

Vergaderjaar 2013–2014

32 851

Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

Nr. 5

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 oktober 2013

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken bestond bij drie fracties de behoefte de Minister van Buitenlandse Zaken enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over zijn brief d.d. 22 juli 2013 inzake de mogelijkheden voor de invoering van een grenseffectentoets bij nieuwe wetgeving (Kamerstuk 32 851, nr. 4).

De Minister heeft deze vragen en opmerkingen beantwoord bij brief van 25 oktober 2013. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de bewindspersonen zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Eijssink

De griffier van de commissie,
Van Toor

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inbreng van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake grensoverschrijdende samenwerking en danken de Minister voor de toezending.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het kabinetsstandpunt dat een separate rapportage als generieke maatregel een te zwaar en complex middel is en daarmee onnodige bureaucratie veroorzaakt. Echter, de leden van de VVD-fractie zijn wel van mening dat bewustwording van grensproblematiek noodzakelijk is en dat grenseffecten bij nieuw beleid expliciet meegenomen moeten worden in de overwegingen en beoordeling. Deze kunnen vervolgens integraal onderdeel uitmaken van de maatschappelijke beoordeling en het politieke debat. Op dat punt zijn deze leden van mening dat het kabinet te terughoudend is en te weinig bouwstenen biedt.

Dit leidt voorts tot de volgende vragen van de leden van de VVD-fractie:

Hoe functioneert de expliciete grenslandtoets die Financiën hanteert als integraal onderdeel van beleid en wetgeving, en welke criteria worden daarin meegenomen? Is deze toets inclusief de systematiek inzichtelijk en openbaar?

Kan deze grenslandtoets gehanteerd worden voor alle dan wel de meest relevante ministeries op dit punt? Is het kabinet bereid dit toch in te voeren in het wetgevingsproces?

Hoe beoordeelt het kabinet de systematiek, conclusies en bedragen die gehanteerd zijn in het rapport van Panteia BV in opdracht van de Provincie Limburg?

Kennen Duitsland dan wel België een zogenaamde «grenslandtoets» of een vergelijkbare systematiek om grenseffecten in kaart te brengen en op welke niveau en op welke wijze vindt met onze buurlanden overleg plaats over grenseffecten en wetgeving?

Inbreng van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het standpunt van het kabinet over de mogelijkheden voor de invoering van een grenseffectentoets bij nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Daar is wat deze leden betreft alle aanleiding toe, zeker met dit kabinet. In 2011 bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur advies aan de regering uit om een grenslandtoets in te voeren bij nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Het kabinet beschouwde de toets als generieke maatregel een te zwaar middel in verhouding tot de gesignaleerde hinder en daarmee als onnodige bureaucratie.

Inmiddels zijn we ruim twee jaar verder en heeft het nieuwe kabinet tal van maatregelen genomen met vergaande grenseffecten, en dus gevolgen voor grensregio's. Op 2 april van dit jaar heeft Bureau Panteia in opdracht van de provincie Limburg een rapport uitgebracht naar de effecten van recent kabinetsbeleid op grensregio's. Daaruit blijkt dat ondernemingen in de Nederlandse grensregio's jaarlijks 150 miljoen euro mislopen als gevolg van het kabinetsbeleid. Verhoging van accijnzen, de BTW, maar ook maatregelen in de zorg en sociale zekerheid hebben onmiskenbaar effecten. Burgers en bedrijven zijn geneigd eerder de grens

over te gaan om hun inkopen in het buitenland te doen, te tanken en er te gaan werken. De detailhandel en de loonwerkbedrijven worden het meest getroffen door de fiscale concurrentie. Panteia heeft berekend dat de consumptieve bestedingen in Limburg met circa 50 miljoen euro per jaar zijn gedaald. Wat de leden van de CDA-fractie betreft stelt de Provincie Limburg terecht dat het kabinet bij nieuwe maatregelen meer rekening moet houden met grenseffecten.

De hinder die diverse regio's ondervinden, is dus groot. Beschouwt het kabinet de grenslandtoets in dat licht nog steeds een te zwaar middel in verhouding tot de hinder? De Minister ziet in het rapport «een prikkel» waarvan «ook extra oplettendheid kan uitgaan». Wat de leden van de CDA-fractie betreft zou er een prikkel van uit moeten gaan.

Het kabinet verschuilt zich echter achter het argument van onnodige, ongewenste bureaucratie waarmee een grenslandtoets gepaard zou gaan. Het Ministerie van Financiën hanteert zo'n toets evenwel als expliciet onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces. Waarom het Ministerie van Financiën wel, en andere departementen niet? Het roept ook de vraag op in hoeverre er bij het Ministerie van Financiën dan sprake is van onnodige en ongewenste bureaucratie? Is het kabinet het met de leden van de CDA-fractie eens dat negatieve grenseffecten ook tot bureaucratie achteraf kunnen leiden, om de gevolgen ervan te beperken? Dit nog los van de maatschappelijke kosten in de diverse regio's.

De Minister stelt in de brief dat rijksbrede maatregelen zoals de BTW-verhoging «nu eenmaal niet gevoegd kunnen worden naar de grensproblematiek». Daarmee laat de Minister buiten beschouwing dat de effecten van bijvoorbeeld accijnsverhogingen dusdanig negatief kunnen uitpakken, dat zulke maatregelen meer kosten dan ze opleveren. De Minister stelt dat «wanneer evidente signalen erop wijzen dat van een bepaalde maatregel grenseffecten worden verwacht, deze in kaart moeten worden gebracht met het oog op de wenselijkheid van eventueel corrigerend of flankerend beleid.» Helaas geeft het kabinet nogal eens geen duidelijkheid. De leden van de CDA-fractie vinden in dat licht bedenkelijk en kwalijk dat de op 13 augustus ingediende schriftelijke vragen van de leden Omtzigt en De Rouwe naar aanleiding van het artikel «Rijk rekent zich rijk met brandstofaccijns» nog steeds niet beantwoord zijn. Zelfs voor zover er een grenseffectentoets zou moeten worden uitgevoerd, vindt deze volgens deze leden dus lang niet altijd adequaat plaats. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een grenseffectentoets ook moet kunnen leiden tot het afzien van een maatregel, als de effecten te negatief zijn. Graag een reactie op dat punt.

Ook als het gaat om een grenseffectenanalyse bij de implementatie van Europese richtlijnen geeft de Minister niet thuis. Europees beleid lijkt vooral grenseffecten op te lossen of te verminderen, zo citeert de Minister een studie die de Universiteit Leiden in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgevoerd. Maar is het niet zo dat juist bij de implementatie van Europese richtlijnen grote grenseffecten kunnen optreden? De leden van de CDA-fractie herinneren de Minister aan het fenomeen gold plating; het door Nederland strikter implementeren van Europese richtlijnen dan nodig, en in vergelijking met andere Europese landen. In hoeverre zoekt het kabinet op dit punt samenwerking en afstemming met de Benelux en Duitsland op? Dat zou een grenslandtoets namelijk effectiever maken.

Hoe staat het met het onderzoek dat het kabinet op 8 juli 2011 (Kamerstuk 32 851, nr. 1) aankondigde naar de mogelijkheid om een pilot op te starten over implementatie van Europese regelgeving? Het zou gaan om het

consulteren van buurlanden over de uitvoering en tijdsfasering van deze regelgeving. Kan het kabinet hier nader op ingaan? Zijn de mogelijkheden in overleg met het Comité van de Regio's van de Europese Unie verkend? Zo ja, wat waren de uitkomsten?

De leden van de CDA-fractie zijn al met al teleurgesteld over de afhoudende reactie van het kabinet. Een verplichte grenseffectentoets bij alle nieuw beleid en wetgeving gaat deze leden ook te ver. Het kabinet redeneert echter teveel in termen van «nee, tenzij», in plaats van «ja, mits». Duidelijk is dat het kabinet veel maatregelen neemt met negatieve grenseffecten. Het kabinet wekt met zijn passieve houding wat de leden van de CDA-fractie betreft de indruk bang te zijn voor de uitkomsten van grenseffectentoetsen en er daarom zo min mogelijk uit te willen voeren.

Inbreng van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken over de mogelijkheden voor de invoering van een grenseffectentoets bij nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Zij hebben enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de D66-fractie zijn teleurgesteld dat het kabinet niet bereid is een stap voorwaarts te zetten ten aanzien van een betere toets voor de grensregio's bij de implementatie van nieuw beleid. Zij zijn van mening dat het kabinet de keuze om geen grenseffectentoets in te voeren nauwelijks met argumenten onderbouwt, los van de stelling dat volgens het kabinet een dergelijke toets «als generieke maatregel een te zwaar middel» is en zal leiden tot «onnodige bureaucratie». Kan het kabinet aantonen dat er inderdaad «onnodig» veel bureaucratie zal ontstaan? De genoemde leden vragen zich af of er geen maatwerk mogelijk is, zodat bij wet- en regelgeving die waarschijnlijk weinig invloed zal hebben op de grensregio's, een korte, snelle toets kan worden uitgevoerd waarover expliciet wordt gerapporteerd.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het wenselijk is dat het kabinet enkele stellingen uitvoeriger behandelt. Waaruit blijkt dat de kans op nadelige grenseffecten bij Europese wetgeving in de praktijk daadwerkelijk geringer is dan bij nationale wetgeving? Hoe weegt een ministerie af of er sprake is van «evidente signalen» die erop wijzen dat bij een bepaalde maatregel ongewenste grenseffecten worden verwacht? Wanneer is daar volgens het kabinet in concrete zin sprake van, en wanneer niet? Deelt het kabinet de mening dat de stelling dat het elk ministerie «vrij staat om bij de uitvoering van nieuwe Europese regelgeving nauw af te stemmen met de buurlanden» te terughoudend is geformuleerd? Deelt het kabinet de mening dat het wenselijker is als ministeries worden aangespoord om zulke regelgeving nauw af te stemmen?

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet waarom een grenseffectentoets zoveel meer bureaucratie zou opleveren in vergelijking met de huidige situatie waarin het Ministerie van Financiën een grenslandtoets als expliciet onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces hanteert, het ministeries vrij staat nauw af te stemmen, en alle ministeries in memories van toelichting aandacht besteden aan de gevolgen die een wetsvoorstel heeft voor grensarbeiders? Is het kabinet bereid om de back-offices van de bureau's Belgische Zaken en Duitse Zaken open te houden om zo grensarbeiders bij te staan bij mogelijke problemen die voortvloeien uit nieuwe wet- en regelgeving?

Is het kabinet bereid bij bepaalde ministeries of beleidsterreinen een experiment in te voeren zodat de mogelijke voor- en nadelen van een grenseffectentoets in de praktijk getest kunnen worden?

II Reactie van de Minister

Het kabinet dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken voor haar inbreng van 13 september 2013 voor het Schriftelijk Overleg over de brief van 22 juli 2013 inzake de mogelijkheden voor de invoering van een grenseffectentoets bij nieuwe wetgeving (Kamerstuk 32 851, nr. 4). Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie, van de CDA-fractie en van de D66-fractie. De antwoorden op vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de expliciete grenslandtoets functioneert die het Ministerie van Financiën hanteert als integraal onderdeel van beleid en wetgeving en welke criteria daarin worden meegenomen. Is deze toets inclusief de systematiek inzichtelijk en openbaar?

Het kabinet is – zoals vastgelegd in de brief van 8 juli 2011 (Kamerstuk 32 851, nr. 1) – geen voorstander van de invoering van een generieke grenslandtoets bij de behandeling van wetgeving en nieuw beleid. Hiermee heeft het kabinet willen aangeven niet voor een gestandaardiseerd afwegingskader te zijn dat Rijksbreed kan worden toegepast op ieder wetsvoorstel of beleidsvoornemen. Dit geldt ook voor het Ministerie van Financiën.

Beleidskeuzes die op het Ministerie van Financiën worden gemaakt, zijn een resultante van de weging van een veelheid aan belangen. Grenseffecten zijn één van die belangen, bijvoorbeeld bij een voorgenomen verhoging van btw of accijnzen. Het is niet zo dat grenseffecten altijd van invloed zijn op voorgenomen beleid en wetgeving. Omgekeerd is het ook zo dat niet alle beleid en regelgeving (waaronder ook omzetting van EU-richtlijnen) grenseffecten hebben. Het gaat bij de weging om een interne toets. De beleidskeuze vormt, inclusief de onderbouwing, vervolgens onderdeel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Mede in dat kader moet de opmerking over het Ministerie van Financiën in de brief van 22 juli jl. worden geplaatst. Naar de mening van het kabinet is deze werkwijze een redelijk alternatief voor een generieke grenslandtoets

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie vragen of de grenslandtoets die het Ministerie van Financiën hanteert, gebruikt kan worden voor alle dan wel de meest relevante Ministeries op dit punt. Is het kabinet bereid dit toch in te voeren in het wetgevingsproces?

Zoals uit de beantwoording van de eerste vraag blijkt, hanteert het Ministerie van Financiën geen expliciete grenslandtoets. Ministeries toetsen de grenseffecten zo nodig intern en treffen zonedig maatregelen met het oog op de wenselijkheid van eventueel corrigerend of flankerend beleid. Invoering van een expliciete grenslandtoets in het wetgevingsproces is daarmee onnodig en wordt niet overwogen, mede gezien de daarmee gepaard gaande administratieve belasting.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kabinet de systematiek, conclusies en bedragen die gehanteerd zijn in het in opdracht van de provincie Limburg geschreven rapport van Panteia BV beoordeelt.

Het rapport is op hoog-ambtelijk niveau besproken binnen de Task Force Grensoverschrijdende Samenwerking. Daar werd dit rapport als een belangrijk signaal beschouwd dat illustreert hoe sommige nationale beleidsinitiatieven in de grensregio's een versterkend effect kunnen hebben, soms in positieve zin, soms in negatieve zin. Ook werd erkend dat Rijksbrede maatregelen zoals de BTW-verhoging nu eenmaal niet gevoegd kunnen worden naar de grensproblematiek. Er is vooralsnog geen bereidheid de in het rapport voorgestelde systematiek over te nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen of Duitsland dan wel België een grenslandtoets of een vergelijkbare systematiek om grenseffecten in kaart te brengen kennen en op welk niveau met onze buurlanden overleg plaats vindt over grenseffecten en wetgeving.

Duitsland noch België kennen een grenslandtoets of vergelijkbare systematiek om grenseffecten in kaart te brengen. Zij hanteren een vergelijkbare aanpak als NL. Op ad hoc-basis wordt met de buurlanden overlegd wanneer evidente grenseffecten in het geding zijn. Een voorbeeld hiervan is het Nederlands-Duitse Interreg A-project om grenseffecten op fiscaal terrein te beperken. In het kader van de vaststelling van het jaarplan 2014 van de Benelux Unie wordt momenteel nagegaan welke Benelux-werkgroepen zich lenen om systematisch aandacht te besteden aan grenseffecten van bijvoorbeeld EU-regelgeving. Voorts zijn in Benelux-kader onderhandelingen gaande over een Memorandum of Understanding over samenwerking en afstemming bij de uitvoering van de EU-richtlijn «Energie-efficiëntie in de bebouwde omgeving».

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de stelling dat een grenseffectentoets moet kunnen leiden tot het afzien van een maatregel zoals een verhoging van de btw, als de effecten te negatief zijn.

Bij een voorgenomen btw-verhoging houdt het kabinet, zoals hierboven uiteengezet, rekening met een veelheid aan belangen waaronder grenseffecten.

De leden van de CDA-fractie vragen of niet juist bij de implementatie van Europese richtlijnen grote grenseffecten kunnen optreden. Zij vragen hoe het staat met het onderzoek dat het kabinet op 8 juli 2011 (Kamerstuk 32 851, nr. 1) aankondigde naar de mogelijkheid om een pilot te starten over implementatie van Europese regelgeving. Zij vragen of de mogelijkheden in overleg met het Comité van de Regio's van de Europese Unie verkend zijn.

Uw Kamer werd in de Voortgangsbrief GROS (Kamerstuk 32 851, nr. 3) geïnformeerd over het onderzoek dat hierover is uitgevoerd door de Universiteit Leiden. In die studie («Wij doen dat zo», 2012) stond de vraag centraal op welke manier een signaleringssysteem voor mogelijke grenseffecten van Europese regelgeving vóór de implementatie van die regels het beste kan worden vormgegeven. De studie concludeert dat veel voorbeelden van grenseffecten op nationale beleidsverschillen zijn gebaseerd en niet direct het gevolg zijn van Europees beleid. Europees beleid lijkt vooral grenseffecten op te lossen of te verminderen, aldus de auteurs. Op grond hiervan concludeerde de kabinet dat een proefproject niet nodig was. Met het Comité van de Regio's van de Europese Unie is hierover daarom geen contact geweest.

Wel wordt gekeken naar het besluit van het Comité van Ministers van de Benelux Unie van 10 december 2012 over de haalbaarheid van onderlinge samenwerking in de Benelux voor een efficiëntere uitvoering van Europese regelgeving. In het kader van de vaststelling van het jaarplan 2014 van de Benelux Unie wordt momenteel nagegaan welke Benelux-werkgroepen zich lenen om systematisch aandacht te besteden aan grenseffecten van bijvoorbeeld EU-regelgeving.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet kan aantonen dat er onnodig veel bureaucratie zal ontstaan bij de invoering van een grenseffectentoets. Zij vragen zich af of er geen maatwerk mogelijk is, zoals bij wet- en regelgeving die waarschijnlijk weinig invloed zal hebben op de grensregio's, een korte, snelle toets kan worden uitgevoerd waarover expliciet wordt gerapporteerd.

Gezien de grote hoeveelheid wet- en regelgeving zal de invoering van welke toets dan ook tot additionele bureaucratie leiden. Ook een snelle toets waarover expliciet moet worden gerapporteerd, heeft dat effect.

De leden van de D66-fractie vragen waaruit blijkt dat de kans op nadelige grenseffecten bij Europese wetgeving in de praktijk daadwerkelijk geringer is dan bij nationale wetgeving.

Dit bleek uit de hierboven genoemde studie die de Universiteit Leiden heeft verricht naar de mogelijkheden voor het uitvoeren van een grenseffectenanalyse bij de omzetting van Europese richtlijnen (Kamerstuk 32 851, nr. 3).

De leden van de D66-fractie vragen hoe een ministerie afweegt of er sprake is van «evidente signalen» die erop wijzen dat bij een bepaalde maatregel ongewenste grenseffecten worden verwacht. Zij vragen wanneer daar in concrete zin sprake van is en wanneer niet.

Uit de beantwoording hierboven blijkt dat het kabinet gaat om bewustwording van mogelijke ongewenste grenseffecten. Enerzijds hebben rijksbrede maatregelen per definitie gevolgen voor bepaalde groepen en is het niet zo dat het beleid daar altijd aan aangepast kan worden. Wel kan er dankzij de bewustwording bij de besluitvorming een betere afweging worden gemaakt. Anderzijds staat het belanghebbenden in de grensregio's vrij te signaleren wanneer nadelige effecten dreigen en kunnen zij dit bijvoorbeeld via hun politieke vertegenwoordigers in de gemeente of de provincie aan de wetgever bekend maken. Het is aan gemeenten, provincies en Euregionale kantoren om hun verantwoordelijkheid hierbij te nemen. Hierbij hebben vooral de Commissarissen van de Koning als bestuurder in de grensregio's een belangrijke rol te vervullen. Dergelijke signalen kunnen vervolgens in GROS-kader worden besproken. De agendering van het Panteia-rapport binnen de Task Force Grensoverschrijdende Samenwerking op voorstel van de Commissaris van de Koning in de provincie Limburg is een voorbeeld van deze signaalwerking.

De leden van de D66-fractie vragen of de stelling dat het elk ministerie «vrij staat om bij de uitvoering van nieuwe Europese regelgeving nauw af te stemmen met de buurlanden» niet te terughoudend is geformuleerd. Deelt het kabinet de mening dat het wenselijker is als ministeries worden aangespoord om zulke regelgeving nauw af te stemmen?

De kabinet is van mening dat terughoudendheid op zijn plaats is in het licht van de conclusie uit het hogergenoemde rapport van de Universiteit Leiden dat de invoering van Europese regelgeving vrijwel nooit tot grote grenseffecten leidt. Met het recente besluit om in Benelux-werkgroepen

systematisch aandacht te besteden aan mogelijke grenseffecten van nieuwe EU-regelgeving is naar de mening van de kabinet een afdoende voorziening getroffen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom een grenseffectentoets zoveel meer bureaucratie zou opleveren in vergelijking met de huidige situatie waarin het Ministerie van Financiën een grenslandtoets als expliciet onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces hanteert, het ministeries vrij staat nauw af te stemmen, en alle ministeries in memories van toelichting aandacht besteden aan de gevolgen die een wetsvoorstel heeft voor grensarbeiders.

Zoals hierboven is aangegeven hanteert het Ministerie van Financiën niet bij alle wet- en regelgeving een grenseffectentoets.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet bereid is om de back-offices van de bureaus Belgische Zaken en Duitse Zaken open te houden om zo grensarbeiders bij te staan bij mogelijke problemen die voortvloeien uit nieuwe wet- en regelgeving.

De taken van de bureaus Belgische en Duitse Zaken van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vallen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Op 13 februari 2013 heeft de Staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over verkenningen die worden uitgevoerd naar de mogelijkheden voor financiering van de dienstverlening van de bureaus. De Staatssecretaris van SZW stelt uw Kamer binnenkort op de hoogte over de voortgang.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet bereid is bij bepaalde ministeries of beleidsterreinen een experiment in te voeren zodat de mogelijke voor- en nadelen van een grenseffectentoets in de praktijk getest kunnen worden.

Nee. Betrekkelijk kort geleden (2011) heeft de kabinet de toets als een te zwaar middel voor een naar verhouding geringe hinder van de hand gewezen. Er doen zich op dit moment geen nieuwe ontwikkelingen voor die het zinvol maken de toets op kleine schaal bij wijze van proef te testen.