmee verbonden zijn.

Fiscaliteit

De (internationale) fiscale regels wijken af van de aanwijsregels op het gebied van sociale zekerheid. In tegenstelling tot de aanwijsregels voor de sociale zekerheid waarbij maar één stelsel van sociale zekerheid van toepassing is, kan het voorkomen dat meerdere landen belasting mogen heffen. Nederland belast inwoners in beginsel over hun wereldwijde inkomen. Als een inwoner van Nederland (ook) in een ander land werkt (het werkland), zal het werkland op basis van zijn nationale wetgeving vaak ook belasting willen heffen. De door Nederland gesloten bilaterale belastingverdragen verdelen in dit soort situaties het heffingsrecht om dubbele belasting te voorkomen. De Nederlandse belastingverdragen sluiten daarvoor in beginsel aan bij het OESO-modelverdrag. Het werkland mag op grond daarvan belasting heffen voor zover het loon is toe te rekenen aan dagen waarop in het werkland is gewerkt en als er voldoende band met het werkland is.⁴ Voor dagen waarop in het woonland wordt gewerkt, zoals thuiswerkdagen, heeft het woonland het heffingsrecht. Dit betekent dus dat als iemand vier dagen per week op kantoor werkt in de werkstaat en één dag per week thuiswerkt, deze persoon effectief voor vier vijfde deel van zijn inkomen in de werkstaat belast is en één vijfde deel in de woonstaat.⁵ Een belangrijk verschil met het socialezekerheidsrecht is dus dat er doorgaans geen sprake is van een exclusieve toewijzing van heffingsrechten aan één land.

⁴ Er is voldoende binding met de werkstaat als aan één van de volgende drie voorwaarden is voldaan: (i) de werknemer verblijft meer dan 183 dagen in een periode van twaalf maanden in de werkstaat, (ii) de beloning wordt betaald door een werkgever die inwoner is van de werkstaat en (iii) de beloning komt ten laste van een vaste inrichting van de werkgever in de werkstaat.

⁵ Voor zover het werkland belasting mag heffen, verleent het woonland voorkoming van dubbele belasting. Nederland doet dat door middel van een zogenoemde belastingvrijstelling met progressievoorbehoud.

Nederland heeft vanwege de coronacrisis met België en Duitsland overeenkomsten gesloten over de behandeling van thuiswerkdagen onder de belastingverdragen met deze landen. In afwijking van de geldende verdragstekst mogen op basis van deze overeenkomsten dagen waarop wordt thuisgewerkt als gevolg van de coronamaatregelen worden behandeld als dagen gewerkt in het land waar onder normale omstandigheden zou zijn gewerkt. Een belastingplichtige mag ervoor kiezen een beroep te doen op het betreffende belastingverdrag, waardoor het heffingsrecht bij thuiswerken wel naar de woonstaat (thuiswerkstaat) verschuift. De overeenkomsten met België en Duitsland over de behandeling van de thuiswerkdagen zijn verlengd tot en met 31 maart 2022. Als deze overeenkomsten stoppen, dan gelden de verdragsregels op grond waarvan het woonland bij thuiswerkdagen het heffingsrecht heeft.

Gevolgen van een verschuiving van het heffingsrecht

In twee landen werken en belasting betalen kan afhankelijk van de persoonlijke situatie van de grensarbeider zowel voordelig als nadelig uitvallen. Een toename in thuiswerken kan bijvoorbeeld het gevolg hebben dat mensen die wonen in één van onze buurlanden en werken bij een werkgever in Nederland niet meer kunnen worden aangemerkt als kwalificerende buitenlandse belastingplichtige.⁶ Daarnaast kan een andere verdeling van heffingsrechten positieve en negatieve inkomensgevolgen hebben voor een grensarbeider, doordat een (groter) deel van het loon belast wordt op basis van het andere belastingstelsel van de woonstaat. Voor werkgevers zou een verschuiving van het heffingsrecht naar het woonland van grensarbeiders onder omstandigheden tot grotere administratieve lasten kunnen leiden.

Het beter faciliteren van thuiswerk voor grensarbeiders

Vanuit de praktijk bereiken ons signalen dat grensarbeiders en werkgevers zich zorgen maken over de financiële en administratieve gevolgen van meer thuiswerken. De zorg is dat grensarbeiders zullen worden uitgesloten van de mogelijkheid tot thuiswerk en dat werkgevers minder werknemers uit een buurland zullen aannemen. Diverse belangengroepen hebben opgeroepen om te komen tot structurele maatregelen die thuiswerken voor grensarbeiders faciliteren. Eén van de opties die daarbij genoemd wordt, is het continueren van de coronamaatregelen op het vlak van de sociale zekerheid en de fiscaliteit – ook na de coronacrisis.

De maatregelen waarmee tijdelijk wordt afgeweken van de normale regels binnen zowel de sociale zekerheid als de fiscaliteit zijn specifiek genomen in het kader van de coronacrisis. Voor beide rechtsgebieden geldt dat de toepassing van het afwijkende beleid direct is gekoppeld aan de beperkende coronamaatregelen, waardoor deze maatregelen zich niet lenen voor een directe omzetting in een permanente maatregel. Het coronabeleid op het gebied van de sociale zekerheid is gebaseerd op de geest van de Coördinatieverordening en op de situatie van overmacht (*force majeure*) die door de coronacrisis is ontstaan. De grondslag voor het coronabeleid brokkelt af naar mate er geen sprake meer is van een tijdelijke noodsituatie. Bovendien is het coronabeleid afgestemd op afspraken in EU-verband die weinig concreet en niet-bindend zijn. EU-lidstaten zijn in de praktijk dan ook verschillend beleid gaan voeren en er kan onduidelijkheid ontstaan over in welke lidstaat men verzekerd is. Voor de tijdelijke fiscale thuiswerkovereenkomsten met België en

⁶ Iemand die geen inwoner is van Nederland, maar van wie 90% of meer van het inkomen in Nederland wordt belast. Als door thuiswerken het heffingsrecht aan het woonland wordt toegewezen kan het voorkomen dat iemand niet meer aan de genoemde grens van 90% komt.

Duitsland geldt eveneens dat deze zijn gebaseerd op overmacht en dat wordt afgeweken van de geldende (verdrags)regels. Daarnaast wordt in de overeenkomsten aangesloten bij het gebruikelijke arbeidspatroom zonder coronamaatregelen. Voor de lange termijn is dit geen bruikbaar uitgangspunt, omdat het gebruikelijke arbeidspatroom naar verwachting blijvend zal veranderen.

De Nederlandse inzet

Het verdere verloop van de coronacrisis is nog ongewis en dat geldt ook voor hoe werkpatronen zich zullen ontwikkelen. De verwachting is gerechtvaardigd dat thuiswerken een substantiëlere rol gaat spelen. Hiervoor is uiteengezet welke gevolgen dat voor grensarbeiders kan hebben. Gelet op die gevolgen wil het kabinet zich inzetten om negatieve gevolgen van thuiswerken voor de socialezekerheids- en fiscale posities van grensarbeiders weg te nemen of te verminderen. Daarbij past de kanttekening dat door verschillen in nationale wet- en regelgeving er altijd gevallen blijven waarin de belasting- of premiedruk voor een grensarbeider gunstiger of ongunstiger uitvalt in vergelijking met iemand die in hetzelfde land woont en werkt. Daarbij geldt ook dat grensarbeiders altijd te maken zullen hebben met bepaalde administratieve lasten die inherent zijn aan grensoverschrijdend wonen en werken. Niettemin acht het kabinet het wenselijk om thuiswerken voor grensarbeiders beter te faciliteren. Hierna schets ik de mogelijkheden die het kabinet ziet om dit te doen.

Sociale zekerheid

Binnen de EU wordt nagedacht over de toekomst van het thuiswerken en hoe dat mogelijk gefaciliteerd kan worden. Nederland wil hierbij een actieve rol spelen en bijdragen aan de discussies hierover. Omdat onze ideeën over de beste manier om dit te bereiken nog niet uitgekristalliseerd zijn, kan de concrete inzet van Nederland nog wijzigen door nieuwe signalen vanuit het veld, door ideeën vanuit andere lidstaten, of aanbevelingen in het SER-advies over de toekomst van het hybride werken.⁷ Om thuiswerken in grensoverschrijdende situaties gemakkelijker te maken, is de inzet om de aanwijsregels zo aan te passen dat grensarbeiders minder snel in hun woonland verzekerd raken. Een mogelijkheid zou een verruiming van het criterium van substantieel werken in de woonstaat zijn wanneer in twee lidstaten wordt gewerkt. Op dit moment is sprake van substantieel werken in de woonstaat als daar meer dan 25% van de arbeidstijd wordt doorgebracht en/of salaris verkregen. Dit percentage zou bijvoorbeeld kunnen worden verhoogd. Als deze wijziging wordt doorgevoerd voor de complete groep van mensen die werkt in twee lidstaten zal dat echter ongewenste gevolgen kunnen meebrengen. Te denken valt aan de effecten voor mensen werkzaam in het wegvervoer. Vrachtwagenchauffeurs zijn nu vaak nog in hun woonland onderworpen omdat ze daar substantieel (minimaal 25%) werken. Als het percentage stijgt zullen ze vaak onderworpen raken in de lidstaat waar de werkgever is gevestigd of zijn zetel heeft. Doordat niet aangesloten wordt bij de wetgeving van het woon- of werkland maar bij de wetgeving waar de werkgever zijn zetel heeft, wordt het aantrekkelijker voor werkgevers om zich in een lage premielidstaat te vestigen. Om dit soort effecten te voorkomen is het van belang te overwegen om de doelgroep waarvoor de verruiming geldt, te beperken. Dit kan door de verruiming van het criterium van substantieel werken alleen voor thuiswerkers of grensarbeiders te laten gelden. Het resultaat kan ook bereikt worden door bepaalde sectoren (zoals het wegtransport) van de

⁷ Bijlage bij Kamerstukken 25 295 en 25 883, nr. 1172.

verruiming uit te sluiten door sectorspecifieke aanwijsregels in te voeren. Een andere mogelijkheid zou zijn om tot een compleet nieuwe aanwijsregel te komen voor thuiswerken. Vanwege het multilaterale karakter van de Coördinatieverordening ligt het voor de hand om een oplossing voor thuiswerken door grensarbeiders binnen dit kader te vinden. Het is op dit moment echter nog onduidelijk hoe makkelijk een wijziging van de Coördinatieverordening op dit onderwerp kan worden gerealiseerd. Parallel zal daarom met de buurlanden worden verkend of en op welke manier hier (vast) bilaterale afspraken over kunnen worden gemaakt. Daarbij kan ik mij echter voorstellen dat lidstaten graag met al hun buurlanden gelijksoortige afspraken willen maken, waardoor uiteindelijk de afspraken het snelst in EU-verband gerealiseerd kunnen worden.

Fiscaliteit

Tijdens het Algemeen overleg Belasting- en sociale zekerheidspositie van grensarbeiders in maart 2020 heeft de Staatssecretaris van Financiën aangegeven positief te staan tegenover een regeling in de belastingverdragen gericht op thuiswerkdagen van grensarbeiders.⁸ Nederland heeft naar aanleiding daarvan het initiatief genomen om dit onderwerp op de agenda te zetten bij besprekingen met beide buurlanden. Bij besprekingen met buurlanden wil Nederland verkennen of het wenselijk en mogelijk is om de belastingverdragen met de buurlanden zo aan te passen dat een bepaald aantal of percentage thuiswerkdagen geen invloed heeft op de verdeling van heffingsrechten over het inkomen van een grensarbeider. Een grensarbeider die een bepaald aantal dagen per jaar thuiswerkt in zijn woonland, zou dan volledig belast kunnen blijven in het land waar hij werkt. 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. Als de drempel wordt overschreden zou het heffingsrecht over alle werkdagen op de gebruikelijke wijze worden verdeeld. De precieze vormgeving van een thuiswerkregeling is niet eenvoudig en vereist een goede analyse van de voor- en nadelen van een dergelijke regeling voor thuiswerkende grensarbeiders en hun werkgevers. Relevante aandachtspunten zijn onder andere de administratieve gevolgen en inkomensgevolgen voor grensarbeiders, de administratieve gevolgen voor werkgevers en (het voorkomen van) discoördinatie tussen sociale zekerheid en fiscaliteit.⁹ Verder zal moeten worden gezien of een thuiswerkmaatregel leidt tot een (binnen de verdragssystematiek) passende verdeling van heffingsrechten en wat de budgettaire gevolgen voor de verdragspartners zijn.

Aandachtspunten

Bij voornoemde inzet past een tweetal opmerkingen. Allereerst geldt dat Nederland voor het aanpassen van de Coördinatieverordening, het sluiten van bilaterale socialezekerheidsvereenkomsten en het aanpassen van de belastingverdragen afhankelijk is van de bereidheid van andere partijen. In het geval van belastingverdragen en bilaterale sociale zekerheidsverdragen is minstens één partij nodig. In het geval van aanpassingen van de Coördinatieverordening vereist dat een multilateraal akkoord, gelet op het feit dat het om EU-brede afspraken gaat. Deze onderhandelingen zullen tijd kosten. Het is nu nog niet in te schatten of er al nieuwe regels voor thuiswerken gelden op het moment dat de coronagerelateerde afspraken

⁸ Kamerstuk 26 834, nr. 48.

⁹ Er is sprake van discoördinatie als premieheffing in het ene land plaats vindt, maar belastingheffing in het andere land, of deels in beide landen. Belastingheffing en premieheffing sluiten dan niet op elkaar aan, wat kan leiden tot hogere of lagere totale lasten.

ophouden. Ten tweede geldt dat de samenloop tussen fiscale- en socialezekerheidsregels een complicerende factor is. Maatregelen of nieuwe regelgeving binnen het socialezekerheidsdomein kunnen gevolgen hebben voor de positie van grensarbeiders op fiscaal vlak en andersom. Het is naar het oordeel van het kabinet van belang om deze samenloop in het oog te houden bij de uitwerking van nieuwe regels.

Tot slot

Zoals hiervoor aangegeven is dit onderwerp zowel bilateraal als multilateraal volop in beweging. Dit brengt ook mee dat de inzet nog niet uitgekristalliseerd is. Ik zal samen met de Staatssecretaris van Financiën uw Kamer voor het zomerreces informeren over de voortgang van onze gesprekken met buurlanden en binnen de EU.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma