

Vergaderjaar 2025–2026

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1306

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2025

Op 2 oktober 2025 is in uw Kamer de motie van het lid Saris (NSC) aangenomen.¹ Deze motie verzoekt de regering om uiterlijk 1 december 2025 een wetsvoorstel voor te leggen waarin de 30%-regeling wordt versoberd. In de motie wordt daarbij benoemd dat de regeling dient te worden beperkt tot erkende jaarlijks te actualiseren tekortberoepen, te worden afgebouwd in maximaal drie jaar met een inkomensplafond, alleen geldt bij BRP-inschrijving met adresverificatie en wordt voorzien van een regionale capaciteitstoets voor toekenning in oververhitte gebieden. Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken, over de uitvoering van deze motie.

Het kabinet acht het, gegeven de beleidsmatige en uitvoeringstechnisch overwegingen die in deze brief worden toegelicht, binnen haar demissionaire status niet passend en wenselijk om nu met een wetsvoorstel te komen. Het kabinet wijst daarbij in het bijzonder op het belang van stabiel fiscaal beleid voor de betrouwbaarheid van de overheid en het vestigingsklimaat.

Beleidsmatig

Stabiliteit beleid

De afgelopen jaren zijn meermaals grote wijzigingen doorgevoerd in de expatregeling (verkorting van de looptijd, aftopping van de grondslag van de regeling op de WNT-norm, afbouw van het percentage gedurende de looptijd per 2027, terugdraai van die afbouw, en verhoging van de salarismax per 2027). Wispelturigheid in overheidsbeleid zorgt voor een gebrek aan voorspelbaarheid in het ondernemingslandschap. Gebrek aan stabiliteit vormt daarmee een bedrijfseconomisch risico voor ondernemingen en heeft een negatief effect op de betrouwbaarheid van de

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 1298

overheid en investeringsbeslissingen. Ook SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) constateerde in haar evaluatie van de expatregeling in de eerste helft van 2024 dat het aantal grote aanpassingen in de regeling afgelopen jaren een negatief effect had op het vestigingsklimaat.² Met het oog daarop is het kabinet nu geen voorstander van nieuwe grote aanpassingen in de expatregeling.

Aantrekken kennismigranten en vestigingsklimaat

SEO beoordeelt de expatregeling als een doeltreffende regeling met een groot belang voor de Nederlandse economie in haar evaluatierapport «Kunde, Kosten en Keuzes».³ De evaluatie toont dat de expatregeling bijdraagt aan het aantrekken van kennismigranten.

Dit kabinet werkt aan een gericht arbeidsmigratiebeleid. Daartoe zet het kabinet onder andere in op het tegengaan van laagbetaalde arbeidsmigratie en een verschuiving naar hoogproductieve arbeid, en kijkt het kabinet naar kennis en kunde die daadwerkelijk van meerwaarde is voor de Nederlandse innovatiekracht en maatschappij. Kenniswerkers kunnen een belangrijke rol vervullen voor de Nederlandse kennis economie en het oplossen van maatschappelijke uitdagingen in Nederland, bijvoorbeeld in de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie.⁴ SEO constateert dat de gebruikers van de expatregeling nu reeds overwegend werken in tekortsectoren, zoals de ICT of de technische maakindustrie.⁵ In dat licht zal de beperking van de expatregeling tot erkende tekortberoepen, waarom de motie verzoekt, in de praktijk naar verwachting niet leiden tot een wezenlijk andere uitwerking van de regeling.

Nederlandse werkgevers moeten op de internationale arbeidsmarkt concurreren met bedrijven en andere organisaties in andere landen. Onderzoek van SEO onder werkgevers laat zien dat versoeringen van de expatregeling direct effect hebben gehad op de mogelijkheden van Nederlandse werkgevers om kennismigranten uit het buitenland aan te trekken.⁶ Binnen het huidige internationale belastingklimaat zou verdere versoering van de expatregeling Nederlandse werkgevers op achterstand zetten in de concurrentiestrijd om talent met werkgevers uit andere landen, waarbij ook het wel of niet hebben van een aantrekkelijke expatregeling een rol speelt. Tegenwoordig hebben vrijwel alle ons omringende landen een vorm van een expatregeling die in veel gevallen een hoger belastingvrij loonpercentage toekent aan kenniswerkers dan de Nederlandse regeling.⁷ Bovendien is Nederland één van de zeer weinig landen die zijn expatregeling de afgelopen jaren heeft versoerd. Andere landen hebben daarentegen een expatregeling ingevoerd of uitgebreid. In België wordt gewerkt aan een uitbreiding van de regeling van 30% naar 35%, het laten vervallen van het geldende plafond en het verlagen van de salarishnorm. In Luxemburg bedraagt het percentage van de expatregeling sinds dit jaar zelfs 50%.⁸

² Kunde, Kosten en Keuzes, Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016–2022, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, juni 2024, pag. 3

³ Kunde, Kosten en Keuzes, pag. 2

⁴ Kunde, Kosten en Keuzes, pag. 32

⁵ Kunde, Kosten en Keuzes, pag. 113 en 128; Zo is 42% van de gebruikers van de expatregeling werkzaam in de informatie- en communicatiesector waarvan het grootste deel in de ICT.

⁶ Kunde, Kosten en Keuzes, pag. 67

⁷ Voor een volledige internationale vergelijking van expatregelingen zou ook het effectieve belastingtarief in landen meegewogen moeten worden.

⁸ Het IBO arbeidsmigratie stelt dat EU-brede harmonisatie/afschaffing van expatregelingen voor EU-migranten wenselijk zou zijn, om race-to-the-bottom belastingconcurrentie binnen de Europese arbeidsmarkt tegen te gaan.

In haar rapport geeft SEO aan het aannemelijk te achten dat een versoering van de expatregeling een negatief effect zal hebben op het investeringsniveau van bedrijven in Nederland. Het effect ziet vooral op internationaal opererende bedrijven die gemakkelijk bedrijfsactiviteiten kunnen verplaatsen. Dit betreft zowel kleine bedrijven (waaronder startups), als het mkb en het grootbedrijf.⁹ In het SEO-onderzoek wordt geconcludeerd dat voor ruim 60% van de werkgevers met werknemers die gebruik maken van de expatregeling, de expatregeling een belangrijke factor is om in Nederland te (blijven) ondernemen.¹⁰ Voor slechts 19% van de betreffende groep werkgevers speelt de expatregeling geen rol bij deze overweging.

Doelmatigheid

De expatregeling is naast bovenstaande overwegingen budgettair doelmatig, doordat de regeling per saldo meer oplevert dan dat hij kost. Gemiddeld is de expatregeling goed voor € 128,5 miljoen netto belastingopbrengsten per jaar. Versoering van de expatregeling zal dit positieve effect van de regeling doen verminderen.

Uitvoering

De aanpassingen in de expatregeling, zoals voorgesteld in de motie Saris, zijn niet uitvoerbaar en sluiten niet aan bij de algehele inzet richting een minder complex belastingstelsel. In de motie worden twee nieuwe criteria geïntroduceerd die hiertoe leiden, namelijk een beperking tot erkende tekortberoepen en een regionale capaciteitstoets voor toekenning van de expatregeling in oververhitte gebieden. Deze criteria zijn objectief moeilijk meetbaar te maken en zullen leiden tot grote afbakeningsvraagstukken. Zo is er momenteel geen uniforme lijst van erkende tekortberoepen; bestaande bronnen lopen uiteen qua detailniveau en tijdshorizon. Ook komt het jaarlijks actualiseren van de lijst de voorspelbaarheid en consistentie van het overheidsbeleid niet ten goede.

Daarnaast is het bij de toetsing of een werknemer valt binnen de categorie tekortberoepen onrealistisch te verwachten dat de Belastingdienst kan beoordelen welke werkzaamheden een werknemer in de praktijk daadwerkelijk verricht en of de werknemer daarom onder het tekortberoep valt. Een werknemer zou in zo'n geval aanspraak kunnen maken op de regeling, omdat hij of zij op papier een tekortberoep vervult, terwijl in de praktijk hele andere werkzaamheden worden verricht. Per 1 januari 2012 wordt de voorwaarde voor de expatregeling of sprake is van specifieke deskundigheid die niet of schaars aanwezig is op de Nederlandse arbeidsmarkt ingevuld middels een salariscriterium. Bij de toenmalige wetswijziging is aangegeven dat het onwenselijk is om sectoren en beroepen uit te zonderen van het salariscriterium, omdat dit ten koste gaat van de eenvoud en eenduidigheid van de regeling.¹¹

Bij de regionale capaciteitstoets is het voorts de vraag wat dit in een klein land als Nederland betekent, op welke manier de Belastingdienst dit dient te toetsen en op welke manier verschuivingen van oververhitte gebieden en verhuizingen door werknemers hierin interfereren. Ook is onduidelijk hoe een dergelijke toetsing zou moeten gebeuren indien een beschikking expatregeling wordt aangevraagd voorafgaand aan de verhuizing naar Nederland of wanneer iemand kort na de aanvraag verhuist etc.

⁹ Kunde, Kosten en Keuzes, pag. 3

¹⁰ Kunde, Kosten en Keuzes, Figuur 3.30, pag. 68

¹¹ Kamerstuk 33 003, nr. 17

Het beoordelen wat tekortberoepen zijn en de regionale capaciteitstoets, alsmede de beoordeling of werknemers daar al dan niet onder vallen, zijn niet-fiscale taken waarvoor de Belastingdienst de kennis noch de infrastructuur heeft en mede daarom niet in staat is dergelijke criteria uit te voeren.

Ten aanzien van de afbouw met een inkomensplafond is de uitvoerbaarheid sterk afhankelijk van de vormgeving. In de uitvoeringstoets met betrekking tot het inmiddels teruggedraaide amendement Omtzigt waarin de expatregeling in drie stappen werd afgebouwd, werden de nodige uitvoeringsgevolgen voorzien.¹² Ook uitvoeringsgevolgen voor software-ontwikkelaars zouden ten aanzien van deze aanpassing moeten worden uitgevraagd.

Als laatste hecht ik eraan op te merken dat in de motie gevraagd wordt deze wijzigingen via een wetsvoorstel voor 1 december 2025 voor te leggen. Het voorbereiden van een gedegen wetsvoorstel kost tijd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een zorgvuldige uitvoeringstoets en advisering door de Raad van State. Graag geef ik uw Kamer daarom in overweging om voortaan ruimere deadlines te stellen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

¹² Kamerstuk 36 418, nr. 63