



Nieuwe wet tegen krapte

Auteur(s):

Cools, I.F.I.

*De auteur is vice- voorzitter van de Stichting Grensarbeid en lid van de Commissie Grensarbeiders.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4250, pagina 292, 7 april 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeidsmarkt

Een nieuwe wet voor de fiscale behandeling van grensarbeiders ontmoedigt werken in België en lokt Belgische werknemers hierheen. Dat kan lokale krapte in Nederland oplossen.

De krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt neemt steeds ruimere vormen aan. Vooral de grensregio's Limburg en Zuid-oost-Brabant, kampen met belangrijke tekorten. Politiekorpsen, ziekenhuizen, maar vooral ook de regionale industrie kreunen onder het gebrek aan gekwalificeerd personeel. Geen wonder dus dat de betrokkenen zich steeds nadrukkelijker oriënteren op hoofdzakelijk de Belgische arbeidsmarkt. Vandaag blijft het nog een moeizame oefening om Vlamingen de grens over te lokken. Met een nieuw bilateraal belastingverdrag tussen Nederland en België zal het tij wellicht ten goede keren.

Grensarbeid en detachering

Het nieuwe bilaterale belastingverdrag tussen Nederland en België werd op ambtelijk niveau medio november 1999 afgerond en zal wellicht per januari 2003 - de procedure voor de beide parlementen is op korte termijn aan de orde - het huidige verdrag, daterend uit 1970, vervangen. In het belastingverdrag wordt geregeld welk land over welke inkomsten heffingsbevoegd is. In het huidige verdrag werd in deze zin ook een specifieke grensarbeidersregeling opgenomen. Deze groep werknemers woont in een afgebakende grensregio van het ene verdragsluitende land en werkt in een afgebakende grensregio van het andere. Bovendien keren deze doorgaans modale werknemers in de regel dagelijks of tenminste één keer per week terug naar hun woonplaats. In die zin - de werknemers hebben slechts een beperkte band met de werkstaat - werd dan ook in het huidige verdrag geregeld dat ze loonbelasting dienen te voldoen in het woonland, een regeling welke overigens in de meeste Europese lidstaten van kracht is. Sociale premies worden afgedragen in het werkland¹. Lidstaten kunnen bilateraal afwijkende bepalingen overeen komen als dit een bepaalde groep werknemers ten goede komt. Deze afwijking geldt niet voor grensarbeiders, hoewel dit naar mijn inschatting sterk aanbeveling verdient. Voor een andere groep, meer bepaald werknemers welke voor een beperkte periode worden gedetacheerd om grensoverschrijdend aan de slag te gaan, geldt de toepassing van de uitzonderingsregel wel. Beide situaties leiden tot aanzienlijke fricties.

Gevolgen huidig verdrag

Aangezien grensarbeiders worden geconfronteerd met het uiteenlopen van fiscale en sociale heffingen, verkeren ze in een wat dubieuze situatie, waarbij in geval van ongecoördineerde wijziging van tarieven in een der beide lidstaten inkomenseffecten kunnen optreden.

Het huidige verdrag brengt problemen voor grensarbeiders met zich mee in gevallen waarin beroep dient te worden gedaan op zogenaamde sociale rechten. Vaak blijkt de grensarbeider flink te hebben bijgedragen aan sociale verzekeringen waaraan hij vervolgens nauwelijks of in het geheel geen rechten kan ontlenen. Het uitkeringsniveau van de sociale verzekeringen blijft in België vaak een stuk onder het niveau van de Nederlandse variant en bovendien beroept België zich op het niet exporteerbare karakter van bepaalde sociale verzekeringen. Lidstaten schermen op protectionistische wijze hun nationale stelsels af voor niet-ingezetenen, hetgeen veelvuldig tot ongewenste situaties leidt. Overigens lijken de lidstaten zich slechts aan te passen op basis van dwingende Europese jurisprudentie.

Nieuwe regels

In het in concept overeengekomen nieuwe belastingverdrag verdwijnt de specifieke grensarbeidersregeling. Dit betekent dat voortaan ook loonbelasting in het werkland zal worden afgedragen. Toewijzing van de belastingplicht aan de werkstaat, zo heet het, biedt meer gelijkheid op de werkvloer. Dit is evenwel oneigenlijk, aangezien men al zijn lasten heeft in het woonland en het nettoloon dat wordt ontvangen in het werkland, in het woonland aan een andere pijler van het belastingstelsel wordt blootgesteld, met name de indirecte fiscaliteit. Deze pijler is mede door de vergroening van het Nederlandse belastingstelsel nadrukkelijker van belang in de Nederlandse variant dan andersom. Toenmalig staatssecretaris van Financiën Vermeend zegde hierop, onder druk van de Tweede Kamer, een verregaande compensatie toe op fiscaal terrein. Deze compensatie is echter aan vele regels gebonden en brengt zware administratieve lasten voor werknemers met zich mee. Bovendien laat de compensatie de sociale problematiek onverlet². Nederlandse grensarbeiders geraken dus door de nieuwe regels slechter af.

Gevolgen

Door de nieuwe regeling zullen potentiële Nederlandse grensarbeiders wel twee keer nadenken voor zij een baan accepteren in de Belgische grensregio. Hun fiscale en sociale positie zal immers zowel aan de plichten als aan de rechtenkant nadeliger zijn dan wanneer ze eenvoudig een baan zouden accepteren in het eigen woonland. Europees gezien is dit een opmerkelijke evolutie. Grenzen verdwijnen, maar fiscale en sociale belemmeringen komen in de plaats.

Een oorzaak

Gezien de ongunstige gevolgen voor werknemers en Belgische werkgevers, kunnen we ons afvragen wat de ratio achter dit onderdeel van de verdragswijziging is. Mogelijk liggen de gronden voor toewijzing van de algemene heffingsbevoegdheid aan de werkstaat dan ook in het toenemend tekort aan gekwalificeerd personeel op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zo was er ter zake een niet onopgemerkte lobby van Limburgse werkgevers, hierin ondersteund door regionale vakbondsdeskundigen en de Limburgse Universiteit.

In tegenstelling tot de in een uitgesproken inferieure positie gemanipuleerde Nederlandse grensarbeider geldt dat de lagere Nederlandse inkomstenbelastingtarieven - de sociale bijdragen blijven onveranderd - gekoppeld aan de lagere tarieven voor indirecte belasting in België zorgen voor een financieel gunstige mix voor Belgische werknemers om de overstap naar een Nederlandse arbeidsplaats te wagen. Deze kandidaten voor de Nederlandse arbeidsmarkt zijn in eerste instantie overigens nauwelijks op de hoogte van de sociale discoördinatie in de uitbetaling van de uitkeringen, die hen op een later tijdstip mogelijk parten zal gaan spelen. Bovendien kan op hun inkomen nog een belastingvrijstelling worden verleend, ingeval men als hooggekwalificeerd buitenlands werknemer een moeilijk invulbare Nederlandse betrekking accepteert.

Voordeel voor Nederlandse werkgevers is dat tekorten worden opgevuld door werknemers met een vergelijkbaar opleidingsniveau en waarvoor de overstap op cultureel en taalkundig gebied bovendien geen extra barrière vormt. Overigens biedt ook de Europese detacheringregeling reeds in ruime mate voordeel voor Nederlandse werkgevers³. Voor een beperkte periode worden werknemers vaak via hiertoe speciaal opgerichte uitzendkantoren in Europese lidstaten met een veel voordeliger heffingskostenplaatje, naar Nederland gelokt. Vooral de industriële bouwsector blijkt een vooraanstaand afnemer.

Alternatief

Het sluiten van een bilateraal belastingverdrag is vaak een moeizaam proces, waarbij elke lidstaat nadrukkelijk uitgaat van de eigen belangen. Achterliggende elementen lijken hierbij vaak net zo belangrijk als het rechtstreeks innen van zoveel mogelijk rechtmatig toekomende belastinggelden. Voor Nederland geldt mogelijk het zo aantrekkelijk mogelijk maken van de eigen arbeidsmarkt, in de huidige en wellicht ook in de toekomst gespannen situatie, als een voornaam element. De Belgische overheid schat deze situatie momenteel, tot groeiende verbazing van de Belgische werkgevers, niet als prioritair in. Mogelijk heeft de Belgische overheid de gevolgen nog onvoldoende in beeld.

Was er een alternatief geweest? Wellicht ware het wenselijker de fiscale en sociale heffingen te concentreren in het woonland van de grensarbeider⁴. Overigens gaf de staatssecretaris van Financiën in een brief aan de Tweede Kamer aan, dit de beste oplossing te vinden⁵. Werkgevers zouden de premieplichten ter voorkoming van sociale concurrentie kunnen blijven voldoen in het werkland. Werkgeversbijdragen zijn immers per lidstaat verschillend, wat bij toewijzing aan het woonland dan weer effecten zou kunnen hebben op het loonkostenplaatje, hetgeen, zoals eerder aangegeven, nu reeds het geval is bij oneigenlijk gebruik van de detacheringregeling. De respectievelijke overheden zouden vervolgens jaarlijks via het principe van 'revenue-sharing' tot een macro-economische verrekening kunnen komen.

Waar nu heen?

Aangezien er nog geen overeenstemming is bereikt in de Tweede Kamer en in het Belgische Parlement, lijkt het er op dat steeds meer betrokken partijen zich alsnog mobiliseren tegen de voorgenomen verdragswijziging in de huidige zin. In de Tweede Kamer werden op aangeven van de bezorgde betrokkenen dan ook reeds tweehonderd Kamervragen gesteld over de fiscale en sociale positie van grensarbeiders. Medio april worden hierop antwoorden verwacht.

Conclusie

Het bevorderen van de intra-Europese arbeidsmobiliteit staat in de Nederlands-Belgische verhouding onder druk. Europese politici zouden er goed aan doen werk te maken van verregaande coördinatie in de fiscale -en sociale regelgeving en de hiertoe te rigide eu-verordeningen aan te passen. Landelijke politici kunnen, in afwachting van trage Europese voortgang, reeds stappen nemen op bilateraal niveau, opdat fiscale en sociale regelgeving wederzijds niet langer een belemmering vormen. Een breed globaal onderzoek naar de effecten van dit type regels is wenselijk alvorens tot een definitief besluit te komen

1 Overeenkomstig EG-verordening 1408/71.

2 Zie ook een specifiek hiertoe uitgebrachte notitie van staatssecretaris J.F. Hoogervorst, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 834, nr. 1.

3 Artikel 14, eerste lid, EG Verord. 1408/71, alsook artikel 17 EG Verord. 1408/71.

4 Zie ook P. Kavelaars, Toewijzingsregels in het Europees sociaal verzekeringsrecht, Kluwer-Deventer, 1992.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 834 nr. 2.

