

Verslag van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap over het rapport ‘Grenswerkers in Europa’,¹ gehouden op woensdag 28 juni 2017, te Breda

Mr. L.J.A. Pieterse²

1 Inleiding

Op 28 juni 2017 vond een algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap plaats. De plaats van handeling was het Apollohotel, gelegen aan het Stationsplein te Breda. Bij de opening van de vergadering maakte Essers³ er geen geheim van dat het hem een genoegen is om als nieuwe voorzitter van de vereniging te fungeren. Hij heeft eens gekeken naar wie er zoal voorzitter van de vereniging zijn geweest, en dat is een gezelschap, veelal bestaande uit leden van de belastingkamer van de Hoge Raad, waarbij hij zich goed thuis kan voelen, zo liet hij met een glimlach weten. Essers dankte Overgaauw,⁴ die vanaf 1 januari 2013 voorzitter van de vereniging is geweest, voor zijn goede werken en memoreerde tevens de verdiensten van Happé,⁵ die eveneens in het voorjaar het bestuur heeft verlaten.

De vereniging, aldus Essers, spant zich in om nieuwe, liefst ook jonge leden te werven. Daartoe worden allerlei initiatieven ondernomen. Zo zullen afgestudeerden in het fiscale recht en de fiscale economie voortaan – op het moment dat zij afstuderen – getraakteerd worden op informatie van de vereniging die hen warm moet maken lid te worden van de vereniging die momenteel zo’n 1200 leden telt.

Verder merkte Essers op dat twee nieuwe commissies in oprichting zijn: de commissie deel-economie en een commissie die zich zal concentreren op de fiscale behandeling van personenvennootschappen.⁶ De commissie financiële transacties is helaas ter ziele gegaan, zo liet hij de aanwezigen weten. Dat geldt niet voor de commissie btw en transfer pricing.

Vervolgens informeerde Kavelaars⁷ de aanwezigen over de dissertatieprijs van de vereniging. De jury van deze prijs,⁸ die druk doende is met de beoordeling van de ingezonden dissertaties (“leuk leeswerk”, aldus Kavelaars), zal volgend jaar bekend maken wie de prijs heeft gewonnen.

Dit verslag bevat een impressie van de vergadering en kent een eenvoudige opbouw. Eerst komt de inhoud van het rapport aan de orde. Vervolgens passeren de debatbijdragen van de inleiders de revue en aansluitend volgt een beknopte weergave van het (vrije) debat, voor zover dat al niet is verwerkt in de bijdragen van de inleiders.

2 Rapport Commissie grenswerkers in vogelvlucht

¹ Rapport van de Commissie grenswerkers (Geschrift no. 257).

² Verbonden aan de Universiteit Leiden en de Vrije Universiteit Amsterdam.

³ P.H.J. Essers is hoogleraar belastingrecht aan Tilburg University.

⁴ J.A.C.A. Overgaauw is voorzitter van de belastingkamer van de Hoge Raad.

⁵ R.H. Happé is emeritus hoogleraar belastingrecht aan Tilburg University.

⁶ Deze commissie zal onder leiding staan van A.J.A. Stevens.

⁷ P. Kavelaars is hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, buitengewoon hoogleraar aan de University of Curaçao en verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte Belastingadviseurs.

⁸ De jury van de dissertatieprijs 2018 staat onder voorzitterschap van J.A.G. van der Geld en bestaat verder uit – de afgetreden voorzitter – J.A.C.A. Overgaauw en T.W.M. Poolen.

Het wetenschappelijk gedeelte van de vergadering stond in het teken van de bespreking van het rapport ‘Grenswerkers in Europa. Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken’, een kloeki uitgave van zo’n 370 bladzijden, dat Essers een “mooi, indrukwekkend rapport” noemde met “veel aanbevelingen”.⁹ De in het rapport behandelde problematiek is, aldus Essers, gezien de aard daarvan in zekere zin de lakmoesproef van Europa.

Namens de commissie schetste haar voorzitter Weerepas¹⁰ de ‘sfeer’ en conclusies van het rapport. De commissie is zo’n drie jaar geleden aan de slag gegaan met de opdracht de positie van de grenswerker in kaart te brengen. In het bijzonder richt het onderzoek zich op het inventariseren van de problemen waarmee grenswerkers te maken hebben en op welke wijze die problemen zijn op te lossen (bij voorkeur via belastingverdragen, een richtlijn, verordening of mededeling van de Europese Commissie, zoals het bestuur van de vereniging de commissie als opdracht had meegegeven). De aspecten die samenhangen met het arbeidsrecht, hoe interessant ook, heeft de commissie vrijwel geheel buiten het onderzoek gelaten.

De commissie heeft zich gericht op (grenswerkers – werknemers en zelfstandigen uit) Nederland en zijn buurlanden.

Het zal niet verbazen dat in de boezem van de commissie de nodige discussies zijn gevoerd, onder meer over de woonplaats, een ogenschijnlijk eenvoudig onderwerp, aldus Weerepas, en payrollrolling,¹¹ een fenomeen dat tegenwoordig de aandacht trekt.¹²

Dat grenswerkers zich niet altijd in een benijdenswaardige positie bevinden, is duidelijk. Zij hebben te maken met wetgeving uit minimaal twee landen en de regels (inzake bijv. pensioen en sociale zekerheid) uit die jurisdicties sluiten niet bij voorbaat goed op elkaar aan. Daardoor kan soms een (onbedoeld) voordeel te behalen zijn voor grenswerkers. Maar doorgaans zal dat niet het geval zijn, en zal de grenswerker bovendien te maken hebben met extra administratieve lasten ten opzichte van degenen die niet grensoverschrijdend werken.

Verder wees Weerepas erop dat dé grenswerker in de ogen van de commissie niet bestaat; onder de benaming grenswerker gaat een diffuse verzameling belastingplichtigen schuil, zoals al dan niet gehuwde klassieke grensarbeiders, internationaal gedetacheerde werknemers, maar bijvoorbeeld ook zogenoemde (high) mobile workers. Mede daardoor is het lastig om vast te stellen hoeveel grenswerkers er eigenlijk zijn, een onderwerp dat in het eerste hoofdstuk van het rapport vaan de orde komt.

Aansluitend schetste Weerepas in vogelvlucht de verdere inhoud van het rapport. Zo draait het in het derde hoofdstuk om de woon-, verblijfplaats van vooral natuurlijke personen. In dit hoofdstuk komt de commissie tot de bevinding dat (Nederland) in wetgeving zou moeten vastleggen dat een persoon geen dubbele woonplaats kan hebben voor de toepassing van de fiscale en socialezekerheidswetgeving.¹³ Bovendien heeft de praktijk behoefte aan eenduidige criteria. In hoofdstuk 4 staat de actieve grenswerker centraal. In dit deel van het rapport besteedt de commissie onder meer aandacht aan social dumping, een onderwerp dat volop in de belangstelling staat.

⁹ Ook het kabinet “heeft met veel interesse en waardering kennisgenomen van dit omvangrijke, gedegen en deskundige onderzoek”. Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 september 2017, nr. 2017-0000420325.

¹⁰ M.J.G.A.M. Weerepas is universitair hoofddocent en verbonden aan de Capaciteitsgroep belastingrecht, het Maastricht Center for Taxation en Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility (ITEM). Per 1 augustus 2017 is Weerepas benoemd tot bijzonder hoogleraar Fiscale Aspecten van Grensoverschrijdende Arbeid aan Maastricht University.

¹¹ Zie daarover onder meer par. 4.6 en bijlage 5 van het rapport.

¹² Zie par. 4.6 van het rapport.

¹³ Zie p. 89 van het rapport.

De zogenoemde inactieve grenswerker komt in het vijfde hoofdstuk aan bod. Daarbij kan het gaan om tijdelijke inactiviteit (in verband met bijvoorbeeld werkloosheid) of definitieve inactiviteit (pensioen).

Uiteindelijk komt de commissie tot het niet geringe aantal van 39 aanbevelingen. Zo strekt het tot de aanbeveling de (hoog)lerarenbepaling uit het tussen Nederland en België geldende belastingverdrag af te schaffen, mede omdat men zich in de praktijk in allerlei bochten wringt om onder het bereik van deze bepaling uit te komen. Dat valt te begrijpen omdat een inwoner van België die in Nederland onderwijs verzorgt of onderzoek doet, de eerste twee jaar in zijn woonstaat België wordt belast, maar in Nederland sociale zekerheidspremies betaalt, premies die hoger zijn dan in België, terwijl de belastingdruk in België zwaarder is dan in Nederland. Het zal niet verbazen dat men tracht deze consequentie(s) te vermijden.

Een andere kwestie die de commissie adresseert, is “dubbele economische heffing” (p. 228). Die kan bijv. optreden als een gepensioneerde met een uit Nederland afkomstig pensioen in Spanje woont. Het (ouderdoms)pensioen wordt in Spanje belast. In de daar verschuldigde belasting is een bedrag begrepen dat ertoe strekt om medische zorg te financieren, terwijl de gepensioneerde daarvoor ook in Nederland betaalt, en wel in de vorm van premies (zorgbijdragen) die hij is verschuldigd. Om dit ongelukkige effect te voorkomen, heeft de commissie aanbeveling 27 geformuleerd. Zij roept de Europese Commissie op te onderzoeken “welke mogelijkheden de EU heeft om te regelen dat lidstaten fiscale heffingen voor de financiering van prestaties bij ziekte achterwege moeten laten in het geval de gepensioneerde premies of bijdragen, of soortgelijke inhoudingen in een andere lidstaat verschuldigd is voor het verkrijgen van die prestaties” (p. 228).

Verder zou sprake moeten zijn van wederzijdse erkenning van arbeidsongeschiktheid, althans in de relatie tussen Nederland en België, alsmede Duitsland (aanbeveling 28).

Verder wees Weerepas erop dat grenswerkers gebaat zijn bij betere voorlichting (zogenoemde grenstransparantie), en het zaak is dat een grenseffectentoets wordt uitgevoerd als nationale maatregelen worden vastgesteld (aanbeveling 2).¹⁴ Bovendien is de commissie overtuigd van het belang van een multidisciplinaire aanpak van de problematiek, dat wil zeggen dat samenwerking zou moeten plaatsvinden tussen fiscalisten en deskundigen op het terrein van de sociale zekerheid, en als het even kan – een ideaalbeeld – daarbij ook expertise in de sfeer van het arbeidsrecht en van pensioen wordt betrokken. Ook wees Weerepas erop dat grenswerkers nog steeds de pioniers van Europa zijn. Als Europa erin slaagt de problemen van grenswerkers op te lossen, dan zal dat in haar ogen zorgen voor groot commitment onder de Europese burgers en een versteviging van de Europese geest (vergelijk de hiervoor genoemde lakmoesproef van Essers).

Voordat Weerepas de leden van de commissie bedankte voor de intense en coöperatieve samenwerking en het bestuur van de vereniging voor “de leuke opdracht”, toonde zij de aanwezigen een (reclame)filmpje, dat de soms eigenaardige verhouding tussen verschillende rechtsgebieden op humoristische wijze demonstreerde. Weerepas hoopt van harte, en daarmee besloot zij haar inleiding, dat het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen niet slechts een papieren bestaan zullen leiden, maar ook zullen worden opgepikt en aanleiding zullen geven tot discussie(s) in het veld.

¹⁴ Bij de totstandkoming van wetgeving en administratieve procedures inzake grenswerkers dient net als op EU-niveau zowel door de wetgevende als door de uitvoeringsinstanties standaard een (grens)effectentoets plaats te vinden, zo luidt aanbeveling 2 (p. 311).

3 Discussiebijdrage Kavelaars

Kavelaars trad op als eerste debater. Hij heeft het rapport tweemaal doorgenomen. Er staat veel in, zo is zijn conclusie. In het rapport wordt wetenschappelijke en praktische kennis samengebracht. Het betreft complexe materie, aldus Kavelaars. Hij wees – de liefhebbers, die zeker aanwezig waren – op een enkele dagen eerder gewezen arrest van Hof van Justitie van de Europese Unie,¹⁵ dat zijns inziens goed is gemotiveerd, en voer is voor degenen die zijn geïnteresseerd in de materie die in het rapport wordt besproken.¹⁶ De commissie verdient een pluim, aldus Kavelaars, onder meer vanwege de vele aanbevelingen die zij heeft gedaan. De conclusies hadden wat scherper gekund en op de structuur van het rapport heeft hij in zoverre iets aan te merken, dat bepaalde onderwerpen op twee plaatsen worden behandeld.

Vervolgens behandelde Kavelaars een paar onderwerpen. Zo ging hij in op een artikel dat de commissie voorstelt. Het betreft art. 14a VwEU: “Indien er voor een bepaalde groep personen als gevolg van het niet op elkaar afgestemd zijn van fiscale stelsels of door gebreken in de afstemming van sociale premieregelingen en belastingregels gedurende een bepaalde periode een significant nadeel bestaat in vergelijking met de vergelijkbare burgers in de woonstaat, dan dient de woonstaat, zo nodig in overleg met andere betrokken lidstaten, een regeling te treffen om deze nadelen te ondervangen”.¹⁷ De centrale boodschap van deze bepaling is helder, maar wat bijvoorbeeld “niet op elkaar afgestemd zijn” precies betekent, is Kavelaars niet duidelijk. Wat hem betreft zou deze tamelijk vage formulering moeten worden ingeruild voor iets wat concreter is. Daarnaast merkte hij op dat wat betreft de sociale verzekeringen alleen wordt aangesloten bij de premieheffing en de uitkeringskant niet wordt meegenomen. Dat lidstaten met elkaar in overleg treden om genoemd “significant nadeel” te ondervangen, een ander aspect van de voorgestelde bepaling, vindt Kavelaars een utopische aangelegenheid. De term “significant nadeel” noemde hij een boeiend criterium, al voegde hij daaraan meteen toe dat de vraag rijst welke componenten moeten worden meegenomen om te bepalen of zodanig nadeel aan de orde is.

Ook stond Kavelaars stil bij het begrip grenswerker, een neutrale term. Een definitie van dit begrip is niet in het rapport te vinden, en dat is een bewuste keuze geweest, aldus Weerepas tijdens het (vrije) debat. Duidelijk is, aldus Kavelaars, dat de commissie in wezen een breed begrip grenswerker hanteert. Als het aan hem ligt, zou de groep grenswerkers uit elkaar moeten worden getrokken, in die zin dat het beste een onderscheid kan worden gemaakt tussen (traditionele) grensarbeiders (échte grenswerkers), dat wil zeggen belastingplichtigen die pendelen tussen woon- en werkstaat en overige werknemers (en anderen), zoals gedetacheerden. De échte grenswerker behoudt (met zijn gezin) in feite een bijna volledige band met het land waarin hij woont en heeft volgens Kavelaars nauwelijks een band met de werkstaat; voor deze grenswerkers zou een woonstaatbenadering de voorkeur genieten. Bij de andere categorieën grenswerkers is die band doorgaans veel sterker,¹⁸ en zouden de regels van het werkland kunnen gelden.

Over de keuze voor een woonstaat- of werkstaatheffing liet Kavelaars geen misverstand staan: zijn voorkeur gaat voor de echte grenswerkers uit naar een woonstaatheffing.¹⁹ Met deze staat heeft de grenswerker de sterkste banden. Dit geldt a fortiori voor de groep postactieven; ten

¹⁵ HvJ EU 22 juni 2017, nr. C-20/16, V-N 2017/37.10, ook gepubliceerd in NLF 2017/1568, voorzien van een door P. Kavelaars geschreven annotatie.

¹⁶ Het betreft een zaak waarin de woonstaat – Duitsland – van een grenswerker ten onrechte weigerde pensioenpremies en premies ziektekostenverzekeringen in aftrek toe te laten die zijn verschuldigd in de werkstaat.

¹⁷ Zie p. 4 van het rapport. Op blz. 4-5 is een toelichting op deze vangnetbepaling te vinden.

¹⁸ Zie ook: P. Kavelaars, ‘Grenswerkers in spagaat’ (Opinie), NTFR 2017/1682.

¹⁹ Zie in deze zin ook: ‘Fiscaal duel: Grensarbeidersregeling: werkstaat is beter dan woonstaat’, WFR 2001/58.

aanzien van deze groep zou de woonstaat bepalend moeten zijn. Ook qua uitvoering is de keuze voor een woonstaatheffing volgens hem aan te bevelen. Bovendien kan de woonstaat beter rekening houden met de (faciliteiten inzake) persoonlijke omstandigheden van de grenswerker. De argumenten die pleiten voor een werkstaatheffing, zoals gelijkheid op de werkvloer en het gegeven dat daarmee discoördinatie tussen belasting- en premieheffing wordt voorkomen, wegen zijns inziens minder zwaar.

Volgens Kavelaars maakt de commissie in feite geen keuze. Zij kiest voor een bronstaatheffing met een facultatieve verdragscompensatieregeling die de woonstaat zou moeten toepassen.²⁰ Per saldo lijkt sprake te zijn van een woonstaatbenadering ('gelijkheid in de straat').

Vervolgens kwam Kavelaars, die het tempo er goed inhiel, te spreken over de Schumacker-doctrine die in het rapport uitvoerig wordt besproken.²¹ De commissie is de opvatting toegedaan dat art. 7.8 Wet IB 2001 kan vervallen in de situatie dat de door haar voorgestelde compensatieregeling wordt ingevoerd. Als opgemerkt, ziet Kavelaars meer in een woonstaatheffing en als het niet anders kan – subsidiair dus – zou een bronstaatheffing kunnen gelden waarbij aftrekposten worden verdeeld tussen de betrokken lidstaten.

Vervolgens raakte Kavelaars nog enkele andere kwesties aan. Zo benoemde hij het probleem van de transportwerknemers, voor wie volgens de commissie zowel voor de belastingheffing als de verzekeringsplicht de regels in de vestigingsplaats van de werkgever zouden moeten gelden,²² een standpunt dat Sijstermans²³ tijdens het debat namens de commissie zou verdedigen. Kavelaars denkt daarentegen dat juist een woonstaatbenadering aangewezen is; daarmee is de transportwerknemer (qua gemak) het beste gediend. Ook besprak hij de opvatting van de commissie over de behandeling van gedetacheerden (zie daarover ook de discussiebijdrage van Verschueren, par. 4 van dit verslag); de commissie stelt voor om de termijnen voor detacheringgevallen gelijk te trekken, en wel op die manier dat deze voor de belastingheffing en voor de sociale verzekeringen op twaalf maanden zou moeten worden gesteld. Kavelaars vindt dit een nuttige aanbeveling. Wel vroeg hij zich af waarom de commissie niet is ingegaan op de andere voorwaarden die voor detachering gelden, zoals het zogenoemde doorbelastingscriterium dat voor de belastingheffing geldt.²⁴

4 Discussiebijdrage Verschueren

Met Verschueren, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen,²⁵ heeft het bestuur een uitstekende spreker weten te 'contracteren'. Hij besprak het rapport vanuit het perspectief van de sociale zekerheid, kondigde aan in te zullen zoomen op (slechts) een aantal voorstellen en waarschuwde de aanwezigen dat hij eerder vragen zal stellen dan antwoorden zal geven.

Verschueren noemde het rapport – in het algemene deel van zijn commentaar – indrukwekkend. Het bevat een zeer uitgebreide analyse, is systematisch opgezet, de samenstellers ervan hebben oog voor detail, en zijn in staat gebleken een reeks concrete voorstellen te doen. Ook valt op dat de auteurs niet schromen 'duidelijk' taalgebruik te hanteren ("fiscaal autisme", p. 233, "volstrekt verkokerde reguleringsstelsels elk met eigen principes", p. 293).

²⁰ In de praktijk blijkt zodanige compensatie tegen te vallen (voor de in Nederland wonende grenswerker die in Duitsland werkt), aldus B. Schuwer, 'Het belastingverdrag met Duitsland', Het Register 2017/3, p. 42-43.

²¹ Zie daarover ook: P. Kavelaars, 'Schumacker-doctrine genuanceerd', NTFR-B 2017/23.

²² Zie p. 192 van het rapport.

²³ J.J.G. Sijstermans is specialist loonheffingen, onder meer werkzaam bij de Belastingdienst/GO Zuid, kantoor Maastricht, auteur en docent.

²⁴ Art. 15, lid 2, OESO-Modelverdrag.

²⁵ Zie nader over Herwig Verschueren: www.uantwerpen.be/nl/personeel/herwig-verschueren/mijn-website.

De perspectieven die de commissie in haar rapport hanteert (gelijkheid op de werkvloer, gelijkheid in de straat, gelijkheid in de huiskamer), noemde de inleider weliswaar interessant, maar de vraag is of zij er niet toe leiden dat de grenswerker uit drie ruiven kan eten, zoals hij dat noemde, en (onbedoeld) extra voordelen in wacht kan slepen. Verder vroeg Verschueren aandacht voor p. 29 van het rapport. Op die plaats signaleert de commissie dat de groep grenswerkers uiteenvalt in doorgaans goed geïnformeerde werknemers die zich aan de bovenkant van de arbeidsmarkt bevinden en zij die behoren tot wat de onderkant van deze markt wordt genoemd. Er is, anders gezegd, sprake van een sociale tweedeling, die soms wordt versterkt doordat grensoverschrijdende activiteiten worden ontplooid (aan zij die hebben, zal gegeven worden, zo vatte Verschueren dit (Mattheüs)effect samen in een formulering met een klassieke status). Degenen die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden, worden volgens de commissie nauwelijks gefaciliteerd door hun werkgever, niet ondersteund door gerenommeerde advieskantoren, en handelen mede daardoor niet altijd even doordacht (door de commissie aangeduid met de term ‘spookrijdersgedrag’, dat volgens haar een “veelvoorkomend probleem” is, p. 30).

Vervolgens schakelde Verschueren over naar het derde hoofdstuk, de plaats waar de woon- en verblijfplaatsbepaling wordt besproken. De analyse van de commissie over dit onderwerp is tamelijk uitgebreid, en omvat meer dan dertig pagina’s (de omvang van deze analyse zou later op de middag worden verdedigd door Schonewille,²⁶ een van de leden van de commissie; het begrip woonplaats is volgens de commissie een moeilijk concept, dat toelichting behoeft). Op p. 75 van het rapport worden de voorstellen van de Europese expert groep om een Europese definitie van het begrip woonplaats te ontwikkelen, “zeer ambitieus” genoemd. De commissie zelf komt in dit verband met de aanbeveling dat de Nederlandse regering en de Europese Unie zich moeten inspannen om in wetgeving helder vast te leggen welke elementen van doorslaggevend belang zijn bij de bepaling van de woonplaats van een persoon. Volgens de commissie zou de Nederlandse overheid in wetgeving moeten vastleggen dat een persoon geen dubbele woonplaats kan hebben voor de toepassing van de Nederlandse fiscale en socialezekerheidswetgeving (p. 76).²⁷ Deze, wat hybride, aanbeveling roept bij Verschueren vragen op. Zo vindt hij het onduidelijk op welk niveau – nationaal of Europees – dit moet worden geregeld. Ook vroeg Verschueren zich af wat de rechtsbasis voor de Europese Unie is om op dit terrein regelgevend op te treden. Verder wees hij erop dat in de socialezekerheidscoördinatie de woonplaats niet enkel van belang is voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving, maar ook voor de bepaling van de bevoegde lidstaat voor bepaalde ‘prestaties’, in het bijzonder bij ziekte.

Als het om de (fiscale) behandeling van actieve grenswerkers gaat, vroeg Verschueren zich af hoe de commissie de door haar omarmde verzameling gelijkheden (op de werkvloer, in de straat en in de huiskamer, p. 116 e.v.) denkt te combineren.²⁸ Vooral de vraag hoe ‘ongelijkheid in de straat’ kan worden voorkomen, dan wel worden opgeheven, intrigeert hem. De commissie denkt in dit kader aan een vorm van compensatie die eenzijdig – door het woonland – wordt verleend, maar op p. 123 doet de commissie het voorstel om een regeling op Europees niveau treffen, zelfs met “macro-economische verrekening op EU-niveau”. Dat is zeer ambitieus, aldus Verschueren.

Na enkele opmerkingen te hebben gemaakt over de zogenoemde eenheid van toepasselijke wetgeving (p. 168 e.v. van het rapport), ging Verschueren in op het fenomeen detachering van actieve grenswerkers. Interessant noemde hij het (op p. 214 geformuleerde) voorstel van de

²⁶ P.H. Schonewille is ex-researcher aan het Competence Centre for Pension Research van Tilburg University.

²⁷ Zie ook p. 89 van het rapport.

²⁸ Volgens de commissie “zou gestreefd moeten worden naar een gelijkheid op de werkvloer én gelijkheid met de buurman in de woonstaat” (p. 214).

commissie om de detachingsperiode in de sfeer van de sociale zekerheid (in principe twee jaar) gelijk te trekken met de termijn die in de fiscaliteit geldt (de bekende 183-dagenregeling, ook wel fiscale detachingsregel genoemd (p. 97), die beschreven is in het rapport).

Als het gaat om zogenoemde A1-verklaringen,²⁹ verklaringen die worden gebruikt voor het aanwijzen van de toepasselijke regelgeving, stelt de commissie voor een wettelijke verplichting tot overleg tussen de betrokken lidstaten in te voeren als het vermoeden bestaat dat sprake is van ‘sociale dumping’ (par. 4.4.4 van het rapport, in het bijzonder p. 185). Over de vraag wat sociale dumping is, kan worden gediscussieerd. De commissie houdt het erop dat het gaat om zodanig gebruik of misbruik maken van de toepasselijke regelgeving rondom arbeid met als gevolg dat werknemers of zelfstandigen onder slechtere omstandigheden dan de lokale werknemers of zelfstandigen hun werk verrichten (p. 178-179). Dat doet zich bijvoorbeeld voor als grenswerkers worden gedetacheerd vanuit een ‘goedkoop’ sociaalverzekeringsland (p. 163). Ook bij dit onderwerp wist Verschueren enkele, soms prangende vragen te formuleren. Zo vroeg hij zich af of de commissie de voorstellen van de Europese Commissie (p. 181) niet ver genoeg vindt gaan. Verder stelde hij de vraag wat de sancties (moeten) zijn als het overleg niet tot resultaat leidt en in hoeverre overleg aangewezen is als sprake is van fraude.

Voordat de aanwezigen de kans kregen de observaties van Verschueren te verwerken, was hij al beland bij het onderwerp payrolling, eveneens een thema dat betrekking heeft op actieve grenswerkers. Verschueren wees erop dat de socialezekerheidsverordeningen geen definitie bevatten van het begrip ‘werkgever’. De invulling daarvan wordt overgelaten aan de lidstaten; het is dus een nationaalrechtelijke aangelegenheid, al bevat Verordening nr. 987/2009 criteria om de zetel of domicilie van de wetgever te bepalen. Om uiteenlopende definities (en daarmee samenhangende problematiek) te vermijden, stelt de commissie voor een uniform werkgeversbegrip te hanteren (p. 213, en aanbeveling 21, p. 316). Dat lijkt Verschueren een hele opgave, een heikele opdracht zelfs, zoals hij dat tijdens het debat zou noemen, omdat het begrip werkgever lastig te definiëren is. En bovendien: op grond waarvan zou de Europese Unie bevoegd zijn zo’n definitie uit te vaardigen? Anders geformuleerd: wat is de rechtsbasis van dergelijk ingrijpen, iets wat (evenals het aanwijzen en interpreteren van de rechtsbasis) ook altijd een politieke kwestie is, aldus Verschueren. Dat de commissie (ook) tamelijk praktisch is ingesteld, bleek uit de reactie op deze vragen: voor haar weegt zwaar dat een begrip als werkgever duidelijk is.

De inactieve grenswerker is niet aan de aandacht van Verschueren ontsnapt. Zo stipte hij de dubbele economische heffing op pensioen aan, een onderwerp dat Weerepas in haar inleiding aan de orde stelde,³⁰ en besprak hij kort de uitkeringen bij langdurige zorg.³¹ Bij het thema werkloosheid bleef hij langer stilstaan. Zo noemde hij het jongste voorstel van de Europese Commissie,³² dat – in de ogen van de commissie – tot meer verwarring zal leiden. Mede daarom is de commissie met een eigen voorstel gekomen: de introductie van een keuzerecht. Het voorstel houdt in dat de (voormalige) grenswerker, die een bepaalde, nader te bepalen periode in het buitenland heeft gewerkt (minimaal een jaar of bijvoorbeeld vijf jaar), in geval van werkloosheid onder strikte voorwaarden kan kiezen of hij een werkloosheidsuitkering wil ontvangen van zijn voormalige werkstaat of van zijn huidige woonstaat. Over dit voorstel brak Verschueren de staf. Tegen een keuzerecht heeft hij initieel bezwaar, zoals hij dat formuleerde, onder meer

²⁹ Zie nader over deze verklaringen: M.J.G.A.M. Weerepas, ‘Grensoverschrijdende sociale zekerheid: Verordening nr. 883/2004/EG’, *Trema* 2017, p. 227-228.

³⁰ Zie par. 2.

³¹ Zie zijn slides die op de website van de vereniging zijn geplaatst.

³² Zie par. 5.7 van het rapport.

omdat het niet eenvoudig is om zo'n keuze, die zal afhangen van tal van overwegingen, te maken.

Namens de commissie gaf G. Essers³³ toe dat het niet altijd eenvoudig is om bedoelde keuze te maken. Het paradijs van eenvoud is verloren (gegaan), zo parafraseerde hij een titel van een (oude) feestbundel. Hoe de keuze uitvalt, hangt af van de omstandigheden van het geval. Voor iemand die de Belgische nationaliteit heeft en die jarenlang in zijn geboorteland (België) heeft gewerkt en slechts een paar jaar in Nederland, zal de keuze voor een Belgische werkloosheidsuitkering evident zijn. Dat is een min of meer klassieke situatie. In andere gevallen (of situatietypen) zal de keuze soms niet gemakkelijk zijn, en zal er wellicht voor gekozen worden een uitkering in de voormalige werkstaat aan te vragen, zo legde G. Essers haarfijn uit. Om sociaal toerisme te voorkomen is het zaak om in bepaalde gevallen een drempel in te bouwen, zodat pas na een wachttijd van drie maanden een werkloosheidsuitkering kan worden aangevraagd (zie daarover nader p. 253 van het rapport).

5 Debat

Het debat was buitengewoon informatief en levendig. In reactie op één van de vragen van Verschuere, legde Schonewille uit, nadat hij zijn ervaringen in 'Brussel', in het bijzonder met de Europese Commissie, uit de doeken had gedaan ("er wordt niets voor de burger gedaan"), dat de commissie graag zou zien dat natuurlijke personen in een Europese context slechts één woonplaats kunnen hebben, en dat kan (slechts) worden gerealiseerd door aanpassing van het verdrag.³⁴ De andere reacties van de commissie zijn grotendeels verwerkt in de weergave van de debatbijdragen van Kavelaars en Verschuere.³⁵ Het krachtige en bepaald geestdriftige slotakkoord van de middag, kwam voor rekening van Stevens.³⁶ Hij prees de samenstellers van het rapport, die erin zijn geslaagd een "fantastisch leesbaar" geschrift te schrijven dat echte problemen weet te behandelen. Stevens putte uit eigen ervaringen uit een ver verleden (als grenswerker en inspecteur te Heerlen) om te illustreren dat hij bekend is met de grenswerkersproblematiek en dat zij hardnekkig en weerbarstig is. Als het aan Stevens ligt, wordt de inhoud van het rapport in bredere kringen bekend en zou het goed zijn als er ook buiten het verband van de vereniging discussie over wordt gevoerd. Daarnaast betuigde hij onder meer instemming met aanbeveling 2 (grenseffectentoets, zie hiervoor).

6 Tot besluit

Op 27 september 2017 staat wederom een bijeenkomst van de Vereniging op stapel. In het Haagse hotel Babylon zal gedebatteerd worden over (fiscale) staatssteun, en dat zal ongetwijfeld een boeiende sessie worden. Als inleiders zullen Koopman³⁷ en Wattel³⁸ optreden, en ook de debaters zijn niet te versmaden sprekers.³⁹ Verder zal volgend jaar, in 2018 dus, weer een

³³ G.J.C. Essers is voormalig adviseur vrij verkeer van werknemers van Ria Oomen (EP) en voormalig Eures-adviseur FNV.

³⁴ Zie daarover ook par. 4 van dit verslag.

³⁵ Zie par. 3 en 4.

³⁶ L.G.M. Stevens is emeritus hoogleraar belastingrecht aan de Erasmus Universiteit.

³⁷ Het betreft G.J. Koopman, medewerker van de Europese Commissie.

³⁸ P.J. Wattel is hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

³⁹ Zie voor nadere informatie: www.belastingwetenschap.nl/agenda.html.

promovendibijeenkomst worden georganiseerd; het afgelopen jaar is het daarvan niet gekomen.⁴⁰ De bijeenkomst zal vermoedelijk in Amsterdam plaatsvinden, zo wist Kavelaars de aanwezigen te melden. Daarnaast wees hij erop dat sinds kort een overzicht op de website van de vereniging is opgenomen van proefschriften waaraan momenteel wordt gewerkt. Het betreft een voortzetting van de ‘geheime’ lijst die Van Arendonk⁴¹ tot voor kort tamelijk minutieus heeft bijgehouden. In hoeverre deze promovendi voortgang boeken of zich – gedurende het onderzoek – anderszins ontplooien, weet ik niet, maar zij kunnen wellicht hun voordeel doen met het advies dat Van Dijk aspirant-promovendi ooit gaf,⁴² namelijk om “zich eerst te richten op kleinere publikaties, teneinde hun schrijf-kadans te vinden en te leren hoe moeilijk schrijven is. Eerst als men zijn broddellappen klaar heeft moet men aan meer ingewikkelde dingen beginnen. De angst dat de goede ideeën in kleine publikaties verspeeld worden en er niets meer overblijft voor een later proefschrift, miskent de werking van de menselijke geest die naar zijn mening produktiever wordt naarmate er meer een beroep op wordt gedaan”.⁴³

⁴⁰ De bijeenkomst die op 3 februari 2017 in Nijmegen zou plaatsvinden, is niet doorgegaan wegens het te geringe aantal aanmeldingen, hoewel het programma bepaald interessant mocht worden genoemd.

⁴¹ H.P.A.M. van Arendonk is emeritus hoogleraar belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁴² Ook in de uitgave *Fiscale methodologie* (tweede, herziene druk), Den Haag: Boom juridisch 2017 zijn adviezen te vinden die promovendi verder zouden kunnen brengen.

⁴³ Aldus J.E.A.M. van Dijk in zijn dankwoord, nadat hij van de Universiteit van Amsterdam een eredoctoraat had ontvangen. Het dankwoord is opgetekend door R. Oorthuizen, ‘25 jaar fiscaal recht in Tilburg en Amsterdam. Ere promotie van prof. J.E.A.M. van Dijk’, WFR 1978/5380, p. 1123.