

DE KADEROVEREENKOMST INZAKE GRENSOVERSCHRIJDEND TELEWERK ALS ANTWOORD OP HET TOEGENOMEN BELANG VAN TELEWERK BIJ GREN SARBEIDERS

DOOR | **FREDERIC DE WISPELAERE**¹

| Onderzoeksexpert HIVA, KU LEUVEN

1. INTRODUCTIE

De COVID-19-pandemie heeft een grote impact gehad op hoe we ons werk dienden te organiseren,² en in het bijzonder op de mate dat aan ‘telewerk’³ werd gedaan. Ook post-COVID lijkt telewerk een blijver te zijn. Deze nieuwe realiteit geldt eveneens voor werknemers die in een ander land binnen de Europese Unie (EU) en de EVA (Europese Vrijhandelsassociatie)⁴ als ‘grensarbeider’⁵ werken. Voor grensarbeiders kan een frequent gebruik van telewerk evenwel leiden tot een wijziging van de socialezekerheidswetgeving die op hen van toepassing is. Om deze situatie te remediëren, is recent op Europees niveau een ‘Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk’ afgesloten welke in werking trad op 1 juli 2023 en ondertussen ondertekend is door 19 landen waaronder België en onze omliggende buurlanden Frankrijk,

(1) De auteur dankt Dirk Gillis (onderzoeker HIVA KU Leuven) alsook de twee peer reviewers voor hun opmerkingen bij een eerste versie van deze bijdrage.

(2) Het leidde onder meer tot een vervaging van werk en privé. En het deed o.a. discussies ontstaan omtrent ‘essentiële werknemers en jobs’ en ‘deconnectie’.

(3) Er bestaan verschillende definities en synoniemen van ‘telewerk’. Op de website van de FOD WASO vindt men volgende definitie terug (refererende naar de definitie van telewerk in artikel 23 van de Belgische Wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk en in artikel 2 cao nr. 85 van 9 november 2005 betreffende telewerk, algemeen verbindend verklaard door KB van 13 juni 2006, BS 5 september 2006): “Telewerk is een vorm van organisatie en/of uitvoering van het werk waarin, met gebruikmaking van informatietechnologie in het kader van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden die ook op de bedrijfslocatie van de werkgever zouden kunnen worden uitgevoerd, op regelmatige basis en niet incidenteel buiten die bedrijfslocatie worden uitgevoerd” (<https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsovereenkomsten/bijzondere-arbeidsovereenkomsten/huisarbeid-en-telewerk>). Het is dus niet noodzakelijk zo dat telewerk ‘thuis’ gebeurt. Zo is er het fenomeen van ‘workcation’ waarbij een werknemer voor een bepaalde periode vanuit het buitenland werkt, bijvoorbeeld vanuit een tweede verblijfplaats of vanuit een vakantieoord. Verder wordt bij telewerk veelal verondersteld dat gebruik wordt gemaakt van ‘informatietechnologie’. We zullen zien dat dit ook voor de toepassing van de Kaderovereenkomst van belang is.

(4) De Europese Vrijhandelsassociatie is een samenwerkingsverband tussen Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

(5) Verordening 883/2004 definieert ‘grensarbeider’ als “eenieder die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat maar die woont in een andere lidstaat, waarnaar hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert”.

Nederland, Duitsland en Luxemburg.⁶ Sindsdien kan een verzoek ingediend worden om de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van de zetel of vestigingsplaats van de werkgever toe te passen op voorwaarde dat de telewerkende grensarbeider minder dan 50% van de arbeidstijd telewerkt in het woonland.

Deze bijdrage heeft als doel het potentiële belang van deze kaderovereenkomst te schetsen, dit voornamelijk in het licht van de toename van telewerk bij grensarbeiders. Vooreerst door de referentiegroep, met name het aantal grensarbeiders (zie sectie 2), en in het bijzonder het aantal telewerkende grensarbeiders (zie sectie 3), te kwantificeren. Vervolgens wordt kort ingegaan op het juridisch kader omtrent de coördinatie van socialezekerheidsstelsels in de EU en in het bijzonder op de regels die de bevoegde lidstaat aanduiden indien grensarbeiders aan telewerk doen (zie sectie 4) om daarna in te zoomen op de inhoud van de kaderovereenkomst (zie sectie 5). Over het succes van de kaderovereenkomst, in termen van aanvragen, kan op dit ogenblik nog geen uitspraak gedaan worden. Een aantal redenen zullen de mate waarin de kaderovereenkomst al of niet een succesverhaal wordt bepalen. Een verdere monitoring, dit vanuit een multidisciplinair⁷ oogpunt, dringt zich in elk geval op om zo een zicht te krijgen op het al of niet gebruik ervan, en de mogelijke redenen hiervoor. In de finale sectie (sectie 6) wordt alvast een aanzet gegeven door een aantal indicatoren en databronnen te definiëren welke deze monitoring kunnen faciliteren.

2. DE OMVANG VAN GREN SARBEID BINNEN DE EU/EVA

In 2021 waren er 1,7 miljoen grensarbeiders actief binnen de EU en de EVA (Hassan e.a., 2023).^{8,9,10} Grensarbeid kent evenwel een sterke concentratie in een aantal landen, regio's en sectoren. Zo zijn Frankrijk (424.000 grensarbeiders), Duitsland (213.000)

(6) Het gaat om België, Frankrijk, Nederland, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk, Zwitserland, Polen, Portugal, Spanje, Zweden, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Finland, Kroatië, Malta, Noorwegen en Liechtenstein. Voor een overzicht van de ondertekende staten (zie <https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/grensoverschrijdend-telewerk-de-eu-de-eer-en-zwitserland>).

(7) Zowel binnen de discipline zelf (met name binnen het recht, de invalshoek van het arbeidsrecht, het sociaalzekerheidsrecht en het belastingrecht) als tussen disciplines (de juridische, economische en sociologische invalshoek).

(8) De gerapporteerde cijfers over het aantal grensarbeiders in de EU en de EVA zijn afkomstig van de Europese enquête naar de arbeidskrachten (EAK). Dit betreft een grootschalige sociaaleconomische steekproefenquête bij huishoudens in de EU en de EVA. De voornaamste doelstelling van deze bevraging is de populatie op actieve leeftijd (vanaf 15 jaar) op te delen in drie groepen (nl. werkende personen, werklozen en niet-actieve personen), en over elk van deze categorieën beschrijvende en verklarende gegevens te verstrekken. Deze enquête wordt in alle landen van de EU en de EVA uitgevoerd (alsook in de 'kandidaat-lidstaten') en wordt gecoördineerd door de statistische dienst van de Europese Unie, EUROSTAT.

(9) Voor het bepalen van het aantal grensarbeiders wordt gekeken naar de groep van tewerkgestelde personen die in een ander land dan hun woonland werken. Deze statistische afbakening wijkt dus af van de engere definitie van grensarbeiders die door Verordening 883/2004 is gedefinieerd. Men heeft immers geen zicht op het feit of deze groep van werknemers "dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert". Mogelijks omvat de afbakening via de EAK bovendien ook gedetacheerde werknemers (ook zij werken immers (tijdelijk) in een andere land dan hun werkland).

(10) De gerapporteerde cijfers uit de EAK kunnen mogelijks (sterk) afwijken van de cijfers die nationaal beschikbaar zijn over het aantal grensarbeiders op basis van de beschikbare administratieve data. Bijvoorbeeld voor België wijken deze cijfers af van deze gerapporteerd door het RIZIV (zie voetnoot 12).

en Polen (190.000) de belangrijkste¹¹ landen van herkomst (versta ‘woonlanden’) van de grensarbeiders, terwijl Duitsland (378.000), Zwitserland (345.000) en Luxemburg (212.000) de belangrijkste landen van bestemming (versta ‘werklanden’) zijn. België telt eveneens een aanzienlijk aantal uitgaande grensarbeiders (121.000), voornamelijk werkzaam in Luxemburg en Nederland, alsook inkomende grensarbeiders (101.000), voornamelijk woonachtig in Frankrijk.¹² De regio’s binnen de EU/EVA met de meeste grensarbeiders zijn: de ‘Boven-Rijn en Alpenregio’ (grensregio’s tussen Frankrijk, Duitsland, Italië en Zwitserland) (25% van alle grensarbeiders); de ‘Grottere regio’ (grensregio’s tussen Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg) (23% van alle grensarbeiders); de ‘Drielandenregio’ (grensregio’s tussen Duitsland, Polen en Tsjechië) (12% van alle grensarbeiders); de ‘Maas-Rijnregio’ (grensregio’s tussen Duitsland, België en Nederland) (8% van alle grensarbeiders) en de ‘Centroppe regio’ (grensregio’s tussen Hongarije, Oostenrijk, Tsjechië en Slowakije) (5% van alle grensarbeiders). De tien belangrijkste bilaterale stromen van grensarbeiders gaan van Frankrijk naar Zwitserland (210.000), van Frankrijk naar Luxemburg (111.000), van Polen naar Duitsland (111.000), van Italië naar Zwitserland (76.000), van Frankrijk naar België (57.000), van Duitsland naar Zwitserland (52.000), van Duitsland naar Luxemburg (51.000), van België naar Luxemburg (48.000), van Hongarije naar Oostenrijk (46.000) en van Tsjechië naar Duitsland (45.000). Grensarbeiders worden hoofdzakelijk tewerkgesteld in arbeidsintensieve sectoren zoals de industrie en de bouwsector. Deze sectorale verdeling van grensarbeiders is zeker niet triviaal. Het is immers een eerste indicatie van welke groep van grensarbeiders meer/minder de mogelijkheid heeft om te telewerken.¹³ Ten slotte dient opgemerkt te worden dat grensarbeiders over het algemeen slechts een klein deel uitmaken van de totale tewerkstelling in het werkland (voor de EU gaat het om minder dan 1%). Twee uitzonderingen vallen hierbij op: Zwitserland waar zij ongeveer 8% van de binnenlandse tewerkstelling uitmaken, en Luxemburg waar zij bijna de helft van de binnenlandse tewerkstelling uitmaken.

3. DE EVOLUTIE VAN HET AANTAL TELEWERKENDE GRENSARBEIDERS IN DE EU VOOR, TIJDENS EN NA DE COVID-19-PANDEMIE

In deze sectie wordt dieper ingegaan op de omvang en evolutie van telewerk, dit zowel voor de totale groep van tewerkgestelden in de EU (sectie 3.1), alsook specifiek voor de groep van grensarbeiders (sectie 3.2).¹⁴ Voor deze bijdrage is vooral de evolutie van telewerk bij grensarbeiders relevant. Het is echter nuttig om deze ook te vergelijken met de evolutie voor de totale groep van tewerkgestelden. Zo kunnen verschillen tussen beide groepen, zowel in omvang als in evolutie, zich omwille van diverse redenen (bv. verschillen in de sectorale spreiding van de referentiegroep) voordoen. De (on)mogelijkheid om aan telewerk te doen op basis van het bestaande juridische kader, gedefinieerd op microniveau (op het niveau van de onderneming via een ‘telewerk-

(11) In termen van aantallen.

(12) Het aantal inkomende en uitgaande grensarbeiders voor België ligt beduidend lager op basis van de cijfers gerapporteerd door het RIZIV. Op 30 juni 2022 ging het respectievelijk om 87.800 uitgaande grensarbeiders en 52.500 inkomende grensarbeiders (zie https://www.riziv.fgov.be/SiteCollectionDocuments/statistieken_grensarbeiders_2022.pdf).

(13) Data opgedeeld naar beroep zou nog beter zijn.

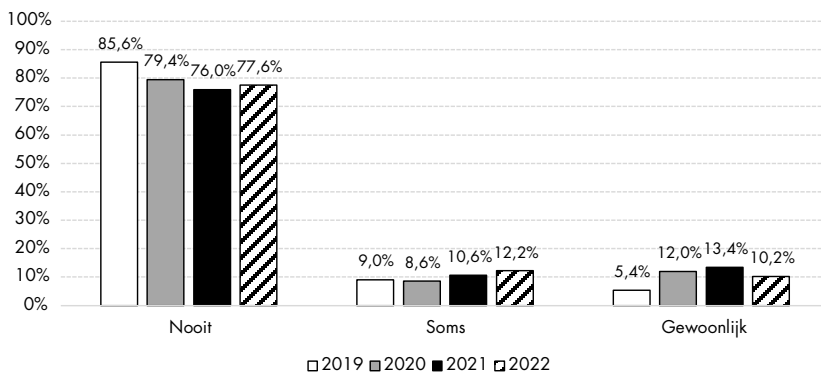
(14) Zie ook De Wispelaere 2022a; 2022b.

policy’) maar evenzeer op macroniveau (op nationaal, Europees en zelfs internationaal niveau) kan zo een reden zijn.

3.1. EVOLUTIE VAN TELEWERK IN DE EU

Omwille van de COVID-19-pandemie heeft zich de voorbije jaren een sterke toename voorgedaan van telewerk.¹⁵ Waar in 2019 (pre-COVID) ongeveer 86% van de tewerkgestelde bevolking in de EU nooit aan telewerk deed, daalde dit percentage tot 79% in 2020 en zelfs tot 76% in 2021 (Figuur 1).¹⁶ Tegelijk steeg het percentage van tewerkgestelden die gewoonlijk telewerken van slechts 5% in 2019 tot 13% in 2021. Ten slotte is de groep die soms telewerkt over deze periode relatief stabiel gebleven. Het maakt dat in 2021 ongeveer één op vier van de tewerkgestelde bevolking in de EU soms of gewoonlijk aan telewerk deed. Dit is een aanzienlijk hoog percentage maar het toont tegelijk aan dat de overgrote meerderheid van de tewerkgestelde bevolking in de EU nooit aan telewerk doet. Bovendien is het belang van telewerk beperkt afgenomen in 2022. Al is post-COVID het percentage van tewerkgestelden in de EU die gewoonlijk telewerken wel bijna verdubbeld t.o.v. pre-COVID.

FIGUUR 1: EVOLUTIE VAN DE MATE VAN TELEWERK DOOR DE TEWERKGESTELDE BEVOLKING IN DE EU, 2019-2022



Bron: EUROSTAT [lfsa_ehomp].

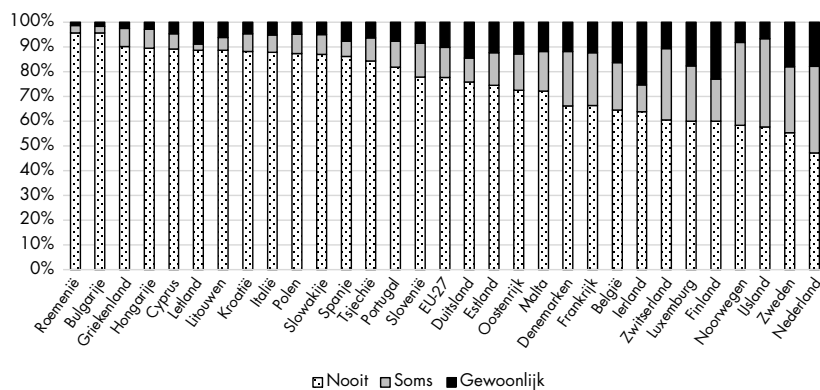
Daarnaast doen zich grote verschillen voor tussen landen, zowel naar de frequentie van telewerk als naar de evolutie ervan tussen 2019 en 2022. In dat opzicht is het

(15) De gerapporteerde cijfers over telewerk zijn eveneens afkomstig van de Europese enquête naar de arbeidskrachten (EAK). Merk hierbij op dat in de bevraging niet de term ‘teleworking’ wordt gehanteerd maar wel ‘working from home’. Beide termen hebben een sterke overlap maar hebben zeker ook verschillen.

(16) In de EAK wordt gevraagd naar de frequentie van telewerk door volgende mogelijke antwoorden aan te bieden: ‘never’, ‘sometimes’, en ‘usually’. Deze antwoordcategorieën zijn voor de analyse van de mate van telewerk door grensarbeiders onvoldoende concreet. Idealiter vroeg de EAK naar het percentage van telewerk tijdens de volledige wettelijke arbeidstijd. Ging het hier bv. om minder dan 25%, tussen 25% en minder dan 50%, of om meer dan 50% van de arbeidstijd.

gemiddelde percentage voor de EU-27 zoals gerapporteerd in Figuur 1 weinig zeggend. Zo wordt in landen zoals Roemenië en Bulgarije nauwelijks aan telewerk gedaan (minder dan 5% van de tewerkgestelden doet er soms of gewoonlijk aan telewerk).¹⁷ Dit terwijl telewerk in landen zoals Nederland, Zweden, IJsland, Noorwegen, Finland, Luxemburg en Zwitserland heel populair is (meer dan 40% van de tewerkgestelden doet er soms of gewoonlijk aan telewerk). Ook in België is telewerk populair. In 2022 deed 16% van de tewerkgestelden in België gewoonlijk en 19% soms aan telewerk. Deze percentages zijn beduidend hoger dan deze voor het EU-gemiddelde (respectievelijk 10% en 12%).

FIGUUR 2: MATE VAN TELEWERK DOOR DE TEWERKGESTELDE BEVOLKING IN DE EU/EVA, NAAR LAND, 2022



Bron: EUROSTAT [lfsa_ehomp].

Wat betreft telewerk doen zich niet alleen sterke verschillen voor tussen landen maar ook tussen sectoren.¹⁸ Op basis van data voor 2022 bleek dat telewerk nauwelijks of veel minder voorkomt in de horeca, de transportsector, de bouwsector, groot- en detailhandel en in de industrie. Dit in tegenstelling tot sectoren zoals ‘informatie en communicatie’, ‘vrije beroepen en wetenschappelijke activiteiten’, ‘financiële activiteiten en verzekeringen’, ‘exploitatie van en handel in onroerend goed’ waar een hoog percentage van de tewerkgestelden soms of gewoonlijk aan telewerk doet.

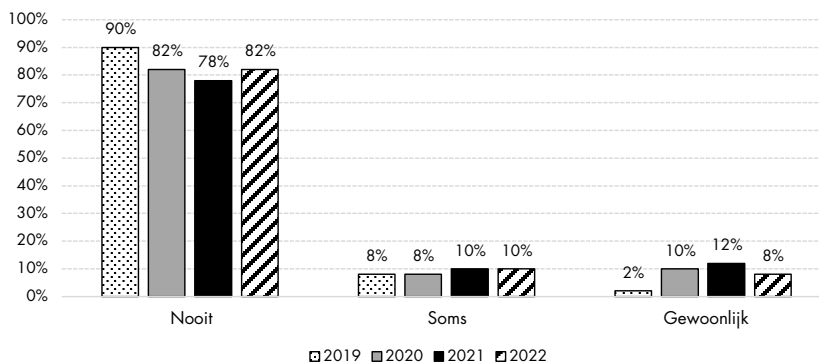
(17) De verschillen in opdeling naar primaire, secundaire en tertiaire sector is wellicht de belangrijkste verklaring voor de verschillen tussen landen. Hoe groter de primaire sector hoe kleiner de kans dat aan telewerk zal worden gedaan.

(18) De aard van het werk (versta beroep – bv. op basis van de ISCO-code) is wellicht een betere parameter om de kans dat aan telewerk wordt gedaan in te schatten (zie ook Hartung, 2022). De data uit de EAK zijn echter onvoldoende robuust om deze te rapporteren.

3.2. EVOLUTIE VAN TELEWERK BIJ GRENSARBEIDERS IN DE EU

Een soortgelijke oefening kan gemaakt worden voor de groep van grensarbeiders. Ook hier wordt vastgesteld dat telewerk tijdens de periode pre-COVID slechts voor een beperkte groep van grensarbeiders aan de orde was en gestaag is toegenomen tijdens en na de COVID-19-pandemie. In 2019 deed immers 90% van de grensarbeiders in de EU nooit aan telewerk. Dit percentage daalde vervolgens tot 78% in 2021 (Figuur 3). Tegelijk deed zich tussen 2019 en 2021 een sterke groei voor van het aantal grensarbeiders die gewoonlijk telewerkten, namelijk van slechts 2% in 2019 naar 12% in 2021. Ten slotte deed zich in 2022 ook voor grensarbeid een kleine correctie voor wat betreft de populariteit van telewerk. Op basis van de beschikbare data kan gesteld worden dat ongeveer 20% van de grensarbeiders in de EU soms of gewoonlijk telewerken.

FIGUUR 3: EVOLUTIE VAN DE MATE VAN TELEWERK DOOR GRENSARBEIDERS IN DE EU, 2019-2022

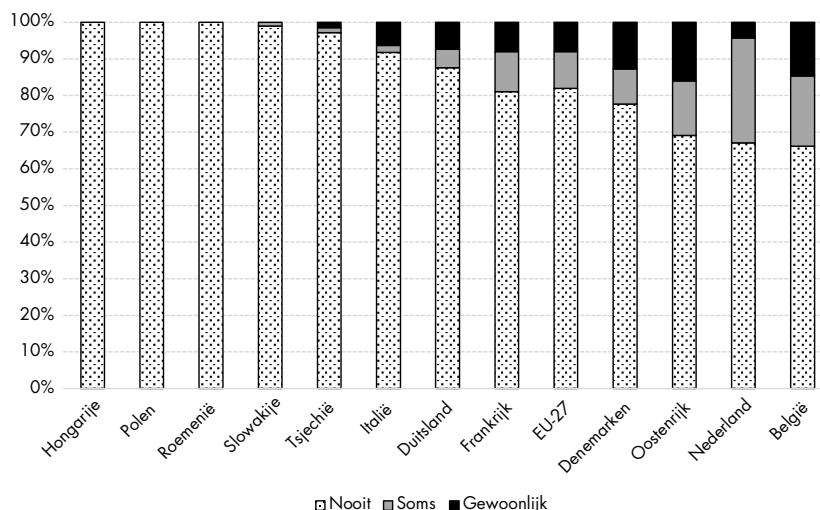


Bron: Eigen berekeningen op basis van data EUROSTAT – EAK.

De gerapporteerde percentages omtrent telewerk bij grensarbeiders in de EU verschillen op een aantal punten t.o.v. de totale groep van tewerkgestelden in de EU. Zo lag het percentage telewerkende werknemers binnen de groep grensarbeiders oorspronkelijk lager t.o.v. de totale groep tewerkgestelden in de EU (voor 2019: 10% t.o.v. 14%) maar toont deze groep wel een sterkere toename (2021 t.o.v. 2019: + 12 procentpunt t.o.v. + 9.6 procentpunt). Op basis van de recentste cijfers voor 2022 blijkt dat 82% van de grensarbeiders nooit telewerkt. Telewerk is dus bij grensarbeid iets minder populair t.o.v. de totale groep van tewerkgestelden in de EU (77,6% doet nooit aan telewerk). Een mogelijke verklaring voor dit verschil is de sectorale verdeling. Zoals we reeds zagen, zijn grensarbeiders immers ‘oververtegenwoordigd’ in sectoren waar minder aan telewerk wordt gedaan.

Zoals blijkt uit Figuur 4, doen zich ook voor de groep van grensarbeiders sterke verschillen voor tussen landen voor wat betreft de mate van telewerk.¹⁹ Zo blijkt meer dan 30% van de grensarbeiders die woonachtig zijn in België, Nederland of Oostenrijk te telewerken. Grensarbeiders woonachtig in Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië blijken dan weer weinig tot nooit te telewerken. Wat verder opvalt, is dat grensarbeiders woonachtig in België beduidend meer telewerken t.o.v. het EU-gemiddelde (34% t.o.v. 18%). Telewerk was bij Belgische grensarbeiders bovendien al relatief goed ingeburgerd vóór de COVID-19-pandemie. Pre-COVID deed immers reeds ongeveer 22% van de grensarbeiders woonachtig in België soms (18%) of gewoonlijk (4%) aan telewerk.

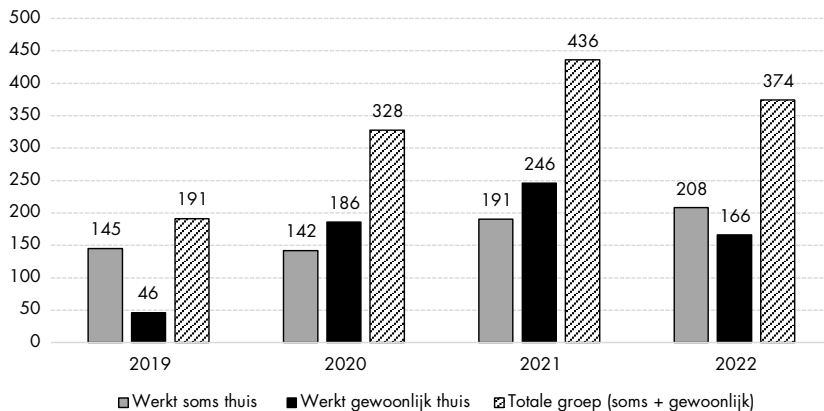
FIGUUR 4: RAMING VAN DE MATE VAN TELEWERK DOOR GRENSARBEIDERS, NAAR WOONLAND, 2022



Bron: Eigen berekeningen op basis van data EUROSTAT – EAK.

Ten slotte is het nuttig, ook voor de verdere analyses in deze bijdrage, om een inschatting te maken van de groep van telewerkende grensarbeiders in de EU in absolute aantallen. Het laat immers toe om de groep van grensarbeiders te ramen die omwille van telewerk mogelijks met een wijziging van de socialezekerheidswetgeving wordt geconfronteerd. In Figuur 5 worden deze absolute aantallen weergegeven voor de periode tussen 2019 en 2022. Naar schatting 374.000 grensarbeiders werkten in 2022 soms of gewoonlijk thuis. Het ging hierbij om 208.000 grensarbeiders die soms aan telewerk deden en 166.000 grensarbeiders die gewoonlijk aan telewerk deden. Tussen 2019 en 2022 is de groep van telewerkende grensarbeiders naar schatting met 183.000 personen toegenomen, waarvan 120.000 personen die gewoonlijk telewerken.

(19) Een aantal landen zijn niet opgenomen in Figuur 4 omdat de beschikbare cijfers voor deze landen onvoldoende betrouwbaar zijn. Bovendien dienen de percentages die gerapporteerd worden in Figuur 4 als een raming gelezen te worden.

FIGUUR 5: RAMING VAN HET AANTAL TELEWERKENDE GREN SARBEIDERS IN DE EU, IN DUIZENDEN, 2019-2022

Bron: Eigen berekeningen op basis van data EUROSTAT – EAK.

4. DE NOOD AAN EEN AANPASSING VAN DE HUIDIGE EUROPESE REGELGEVING

4.1. DE AANWIJSREGELS VOOR WAT BETREFT WERKEN IN MEERDERE LIDSTATEN

Op Europees niveau zijn aanwijsregels bepaald voor wat betreft de coördinatie van socialezekerheidsstelsels wanneer men zich binnen de EU en EVA verplaatst (zie Verordeningen 883/2004 en 987/2009, respectievelijk de Basis- en Toepassingsverordening genoemd).^{20,21,22} In geval van tewerkstelling wordt in principe het 'werklandbeginsel' gehanteerd. De betrokken werknemer zal hierbij onderworpen worden aan de socialezekerheidswetgeving van het werkland. Een grensarbeider die in België woont en uitsluitend in Luxemburg wordt tewerkgesteld zal dus onder de Luxemburgse sociale zekerheid vallen.

Op dit principe bestaan wel een aantal uitzonderingen, zoals bij intra-EU-detachering alsook bij het werken in twee of meerdere lidstaten. Voor grensarbeiders die aan telewerk doen, zijn deze twee uitzonderingsvormen van belang. Zij werken immers niet uitsluitend in hun werkland, maar door telewerk ook occasioneel of structureel

(20) Basisverordening 883/2004 van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Toepassingsverordening 987/2009 van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

(21) Zie zeker ook Verschueren, 2022a; 2022b.

(22) In het BTSZ zijn de voorbije jaren regelmatig bijdragen gepubliceerd die ingaan op de toepassing van de Verordening betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. Zie o.a. Editie 1/2019 met verschillende bijdragen naar aanleiding van 60 jaar coördinatie van socialezekerheidsstelsels: Editie 2/2019.

in hun woonland.²³ Het uitgangspunt bij het werken in meerdere lidstaten, dit door toepassing van artikel 13 van de Basisverordening, is dat wanneer een werknemer een ‘*substantieel gedeelte*’ van de werkzaamheden verricht in de lidstaat waar deze werknemer woont, de socialezekerheidswetgeving van het woonland van toepassing is. Een aandeel van minder van 25% is hierbij een indicatie²⁴ dat er geen substantieel gedeelte van de werkzaamheden in de woonlidstaat wordt verricht.²⁵ Voor grensarbeiders die voltijds worden tewerkgesteld, komt deze bepaling erop neer dat zij één volledige dag in de week kunnen telewerken zonder dat dit een impact heeft op de bevoegde lidstaat voor wat betreft hun sociale zekerheid. Halftijds tewerkgestelde grensarbeiders verkeren bij strikte toepassing van deze regels dus niet in de mogelijkheid om een volledige dag te telewerken zonder dat dit een wijziging van de bevoegde lidstaat met zich zou meebringen.

De toepassing van de aanwijzeregels zoals gedefinieerd onder artikel 13 impliceert dus dat voor grenswerkers die 25% of meer van hun arbeidstijd van thuis uit werken, de socialezekerheidswetgeving van de woonstaat dient toegepast te worden. Deze realiteit heeft belangrijke gevolgen (versta kosten en baten) voor de betrokken economische actoren (de betrokken grensarbeider, zijn of haar werkgever, de werkstaat en de woonstaat).²⁶

Zo zal het nettoloon van de grensarbeider niet langer hetzelfde zijn aangezien werknemersbijdragen veelal verschillen tussen de woon- en werkstaat. Ook zal hij/zij vanaf dat moment sociale rechten opbouwen in de woonstaat. Opnieuw kunnen zich sterke verschillen voordoen t.o.v. de werkstaat, o.m. wat de opbouw van pensioenen betreft. Bovendien zal de betrokkene geen beroep meer kunnen doen op de bepalingen die specifiek van toepassing zijn op grensarbeiders.²⁷

De betrokken werkgever zal door deze wijziging werkgeversbijdragen moeten betalen in de woonstaat van de betrokken grensarbeider, wat tot een complexere administratieve situatie kan leiden. Bovendien zal de totale loonkost wijzigen aangezien ook de

(23) Het verschil tussen *occasioneel* versus *structureel* in een andere lidstaat werken is van belang bij het onderscheiden van detachering (artikel 12) versus werken in twee of meerdere lidstaten (artikel 13). In deze bijdrage wordt ervan uitgegaan dat telewerk structureel van aard is en onder de toepassing van artikel 13 van de Basisverordening valt. Telewerk in een andere lidstaat dat tijdelijk of ad hoc van aard is zal onder de detacheringbepalingen (artikel 12 van de Basisverordening) vallen.

(24) Het betreft dus een ‘indicatie’. De vraag stelt zich of elke bevoegde administratie deze indicatie nauwgezet berekend en dus toepast. Zie ook Verschuieren (2022a): “Wel kan het in de praktijk soms moeilijk zijn om de 25%-drempel toe te passen. De criteria die in artikel 14 lid 8 Verordening (EG) 987/2009 en in de Praktische Gids worden gehanteerd, laten heel wat ruimte voor interpretatie en rechtsonzekerheid hierover.”

(25) Artikel 14 lid 8 Verordening 987/2009 preciseert hierover dat een kwantitatief substantieel deel van alle werkzaamheden in de woonstaat wordt verricht, zonder dat het hierbij noodzakelijkerwijs om het grootste deel van deze werkzaamheden hoeft te gaan.

(26) Berekeningen door Weerepas e.a. (2021) laten een wisselend beeld zien voor wat betreft het netto-inkomen voor de werknemer alsook voor wat betreft de loonkosten voor de werkgever. Het kan zowel negatief als positief uitpakken. Voor een overzicht van mogelijke implicaties zie ook Verschuieren (2022a) alsook Hein (2022).

(27) Bijvoorbeeld, een Belgische grensarbeider tewerkgesteld in Nederland heeft het recht om zowel in Nederland als in België een beroep te doen op geneeskundige hulp (zgn. keuzerecht).

werkgeversbijdragen in de woonstaat van de grensarbeider veelal verschillen van deze van de werkstaat.

Ten slotte heeft dit ook een impact op de inkomsten en uitgaven voor de sociale zekerheid in de woon- en werkstaat. De werkstaat van de grensarbeider zal hierbij de inkomsten uit socialezekerheidsbijdragen zien dalen, maar dus ook de uitgaven. Dit terwijl in de woonstaat van de grensarbeider zich het tegenovergestelde zal voordoen. Zeker voor landen met een groot aantal inkomende grensarbeiders, zoals Luxemburg, kan dit grote financiële gevolgen hebben voor de ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen.

Dit alles toont aan dat de kosten en baten voor de betrokken economische actoren, maar ook binnen elke actor (bv. tussen grensarbeiders of landen onderling) sterk kunnen verschillen, veelal afhankelijk van de specifieke situatie van de grensarbeider. Dit betreft een onzekere situatie, welke de betrokken economische actoren veelal willen vermijden. Dergelijke situatie deed zich evenwel voor tijdens de COVID-19-pandemie en vroeg dus om een oplossing.

4.2. HET OPSCHORTEN VAN DE TOEPASSING ERVAN TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE

De beperkende maatregelen die werden genomen tijdens de COVID-19-pandemie hadden een sterke invloed op de plaats waar de tewerkstelling verricht kon worden. Het verplichtte een grote groep van tewerkgestelden om thuis te werken via telewerk. Dat was ook het geval voor grensarbeiders. Door deze wijziging van de werkplek zou bij een normale toepassing van de aanwijsregels ook de op hen toepasselijke socialezekerheidswetgeving veranderen. In een Mededeling van de Europese Commissie van 30 maart 2020 werd hieromtrent het volgende gesteld:²⁸ *“In situaties die kunnen leiden tot een wijziging in de lidstaat van verzekering van de werknemer, moeten de lidstaten gebruikmaken van de in artikel 16 van Verordening (EG) nr. 883/2004²⁹ vastgestelde uitzondering om de socialezekerheidsdekking van de betrokken werknemer ongewijzigd te laten. Om een dergelijke uitzondering aan te vragen, moet de werkgever een verzoek indienen bij de lidstaat aan de wetgeving waarvan de werknemer wenst onderworpen te worden.”*^{30,31} Verscheidene lidstaten, waaronder België, besloten evenwel unilateraal of in overleg met één of meer andere lidstaten dat de verplichting tot telewerken in

(28) Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19 (2020/C 102 I/03) – zie punt 8.

(29) Artikel 16 (1) Basisverordening stelt het volgende: “Twee of meer lidstaten, de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten of de door deze autoriteiten aangewezen instellingen kunnen in onderlinge overeenstemming in het belang van bepaalde personen of groepen personen, uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15 vaststellen.” Deze wettelijke basis was ook van belang bij het bepalen van de Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk.

(30) Voor een overzicht van het beleid dat werd gevolgd door landen zie ELA, 2021.

(31) Toch heeft de toename van telewerken door grensarbeiders niet geleid tot een massale aanvraag van een A1-verklaring (= een bewijs dat de werknemer in het land dat deze verklaring toekent sociaal verzekerd blijft ondanks dat men occasioneel of structureel in een andere lidstaat werkt) onder artikel 16 (De Wispelaere e.a., 2021). Ook al steeg in Duitsland, Ierland, Letland, Litouwen, Roemenië en Slovenië het aantal op grond van artikel 16 afgegeven A1-verklaringen aanzienlijk, toch werden er in totaal slechts ongeveer 18.400 A1-verklaringen afgegeven op grond van artikel 16. Dit is lager dan het totaal voor 2019 (18.995 A1-verklaringen).

de lidstaat van de woonplaats niet zou leiden tot een wijziging van de toepasselijke wetgeving. Bovendien werd in juni 2020 door de ‘Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’³² richtsnoeren goedgekeurd over de wetgeving die van toepassing was op telewerk in een transnationale context (AC 074/20). Hierin werd aanbevolen dat telewerk in een andere lidstaat dan de lidstaat van tewerkstelling, als gevolg van COVID-19, niet mocht leiden tot een wijziging van de toepasselijke wetgeving.³³ Tijdens de vergadering van de Administratieve Commissie in juni 2022 bereikten de lidstaten een overeenstemming over een nieuwe leidraad waarin de passende interpretatie van de voor telewerk relevante socialezekerheidsbepalingen werden uiteengezet.³⁴ De nationale bevoegde administraties hadden vervolgens tot 31 december 2022 (verlengd tot 30 juni 2023) de tijd om de situatie van de werknemers aan de hand van die interpretatie te beoordelen en tijdens deze ‘overgangperiode’ mocht er geen verandering komen in de socialezekerheidswetgeving die van toepassing was op grensarbeiders. Ook gaf de Administratieve Commissie een ‘ad-hocwerkgroep’ de opdracht om na te denken over de aanzienlijke toename van telewerken sinds de COVID-19-pandemie, en meer in het bijzonder over de gevolgen van de toepassing van de aanwijsregels bij het vervallen van de opschortende maatregelen omtrent de toepassing van de aanwijsregels bij telewerk in een transnationale context (en dus geleid heeft tot een Kaderovereenkomst – zie sectie 5) (zie ook De Pauw, 2023). Zoals aangegeven, kan onder de huidige aanwijsregels immers slechts 1 dag aan telewerk gedaan worden door een voltijds tewerkgestelde grensarbeider zonder dat dit gevolgen heeft op de toepasselijke socialezekerheidswetgeving. Dit terwijl telewerk ondertussen sterk ingeburgerd is binnen ondernemingen en dat een grote groep van werknemers twee of zelfs meer dagen telewerken (veelal ook afhankelijk van afspraken op ondernemingsniveau omtrent telewerk). In ondernemingen waarin zowel ‘lokale’ werknemers als grensarbeiders tewerkgesteld worden, doet zich dus de realiteit voor dat aparte interne regels omtrent telewerk bepaald moeten worden afhankelijk van de woonplaats van de werknemer.

(32) ‘De Administratieve Commissie voor de coördinatie van socialezekerheidsstelsels’ is opgericht door de Europese Commissie en samengesteld uit vertegenwoordigers van elk van de 32 landen waarop deze regels van toepassing zijn, namelijk de 27 lidstaten van de EU, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Zwitserland en ten slotte het Verenigd Koninkrijk. Voor meer informatie zie <https://socialsecurity.belgium.be/nl/internationaal-actief/administratieve-commissie-voor-de-coördinatie-van-de-socialezekerheidssystemen>

(33) Bovendien werd gesteld dat *“in geval van COVID-19 telewerken, ... het aanvragen en afgeven van een PD A1 alleen nodig is in geval van een expliciet verzoek van een bevoegd orgaan, met inbegrip van organen in de lidstaat van telewerk.”*

(34) Men kon immers moeilijk de toepassing van de aanwijsregels blijven ‘bevriezen’ omwille van de COVID-19-pandemie. Het ‘nieuwe normaal’ op dat moment was immers meer telewerk, ook bij grensarbeiders. Een vaststelling die men moeilijk kon negeren.

5. DE KADEROVEREENKOMST INZAKE GRENSOVERSCHRIJDEND TELEWERK

De ‘Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk’^{35,36} die op 1 juli in werking trad is het resultaat van besprekingen en werkzaamheden in deze ad-hocwerkgroep binnen de Administratieve Commissie.^{37,38} Deze Kaderovereenkomst vergemakkelijkt, tussen de ondertekende staten, het sluiten van individuele afwijkingen ten behoeve van een categorie telewerkers in loondienst, met name grensarbeiders, en hun werkgever(s), mits dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan.³⁹ Er kan een verzoek (het betreft dus een keuze: een zogenaamde ‘opt-in’)⁴⁰ worden ingediend om de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van de zetel of vestigingsplaats van de werkgever op een werknemer toe te passen indien:

- de woonstaat van deze werknemer een andere is dan de staat van de zetel of vestigingsplaats van zijn/haar werkgever, en;
- zijn/haar grensoverschrijdende telewerk in de woonstaat minder dan 50% van de totale arbeidstijd bedraagt, en;
- hij/zij samen met de werkgever in onderling overleg een aanvraag indient.

De socialezekerheidswetgeving van het werkland blijft dus van toepassing op voorwaarde dat de grensarbeider minder dan 50% van de arbeidstijd telewerkt in de woonstaat. Dit betreft dus een verdubbeling van het toegestane telewerk ten opzichte van de ‘normale’ aanwijsregels. Merk op dat er geen nood is om een verzoek tot toepassing van de Kaderovereenkomst in te dienen wanneer minder dan 25% van de arbeidstijd aan telewerk wordt gedaan. In dat geval zullen de normale aanwijsregels van de Verordening van toepassing zijn, met verdere toepassing van de

(35) Gesloten op basis van de toepassing van Artikel 16(1) van de Basisverordening.

(36) Voor de tekst van de Kaderovereenkomst (enkel beschikbaar in het Engels) zie https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/framework_agreement_on_cross-border_telework.pdf; voor een verdere toelichting van deze tekst (enkel beschikbaar in het Engels) zie https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/explanatory_memoirandum_to_the_framework_agreement.pdf

(37) Het mandaat van deze werkgroep betrof: 1) het omschrijven van het begrip ‘telewerk’, 2) een uniforme interpretatie van de aanwijsregels bepalen, 3) voorstellen omtrent specifieke aanwijsregel via een modelkaderakkoord Artikel 16 definiëren. De werkgroep bestond uit 42 experten uit 20 Staten (incl. Zwitserland, Liechtenstein en het VK). De activiteiten van de werkgroep vingen aan in september 2022. Een eindrapport werd in maart 2023 besproken in de Administratieve Commissie. De opdracht van de werkgroep is evenwel verlengd tot 31 december 2024 om permanente oplossingen te onderzoeken (die dus een wijziging van de Verordeningen inhouden).

(38) Expert van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) speelden een prominente rol in deze werkgroep, onder andere als rapporteur (voorzitter en redacteur van de teksten) en als voorzitter van de subgroep die de Kaderovereenkomst voorbereid heeft (zie ook De Pauw, 2023).

(39) Op 26 juni 2023 werd door de RSZ een infosessie over deze Kaderovereenkomst georganiseerd. Zie https://content.eraanova.fgov.be/smals/ONSS_RSZ/Working_in_Belgium/Telewerk_kaderakkoord_presentatie_RSZ.pdf. Voor meer informatie over de Kaderovereenkomst wordt dan ook naar deze presentatie verwezen, niet in het minst omdat deze ook een aantal cases ter bespreking bevat. Ook worden nog een aantal bijkomende voorwaarden vermeld en verduidelijkingen gegeven: bv. in dienst zijn van één werkgever (of meerdere in hetzelfde land) en geen bijkomende werkzaamheden uitvoeren (als werknemer, zelfstandige of ambtenaar); het telewerk moet digitaal zijn, met andere woorden met IT-materiaal en verbinding.

(40) Het kan immers zijn dat de grensarbeider liever de aanwijsregels zoals gedefinieerd in artikel 13 laat toepassen, waardoor hij of zij bij 25% of meer telewerk van de totale arbeidstijd, onder het socialezekerheidsstelsel van het woonland zal vallen.

socializekerheidswetgeving van het werkland.⁴¹ Voltijdstewerkgestelde grensarbeiders kunnen bij 1,5 dagen t.e.m. 2,5 dagen telewerk in de week een verzoek tot toepassing van de Kaderovereenkomst laten indienen.⁴² Bij één dag telewerk in de week blijft de socializekerheidswetgeving van de werklidstaat van toepassing. Bij drie of meer dagen in de week zal de socializekerheidswetgeving van het woonlidstaat toegepast moeten worden. Grensarbeiders die 4/5 werken kunnen door de Kaderovereenkomst ook 2 dagen telewerken.⁴³ De landen die deze Kaderovereenkomst ondertekend hebben, zijn België⁴⁴, Frankrijk⁴⁵, Nederland, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk, Zwitserland, Polen, Portugal, Spanje, Zweden, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Finland, Kroatië, Malta, Noorwegen en Liechtenstein.⁴⁶ De huidige dekkingsgraad van de Kaderovereenkomst betreft naar schatting ongeveer 85% van de grensarbeiders in de EU/EVA.⁴⁷ Zo tellen bijvoorbeeld Italië en Hongarije een groot aantal uitgaande grensarbeiders die dus nog niet gevat worden door deze Kaderovereenkomst.

6. CONCLUSIES EN SPECIFIEKE AANBEVELINGEN OMTRENT VERDERE MONITORING

Naar schatting 374.000 grensarbeiders in de EU werkten in 2022 soms of gewoonlijk thuis. Het ging hier om 208.000 grensarbeiders die soms aan telewerk deden en 166.000 grensarbeiders die gewoonlijk aan telewerk deden. Tussen 2019 en 2022 is de groep van telewerkende grensarbeiders in de EU naar schatting met 183.000 personen toegenomen, waarvan 120.000 personen die gewoonlijk telewerken. Voor hen is de Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk dan ook welgekomen. De verdubbeling van het toegestane telewerk (minder dan 50%) ten opzichte van de

(41) In dat geval moet wel een melding gedaan worden bij de bevoegde instelling in het woonland waarbij na een voorlopige bepaling van de toepasselijke wetgeving finaal de instelling van het zetland een A1-verklaring zal afleveren.

(42) Bij 2,5 dagen: op voorwaarde dat zij eens één dag op kantoor aanwezig zijn i.p.v. telewerken – 49,9% is immers ook minder dan 50%.

(43) Mits toepassing van vorige voetnoot.

(44) Op 6 juni 2023 hebben de FOD Sociale Zekerheid en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) deze Europese raamovereenkomst ondertekend.

(45) Frankrijk heeft pas 'laat' beslist om de Kaderovereenkomst te ondertekenen. Eind juni werd door de minister van Werkgelegenheid in Frankrijk nog het volgende geantwoord (parafrasering nieuwsbrief CLEISS – vertaling): *“De minister van Werkgelegenheid heeft verklaard dat bij de gevolgen van deze overeenkomst zal moeten beoordelen in termen van inkomsten uit socializekerheidsbijdragen en uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, maar ook in termen van externe effecten en aanwerving in de betrokken werkgelegenheidsgebieden. Deze evaluaties worden uitgevoerd in samenhang met de lopende besprekingen binnen de Raad van EU-ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken, in het kader van de herziening van de coördinatieverordeningen. Het definitieve standpunt van Frankrijk (het al dan niet ondertekenen van de tekst) zal in de komende dagen worden bepaald.”* (zie ook <https://preview.mailerlite.com/o4c7w9p6h9/2246383290422401265/k3x6/>; <https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ23060479G.html>). Wat op zich zeker niet onlogisch is aangezien Frankrijk de grootste groep van uitgaande grensarbeiders telt. Zij hebben mogelijks baat dat een toenemende groep van uitgaande grensarbeiders onder de sociale zekerheid van Frankrijk vallen (door de verwachte toename in socializekerheidsbijdragen maar ook door het feit dat onder de huidige regelgeving werkloze Franse grensarbeiders een werkloosheidsuitkering van Frankrijk zullen krijgen met een onvoldoende financiële compensatie door het voormalige werkland van de Franse grensarbeider of dat de Franse sociale zekerheid veelal bevoegd zal zijn voor de langdurige zorg die gepensioneerde Franse grensarbeiders ontvangen en dus niet het voormalige werkland).

(46) Overzicht van de ondertekende staten. Het Verenigd Koninkrijk zal de kaderovereenkomst zeker niet ondertekenen.

(47) Berekening op basis van Hassan e.a., 2023 – Tabel 56.

‘normale’ aanwijsregels (minder dan 25%) zorgt ervoor dat zij onderworpen *kunnen blijven* (het betreft immers een keuze) aan de socialezekerheidswetgeving van de werkstaat ook al doen zij soms of gewoonlijk aan telewerk in hun woonstaat.⁴⁸ Al is daarom niet elke grensarbeider (en werkgever) vragende partij. Kosten en baten bij toepassing van de ‘normale’ aanwijsregels kunnen in elk geval sterk verschillen van deze bij toepassing van de kaderovereenkomst. Daarom is het nuttig, zelfs raadzaam, dat grensarbeiders alsook hun werkgevers deze kosten-batenanalyse maken. Het resultaat (en dus de voorkeur) kan immers sterk afhankelijk zijn van de situatie waarbinnen de grensarbeider zich bevindt.

Het komende jaar, en in het bijzonder vanaf 1 juli 2024,⁴⁹ is het interessant om de impact van de implementatie van de kaderovereenkomst te monitoren en te evalueren. Het succes van de kaderovereenkomst is immers onzeker (sectie 6.1). Wil men deze evaluatie grondig doen, dan worden best een aantal kwantitatieve indicatoren bepaald (sectie 6.2) alsook de beschikbare databronnen (sectie 6.3) waar nodig aangepast.

6.1. EEN SUCCESVERHAAL... OF TOCH NIET?

Er zijn een aantal factoren die het mogelijke succes van deze kaderovereenkomst kunnen bepalen. Alles staat en valt natuurlijk met de omvang van de potentiële groep van gebruikers. Ondanks het feit dat de groep van telewerkende grensarbeiders sterk is toegenomen, is het moeilijk te zeggen hoeveel van hen tussen 25% en 49% van de arbeidstijd telewerkt. De dekkingsgraad van het kaderakkoord kan dus groot of klein zijn. Het valt daarnaast niet uit te sluiten dat sommige grensarbeiders die tussen 25% en 49% van hun arbeidstijd telewerken (alsook hun werkgevers) toch liever onder de socialezekerheidswetgeving van de woonstaat vallen wanneer kosten en baten met elkaar afgewogen worden. Verder is er het risico op onderrapportering (een grensarbeider die tussen 25% en 49% van de arbeidstijd telewerkt maar waarbij de werkgever geen aanvraag heeft ingediend) omwille van onwetendheid of het ontbreken van handhaving/controlé. Ook is het mogelijk dat grensarbeiders liever minder dan 25% van hun arbeidstijd willen blijven telewerken. Hierbij denken we in het bijzonder aan de impact van de huidige belastingregels bij telewerk in een

(48) Mogelijks overtuigt het akkoord ook werknemers om over de grens te gaan werken. Hierdoor kunnen dus mogelijks werknemers aangetrokken worden die vroeger nooit de stap zouden zetten omwille van de afstand. Als men kan telewerken is dit immers minder een issue.

(49) De toepassing van de kaderovereenkomst kan in principe enkel aangevraagd worden voor de toekomst. Gedurende het eerste jaar (1 juli 2023 tot 30 juni 2024) kan dit echter ook met terugwerkende kracht toegepast worden (tot ten vroegste 1 juli 2023). Dit maakt dat er geen nood is om een aanvraag tot toepassing van de kaderovereenkomst zo snel als mogelijk in te dienen. Men heeft immers een jaar de tijd.

transnationale context.^{50,51,52} Tijdens de B-Solutions Workshop “Wegwerken van belemmeringen voor grensoverschrijdend telewerken” op 14 juni 2023 weerklonk dan ook de vraag om te streven naar een vergelijkbaar geharmoniseerd kader voor belastingheffing, mogelijk eerst binnen de Benelux en vervolgens op Europees niveau. Ten slotte stelt zich de vraag wat de reactie zal zijn van grensarbeiders die 50% of meer telewerken alsook van hun werkgevers. De kans bestaat dat zij alles op hun beloop laten waardoor zich geen wijziging van de bevoegde staat voordoet (men dient immers een A1-verklaring op basis van artikel 13 aan te vragen) of dit bijvoorbeeld omzeilen door een A1-verklaring op basis van artikel 12 aan te vragen.

6.2. MOGELIJKE INDICATOREN DIE DE MONITORING KUNNEN FACILITEREN

Om een beeld te kunnen krijgen van het gebruik van de kaderovereenkomst worden hieronder een aantal kwantitatieve indicatoren opgesteld. Hetzelfde zou kunnen gebeuren voor kwalitatieve indicatoren (bv. op basis van een bevraging van grensarbeiders en hun werkgevers) zodat een zicht gekregen wordt op de redenen waarom wel of niet beroep wordt gedaan op de kaderovereenkomst of hoe wordt omgegaan met de situatie waarbij grensarbeiders 50% of meer van hun arbeidstijd telewerken.

- *Indicator 1:* aantal telewerkende grensarbeiders;
- *Indicator 2:* aantal telewerkende grensarbeiders die in theorie onder de kaderovereenkomst vallen;
- *Indicator 3:* aantal telewerkende grensarbeiders die in theorie onder de kaderovereenkomst vallen (indicator 2) versus het totale aantal telewerkende grensarbeiders (indicator 1) (= dekkingsgraad);
- *Indicator 4:* aantal uitgegeven A1-verklaringen op basis van de kaderovereenkomst;
- *Indicator 5:* aantal uitgegeven A1-verklaringen op basis van de kaderovereenkomst (indicator 4) versus het aantal telewerkende grensarbeiders die in theorie onder de kaderovereenkomst vallen (indicator 2) (= take-up).

6.3. MOGELIJKE DATABRONNEN DIE DE MONITORING KUNNEN FACILITEREN

Om een zicht te kunnen krijgen op het gebruik van de kaderovereenkomst dienen een aantal kwantitatieve databronnen aangepast te worden, met name de A1-vragenlijst die jaarlijks via de Administratieve Commissie uitgestuurd wordt⁵³ en de EAK-vragenlijst.

(50) Bijvoorbeeld tussen België en Luxemburg: sinds 1 januari 2022 is het maximumaantal dagen dat in het woonland mag worden gewerkt zonder fiscale gevolgen opgetrokken tot 34 dagen. Dit aantal dagen ligt nog steeds ver beneden de ‘minder dan 50%’-grens toegepast voor de sociale zekerheid.

(51) Mogelijks worden er specifieke belastingakkoorden voor wat betreft grensoverschrijdend telewerk op bilateraal niveau gesloten (bv. recentelijk tussen Frankrijk en Zwitserland). Er is immers geen coördinerende verordening op EU-niveau. Zie recentelijk de overeenkomst tussen België en Nederland over de interpretatie van artikel 5 van het belastingverdrag (vaste inrichting) bij thuiswerkende werknemers.

(52) Zo publiceerde het Benelux-parlement in maart 2021 een aanbeveling waarbij zij nationale regeringen aanspoort tot een geharmoniseerd beleid m.b.t. het fiscale en sociale statuut van de grenswerknemers binnen de Benelux.

(53) Voor een overzicht van de recentste data (2021) die worden verzameld op basis van deze A1-vragenlijst (alsook de inhoud ervan), zie De Wispelaere e.a. (2023).

Naast kwantitatieve data zou natuurlijk ook kwalitatieve data verzameld kunnen worden, bijvoorbeeld via een vragenlijst gericht aan telewerkende grensarbeiders en hun werkgevers.

De antwoordcategorieën in de EAK omtrent de mate van telewerk (nooit, soms, gewoonlijk) en gerapporteerd in secties 2 en 3 van deze bijdrage zijn voor de analyse omtrent de mogelijke impact van de Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk momenteel onvoldoende concreet. Idealiter vraagt de EAK in de toekomst naar het percentage van telewerk tijdens de volledige wekelijkse arbeidstijd. Gaat het hier bv. om minder dan 25%, tussen 25% en minder dan 50%, of om meer dan 50% van de arbeidstijd? Het zou goed zijn dat in de toekomst hier een gedetailleerd zicht wordt op gekregen, op EU-niveau maar in eerste instantie op Belgisch niveau (in België wordt de EAK georganiseerd door Statbel). Deze cijfers vormen immers een belangrijke informatiebron voor een aantal kwantitatieve indicatoren.

Ten slotte is er de A1-vragenlijst waarin een specifieke vraag omtrent het gebruik van de kaderovereenkomst opgenomen moet worden. Het gaat hierbij meer specifiek om artikel 16. Gezien de stopzetting van de bevrozing van de huidige aanwijsregels is het daarnaast interessant om te monitoren in welke mate telewerk binnen een transnationale context zichtbaar wordt in het aantal uitgegeven A1-verklaringen, veelal op basis van artikel 13 of op basis van artikel 16 van de kaderovereenkomst, maar evenzeer op basis van artikel 12 (detachering) bij workation of occasioneel telewerk of op basis van een individueel akkoord gesloten op basis van artikel 16.

REFERENTIES

Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, *Guidance Note on telework, AC 125/22REV2*, EC: Brussel, 2022, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25818&langId=en>.

De Pauw, B., Het kaderakkoord telewerk: sociale zekerheid op maat, *Grensoverschrijdend Werken*, nr. 56, 2023, <https://www.grensoverschrijdendwerken.nl/component/k2/vakblad-56-2023/het-kaderakkoord-telewerk-sociale-zekerheid-op-maat>.

De Pauw, B. en Vansteenkiste, L., Toepasselijke wetgeving & grensoverschrijdend telewerken post-Covid in de EER en Zwitserland. Kaderovereenkomst grensoverschrijdend telewerken, presentatie RSZ, 26 juni 2023, 2023, https://content.eranova.fgov.be/smals/ONSS_RSZ/Working_in_Belgium/Telewerk_kaderakkoord_presentatie_RSZ.pdf.

De Wispelaere, F., Cross-border workers working from home: a quantitative approach, gepresenteerd op 'Working Party of the Administrative Commission on Telework and social security coordination', 9 maart 2022, 2022a, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/662102>.

De Wispelaere, F., Grensarbeid en telewerk in beeld, gepresenteerd op BENELUX-ITEM Conferentie 'De toekomst van (thuis)werken vanuit grensoverschrijdend perspectief', 13 oktober 2022, 2022b, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/685236>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. en Pacolet, J., *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2021*, Network Statistics FMSSFE, EC-DG EMPL: Brussel, 2023. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26689&langId=en>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. en Pacolet, J., *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2020*, Network Statistics FMSSFE, EC-DG EMPL, Brussel, 2022. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26181&langId=en>,

European Labour Authority (ELA), *Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security: Overview of measures and/or actions taken in the EU Member States to facilitate a flexible approach to the applicable social security of teleworking cross-border workers*, ELA, 2021, <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-07/ELA%20Report%20-%20Cross-border%20teleworking%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20%282021%29.pdf>.

Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B., Cinova, D., Gasperini, M. en Geraci, M., *Annual report on intra-EU labour mobility 2022*, EC-DG EMPL, Brussel, 2023, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26778&langId=en>.

Hartung, A., Le télétravail dans la Grande Région lors de la pandémie-COVID-19 : d'un recours à une habitude, in Hein, V. (ed.), *Le développement du télétravail et ses enjeux dans l'espace transfrontalier*, 2022, https://liser.elsevierpure.com/ws/files/35862884/cahiers_GR5_03_fr.pdf.

Hein, V., Le développement du télétravail après le COVID posera de nouveaux défis à l'échelle transfrontalière, in Hein, V. (ed.), *Le développement du télétravail et ses enjeux dans l'espace transfrontalier*, 2022, https://liser.elsevierpure.com/ws/files/35862884/cahiers_GR5_03_fr.pdf.

Mertens, P. en Kramer, S., Terugblik op conferentie 'De toekomst van werken/thuiswerken vanuit een grensoverschrijdend perspectief', *Vakblad Grensoverschrijdend Werken*, (50), 22-25, 2022, <https://www.grensoverschrijdendwerken.com/component/k2/vakblad/terugblik-op-conferentie-detoekomst-van-werken-thuiswerken-vanuit-een-grensoverschrijdend-perspectief>.

Verschuieren, H., De toepassing van de conflictregels van de Europese socialezekerheidscoördinatie op telewerk (tijdens en) na de COVID-19-pandemie, *SEW: tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 2022a, <https://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:12452>.

Verschuieren, H., The application of the conflict rules of the European social security coordination to telework during and after the COVID-19 pandemic, *European Journal of Social Security*, 24(2), 79-94, 2022b, <https://doi.org/10.1177/13882627221107042>.

Weerepas, M., Mertens, P. en Unfried, M., *ITEM Grenseffectenrapportage 2021 Dossier 2: Impact analyse van de toekomst van thuiswerken voor grensarbeiders na COVID-19*, ITEM, Maastricht, 2021, https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/76658292/NL_FD21_dossier_2_thuiswerken_final_met_kaft.pdf.

INHOUDSTAFEL

DE KADEROVEREENKOMST INZAKE GRENSOVERSCHRIJDEND TELEWERK ALS ANTWOORD OP HET TOEGENOMEN BELANG VAN TELEWERK BIJ GRENSARBEIDERS

1.	INTRODUCTIE	371
2.	DE OMVANG VAN GRENSARBEID BINNEN DE EU/EVA	372
3.	DE EVOLUTIE VAN HET AANTAL TELEWERKENDE GRENSARBEIDERS IN DE EU VOOR, TIJDENS EN NA DE COVID-19-PANDEMIE	373
3.1.	EVOLUTIE VAN TELEWERK IN DE EU	374
3.2.	EVOLUTIE VAN TELEWERK BIJ GRENSARBEIDERS IN DE EU	376
4.	DE NOOD AAN EEN AANPASSING VAN DE HUIDIGE EUROPESE REGELGEVING	378
4.1.	DE AANWIJSREGELS VOOR WAT BETREFT WERKEN IN MEERDERE LIJSTATEN	378
4.2.	HET OPSCHORTEN VAN DE TOEPASSING ERVAN TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE	380
5.	DE KADEROVEREENKOMST INZAKE GRENSOVERSCHRIJDEND TELEWERK	382
6.	CONCLUSIES EN SPECIFIEKE AANBEVELINGEN OMTRENT VERDERE MONITORING	383
6.1.	EEN SUCCESVERHAAL ... OF TOCH NIET?	384
6.2.	MOGELIJKE INDICATOREN DIE DE MONITORING KUNNEN FACILITEREN	385
6.3.	MOGELIJKE DATABRONNEN DIE DE MONITORING KUNNEN FACILITEREN	385
	REFERENTIES	387