

Besturen over grenzen

Opgave voor alle bestuurslagen



mei 2008

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Nederland: één groot grensgebied	11
1.2 Adviesaanvraag: achtergrond en kern	12
1.3 Accenten en uitgangspunten van de Raad	15
1.4 Opbouw	16
2. Grensproblemen in het dagelijks leven	17
2.1 GROS: in het belang van burgers	17
2.2 Barrières voor burgers in grensgebieden	18
2.2.1 Arbeidsmarktproblemen	18
2.2.2 <i>Lusten en lasten van wonen over de grens</i>	19
2.2.3 <i>Problemen met grensoverschrijdende infrastructuur en openbaar vervoer</i>	20
2.2.4 <i>Milieu en natuur zonder grenzen</i>	20
2.2.5 <i>Criminaliteit en overlast</i>	22
2.2.6 <i>Problemen rond zakendoen en bedrijfsvestiging</i>	23
2.2.7 <i>Grenzeloos water noodzaakt tot GROS, ook op veiligheidsterrein</i>	25
2.3 Knelpunten en kansen voor burgers: opgaven voor het openbaar bestuur	27
3. GROS in soorten en maten	31
3.1 GROS in het algemeen	31
3.2 Juridische kaders van GROS	32
3.3 Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden	35
3.3.1 <i>Inleiding</i>	35
3.3.2 <i>Rechtsvormen</i>	36
3.3.3 <i>Euregio's</i>	40
3.3.4 <i>Overige samenwerkingsverbanden</i>	45
3.4 Nederlands-Belgische samenwerkingsverbanden	47
3.4.1 <i>Inleiding</i>	47
3.4.2 <i>Rechtsvormen</i>	48
3.4.3 <i>Euregio's</i>	52
3.4.4 <i>Overige samenwerkingsverbanden</i>	53
3.5 De euregio Maas-Rijn (EMR)	54
3.6 INTERREG: aanjager van euregionale bestuurlijke samenwerking	56
3.6.1 <i>Historie</i>	56
3.6.2 <i>Europese Territoriale Samenwerking (INTERREG IV)</i>	57
3.6.3 <i>Organisatiestructuur</i>	59
3.6.4 <i>Projecten</i>	60

4. De euregio's beoordeeld	65
4.1 Afhankelijk van het subsidie-infuus?	65
4.2 Zichtbaarheid en draagvlak	68
4.3 Voldoen de organisatiestructuren?	71
4.4 GROS op rijksniveau	72
5. Conclusies en aanbevelingen	79
Literatuur	83
Bijlage I	
Adviesaanvraag	87
Bijlage II	
Enkele paren van contraire stellingen: welke kant/stelling kiest u en waarom?	90
Bijlage III	
Europese Structuurfondsen	94
Bijlage IV	
Gesprekspartners	96
Bijlage V	
Deelnemers drie conferenties	100
Bijlage VI	
Overzicht uitgebrachte adviezen	105
Bijlage VII	
Overzicht uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	110
Bijlage VIII	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	114

Woord vooraf

Op 28 november 2007 vroeg de minister van BZK, mevrouw dr. G. ter Horst, de Raad voor het openbaar bestuur haar te adviseren over het bestuurlijk functioneren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, in het bijzonder de euregio's. De Raad geeft dit advies in het voorliggende rapport.

In afwachting van de formele adviesaanvraag is de Raad al in het voorjaar van 2007 gestart met het adviestraject. De werkgroep die het advies heeft voorbereid bestond uit de volgende leden en medewerkers van de Raad:

de heer drs. F.A.M. Kerckhaert (Raadslid en voorzitter van de werkgroep)
 de heer prof. dr. A.F.A. Korsten (Raadslid)
 de heer drs. C.J.N. Versteden (Raadslid)
 de heer drs. P.W. Tetteroo (adviseur en projectleider, tot 1 september 2007)
 de heer drs. P. de Jong (senior adviseur en projectleider, vanaf 1 september 2007)
 mevrouw drs. G.S. Kooistra (adviseur)
 mevrouw H.H.M. Loogman (communicatieadviseur)

In het adviestraject zijn gesprekken gevoerd met Nederlandse bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij bestuurlijke samenwerking met Duitse en/of Belgische lokale, regionale of bovenregionale overheden in aangrenzend gebied. Die gesprekken leverden veel, en soms tegenstrijdige, beelden op. Op basis van de uitkomsten van de gesprekken alsmede een globale literatuurverkenning, heeft de werkgroep in oktober 2007 een essay opgesteld getiteld *Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking (GROS). Uit de schaduw en voor het voetlicht*. Op drie kleinschalige conferenties heeft dit essay centraal gestaan. Op 28 november 2007 in Kleve, in een gezelschap van Nederlandse en Duitse bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij GROS; op 12 december 2007 in Tilburg, in een gezelschap van Belgische en Nederlandse ambtenaren en bestuurders die betrokken zijn bij GROS; en tot slot op 16 januari 2008 op een bijeenkomst in Den Haag met ambtenaren van de verschillende departementen die bemoeienis hebben met GROS. Op de bijeenkomst in Kleve verzorgden prof. dr. P. Sars, hoogleraar Duitslandstudies aan de Radboud Universiteit Nijmegen, dr. H. Schoelen (Niederrheinische Industrie- und Handelskammer) en B.J. Bouwmeester, burgemeester van Coevorden, een *statement*. Datzelfde deden prof. dr. B.J.S. Hoetjes, bijzonder hoogleraar Regiobestuur in internationaal perspectief, en M.J. Wiersma, lid van het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland, op de bijeenkomst in Tilburg. De bijeenkomsten in Kleve en Tilburg werden voorgezeten door prof. dr. N.J.M. Nelissen, emeritus hoogleraar bestuurskunde.

Een belangrijk onderdeel van het essay bestond uit enkele vragen en enkele paren van contraire stellingen. Deze vragen en stellingen bevatten dilemma's en paradoxen die behulpzaam kunnen zijn bij een nadere reflectie op GROS. Daarom zijn deze vragen en stellingen als bijlage bij dit advies opgenomen.

Ook andere onderdelen van het essay hebben hun weg gevonden in de voorliggende adviestekst.

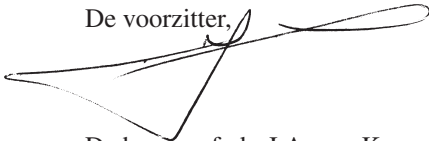
De heer F. Kamphuis, student aan de Radboud Universiteit Nijmegen, deed – mede ten behoeve van dit advies – onderzoek naar de succes- en faalfactoren bij de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking van decentrale overheden bij de ontwikkeling van het vliegveld Weeze, vlak over de grens in Duitsland.

Gedurende het adviestraject en het voortraject hebben de bij dit advies betrokken adviseurs een prettig en tot wederzijds voordeel strekkend contact onderhouden met BZK-ambtenaren die GROS in hun portefeuille hebben.

De Raad dankt alle personen die op zijn verzoek een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit *signalerende* advies over GROS. Uiteraard is de inhoud van het advies geheel voor rekening van de Raad.

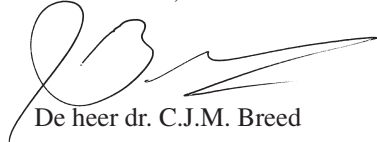
De Raad hoopt dat dit advies bijdraagt aan de continue agendering, op het niveau van alle bestuurslagen – van gemeenten in grensgebieden tot ‘Brussel’ – van de knelpunten maar vooral ook de kansen die verbonden zijn met GROS.

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large loop at the beginning and a long horizontal stroke extending to the right.

De heer dr. C.J.M. Breed

Samenvatting

Nederland als 'één groot grensgebied'

Nederland beschikt over een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en twee miljoen Nederlandse ingezetenen wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van bijvoorbeeld wonen, werken, onderwijs en zorg, geconfronteerd met barrières die worden opgeworpen door cultuurverschillen én door verschillen in nationale wet- en regelgeving. Het Europa zonder binnengrenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal is in veel opzichten vaak een papieren realiteit. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen.

Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden (GROS): van onderop gegroeid

De specifieke knelpunten en kansen in de grensgebieden hebben geleid tot vele vormen van informele en formele vormen van samenwerking tussen decentrale overheden. Het gegeven dat de nationale overheden hun grensgebieden lange tijd betrekkelijk weinig aandacht en steun hebben gegeven – grensgebieden als perifere gebieden – heeft er aan bijgedragen dat decentrale overheden in grensgebieden samenwerking met elkaar zochten, ook over de landsgrens.

Euregio's als bijzondere vorm van GROS

Een bijzondere vorm van GROS zijn de euregio's. Het Nederlands-Duitse en het Nederlands-Belgische grensgebied wordt afgedekt door zeven euregio's. Van noord naar zuid en van zuid naar west: de Eems Dollard Regio, de EUREGIO, de euregio Rijn-Waal, de euregio Rijn-Maas-Noord, de euregio Maas-Rijn, de euregio Benelux Middengebied en de euregio Scheldemond. De euregio's werden van onderop gevormd in de periode 1958-1985. Door samenwerking in euregionaal verband wilden de betrokken bestuurders de achtergebleven sociale en economische situatie van hun gebied verbeteren. Bovendien speelden – zeker in de beginjaren – idealistische motieven een rol: de euregio als proeftuin van Europa.

Adviesaanvraag

De minister van BZK, mevrouw Ter Horst, heeft de Raad voor het openbaar bestuur advies gevraagd over grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking van decentrale overheden, en dan in het bijzonder over de euregio's. Hoe functioneren deze, wat is hun bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de landsgrensregio's, wat kan er verbeterd worden aan hun functioneren en welke rol kan het rijk daarbij spelen?

Euregio's: verschillend van structuur

De zeven euregio's zijn van onderop tot stand gekomen en gaandeweg meer geformaliseerd. Zij verschillen van elkaar wat betreft hun juridische

vorm, hun samenstelling en hun werkwijze. De regio-specifieke situatie met bijzondere knelpunten en kansen was leidend voor de gekozen structuur: de vorm volgde de inhoud. Voor de betrokken bestuurders en ambtenaren is de huidige structuur van 'hun' euregio geen belemmering om samen te werken met hun collega's over de grens. Het bestuurlijk-organisatorische euregionale maatwerk wordt gekoesterd. Er is dan ook geen aanleiding om de structuur van de euregio's te uniformeren via bijvoorbeeld een 'Kaderwet voor grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking'. Een dergelijke uniformering zou bovendien het nodige overleg met de nationale regeringen van Duitsland en België vragen.

Euregio's: overeenkomst wat betreft activiteiten en projecten

Wat betreft hun activiteiten en projecten komen de zeven euregio's met elkaar overeen. Zij geven voorlichting en informatie aan burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen, organisaties en overheden. Daarnaast besteden alle euregio's veel aandacht en middelen aan het uitvoeren en ondersteunen van INTERREG-projecten waarmee de Europese Unie bij wil dragen aan een duurzame sociaal-economische ontwikkeling van grensregio's binnen de Europese Unie. Deze projecten zijn zeer gevarieerd: van de aanleg van landsgrensoverschrijdende fietspaden tot de harmonisering van opleidingen en de optimalisatie van grensoverschrijdende rampenbestrijding.

INTERREG-gelden als 'trigger-money' voor GROS

De INTERREG-subsidies van de Europese Unie zijn bedoeld als co-financiering. Andere overheden en bedrijven moeten met elkaar eenzelfde bedrag investeren in een INTERREG-project. Het INTERREG-geld van de Europese Unie kan partijen over de streep trekken te investeren in projecten die van euregionaal belang zijn. INTERREG-projecten kunnen bijdragen aan het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak voor GROS in het algemeen en de euregio in het bijzonder.

Veel projecten, weinig samenhang

De projecten die onder de vlag van de euregio's worden uitgevoerd staan vaak los van elkaar en zijn niet of nauwelijks verbonden met het reguliere beleid en de strategische visies van betrokken decentrale overheden. Een betere verbinding van de afzonderlijke projecten, en een betere aansluiting op het reguliere beleid en de strategische visies van de betrokken overheden, kunnen de maatschappelijke effecten van de projecten vergroten. Bovendien kan dit bijdragen aan grotere interesse in en aandacht voor de euregio bij de bestuurders en de volksvertegenwoordigers van de betrokken decentrale overheden.

Ruimte voor verdere ontwikkeling van de euregio's

Binnen de huidige juridische kaders (de Anholt-Overeenkomst, de Benelux-Overeenkomst en de EGTS-Verordening) is voor de euregio's voldoende ruimte om zich zelf verder te ontwikkelen. Of die ruimte ook benut wordt,

is uiteindelijk afhankelijk van de politiek-bestuurlijke wil van de betrokken decentrale overheden.

Rol van het rijk bij de bevordering van GROS

GROS is essentieel voor de ontwikkeling van een goede samenleving in de grensgebieden. Die ontwikkeling wordt op veel terreinen nog steeds te veel gehinderd door uiteenlopen nationale wet- en regelgeving. Europese harmonisering van wet- en regelgeving kan daar iets aan doen, maar de interpretatie en de implementatie van Europese regels blijven een nationale aangelegenheid. Daarom is en blijft continue en oplossingsgerichte aandacht van het rijk nodig voor knelpunten in de grensgebieden. Juist in grensgebieden liggen ook bijzondere kansen die om rijksaandacht vragen, zeker in het besef dat Nederland in wezen één groot grensgebied is.

Borging van rijksaandacht voor GROS

De rijksaandacht voor de kansen en de knelpunten die verbonden zijn met GROS moet geborgd worden in de bestaande organisatie van het rijk, bijvoorbeeld door GROS expliciet een plaats te geven in de portefeuille van een bewindspersoon van BZK. Dat ministerie is immers systeemverantwoordelijk voor het binnenlands bestuur. Goede afstemming met de staatssecretaris voor Europese zaken is daarbij essentieel. Bij GROS gaat het immers ook om buitenlandse betrekkingen van Nederlandse overheden en om Europese samenwerking.

Een Taskforce GROS?

Om de rijksaandacht voor GROS beter te laten beklijven in de bestaande organisatie van het rijk, kan het rijk een *Taskforce GROS* inrichten met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van het rijk en van decentrale overheden uit de Nederlandse grensgebieden. Zo'n *Taskforce* zou in elk geval een monitor- en aanjaagfunctie moeten vervullen wat betreft de voortgang van de aanpak van knelpunten en het benutten van kansen op het terrein van GROS. Ook op het gebied van kennisuitwisseling kan een *Taskforce GROS* nuttig zijn. In algemene zin zou een *Taskforce GROS* als een ambassadeur ten behoeve van de decentrale overheden in de grensgebieden, het belang van GROS en de kansen die GROS biedt aan de verdere ontwikkeling van de grensgebieden, breed moeten uitdragen.

En een grensmakelaar GROS?

Wanneer het kabinet nog meer prioriteit zou willen geven aan GROS, is het denkbaar dat het kabinet een *grensmakelaar GROS* aanstelt. Deze zou *grosso modo* ten behoeve van GROS dezelfde functies moeten vervullen als een *Taskforce GROS*. Een *grensmakelaar GROS* zou een gezaghebbende functionaris met grote bestuurlijke ervaring in het Nederlandse grensgebied moeten zijn (een 'boegbeeld') die bovendien de wegen in en naar 'Den Haag' en 'Brussel' goed kent en die in staat is mensen te enthousiasmeren. Kortom, een figuur qua persoonlijkheid en uitstraling vergelijkbaar met die van de commis-

saris Jeugd- en jongerenzaken ten tijde van het kabinet-Balkenende II: de oud-staatssecretaris Steven van Eijck.

Een centraal GROS-informatiepunt / clearinghouse

Voor een goede vervulling van de functies van een *Taskforce* (en zo mogelijk grensmakelaar) GROS is een centraal GROS-informatiepunt / *clearinghouse* van groot belang. Het al bestaande kenniscentrum Europa decentraal – een initiatief van de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het rijk – is een natuurlijke locatie voor de vestiging van een centraal GROS-informatiepunt / *clearinghouse*.

Succesvolle GROS in de Nederlands-Belgische en de Nederlands-Duitse euregio's kan als voorbeeld en stimulans dienen voor GROS in andere grensgebieden binnen de Europese Unie en als motor van verdergaande Europese samenwerking, met behoud van de nationale soevereiniteit en identiteit.

1. Inleiding

1.1

Nederland: één groot grensgebied

Het leven in streken die grenzen aan buurlanden wordt vaak omschreven als ‘leven in perifeer gebied’, dat wil zeggen ver van het politieke én economische centrum van een land, zowel in ruimtelijk als in psychologisch opzicht. Nationale regeringen hadden in de regel lange tijd relatief weinig aandacht voor grensgebieden: het grensgebied als stiefkind van de natie-staat. Voorzieningen die niemand in zijn achtertuin wil hebben, zoals vuilverbrandingsinstallaties en kerncentrales, zijn lange tijd door de nationale regeringen min of meer ‘gedumpt’ in hun grensgebieden.

Ondanks – of misschien wel mede *dankzij* – de jarenlange relatieve nationale verwaarlozing van grensgebieden is – vooral na de Tweede Wereldoorlog – op vele beleidsterreinen en in allerlei vormen in het Duits-Nederlandse en Belgisch-Nederlandse grensgebied grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking ontstaan, en wel van onderop. Lokale maatschappelijke organisaties en instellingen, Kamers van Koophandel en de decentrale overheden zochten samenwerking met elkaar én met *counterparts* over de grens en werkten aan praktische oplossingen voor allerlei concrete problemen die grensoverschrijdend werken, wonen, onderwijs volgen en ondernemen, met zich brachten (en brengen) voor burgers, bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties. Hoewel er op allerlei gebieden praktische oplossingen voor problemen bij landgrensoverschrijdende contacten zijn gevonden, zijn er anno 2008 nog steeds belangrijke knelpunten die om politiek-bestuurlijke aandacht vragen.

En dat des te meer wanneer bedacht wordt dat Nederland een relatief groot grensgebied kent. Zeven van de twaalf provincies zijn grensprovincie en er wonen ongeveer twee miljoen Nederlandse ingezetenen in Nederlandse grensgemeenten. Een groot deel van het Nederlandse grondgebied wordt afgedekt door de zeven euregio’s aan de grens met de Duitsland en België. Zo bezien valt eigenlijk alleen de Randstad buiten het Nederlandse grensgebied.

‘Bestuurlijke problematiek aan de grens wordt ook steeds minder bijzonder. Grenspendelaars kunnen tegenwoordig in Amsterdam wonen en in Antwerpen werken. Een voetbalevenement in Rotterdam kan profiteren van afspraken die aan de grens zijn gemaakt, bijvoorbeeld op het gebied van politiesamenwerking. Door de Europese integratie is heel Nederland een grensregio geworden.’¹

¹ Aldus prof. dr. B.J.S. Hoetjes in *NRC Handelsblad*, 6 maart 2008, p. 7
(‘De grens is elke dag een probleem in Baarle’).

Daarmee is grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking (GROS) juist voor Nederland van groot belang. Daar liggen kansen voor verdere ontwikkeling van Nederland in Europees en mondiaal perspectief. Succesvolle GROS in het Nederlandse grensgebied kan bovendien werken als een vliegwiel voor GROS in andere grensgebieden binnen de Europese Unie en als een stimulans voor verdere Europese samenwerking, met behoud van de eigen Nederlandse identiteit en de bijbehorende nationale beleidsaccenten.

1.2

Adviesaanvraag: achtergrond en kern

In de praktijk van het bestuur en het beleid van decentrale overheden in de grensgebieden is ‘grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking’ een min of meer vanzelfsprekende zaak. Immers, juist in de grensgebieden worden burgers in het dagelijks leven geconfronteerd met de lasten (en overigens ook de lusten) van nationale grenzen en verschillen. De decentrale overheden in de grensgebieden kunnen door bestuurlijke samenwerking met elkaar en met hun *counterparts* over de grens, allerlei concrete problemen benoemen die zich voordoen bij grensoverschrijdende contacten tussen burgers, instellingen en maatschappelijke organisaties, en daarvoor zo mogelijk praktische oplossingen bedenken. Daarnaast is de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking erop gericht de ontwikkelingsmogelijkheden (kansen) van de regio in kaart te brengen en bij te dragen aan de daadwerkelijke benutting van deze mogelijkheden. De zeven euregio’s die Nederland kent werken al jarenlang op die wijze, elk op hun eigen manier en met agenda’s en programma’s die zijn toegesneden zijn op de eigen, euregionale, situatie.

Echter, voor de oplossing van sommige – vaak grote – knelpunten in de grensgebieden, hebben de betrokken decentrale overheden het rijk nodig. Bijvoorbeeld wanneer nationale wetten, regels en rijksbeleid – veelal onbedoelde – negatieve gevolgen hebben voor de grensgebieden, of wanneer grote, grensoverschrijdende ruimtelijke rijksprojecten worden ontwikkeld zoals de HSL, de Betuweroute en de verdieping van de Schelde. Dergelijke projecten grijpen in in de ruimtelijke inrichting van het euregionale territorium, en bovendien kan de voortgang van deze projecten de euregionale bestuurlijke samenwerking en voortgang op andere, euregionale, dossiers beïnvloeden.²

Kortom, wil GROS succesvol zijn, moet op rijksniveau serieuze aandacht worden besteed aan de knelpunten en kansen die decentrale overheden

² Lokale en regionale bestuurders en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven hebben vaak het gevoel dat de complexiteit en de politieke gevoeligheid van sommige grote, grensoverschrijdende rijksprojecten een negatieve invloed hebben op de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking op *decentraal* niveau. zie: Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005) en Ruimtelijk Planbureau (2007).

ontmoeten bij grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking. Dat alles onder het motto: *decentraal wat kan, centraal wat moet*.

De huidige aandacht van het rijk voor GROS is niet nieuw en was ook bijvoorbeeld vijftien jaar geleden uitdrukkelijk aanwezig. Begin 1993 vroeg toenmalig minister van Binnenlandse Zaken mevrouw Dales aan de voorloper van de Rob – de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) – ook advies over grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden. In september 1993 volgde dat advies³ dat volgens de Raad ook anno 2008 nog waardevol is en dat in de kern als volgt kan worden samengevat:

Het Rbb-advies Grensoverschrijdende samenwerking uit 1993 in een notendop:

‘De Raad vindt GROS in het algemeen een goede zaak en hij meent dat GROS met het voortschrijdende proces van Europese integratie aan belang zal winnen. De Raad onderschrijft het uitgangspunt om GROS vooral van onderop gestalte te laten krijgen. De ontwikkeling van GROS raakt echter ook de verantwoordelijkheid van diverse ministeries, waardoor volgens de Raad een samenhangend rijksbeleid is gewenst. Het rijksbeleid dient vooral stimulerend en voorwaardenscheppend te zijn. De betrokken ministeries dienen zich in te zetten om knelpunten weg te nemen, die door de grensregio’s worden gesignaleerd. De Raad meent dat het ministerie van Binnenlandse Zaken, als coördinerend ministerie voor het openbaar bestuur, daarbij een rol heeft als coördinatie- en informatiepunt. De Raad is van mening dat de grensregio’s zelf dienen aan te geven welke sectorale terreinen prioriteit behoeven. Hij beveelt evenwel aan ten behoeve van de verdere ontwikkeling van GROS de bestuurlijke aandacht te richten op de ruimtelijke ordening en de infrastructuur.’

Tussen 1993 en 2008 heeft GROS zich verder – veelal in de luwte – ontwikkeld, met wisselende aandacht van het rijk en met (financiële) steun van de Europese Unie. Ten tijde van het kabinet Kok-II (1998-2002) vervulde de toenmalige staatssecretaris van BZK, de heer (G.M.) de Vries, ten aanzien van GROS een duidelijke aanjaagfunctie. Hij zette GROS (weer) op de nationale politieke agenda, onder meer met een uitvoerige brief, medio 2000, aan de Tweede Kamer waarin het kabinet zijn visie op grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking ontvouwde.⁴

De huidige minister van BZK, mevrouw Ter Horst, heeft GROS nadrukkelijk (weer) op de rijksagenda gezet. In een brief van 18 september 2007 aan de Tweede Kamer – de beleidsvisie *Binnenlandse Bestuurskracht in*

³ Raad voor het binnenlands bestuur, *Grensoverschrijdende samenwerking: van slagboom tot slagvaardigheid, advies over GROS*, Den Haag, september 1993.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 242, nr. 1.

*Europa*⁵ – zegt zij toe dat het rijk samen met de grensprovincies en -gemeenten een agenda zal opstellen om de grensoverschrijdende samenwerking in de landsgrensregio's te verbeteren. De euregio's worden uitgenodigd een top-3 van GROS-knelpunten/prioriteiten aan te dragen. In dat kader hebben de minister van BZK en staatssecretaris Timmermans van Europese Zaken op 24 januari 2008 een *Startbijeenkomst GROS* gehouden voor bestuurders uit de Nederlandse grensregio's. De ruim honderd aanwezige bestuurders en de twee bewindslieden hebben toen een *Intentieverklaring Grensoverschrijdende Samenwerking Decentrale Overheden* ondertekend. Medio 2008 is een vervolgbijeenkomst voorzien, gevolgd door een politiek-bestuurlijke top eind 2008 waarop een concreet uitvoeringsprogramma zal worden vastgesteld.

De adviesaanvraag van minister Ter Horst (zie bijlage 1) past in het door haar – samen met de staatssecretaris Timmermans van Europese zaken – ingezette GROS-traject. In de adviesaanvraag staan de euregio's – de zeven bestuurlijke grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden aan de grenzen met Duitsland en België – centraal. Hoe functioneren deze euregio's? Wat is hun bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de landsgrensregio's? Wat kan er verbeterd worden aan het functioneren van de euregio's en welke rol zou het rijk daarbij kunnen spelen, rekening houdend met het beginsel 'decentraal wat kan, centraal wat moet'? De Raad wordt daarbij gevraagd of er een optimale bestuurlijk-juridische vormgeving van de euregio is, of de democratische legitimatie en het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak van de euregio's voldoende is gewaarborgd, en hoe de voorgenomen invoering van de veiligheidsregio's in Nederland zich verhoudt tot de euregionale samenwerkingsverbanden. Op die laatste, vrij specifieke, vraag gaat de Raad slecht zijdelings in. Het is te vroeg om daarover duidelijke uitspraken te doen. De veiligheidsregio's moeten zich nog gaandeweg in de praktijk ontwikkelen (de veiligheidsregio als groeimodel). In gesprekken en bijeenkomsten met bestuurders en ambtenaren die actief zijn in de euregio's is in elk geval *niet* naar voren gekomen dat de veiligheidsregio de euregionale bestuurlijke samenwerking mogelijk zal bemoeilijken. Het blijft hoe dan ook een bestuurlijke opgave om de bestaande rampenplannen aan weerszijden van landgrenzen af te stemmen, gezamenlijke oefeningen te organiseren, risico's in kaart te brengen en met elkaar te delen, en praktische oplossingen te vinden wanneer de wederzijdse informatie- en communicatiesystemen niet optimaal op elkaar aansluiten. De Raad heeft overigens in december 2007 een briefadvies over het Wetsvoorstel veiligheidsregio's uitgebracht, en zal medio 2008 een vervolgadvisie uitbrengen over de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 4.

1.3

Accenten en uitgangspunten van de Raad

Voor een ‘goede samenleving’ in de grensgebieden van Nederland is een vruchtbare landsgrensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking tussen decentrale overheden essentieel. Rampen stoppen niet bij landsgrenzen, net zo min als bijvoorbeeld water en lucht. Daar komt bij dat het verkeer van personen, goederen en diensten over de landsgrenzen wordt belemmerd door uiteenlopende wet- en regelgeving aan weerszijden van de landsgrenzen. Decentrale overheden kunnen door de instelling van, en de actieve deelname aan landsgrensoverschrijdende politiek-bestuurlijke arrangementen – zoals de euregio’s – bijdragen aan versoepeling van de door burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen gewenste landsgrensoverschrijdende contacten op allerlei terreinen: wonen, werken, verkeer, onderwijs, zorg, ondernemen, cultuur en recreatie.

Net als andere politiek-bestuurlijke arrangementen, dienen ook de GROS-arrangementen, zoals de euregio’s, een balans zien te vinden tussen de vaak concurrerende waarden van doeltreffendheid, doelmatigheid, democratie en recht.⁶ Een politiek-bestuurlijk arrangement dat wél effectief is, maar zich weinig gelegen laat liggen aan democratische en rechtsstatelijke beginselen, verliest het vertrouwen van burgers. Maar datzelfde geldt voor een politiek-bestuurlijk arrangement dat stáát voor deze beginselen zonder tegelijkertijd een substantiële en zichtbare bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen.

Verschillen tussen landen moeten niet koste wat kost worden ‘weggepoetst’. Veel van die verschillen zijn een gevolg van verschillen in nationale voorkeuren en hebben juist een zekere charme. Dat geldt naar analogie óók voor allerlei verschillen tussen gemeenten in Nederland: lokale autonomie is een groot goed. Bij grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking gaat het niet om het bewerkstelligen van culturele, sociale of economische uniformiteit, maar om het wegwerken van de concrete bezwaren van nationale grenzen en om het repareren van de maatschappelijke en economische tekortkomingen in grensregio’s als gevolg van het bestaan van nationale grenzen.⁷ Anders gesteld: daar waar de nationale verschillen aantoonbaar disfunctioneel zijn voor de ontwikkeling van een ‘goede samenleving’ in de Nederlandse grensgebieden – wanneer bijvoorbeeld een weg of een spoorlijn abrupt stopt bij de landsgrens of wanneer diploma’s over de grens niet worden erkend, of wanneer het werken over de grens fiscaal extra wordt belast – is politiek-bestuurlijke aandacht en actie gewenst.

⁶ Deze balansoefening van het openbaar bestuur en de bijdrage daaraan door de Raad voor het openbaar bestuur, vormen de kern van het meerjarenadvieskader van de Raad.

⁷ Soeters (1999), p. 51.

GROS dient primair van onderop gestalte te krijgen. Daarbij moet de inhoud van de problemen en kansen in de grensgebieden centraal staan: *vorm volgt inhoud*.

1.4

Opbouw

Vanuit de gedachte dat de vorm (van GROS) de inhoud (knelpunten en kansen) moet volgen, wordt in het volgende hoofdstuk een brede – maar lang niet uitputtende – schets gegeven van barrières die burgers, instellingen, maatschappelijke organisaties in het dagelijks leven tegenkomen bij grensoverschrijdende contacten. De Raad stipt deze zaken slechts aan, *ter signalering*: het ligt niet op zijn weg deze veelal sectorale zaken op bijvoorbeeld de gebieden van arbeid, wonen, infrastructuur grondig te analyseren. De aangestipte barrières, maar ook de in de grensgebieden aanwezige ontwikkelingsmogelijkheden en het landsgrensongevoelige karakter van water, natuur, milieu en rampen, noodzaken tot GROS. Daarbij worden de betrokken overheden met knelpunten of positiever geformuleerd, uitdagingen geconfronteerd, van structurele en van culturele aard.

In hoofdstuk 3 wordt allereerst een overzicht gegeven van de bestaande juridische kaders van GROS. Vervolgens wordt een schets gegeven van de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden die op basis van deze juridische kaders zijn opgericht. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de zeven euregio's die Nederland kent. Daarna wordt ingegaan op de vraag wat de INTERREG-programma's (programma's die mede-gefinancierd worden door de Europese Unie) betekenen voor de euregionale samenwerking.

In hoofdstuk 4 geeft de Raad een algemene beoordeling van de organisatie, het functioneren en het toekomstperspectief van de euregio's. Het hoofdstuk besluit met een reflectie op de betekenis die het rijk kan hebben voor de bevordering van regionale en lokale grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking.

In hoofdstuk 5 ten slotte, worden enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2.

Grensproblemen in het dagelijks leven

*‘Het klinkt misschien vreemd: niet de fysieke barrières van de slagbomen aan de grens, maar papieren wetten en regels hebben mensen van elkaar verwijderd doen raken. In grensgebieden zijn de – in eigen land perifeer gelegen – regio’s tot in hun diepste vezels op hun nationale centra gericht geraakt. Maar door deze middelpuntzoekende, centripetale krachten zijn de betrokken regio’s in de loop van deze eeuw **ten opzichte van elkaar** verder verwijderd geraakt dan ooit.’⁸*

2.1

GROS: in het belang van burgers

In een Europa zonder binnengrenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal, ondervinden burgers, bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden juist in de grensgebieden de blokkerende en frustrerende gevolgen van nationale grenzen. De landsgrenzen vormen reële scheidslijnen tussen de verschillende soevereine rechts- en bestuursstelsels. Die nationale stelsels hebben zich ontwikkeld tot complexe, regeldichte en intern samenhangende systemen. De Europese harmonisatie van regelgeving bevordert weliswaar de convergentie van de nationale rechtstelsels, maar de inbedding van Europese maatregelen is een zaak van de lidstaten zelf en de uitvoeringswijze verschilt van land tot land. Daardoor wordt de positie van de grensgebieden paradoxaal genoeg eerder verder gecompliceerd dan ondersteund.⁹

GROS kan behulpzaam zijn bij het identificeren, het agenderen, het hanteerbaar maken of het oplossen van concrete problemen aan de grens, met respect voor de verschillende nationale rechtsordes. Zij kan ook het grensoverschrijdend begrip bevorderen en bijdragen aan versterking van de – vaak achtergestelde – positie van grensgebieden.¹⁰

GROS is niet louter een zaak van en voor bestuurders. Uiteindelijk gaat het om de effectieve aanpak van concrete problemen en het benutten van kansen die voor burgers in grensregio’s van groot belang zijn. Anders gezegd: het gaat om Europese integratie op praktisch niveau, dicht bij de burgers. Op vrijwel het gehele scala van overheidszorg doen zich voor burgers in de grensgebieden specifieke knelpunten voor. Hieronder worden in vogelvlucht een aantal van die knelpunten aangestipt. Deze vragen aandacht van het openbaar bestuur dat immers uiteindelijk verantwoordelijk is voor een goede ontwikkeling van de samenleving, juist ook wanneer aan het openbaar bestuur geen expliciete

⁸ Soeters (1999), p. 45.

⁹ Hertoghs (2006), p. 105 en verder.

¹⁰ Hertoghs & Hoetjes (2002).

bevoegdheden zijn toegekend. In dat geval wordt van het openbaar bestuur een rol als regisseur verlangd.¹¹

De zichtbare grens van slagbomen en grenswachten is weliswaar verdwenen, maar er zijn nog legio barrières bij grensoverschrijdende contacten tussen burgers, instellingen en maatschappelijke organisaties. Van het openbaar bestuur wordt verwacht dat het deze barrières zoveel mogelijk opruimt en waar dat vooralsnog niet mogelijk is, de negatieve gevolgen van deze barrières voor burgers zoveel mogelijk beperkt. Het *überhaupt* scheppen van *duidelijkheid* over deze barrières – hoe basaal ook – is daarbij van groot belang. Zo is het voor een Nederlandse ingezetene die woont aan de grens met Duitsland en bezwaar wil maken tegen de vestiging van een windmolenpark even over de grens, op Duits grondgebied, van belang te weten hoe het Duitse stelsel van rechtsbescherming in elkaar zit.

2.2

Barrières voor burgers in grensgebieden

2.2.1

Arbeidsmarktproblemen

‘Grensarbeid’, de ‘grenspendel’ waarbij mensen in het ene land wonen en in het andere land werken, is voor burgers in grensregio’s een belangrijk knelpunt. Hoewel er allang geen douaniers meer staan aan de grensovergangen tussen Nederland en onze buurlanden België en Duitsland, is er nog wel een onzichtbare grens in de vorm van verschillen in belasting- en premieheffing waardoor de bruto- en nettosalarissen aan weerszijden van de grens uiteenlopen. Of wellicht nog belangrijker: de *onduidelijkheid* hierover bij potentiële pendelaars en hun werkgever. Daardoor blijft grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit nog steeds een betrekkelijk uitzonderlijk fenomeen. Ook de uiteenlopende pensioenstelsels en de problematiek van de beroepskwalificaties (erkenning van diploma’s) dragen bij aan de immobiliteit van arbeid. Ondanks allerlei bureaucratische hindernissen neemt de grenspendel overigens langzaam toe.

Grensarbeiders in een stukje niemandsland

Bureaucratische drempels voor Belgen die personeelstekort in Zeeuwse zorg opvullen

Zeeland heeft een tekort aan personeel in onder meer de zorg. Daarvoor worden Belgen uit de grensregio geworven. Maar zij deinzen vaak terug voor het administratieve niemandsland waar zij in terecht komen. De Belg Francis De Smet werkt sinds 1995 in een ziekenhuis in Terneuzen. Hij kwam af op het hogere salaris en de betere arbeidsvoorwaarden in Nederland. De Smet vertelt dat grensarbeiders vaak in een administratief

¹¹ Raad voor het openbaar bestuur (1999).

niemandsland terechtkomen en geeft enkele voorbeelden. Vorig jaar belde hij naar zijn Nederlandse zorgverzekeraar met de vraag of zijn vrouw naar een Nederlandse huisarts kon. Ondanks het bevestigende antwoord kreeg hij later een rekening van enkele honderden euro's toegestuurd. Achteraf was het niet toegestaan. Uiteindelijk is het goed gekomen, maar het kostte De Smet veel tijd, moeite en frustratie. De Nederlandse belastingdienst vormt een volgend obstakel. Met de Zorgverzekeringswet vorig jaar werd ook een zorgtoeslag voor lagere inkomens ingevoerd. Met zijn inkomen zou De Smet daar ook recht op hebben. Terwijl de Nederlanders een aanvraagformulier in de brievenbus kregen, moest De Smet daar zelf achteraan. De Smet en zijn Belgische collega's moeten zelf op zoek naar de details van nieuwe wetten en regels. Het toetsen van nieuwe wetten op de gevolgen voor grensarbeiders zou de hindernissen voor hen kunnen verminderen.¹²

2.2.2

Lusten en lasten van wonen over de grens

Sinds 2001 is sprake van een stille 'annexatie' van het Duitse grensgebied door Nederlanders die blijven werken in Nederland (en hun kinderen daar ook naar school sturen), maar in Duitsland gaan wonen, in royale woningen die voor hen in eigen land onbetaalbaar zouden zijn. In 2001 werd in Duitsland de hypotheekrenteaftrek afgeschaft, waardoor de grond- en huisprijzen daalden. Daarna is het aantal Nederlanders dat woonachtig is in het Duitse grensgebied fors toegenomen. Nederlanders die een eigen (eerste) woning in Duitsland bezitten, hebben nog wel recht op volledige hypotheekrenteaftrek. Nederlandse enclaves in Duitse gemeenten zijn geen uitzondering meer. In de Duitse gemeente Emmerich bijvoorbeeld wonen anno 2007 3568 Nederlandse immigranten op een totale bevolking van bijna 30.000. Maar werken in Nederland en wonen in Duitsland bezorgt de burger (en de belastingdienst) veel administratieve rompslomp.

Ook gemeenten in Belgisch Limburg, vlak over de grens bij Maastricht, krijgen steeds meer inwoners die afkomstig zijn uit Nederland, vooral Maastricht.¹³ Zo is ruim een kwart van de bevolking van Lanaken Nederlander. Ook hier speelt het gegeven dat Nederlanders ook in België recht hebben op volledige hypotheekrenteaftrek (in tegenstelling tot Belgische ingezetenen) een belangrijke rol. Daarnaast zijn de Belgische huizen aantrekkelijk door hun ligging in een landelijke omgeving. Door de komst van Nederlanders naar Belgische gemeenten als Lanaken en Riemst worden daar vooral de Belgische starters van de woningmarkt verdrongen. De ontstane situatie vraagt om GROS en een regionaal grensoverschrijdend bouwprogramma.

¹² *NRC Handelsblad*, 13 september 2007, p. 17.

¹³ *de Volkskrant*, 26 februari 2008, p. 2

(‘Maastrichtenaar woont liever in het groene België’).

Meer in het algemeen vraagt het gegeven dat juist de Nederlandse grensstreken op relatief grote schaal inwoners zien vertrekken, en geconfronteerd worden met bevolkingsdaling, bestuurlijke aandacht, in de eerste plaats van de betrokken decentrale overheden. Zij dienen te investeren in kwaliteit, in leefbaarheid, zodat de bevolkingsdaling niet leidt tot een negatieve spiraal. Juist in krimpregio's wordt van de decentrale overheden een ontwikkelingsperspectief gevraagd, zodat de kansen die krimp biedt ook daadwerkelijk worden benut.¹⁴

2.2.3

Problemen met grensoverschrijdende infrastructuur en openbaar vervoer

De centrale overheid heeft van oudsher weinig aandacht voor grensoverschrijdende infrastructuur en openbaar vervoer in 'perifere' gebieden. Vaak is gekozen voor een beperkt aantal grote grensovergangen en is de lokale infrastructuur verwaarloosd c.q. afgesneden bij de grens. Er zijn maar drie NS-hoofdverbindingen naar Duitsland en België, via respectievelijk Hengelo, Arnhem en Roosendaal. Wie met bus of trein de grens over wil, heeft een probleem. In de vorige eeuw is de ene na de andere spoorlijn gesloten en ook talloze busverbindingen zijn ter ziele gegaan. De grensoverschrijdende bus- en treinverbindingen tussen Gelderland en Noord-Limburg enerzijds en Duitsland anderzijds zijn in hun armzaligheid illustratief voor de verbindingen in andere grensstreken. Gechargeerd: Europa wordt één, maar trein en bus stoppen maar al te vaak bij de grens.

2.2.4

Milieu en natuur zonder grenzen

Milieuproblemen storen zich niet aan landsgrenzen. 'Maar als inwoners van 's-Heerenberg bezwaar willen maken tegen de bouw van enkele Duitse windmolens voor hun neus – maar net over grens – dan staan ze met lege handen. Alleen als het om een atoomreactor gaat of om de opslag van kernafval, mogen Nederlanders over de grens bezwaar maken'.¹⁵

Bargerveen bedreigd door Duitse windmolens

De milieufederatie Drenthe, de gemeente Emmen en Staatsbosbeheer Regio Groningen-Drenthe hebben bij de Duitse rechtbank hoger beroep aangetekend tegen het plaatsen van 22 windmolens in de Duitse gemeente Twist aan de rand van het natuurgebied Bargerveen. De drie organisaties dienden hiervoor hun bezwaren in, maar deze bleven onbehandeld liggen, omdat de organisaties niet in Duitsland geregistreerd staan en niet volgens het Niedersaksische recht erkend zijn. Ook de Duitse organisatie NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) is volgens het Duitse recht geen partij, omdat het Bargerveen niet in Duitsland ligt. Op deze manier lijkt het nationaal, Europees en internationaal erkende natuurgebied Bargerveen vogelvrij.

¹⁴ Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2008).

¹⁵ *De Gelderlander*, 14 augustus 2007. Aflering 26 uit de serie *De Grens-Die Grenze*.

Ondanks de Europese integratie lijken de grens en de nationale regelgeving bepalend. En dat, terwijl volgens de Duitse wetgeving een windmolenpark nooit zo dicht bij een internationaal beschermd natuurgebied als het Bargerveen zou mogen komen.¹⁶

De grens is groen. Zowel aan de grens met België als langs de oostgrens treft men nog stil en natuurlijk ‘niemandland’ aan. Gezamenlijke grensoverschrijdende ruimtelijke planning komt echter moeizaam van de grond, terwijl het behoud van die groene grensgebieden daar wél mee gediend zou zijn.

De hier kort weergegeven windmolencasus wekt allicht de suggestie dat personen, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen die gevestigd zijn op Nederlands grondgebied, door Duitse bestuursorganen en rechters, op het gebied van rechtsbescherming anders (dat wil zeggen: slechter) behandeld worden dan hun evenknieën op Duits grondgebied. Dat is echter niet het geval: rechters en bestuursorganen van de nationale lidstaten binnen de Europese Unie mogen op grond van internationale en Europese richtlijnen en verdragen een dergelijk onderscheid niet maken (non-discriminatiebeginsel).¹⁷ Het knelpunt in deze casus is *het verschil* tussen het Nederlandse en het Duitse stelsel van rechtsbescherming, en *de onduidelijkheid daarover* bij belanghebbende personen en organisaties. Het Duitse stelsel van rechtsbescherming is restrictiever dan het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming.¹⁸

¹⁶ www.staatsbosbeheer.nl/actueel/nieuws/details.asp?NWS_ID=359; persbericht van 14 april 2004. Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan van het Nederlandse ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹⁷ De Raad is prof. dr. Ch.W. Backes, hoogleraar Europees bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht, erkentelijk voor zijn uitleg van de globale verschillen tussen het Nederlandse en het Duitse stelsel van rechtsbescherming.

¹⁸ Wat betreft de *inspraak* mogelijkheden verschillen het Duitse en het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming niet veel van elkaar. Dat is anders op het gebied van de mogelijkheden van *bezwaar* en *beroep*. Deze zijn in het Duitse stelsel van rechtsbescherming aanzienlijk beperkter dan in Nederlandse stelsel: alleen diegene die kan stellen dat een beschikking hem beïnvloedt in een subjectief publiekrechtelijk recht kan in bezwaar en beroep gaan. Onvoldoende is – tenzij bijzondere wetgeving anders bepaalt – dat men belanghebbende is en al helemaal niet toegelaten is een beroepsrecht voor een ieder. Ook voor publiekrechtelijke organen geldt in het Duitse stelsel dat zij slechts in bezwaar en beroep kunnen gaan indien een subjectief publiekrechtelijk recht van hen in het geding is. Gemeenten kunnen niet optreden als belangenbehartiger van hun burgers. Op het terrein van het omgevingsrecht beperkt de Duitse jurisprudentie de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van gemeenten tot die situaties waarin zij door het verlenen van een vergunning bepaalde *concrete* ruimtelijke plannen niet meer kunnen realiseren. Indien bijvoorbeeld een gemeente naast een vergunde installatie een woonwijk had geprojecteerd en deze woonwijk vanwege de invloed van die installatie niet meer zou kunnen worden gerealiseerd, geeft dat recht op bezwaar en beroep.

2.2.5

Criminaliteit en overlast

Grensoverschrijdende criminaliteit – zowel de veel voorkomende als de zware, georganiseerde criminaliteit – is van alle tijden. Juist grensstreken zijn van oudsher aantrekkelijk voor criminelen. Zo maakten in de 18e eeuw de zogenaamde *Bokkenrijdersbendes* de euregio (*avant la lettre*) Maas-Rijn onveilig. Ook voor de smokkel van goederen en mensen zijn grensstreken uiteraard bij uitstek aantrekkelijk. Landsgrenzen zijn een middel voor misdadigers om hun illegale activiteiten af te schermen voor justitie, politie en bestuur in de betrokken landen en daarmee hun pakkans te verkleinen.¹⁹ Landsgrenzen blijven een obstakel voor het voorkómen en beheersen van grensoverschrijdende criminaliteit. Politie en justitie mogen slechts in specifieke gevallen en onder strikte voorwaarden grensoverschrijdend samenwerken. En bij de strafrechtelijke samenwerking met zusterinstellingen in andere landen hebben zij niet alleen te maken met verschillen in bevoegdheden, maar ook met verschillen in organisatie, werkwijze en prioriteitstelling.²⁰

Nederlandse bewoners van grensregio's hebben te maken met overlast en criminaliteit als gevolg van het Nederlandse gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs. De Nederlandse autoriteiten gedogen de verkoop in koffieshops van beperkte consumentenhoeveelheden softdrugs aan klanten. Dit trekt ook *buitenlandse* klanten, vooral in de grensstreken. Vanwege de overlast voor de eigen inwoners, kiezen de besturen van Nederlandse grensgemeenten zoals Heerlen, Maastricht en Terneuzen, er steeds vaker voor om de bestaande koffieshops van hun stadscentra te verplaatsen naar perifere gebieden zoals parkeerplaatsen vlak langs de grens. Ondertussen zorgen de Belgen en Duitsers die in Nederland hun softdrugs kopen, ook voor overlast en criminaliteit in hun eigen woonplaats, waardoor ook de Belgische en Duitse burgers en lokale bestuurders de negatieve effecten van het Nederlandse gedoogbeleid ondervinden. Daarbij komt dat de Nederlandse coffeeshops niet alleen consumenten, maar ook handelaren uit het buitenland trekken. In en rond de coffeeshops kunnen zij hun eerste contacten leggen met het criminele milieu. Daar hangen meestal mensen rond die desgewenst contacten kunnen leggen met leveranciers van grotere hoeveelheden drugs:

'Een kwestie van aankomen in een auto met een buitenlands kenteken, die goed zichtbaar voor de deur zetten en een middagje of wat in de koffieshop gaan zitten kletsen. Je krijgt dan alles aangeboden wat je wilt.'²¹

¹⁹ Spapens & Fijnaut (2005), p. 8.

²⁰ Spapens & Fijnaut (2005), p. 2.

²¹ Aldus een buitenlandse gedetineerde zoals geciteerd in: Spapens & Fijnaut (2005), p. 141.

Zijn de relaties eenmaal gelegd, dan kan men voor verdere leveranties van grote partijen drugs voortaan direct zelf contact met de aanbieders onderhouden.

Drugsmokkelaars zijn inventief. Toen enkele jaren geleden de controles aan de landsgrenzen werden verscherpt, en grootschalige, nachtelijke controles plaatsvonden langs de snelwegen, pasten de drugsmokkelaars hun gedrag daaraan aan.

Drugsmokkelaars omzeilen landsgrenzen

Individuele gebruikers smokkelen de verdovende middelen niet altijd meer naar huis maar gebruiken deze ook vaak ter plaatse in Nederland. De handelaars zijn deels overgestapt op een vorm van 'estafettehandel'. Dit betekent dat partijen drugs niet door één groepering over grote afstanden worden gesmokkeld, maar in plaats daarvan meerdere malen worden doorverkocht. Een handelaar uit Frankrijk koopt bijvoorbeeld de drugs in Luxemburg in. De leverancier daar heeft de middelen aangeschaft in Luik en de verkoper daar heeft ze weer betrokken in bijvoorbeeld Maastricht. Hoewel dit ongetwijfeld tot hogere prijzen leidt, neemt het risico op aanhouding tijdens een controle erdoor af. Er hoeft immers nog maar een landsgrens te worden overgestoken. Bovendien bevinden de smokkelaars zich steeds op bekend terrein, kunnen dus gemakkelijk een sluipteg nemen en signaleren al snel ongebruikelijke activiteiten van de politie.²²

Als de grensoverschrijdende drugsgerelateerde overlast en criminaliteit iets duidelijk maken, is het wel de behoefte aan grensoverschrijdende politiesamenwerking. De formele basis daarvoor is pas de laatste jaren gelegd middels drie verdragen: het Beneluxverdrag (2005), het Verdrag van Enschede (2006) en het begin 2008 door de Nederlandse wetgever bij wet²³ goedgekeurde Verdrag van Prüm dat in mei 2005 was gesloten.

2.2.6

Problemen rond zakendoen en bedrijfsvestiging

Grensoverschrijdend ondernemen neemt toe. De regio's langs de grens, lange tijd als 'uithoeken' beschouwd, beschikken over een groot economisch potentieel. Zij liggen nu in het hart van Europa. Maar ondernemende burgers die

²² Spapens & Fijnaut (2005), p. 143.

²³ *Staatsblad*, nr. 25, 29 januari 2008.

over de grens zaken willen doen stuiten op een muur van bureaucratie: andere belastingwetgeving, andere regels voor de vestiging van bedrijven.²⁴

Het ligt op het eerste gezicht voor de hand om bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende bedrijventerreinen een *tapkraanmodel* te hanteren, waarbij bedrijven die zich willen vestigen op een grensoverschrijdend bedrijventerrein per sector van wetgeving vrij kunnen kiezen voor het Duitse dan wel het Nederlandse rechtsstelsel. Bij nader inzien blijkt het tapkraanmodel niet realistisch. De verschillen tussen de Nederlandse en Duitse regelgeving zijn te groot en moeten langs andere weg (EU-harmonisatie; bilaterale afspraken met Duitsland) verkleind worden.²⁵ Langs die weg zijn resultaten geboekt, ook voor bedrijven in de grensgebieden. Bijvoorbeeld met de totstandkoming van het Derde Aanvullende Protocol van 4 juni 2004 bij het Nederlands-Duitse belastingverdrag 1959. Dat protocol regelt het fiscale regime voor bedrijven die gevestigd zijn op een terrein dat door de Duitse en de Nederlandse regering is aangewezen als een grensoverschrijdend bedrijventerrein in de zin van het Nederlands-Duitse belastingverdrag. De bedrijven op zo'n terrein bepalen door de locatiekeuze van hun kantoor van het management in welke van de twee verdragsstaten zij gevestigd zullen zijn en dus belastingplichtig worden. De werknemers van deze bedrijven betalen loon- en inkomstenbelasting over hun salaris in dezelfde staat als waar zij premieplichtig zijn voor de volksverzekeringen.²⁶

Naast verschillen in de voor het grensoverschrijdend ondernemen relevante nationale wet- en regelgeving, moeten Nederlandse ondernemers uiteraard rekening houden met taal- en cultuurverschillen. Zo zijn Duitse ondernemers vrij gevoelig voor status en hechten zij groot belang aan formele omgangsvormen.

De do's en dont's van het internationaal zakendoen, om niet als een botte Nederlander over te komen

Met open vizier treedt de Nederlander zijn buitenlandse collega tegemoet. Eerlijk, direct, met de handen in de zakken en op luide toon. We kennen

²⁴ Op de door de minister van BZK en de staatssecretaris voor Europese Zaken georganiseerde startconferentie GROS, op 24 januari 2008, memoreerde de heer Frissen, Commissaris van de Koningin in Limburg, dat bij de ontwikkeling van het grensoverschrijdende bedrijventerrein 'Avantis' (op de grens tussen Heerlen en Aken) er 269 verschillen bleken te bestaan tussen voor bedrijfsvestiging relevante Nederlandse en Duitse wet- en regelgeving.

²⁵ Ministerie van BZK (1999).

²⁶ Prokisch (2006), p. 193-204. Prokisch ziet het middellijke keuzerecht voor fiscale jurisdictie voor ondernemingen als een noodzakelijk gevolg van de Europese gedachte. Het protocol zal naar zijn mening in de toekomst model staan voor grensoverschrijdende bedrijventerreinen elders binnen de EU.

onze talen toch? Dat zou voldoende moeten zijn. Maar, terwijl de economie internationaliseert, is de zakelijke cultuur nog altijd nationaal. De Duitse zakenman wordt op handen gedragen in het buitenland. Dat heeft alles te maken met het perfectionisme en de beroemde *Pünktlichkeit* waarmee de Duitser zaken doet. Alles gaat hier stipt op tijd en volgens de planning. Grapjes maken is niet verstandig, want onvoorspelbaarheid is ongewenst. Koetjes en kalfjes zijn overbodig. Evenals complimenten en excentriek gedrag. Uit vriendelijkheid een gebaar maken alsof u de rekening betaalt, kan de Duitser letterlijk nemen.²⁷

2.2.7

Grenzeloos water noodzaakt tot GROS, ook op veiligheidsterrein

Grensoverschrijdend waterbeheer is van groot belang voor bewoners van grensregio's. Rijn en Maas storen zich niet aan de landsgrenzen. Bij een dijkdoorbraak in Duitsland, overstromen ook delen van de Liemers en de Achterhoek.

Grondwateronttrekkingen in Duitsland hebben negatieve gevolgen voor de natuur en de waterhuishouding in Zuid-Limburg

De Nederlandse provincie Limburg wordt voor tweederde door buitenland omgeven. Vrijwel alle grond- en oppervlaktewater komt hier binnen vanuit het buitenland. De grote hoeveelheden grondwater die in Duitsland voor de bruinkoolwinning aan de bodem worden onttrokken, zorgen in Limburg voor bodemdaling en voor verdroging van onder meer het nationale park de Meinweg bij Roermond, onderdeel van het Internationaal Grenspark Maas-Schwalm-Nette. (Bilaterale overeenkomst tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen 30 maart 1976).²⁸

'Europa' speelt een belangrijke rol bij het stimuleren of sterker: het afdwingen van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking in fysieke (deel-) stroomgebieden. Het gaat daarbij zowel om de waterkwaliteit (Europese Kaderrichtlijn Water) als om de waterkwantiteit (Hoogwaterrichtlijn). Deze richtlijnen gaan alle uit van een samenhangend beheer van stroomgebieden. Bij het regionale grensoverschrijdende waterbeheer stuiten de betrokken autoriteiten geregeld op een *mismatch* van bevoegdheden: hun bevoegdheden en taken sluiten niet goed aan bij die van de op het eerste gezicht natuurlijke gesprekspartners van de andere kant van de grens. Zo hebben de Nederlandse

²⁷ *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2007, p. 18.

²⁸ Aldus Heemskerk & Dierx (2007). Heemskerk pleit – juist vanwege het landsgrensoverschrijdende karakter van grond- en oppervlaktewater – al vele jaren voor de oprichting in grensregio's van internationale waterschappen met eigen bevoegdheden.

Zie: Heemskerk (1985).

waterschappen niet veel meer dan de naam gemeen met de Vlaamse waterschappen.²⁹

Omdat de Nederlandse Delta ‘het putje van Europa’ is, is Nederland aange-
wezen op goede samenwerking tussen alle instanties die betrokken zijn bij
het waterbeheer én bij het bestrijden van rampen op het terrein van water
(met name wateroverlast), dus niet alleen de Nederlandse. Politie, brandweer,
geneeskundige hulpdiensten, waterschappen, gemeenten et cetera moeten
de handen ineenslaan bij de preventie en bestrijding van wateroverlast. Ze
moeten van elkaar weten wat ze doen, over welke middelen (personeel,
materieel, financieel, bevoegdheden) zij beschikken, ze moeten zich baseren
op dezelfde kaartkennis van het gebied, dezelfde veiligheidsnormen hanteren
en gezamenlijk oefenen. Het project VIKING, waarin Duitse en Nederlandse
overheden en diensten van Nordrhein-Westfalen en Gelderland met elkaar
samenwerken is een *good practice* voor GROS, niet alleen op het terrein van
de bestrijding van wateroverlast, maar ook op het terrein van de bestrijding
van andersoortige rampen, zoals milieurampen, majeure verkeersongevallen en
grote branden.

VIKING, samenwerking in de Euregio Rijn-Waal

Door het hoogwaterprogramma VIKING I – voor 50% mede gefinancierd door het INTERREG-programma van de Euregio Rijn-Waal – is de basis gelegd voor een samenwerking tussen waterbeheerders en rampenbestrijders in Gelderland en Nordrhein-Westfalen. Door het programma wordt afstemming tussen systemen en processen bewerkstelligd en leren verschillende organisaties elkaar kennen. Voor deze unieke werkwijze heeft VIKING I de Innovatie Award 2006 van het ministerie van BZK ontvangen. Binnen VIKING I zijn drie hoogwatermodules ontwikkeld: de overstromingsatlas, de managementmodule FLIWAS-Light en evacuatiemodules. Daarnaast hebben twee multidisciplinaire, grensoverschrijdende oefeningen plaatsgevonden. Op 13 juni 2007 heeft de Euregio ingestemd met een subsidieverlening aan VIKING II, waarbij de ontwikkelde systemen worden ingebed in de organisaties en het multidisciplinaire oefenen deel gaat uitmaken van de reguliere werkzaamheden. (www.programmaviking.nl)

Ook in het Nederlands-Belgische grensgebied wordt met enige regelmaat landsgrensoverschrijdend geoefend door de verschillende hulpdiensten. Zo vond op 18 november 2006 in het grensgebied Meer-Hazeldonk een grote Belgisch-Nederlandse oefening plaats rond een geësceneerde Thalys-ramp.

²⁹ Vlaamse waterschappen zijn samenwerkingsverbanden waarin de verschillende waterbeheerders in een deelstroomgebied (‘deelbekken’) samenwerken, met als belangrijkste taken coördinatie en planvorming. In tegenstelling tot de Nederlandse waterschappen hebben zij geen uitvoeringstaken, geen regelgevende bevoegdheid en geen eigen belastinggebied (Mostert, 2007).

De algemene les die de betrokken hulpdiensten en bestuurders daaruit trokken was dat de samenwerking goed kan verlopen mits alle diensten volgens hun eigen landelijke systematiek blijven werken in gescheiden inzetvakken: *apart en toch samen*. Alleen dan zijn de bestaande cultuur- en structuurverschillen tussen de Nederlandse en Belgische hulpdiensten te overbruggen. Oefenleider Ad van Loon verdedigt die pragmatische aanpak als volgt³⁰:

‘Je moet het niet moeilijker maken dan nodig is. Het is heel ingewikkeld om hulpdiensten met zo sterk van elkaar verschillende culturen en systemen op één lijn te brengen. Als je mensen uit hun gebruikelijke en beproefde systeem haalt, krijg je juist kans op fouten. Daarom hebben we gekozen voor gescheiden inzetvakken, zodat alle diensten hun eigen systeem en hun eigen multidisciplinaire samenwerkingsstructuur konden handhaven. Op het niveau van de operationele leiding hebben we wel gekozen voor een gezamenlijke staf, zodat daar alle acties in de verschillende vakken worden afgestemd.’

In de convenanten die in de loop van 2008 worden afgesloten tussen de minister van BZK en de besturen van de veiligheidsregio's die grenzen aan Duitsland of België, wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan afspraken over grensoverschrijdende samenwerking op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De bestaande euregio's kunnen daarbij – zo meent de Raad – als bestuurlijk platform dienen voor het maken van operationele afspraken.

2.3

Knelpunten en kansen voor burgers: opgaven voor het openbaar bestuur

Burgers in grensregio's ervaren aan den lijve dat het Europa zonder binnen-grenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten, kapitaal en goederen vooralsnog in veel opzichten vaak een papieren realiteit is. Er zijn nog allerlei minder zichtbare grenzen die voor hen concrete barrières opwerpen bij grensoverschrijdende contacten.

Het is een taak van het openbaar bestuur – in al zijn geledingen – om op een effectieve, efficiënte, rechtmatige en responsieve wijze te werken aan de oplossing van deze grensproblemen, bijvoorbeeld door grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking in verschillende vormen. Die samenwerking wordt ook min of meer afgedwongen doordat water, milieu, natuur en rampen geen landsgrenzen kennen, zoals hiervoor is beschreven. Het openbaar bestuur heeft daarnaast de opdracht om de euregio-specifieke ontwikkelingskansen te verkennen en te benoemen, en bij te dragen aan de daadwerkelijke benutting van die kansen: het openbaar bestuur is uiteindelijk verantwoordelijk voor een goede ontwikkeling van de samenleving.

³⁰ *Alert*, jaargang 24, nr. 1, januari 2007, p. 22-23.

Bij de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden is het van belang dat men de verschillen in bestuursstijlen herkent en erkent. Zo zijn, vergeleken met de Nederlandse bestuurscultuur, de Belgische en Vlaamse bestuurscultuur vrij sterk gepolitiseerd, in de zin dat politieke bestuurders en politieke partijen ten opzichte van het ambtelijk apparaat een vrij dominante positie innemen. Nederlandse ambtenaren nemen in vergelijking met hun Belgische en Vlaamse collega's meer deel aan relevante overleggen.³¹ Vergeleken met de Duitse (en ook de Vlaamse en de Belgische) bestuurscultuur wordt de Nederlandse bestuurscultuur gekenmerkt door meer informele en horizontale verhoudingen. De Duitse bestuurscultuur is legalistischer dan de Nederlandse.³²

Bij GROS moeten de betrokken ambtenaren en bestuurders zich ook bewust zijn van de verschillen in taken en bevoegdheden tussen enerzijds gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland, en vergelijkbare lichamen in België en Duitsland ('incongruentie'). Zo kent Duitsland geen provincies maar wel *Kreise* en *Bezirken*. *Kreise* zijn wat betreft hun werkgebied te vergelijken met Wgr-regio's, maar wat betreft hun inrichting (gekozen organen) lijken zij meer op de Nederlandse provincies. Wat betreft grondgebied en takenpakket is de Nederlandse provincie weer meer vergelijkbaar met *Bezirken*.³³ Echter, de *Bezirkungsregierungen* zijn gedeconcentreerde diensten van de *Länder* en beschikken derhalve niet over een eigen, autonoom, bevoegdhedenpakket. De Belgische provincies zijn wat hun taken en bevoegdheden (vooral op het gebied van ruimtelijke planning) betreft zo ver uitgedaald dat vergaande samenwerking met Nederlandse provincies niet voor de hand ligt. De Belgische gewesten beschikken over veel bevoegdheden waardoor zij veelal de relevante gesprekspartner zijn voor de Nederlandse *centrale* overheid.³⁴ Het vinden van de juiste bestuurlijke *counterparts* op de onderscheiden beleidsterreinen blijft al met al een lastige maar essentiële opgave bij GROS.³⁵

Het rijk kan daarbij – zo meent de Raad – behulpzaam zijn. Decentrale overheden die met GROS te maken hebben, hebben baat bij een herkenbaar en centraal aanspreekpunt (één loket): een GROS-informatiepunt / clearinghouse. Sinds 2002 is 'Europa decentraal', kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale gemeenten, actief. Het is een initiatief van De VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het rijk, met de toenmalige staatssecre-

³¹ Zie bijvoorbeeld: Ruimtelijk Planbureau (2007), p. 49 en verder.

³² Zie bijvoorbeeld Hertoghs & Hoetjes (2002), p. 47; F. Kamphuis (2007).

³³ Hertoghs (2006), p. 114.

³⁴ Schobben (2000).

³⁵ Naast verschillen in taken en bevoegdheden onderscheiden Hertoghs & Hoetjes (2002, p. 48 en verder) drie andere vormen van 'incongruentie': verschillen in nationaal beleid en regelgeving, uiteenlopende electorale cycli, en de verandering van politiek-bestuurlijke verhoudingen, door bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen.

taris van BZK – de heer G.M. de Vries – als pleitbezorger. Dit kenniscentrum is een natuurlijke locatie voor de inrichting van een GROS-informatiepunt / clearinghouse voor de decentrale overheden. Idealiter zou Europa decentraal op haar website een GROS-almanak moeten plaatsen en bijhouden met informatie over bijvoorbeeld de mogelijkheden die de huidige juridische kaders voor GROS bieden, de GROS-contactpersonen bij de departementen, de voor decentrale overheden per beleidsdossier relevante counterparts over de grens, een overzicht van de euregionale informatiepunten en van good practices op het gebied van GROS.

GROS is er – en kan er zijn – in vele soorten en maten. Het volgende hoofdstuk geeft een globaal overzicht van de juridische kaders voor GROS en het feitelijk gebruik dat daarvan is gemaakt aan de grens met Duitsland en België. Op grond van de adviesaanvraag wordt daarbij nadrukkelijk aandacht besteed aan de zeven euregio's die ons land nu kent. De eerste euregio in Europa was de EUREGIO (met hoofdletters) die in 1958 ontstond als band van gemeenten in de regio rond Enschede en Gronau. Met de opkomst van de textielindustrie in het verre oosten was de textielindustrie in het Duits-Nederlandse grensgebied ingestort. Burgemeesters aan beide zijden van de grens wilden door samenwerking op regionaal niveau de sociale en economische situatie van de regio verbeteren. Daarnaast speelden idealistische motieven een belangrijke rol: de euregio's als proeftuinen van Europa. In de periode tot 1985 zou het aantal euregionale bestuurlijke samenwerkingsverbanden toenemen tot zeven, waarmee het gehele Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grensgebied was afgedekt. De rol van de euregio's heeft zich geleidelijk aan gewijzigd van overleg – indien daar behoefte aan was – via gestructureerd overleg over specifieke beleidsterreinen naar de uitvoering van grensoverschrijdende programma's en projecten, mede gestimuleerd door EU-subsidies (met name INTERREG-gelden).³⁶ Uijen besloot zijn overzicht van dertig jaar euregionale samenwerkingsverbanden in 1999 als volgt:

'De problemen in de grensgebieden ten gevolge van verschillen in het beleid en de beleidsuitgangspunten van de nationale overheden aan weerszijden van de grens nemen nog steeds toe. Het bewerkstelligen van een afstemming tussen deze overheden is mogelijk een van de grootste uitdagingen die in de toekomst gesteld worden aan de (samenwerkenden) grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.'³⁷

De Raad onderstreept – daarbij gesteund door de gesprekken die zijn gevoerd met betrokkenen en door de uitkomsten van de drie door hem georganiseerde GROS-bijeenkomsten – dat ook in 2008 de euregio's een sterke behoefte

³⁶ Uijen (1999), p. 82-93.

³⁷ Uijen (1999) p. 92.

hebben aan afstemming van beleid, wet- en regelgeving van de nationale overheden. De hiervóór gegeven globale schets van grensproblemen in het dagelijks leven, maakt dit duidelijk. Daarnaast staan de euregio's voor de uitdaging om de ontwikkelingsmogelijkheden die zich voordoen in hun gebied, ondanks nationale verschillen, in kaart te brengen en te helpen realiseren.

De politieke bestuurders in de Nederlandse grensstreken hebben – zo is de Raad gebleken – het gevoel dat er met GROS meer te bereiken is dan tot nu toe het geval is, maar het ontbreekt hun op de een of ander manier aan kracht om dat ook daadwerkelijk te bereiken. Er gebeurt weliswaar heel veel op het terrein van GROS, maar het gaat daarbij veelal om activiteiten en projecten die los van elkaar staan en die niet of onvoldoende verbonden zijn met het reguliere beleid en strategische, langetermijnvisies van de betrokken decentrale overheden.

Een betere verbinding van de vaak losstaande activiteiten en projecten van GROS en een betere aansluiting op regulier beleid en strategische, langetermijnvisies van de betrokken overheden vergroten de synergie en de uiteindelijke maatschappelijke effecten van die activiteiten en projecten. Bovendien zullen dan de volksvertegenwoordigers in de grensstreken naar alle waarschijnlijkheid meer belangstelling krijgen voor GROS dan nu vaak het geval is.

‘Juist voor de voortgang van innovaties kan het nodig zijn deze te legitimeren door ze te verbinden met de staande organisatieactiviteiten, en de taal van co-innoveren voor dat doel tijdelijk te vervangen door de vertrouwde taal van programma's en jaarplannen.’³⁸

³⁸ Termeer (2006). In haar oratie gaat Termeer aan de hand van de casus ‘Greenport Venlo’ in op de wisselwerking tussen publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie.

3. GROS in soorten en maten

3.1 GROS in het algemeen

Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking is de samenwerking in de grensgebieden die tot doel heeft de belemmeringen als gevolg van de staatsgrens zoveel mogelijk op te heffen en de ontwikkelingsmogelijkheden van de perifeer gelegen gebieden te stimuleren.³⁹

De perifere ligging en vaak eenzijdige oriëntatie van grensgebieden in het verleden heeft geleid tot een positie van relatieve achterstand ten opzichte van centraler gelegen regio's. De zorg voor de sociaal economische ontwikkeling is steeds een belangrijke drijfveer voor GROS geweest. Door GROS kunnen de negatieve gevolgen van ligging aan de landsgrens voor een deel teniet worden gedaan en kunnen de positieve kanten daarvan worden benut. Verder is van belang dat de Europese samenwerking in deze gebieden een extra dimensie heeft. Zij vormen immers als het ware de schakelgebieden van de Europese Unie. Er is daarom een nauwe relatie tussen de grensoverschrijdende processen in deze gebieden en het algehele Europese integratieproces. Ook kan worden gewezen op de tendensen tot regionalisatie en decentralisatie. In toenemende mate wordt onderkend dat maatschappelijke vraagstukken, zoals veiligheid, milieu en arbeid op regionale schaal moeten worden aangepakt. De bestuurlijke organisatie speelt hier op in. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de instelling van de veiligheidsregio, en in het verleden ook de politieregio en de vervoerregio. De problemen houden echter niet op bij de landsgrens. De grensoverschrijdende regio kan soms ook het kader zijn waarbinnen vraagstukken kunnen en moeten worden aangepakt. En naarmate via decentralisatie meer taken op het lokale en regionale bestuursniveau worden gelegd, verschuift de verantwoordelijkheid voor deze grensoverschrijdende afstemming ook steeds meer van de rijksoverheid naar de decentrale overheden.⁴⁰

Bestuurlijke samenwerking over de landsgrenzen heen kan op veel manieren gestalte krijgen, zowel informeel als formeel gestructureerd. Dikwijls is informele samenwerking afhankelijk van persoonlijke contacten en stopt zij zodra deze contacten wegvallen. De grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking aan de Nederlandse grenzen is veelal geformaliseerd. Een bijzondere vorm van geformaliseerde grensoverschrijdende samenwerking zijn de euregio's.

³⁹ Raad voor het binnenlands bestuur (1993), p. 1.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 759, nr. 1.



Figuur 1. De Nederlands/Duits/Belgische euregio's⁴¹

Alvorens dieper in te gaan op (het functioneren van) de zeven euregio's die Nederland rijk is⁴², wordt in dit hoofdstuk het gehele palet geschetst van de wijze waarop grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking gestalte kan krijgen.

3.2

Juridische kaders van GROS

Europese wet- en regelgeving biedt een aantal mogelijkheden om samenwerking te formaliseren. Het Europese juridische kader voor grensoverschrijdende samenwerking omvat:

- a) Het *acquis* van de Raad van Europa (Kaderovereenkomst van Madrid).
- b) De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS).
- c) Samenwerking op basis van privaatrecht.

⁴¹ Hueber Verlag, p. 12.

⁴² Eigenlijk zijn er in Nederland acht euregio's. Er is ook nog een euregio Wadden (www.euregioislands.eu). Gezien het karakter, de thematiek en de activiteiten van deze euregio, valt deze buiten de reikwijdte van dit advies.

a) Het acquis van de Raad van Europa

De Raad van Europa staat aan de wieg van de formele grensoverschrijdende samenwerking op Europees grondgebied. In 1980 is de kaderovereenkomst van Madrid gesloten. Dit *acquis* biedt regionale en lokale overheden het juridische kader waarbinnen ze op publiekrechtelijke basis over de grens heen kunnen samenwerken. In 1998 is de kaderovereenkomst uitgebreid met het Tweede Protocol bij de Kaderovereenkomst van Madrid. Dit protocol geeft decentrale overheden in landen die hierbij partij zijn, de mogelijkheid tot inter-territoriale samenwerking op publiekrechtelijke basis.

De Raad van Europa blijft de motor achter grensoverschrijdende samenwerking. Momenteel wordt voor alle lidstaten van de Raad van Europa een uniform document voorbereid dat een juridisch kader biedt voor grensoverschrijdende samenwerking aan zowel EU-leden als niet EU-leden. Het uniforme document houdt rekening met bestaande overeenkomsten waaronder de EGTS (zie hieronder).⁴³

Op basis van het *acquis* van de Raad van Europa kunnen landen bilaterale en multilaterale overeenkomsten sluiten over grensoverschrijdende samenwerking. Daar wordt volop gebruik van gemaakt. Voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en zijn buurlanden zijn de Anholt-Overeenkomst en de Benelux-Overeenkomst van belang.

De twaalf bilaterale en multilaterale overeenkomsten over grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Raad van Europa⁴⁴

- *Overeenkomst tussen Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden van 26 mei 1977*
- *Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986*
- *Anholt-Overeenkomst van 25 juni 1991 (Nederland, Duitsland, Noordrijn- Westfalen en Nedersaksen)*
- *Overeenkomst tussen Finland en de Russische Federatie van 20 januari 1992*
- *Italiaans-Oostenrijkse kader overeenkomst van 27 januari 1993*
- *Italiaans-Zwitserse kader overeenkomst van 24 februari 1993*
- *Overeenkomst van Rome van 26 november 1993 (Frankrijk en Italië)*
- *Overeenkomst van Bayonne van 10 maart 1995 (Frankrijk en Spanje)*
- *Overeenkomst van Karlsruhe van 23 januari 1996 (Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Luxemburg)*
- *Overeenkomst van Mainz van 8 maart 1996 (Wallonië, Duitstalige Gemeenschap en Länder van Noordijn-Westfalen en Rijnland-Palts)*
- *Overeenkomst van Brussel van 16 september 2002 (Frankrijk, België, Wallonië en Vlaanderen)*
- *Overeenkomst van Valencia van oktober 2003 tussen Spanje en Portugal*

⁴³ <http://www.benelux.be/NL/dos/dos02.asp>

⁴⁴ <http://www.benelux.be/NL/dos/dos02.asp>

b) De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking

Met verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) is op gemeenschapsniveau een instrument in het leven geroepen dat de grensoverschrijdende samenwerking binnen de Europese Unie moet bevorderen. De EGTS levert de samenwerkingsinstrumenten waarmee de belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking uit de weg kunnen worden geruimd. Dankzij deze EGTS kunnen samenwerkingsverbanden projecten uitvoeren in het kader van territoriale samenwerking die door de Gemeenschap worden medegefinancierd, of werkzaamheden in het kader van territoriale samenwerking die op initiatief van de lidstaten plaatsvinden. De samenwerking moet leiden tot een sterkere economische en sociale samenhang. Een EGTS bestaat uit een combinatie van lidstaten, regionale en lokale overheden, en publiekrechtelijke instellingen.

Aanleiding voor de verordening waren de moeilijkheden die de lidstaten ondervonden bij de grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Europese structuurfondsprogramma's (INTERREG, zie ook paragraaf 3.6). Het nieuwe communautaire samenwerkingsinstrument moet het herziene regionale beleid voor de periode 2007-2013 ondersteunen.

De EGTS-verordening biedt een aanvullende optie voor de vorming van een juridisch inter-territoriaal of grensoverschrijdend samenwerkingsverband, naast de reeds bestaande mogelijkheden in het kader van de Kaderovereenkomst van Madrid en de multilaterale en bilaterale uitwerkingsovereenkomsten.

De EGTS is een noviteit, in die zin dat overheden en instanties uit verschillende landen voor het eerst de mogelijkheid wordt geboden zich te verenigen zonder dat daarvoor een door de nationale parlementen geratificeerde internationale overeenkomst is getekend. Wel moeten de lidstaten hun goedkeuring geven voor de uit hun land afkomstige leden.

De EGTS-verordening heeft voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en België en Duitsland slechts een beperkte toegevoegde waarde, omdat Nederland al verdragen heeft gesloten met zijn buurlanden (zie ook verder paragraaf 3.3.2 en 3.5.2). Deze verdragen zijn in de meeste gevallen bruikbaar dan de EGTS-verordening.

De EGTS-verordening zorgt wel voor gratis reclame voor grensoverschrijdende samenwerking, zo blijkt uit een gesprek met de het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie (hierna: Benelux).⁴⁵ Gemeenten en regio's die *getriggerd* werden om grensoverschrijdend samen te werken naar aanleiding van de nieuwe verordening, bleken vaak, na consultatie bij de Benelux, veel beter te kunnen gaan samenwerken op basis van de Benelux-overeenkomst. Een beperkende factor van samenwerking onder de

⁴⁵ Aldus een vertegenwoordiger van de Benelux Economische Unie in een gesprek op 18 april 2007.

EGTS-verordening ten opzichte van de Benelux-overeenkomst is namelijk dat de samenwerkingsverbanden gericht moeten zijn op het besteden van Europese middelen, of op een specifiek uitvoeringsproject.⁴⁶

Voor de samenwerking in de euregio Maas-Rijn (EMR), waarin Nederland, België en Duitsland samenkomen (zie verder volgende paragraaf), is de verordening interessant omdat er geen trilaterale overeenkomst voor grensoverschrijdende samenwerking bestaat tussen Nederland, België en Duitsland. Tot slot is, in aanvulling op de Benelux-Overeenkomst, de mogelijkheid die geboden wordt om het recht van zetel te gebruiken in de plaats van intern recht interessant, zeker wanneer wetgeving tussen de landen meer uit elkaar gaat lopen.⁴⁷

c) Samenwerking op basis van privaatrecht

Buiten alle verdragen om is het natuurlijk ook nog steeds mogelijk voor overheden, instellingen en bedrijven om op basis van privaatrecht grensoverschrijdend samen te werken.

3.3 Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden

3.3.1 Inleiding

Grensoverschrijdende samenwerking langs de Nederlands-Duitse grens kent een relatief lange geschiedenis. Vooral decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en bevlogen sleutelfiguren stonden aan de basis van de (huidige) decentrale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Meestal was sprake van een gezamenlijke culturele en economische traditie en lotsverbondenheid, in de vorige eeuw wreed verstoord door de beide wereldoorlogen. Aan de Duitse kant werden in 1870 bij de vestiging van de Duitse eenheidsstaat de rijksgrenzen gemarkeerd; in ons land was dat al het geval aan het begin van de 19e eeuw. De ‘harde’ nationale grens is een typisch 20e-eeuws verschijnsel en zelfs toen bestonden relatief open grenzen voor personen en goederen (grensarbeid, smokkelpraktijken).

Na de Tweede Wereldoorlog is sprake van een ‘herstart’ van grensoverschrijdende bestuurlijke Nederlands-Duitse contacten. De eerste samenwerkingsinitiatieven ontstonden eind jaren vijftig op gemeentelijk niveau op basis van praktische overwegingen. Zowel in Nederland als in Duitsland konden de grensgebieden niet altijd meeprofiteren van ontwikkelingen elders in het land. Door samen actief te worden stonden de grensgemeenten sterker. Zo zetten zij zich gezamenlijk in om de bereikbaarheid van de grensstreek te verbeteren en om bij te dragen aan sterkere economische structuren. Ook de

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Aldus een vertegenwoordiger van de Benelux Economische Unie op 18 april 2007.

bewoners toonden belangstelling om de contacten met de burens over de grens weer aan te halen.⁴⁸

3.3.2

Rechtsvormen

Alvorens afzonderlijk stil te staan bij de verschillende Nederlands-Duitse decentrale samenwerkingsverbanden is het van belang aandacht te besteden aan de verschillende rechtsvormen waarin deze verbanden gegoten zijn. Dit omdat de gekozen juridische grondslag tevens een belangrijke verklaring biedt voor de verschillende institutionele samenwerkingsvormen die er bestaan. Bestuurlijke grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse en Duitse decentrale overheden is georganiseerd op grond van drie typen juridische grondslagen:

1. Publiekrechtelijke samenwerking op grond van de Anholt-Overeenkomst.
2. Privaatrechtelijke samenwerking in de vorm van een stichting naar Nederlands of Duits recht.
3. Niet-juridisch verbindende grensoverschrijdende samenwerking (informeel of geïnstitutionaliseerd).

Ad 1. Anholt-Overeenkomst

De juridische basis voor de publiekrechtelijke samenwerking tussen Nederlandse en Duitse regionale en lokale overheden wordt gevormd door de zogeheten Anholt-Overeenkomst (AO), gesloten op 23 mei 1991.⁴⁹ De AO is één van de twaalf overeenkomsten die op basis van het Verdrag van Madrid (Raad van Europa) zijn gesloten. Van belang zijn verder ook een aantal andere bilaterale verdragen en overeenkomsten tussen Nederland en Duitsland die betrekking hebben op specifieke onderwerpen of territoriale gebieden, zoals grensoverschrijdende politieke samenwerking en strafrechtelijke aangelegenheden⁵⁰, wederzijdse bijstandverlening bij rampen en zware ongevallen⁵¹, fiscale aangelegenheden⁵² of het Eems Dollard gebied⁵³.

⁴⁸ www.euregio.nl

⁴⁹ Trb. 1991, 102.

⁵⁰ Trb. 2005, 86.

⁵¹ Trb. 1988, 95.

⁵² Trb. 1959, 85; Trb. 2004, 185; Trb. 2006, 203.

⁵³ Trb. 1960, 69.

Op grond van de AO zijn de volgende Nederlandse en Duitse decentrale overheden bevoegd tot samenwerking:

- de Nederlandse gemeenten en provincies⁵⁴;
- de Noordrijn-Westfaalse *Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände* en het *Kommunalverband Ruhrgebiet*⁵⁵;
- de Nedersaksische *Gemeinde, Samtgemeinde* en *Landkreise*;
- openbare lichamen ex artikel 8 Wgr en *Zweckverbände* kunnen deelnemen als dat op grond van hun statuten is toegestaan.

De AO voorziet in de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, deze groep tot samenwerking bevoegde territoriale verbanden uit te breiden met lokale of regionale gemeenschappen, andere publiekrechtelijke rechtspersonen en ook privaatrechtelijke (rechts)personen. Het doel van de AO is Nederlandse en Duitse ‘territoriale gemeenschappen of autoriteiten’ in staat te stellen tot ‘een efficiënte en doelmatige behartiging van hun taken door middel van grensoverschrijdende samenwerking’. De AO scheidt de basis, onverminderd de mogelijkheden van het privaatrecht, voor *publiekrechtelijke* grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling waarbij:

- a) een *openbaar lichaam* wordt ingesteld of;
- b) een *gemeenschappelijk orgaan* wordt ingesteld of;
- c) *geen* openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld (ook wel bekend als de administratieve afspraak).

Ad a. Openbaar lichaam

Het grensoverschrijdende openbaar lichaam beschikt, als enige van deze drie vormen, over rechtspersoonlijkheid. De AO schrijft expliciet voor dat het recht geldt van de overeenkomst sluitende staat waar de zetel van het openbaar lichaam is gevestigd. Dit principe geldt ook voor de rechtspositie van het personeel van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam bestaat uit tenminste twee organen: een algemeen en een dagelijks bestuur. De AO geeft verder een aantal algemene regels die in de gemeenschappelijke regeling getroffen moet worden.

⁵⁴ De waterschappen zijn buiten de Anholt-Overeenkomst gehouden omdat zij samenwerken binnen de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie op grond van het Grensverdrag van 1960, Trb. 68.

⁵⁵ De Bondsrepubliek Duitsland kent nauwelijks nationale, uniforme regels ten aanzien van de organisatie en regeling van het decentrale bestuur. Regeling en inrichting van het decentrale bestuur verschillen per Duitse deelstaat (*Land*). De *Gemeinde* zijn nog het meest te vergelijken met de Nederlandse gemeenten. De (*Land*)*Kreise, Landschaftsverbände, Kommunalverbanden, Samtgemeinde* e.d. zijn vormen van bovenlokaal of regionaal bestuur die qua schaal, taken en bevoegdheden echter niet op een lijn gesteld mogen worden met de Nederlandse provincies of Wgr-samenwerkingsverbanden.

Het openbaar lichaam is *niet* bevoegd om aan derden (burgers, bedrijven, etc.) via algemene verordeningen of via beschikkingen bindende voorschriften of verplichtingen op te leggen.⁵⁶ Wél zijn de beslissingen van het grensoverschrijdende openbaar lichaam bindend voor de deelnemende overheden, die deze met inachtneming van het eigen nationale recht uitvoeren. Verder is het voor een grensoverschrijdend openbaar lichaam als zelfstandig (publiekrechtelijk) rechtspersoon mogelijk om eigen onroerend goed en kapitaal te beheren en om eigen personeel aan te trekken.⁵⁷

Door zijn uitgewerkte bestuursstructuur en reglementering is deze grensoverschrijdende publiekrechtelijke rechtspersoon in staat om in overheidsland vaste, gestructureerde vorm en invulling te geven aan de grensoverschrijdende samenwerking.⁵⁸

De volgende Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden hebben een openbaar lichaam op grond van de AO opgericht: Eems-Dollard Regio (EDR), de euregio Rijn-Waal, de euregio Rijn-Maas-Noord en Eurode (Kerkrade/Herzogenrath).

Ad b. Gemeenschappelijk orgaan

De AO schrijft voor dat de gemeenschappelijke regeling, waarbij een grensoverschrijdend gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld, bepalingen moet bevatten over de taakgebieden, de wijze van samenwerking binnen het gemeenschappelijke orgaan en de zetel van vestiging. De keuze van de zetel is bepalend voor de vraag welk binnenlands recht van toepassing is. Anders dan een openbaar lichaam heeft een gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid. De AO bepaalt expliciet dat het gemeenschappelijke orgaan geen bevoegdheid heeft besluiten te nemen die de deelnemers of derden binden.

Ad c. Gemeenschappelijke regeling zonder openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan (de administratieve afspraak)

Tot slot biedt de AO de mogelijkheid een gemeenschappelijke regeling te treffen zonder dat sprake is van de instelling van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, voor zover dit volgens het binnenlandse recht van de deelnemers is toegestaan. Deze figuur is in het bijzonder toegesneden op de situatie waarbij de ene deelnemer bepaalde taken in naam en volgens de instructies behartigt voor een andere deelnemer, maar waarbij het in eigen naam behartigen van taken van een andere deelnemer expliciet is uitgesloten. De gemeenschappelijke regeling dient verder regels te bevatten

⁵⁶ Hier biedt de AO minder ruimte dan de Benelux-Overeenkomst.

⁵⁷ Hoetjes & Hertoghs (2004), p. 8

⁵⁸ Ibidem.

over vrijwaring van de deelnemers als het gaat om onderlinge aansprakelijkheid jegens derden en over de voorwaarden tot beëindiging van de samenwerking.

Ad 2. Privaatrechtelijke samenwerking

Onder privaatrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking wordt hier bedoeld op organisaties met rechtspersoonlijkheid op grond van Nederlands of Duits privaatrecht.

Een voorbeeld van een Nederlands-Duits samenwerkingsverband met een privaatrechtelijke grondslag, is de EUREGIO (zie verder paragraaf 3.3.3), die aan de Duitse zijde als rechtsvorm een *eingetragener Verein* (eV) kent, te vergelijken met de stichting naar Nederlands privaatrecht. Van de eV maken de Nederlandse partners (voornamelijk gemeenten) formeel echter geen deel uit; zij zijn geen deelgenoot maar hebben wel zeggenschap, omdat zij de helft van de bestuursposten in de *Vorstand* (dagelijks bestuur) en de Euregioraad (algemeen bestuur) vervullen en zijn vertegenwoordigd in de algemene vergadering. De EUREGIO als zodanig beschikt derhalve niet over grensoverschrijdende rechtspersoonlijkheid; de eV fungeert in wezen als overkoepelende rechtspersoon maar geldt *de jure* slechts in Duitsland.

Ad 3. Niet-juridisch verbindende grensoverschrijdende samenwerking

Informele grensoverschrijdende samenwerking is samenwerking over de grens die in een fase van niet of nauwelijks juridificeerbare processen blijft steken. Persoonlijke contacten zijn vaak maatgevend. De samenwerking kan daardoor in grote mate van flexibiliteit optreden, er kan op *ad hoc* basis worden samengewerkt en er kunnen telkens nieuwe projecten worden opgestart. Het *ad hoc* karakter biedt geen garantie voor een structurele samenwerking.⁵⁹ Er bestaan tal van dergelijke informele contacten op allerlei niveaus aan de Duitse grens. Geïstitutionaliseerde (niet-juridische) samenwerkingsvormen kennen meer structuur, maar zijn juridisch niet bindend. De afdwingbaarheid van de samenwerking ontbreekt. Zij zijn vooral gericht op wederzijdse informatieverschaffing, consultatie en wellicht coördinatie van de voorgenomen maatregelen. Dergelijke samenwerkingsverbanden hebben geen rechtspersoonlijkheid.⁶⁰

Een voorbeeld van niet-juridisch verbindende grensoverschrijdende samenwerking aan de Duitse grens is de Nieuwe Hanze Interregio (NHI). De NHI is een interregionaal samenwerkingsverband tussen de Nederlandse provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel en de Duitse *Länder* Nedersaksen en Bremen, dat functioneert op basis van een gemeenschappelijke verklaring.

⁵⁹ Schobben (2000), p. 121.

⁶⁰ Ibidem.

3.3.3

Euregio's

Een bijzondere vorm van geformaliseerde grensoverschrijdende samenwerking zijn de euregio's. De inrichting en het functioneren van deze euregio's staat ook centraal in de adviesaanvraag van de minister. Op de Duits-Nederlandse grens liggen vier euregio's: de EUREGIO, de Eems Dollard regio, de euregio Rijn-Waal, en de euregio Rijn-Maas-Noord..

De EUREGIO

De EUREGIO is het oudste Nederlands-Duitse samenwerkingsverband dat ook als eerste de benaming euregio heeft gebruikt (vandaar de aanduiding met hoofdletters). Sinds 1958 werkten enkele gemeenten in het huidige EUREGIO-gebied reeds samen, zonder dat aanvankelijk sprake was van een formele rechtsvorm. Vooral sociaal-economische gronden (het verval van de textiel-industrie in zowel Nederland als Duitsland) en gemeentelijke herindeling aan de Duitse zijde gaven aanleiding de blik naar elkaar te richten.

In 1971 werd er een sociaal-culturele werkgroep opgericht. Enkele jaren later werd deze werkgroep naar zijn eerste voorzitter, Alfred Mozer, vernoemd. Mozer was een fervent voorvechter van de Europese gedachte. In 1972 is aan Duitse kant een *eV* opgericht met als zetel Gronau, vlak over de grens bij Enschede. Zoals eerder aangegeven, beschikt de EUREGIO niet over rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht en nemen de Nederlandse partners op basis van zeggenschap deel aan het bestuur.

Geografisch gezien bestrijkt de EUREGIO ca. 13.000 km² met ongeveer 3,4 miljoen inwoners. Ongeveer tweederde van de oppervlakte en de bevolking behoort tot het Duitse deel van de EUREGIO.⁶¹

De EUREGIO kent de volgende organen.

- Een *Algemene Ledenvergadering*, met 182 stemgerechtigde vertegenwoordigers. De ledenvergadering beslist onder andere over de toelating van leden, statutenwijzigingen, lidmaatschapsbijdragen en verlenen van décharge van de EUREGIO-Raad en het Dagelijks Bestuur. De Algemene Ledenvergadering komt ten minste eenmaal per jaar bijeen. De voorzitter van de EUREGIO-Raad zit ook de Algemene Ledenvergadering voor.
- De *EUREGIO-Raad* is het politieke orgaan van de EUREGIO. De Raad telt 82 stemgerechtigde leden. Daarvan komen er 41 uit Nederland en 41 uit Duitsland. De leden worden benoemd op basis van een politieke en regionale verdeelsleutel. Er wordt ook rekening gehouden met inwoner-

⁶¹ Momenteel telt de EUREGIO 130 Duitse en Nederlandse gemeenten en (*Land*)*Kreise*, gelegen in de Duitse *Länder* Nedersaksen (*Landkreis* Grafschaft Bentheim, *Landkreis* Osnabrück, *Stadt* Osnabrück, de gemeenten Emsbüren, Spelle en Salzbergen (*Landkreis* Emsland)) en Noordrijn-Westfalen (*Kreis* Borken, *Kreis* Coesfeld, *Kreis* Steinfurt, *Kreis* Warendorf, *Stadt* Münster) en in Nederland gelegen in de provincie Gelderland (Regio Achterhoek, gemeente Warnsveld), provincie Overijssel (Regio Twente, de gemeenten Dalfsen, Hardenberg en Ommen) en de provincie Drenthe (de gemeente Coevorden).

aantallen. De politieke partijen in Nederland en Duitsland vormen grensoverschrijdende fracties (CDA/CDU, PvdA/SPD, VVD/FDP). De EUREGIO-Raad vormt het advies- en coördinatiepunt voor actuele kwesties in het grensgebied. Bijvoorbeeld door resoluties te formuleren, projecten te beoordelen en voorstellen te doen voor nieuwe activiteiten. De Raad vergadert tenminste drie maal per jaar, steeds op een andere plaats in de EUREGIO. De vergaderingen zijn openbaar. De EUREGIO-Raad kiest uit zijn midden een voorzitter en twee plaatsvervangers voor een periode van vier jaar.

- Het *Dagelijks Bestuur*, dat bestaat uit twaalf leden: de voorzitter van de EUREGIO-Raad, tien door de EUREGIO-Raad gekozen leden (voornamelijk burgemeesters c.q. *Hauptverwaltungsbeamte*) en de directeur-bestuurder van de EUREGIO. Verder heeft iedere politieke fractie in de EUREGIO-Raad een adviserend lid in het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten van de Algemene Ledenvergadering. Ook de besluiten van de EUREGIO-Raad worden onder verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur voorbereid en uitgevoerd. Het Dagelijks Bestuur kiest uit zijn midden een voorzitter en twee plaatsvervangers voor een periode van vier jaar.
- *Werkgroepen*, die zich bezighouden met inhoudelijke beleidsvelden: milieu en landbouw, gezondheidszorg, openbare veiligheid, ruimtelijke ordening en verkeer, onderwijs, toerisme, economie, EURES beroepsopleiding, EURES arbeidsmarktpolitiek.
- Het *secretariaat*, gevestigd in Gronau, is onder leiding van de directeur-bestuurder belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming binnen de EUREGIO.
- Een regionaal *INTERREG-secretariaat*, dat zorg draagt voor een regionale en adequate uitvoering van het INTERREG-programma met name op het gebied van de projectrealisatie.

De Eems Dollard Regio

De Eems Dollard Regio (EDR) is een grensoverschrijdend openbaar lichaam in het noordelijke Nederlands-Duitse grensgebied. De EDR bevindt zich geografisch gezien in het grensgebied van Noordoost Nederland met de provincies Groningen en Drenthe en in Noordwest Duitsland met de *Landkreisen* Aurich, Emsland, Leer, Wittmund, Cloppenburg en Friesland en de *kreisfreie* Stadt Emden. Het gebied van de EDR heeft een totale oppervlakte van ongeveer 11.000 km² (ca. 5.000 km² in Nederland en ca. 6.000 km² in Duitsland) met ongeveer twee miljoen inwoners; 1,1 miljoen aan Nederlandse en 900.000 aan Duitse zijde.

De EDR werd in 1977 opgericht met het doel de samenwerking in de Nederlands-Duitse grensregio te stimuleren en de wederzijdse contacten te intensiveren. Tot 1997 had de EDR de rechtsvorm van een *eV* aan Duitse zijde

en een stichting aan Nederlandse zijde, waarbij de *eV* deelnemer was in de stichting en omgekeerd.

In 1997 is gekozen voor een openbaar lichaam als rechtsvorm van de EDR. Intussen heeft de EDR 102 leden uit de Nederlandse provincies Groningen en Drenthe en in Duitsland uit Ostfriesland, het Emsland, Friesland en de *Landkreis* Cloppenburg. De leden zijn publiekrechtelijke organen en rechtspersonen: gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten, *Samtgemeinden*, steden, *Landkreise*, Kamers van Koophandel, *Industrie- und Handelskammern*, *Handwerkskammern* en de *Ostfriesische Landschaft*.

De zetel van het openbaar lichaam EDR is gevestigd in Leer (Duitsland), zodat op grond van de AO het Duitse recht van toepassing is. Het secretariaat van de EDR is gevestigd in de Groningse gemeente Nieuweschans, op een steenworp afstand van de grens.

De EDR kent de volgende organen.

- De *EDR Raad*, het hoogste orgaan, bestaande uit twee vertegenwoordigers van elk van de deelnemende publiekrechtelijke organisaties en instanties. Elke deelnemer heeft één stem. De deelnemende Nederlandse gemeenten worden vertegenwoordigd door een lid van het college van burgemeester en wethouders, de andere vertegenwoordiger is naar vrije keuze, met inachtneming van art. 13, eerste lid, Wgr. Bij de overige Nederlandse publiekrechtelijke lichamen is een vertegenwoordiger de algemeen directeur c.q. directeur of zijn vertegenwoordiger. De tweede persoon is naar keuze. De EDR Raad komt tenminste twee keer per jaar bijeen. De EDR Raad beslist onder meer over de begroting, jaarrekening, wijziging van de gemeenschappelijke regeling, toe- en uittreding van de deelnemers; de bijdrageregeling, instelling en vergaderprocedures van werkgroepen, aanwijzen van voorzitters van werkgroepen, het uitvaardigen van een reglement van orde.
- Het *Dagelijks Bestuur*, bestaande uit twaalf leden (zes leden uit Nederland, zes leden uit Duitsland) die door de EDR Raad uit zijn midden voor een periode van twee jaar worden gekozen. De voorzitter en de penningmeester (en hun plaatsvervangers) worden in functie gekozen. De voorzitter van de EDR Raad is tevens voorzitter van het Dagelijks Bestuur. Het voorzitterschap en het plaatsvervangend voorzitterschap wisselen om de twee jaar naar nationaliteit (wanneer een Nederlander voorzitter is, is er een Duitse plaatsvervanger en omgekeerd). Van het Dagelijks Bestuur maken in ieder geval vertegenwoordigers van gemeenten, *Landkreise* en Wgr-regio's en Kamers van Koophandel deel uit. Het Dagelijks Bestuur en elk van zijn leden hebben een informatie- en verantwoordingsplicht jegens de EDR Raad en kunnen door hem worden ontslagen indien zij het vertrouwen niet meer bezitten.
- Het *secretariaat*, onder leiding van een algemeen secretaris die rechtstreeks onder het Dagelijks Bestuur ressorteert.
- *Werkgroepen*, die adviseren ten aanzien van inhoudelijke gebieden.

- Een regionaal *INTERREG-secretariaat*, dat zorg draagt voor een regionale en adequate uitvoering van het INTERREG-programma met name op het gebied van de projectrealisatie.

De EDR ziet het als haar algemene taak de regionale grensoverschrijdende samenwerking van zijn deelnemers te bevorderen, te ondersteunen en te coördineren op de volgende gebieden: sociaal-economische ontwikkeling; verkeer, transport en infrastructuur; ruimtelijke ordening; havengebonden activiteiten; cultuur en sport; onderwijs en scholing; toerisme en recreatie; milieubescherming en afvalverwerking; natuurbehoud- en ontwikkeling; sociale zaken; gezondheidszorg; rampenbestrijding; communicatie; openbare orde en veiligheid, en landbouw.

De EDR adviseert deelnemers, burgers, bedrijven, ondernemers, verenigingen, overheden en andere instellingen bij grensoverschrijdende activiteiten en problemen. Hij voert binnen deze taken projecten aan, vraagt financiële middelen bij derden, ontvangt en verdeelt deze aan derden.

De euregio Rijn-Waal

Als eerste euregionale verband is de euregio Rijn-Waal ertoe over gegaan om een grensoverschrijdend openbaar lichaam in te stellen in 1993. De doelstelling van de euregio Rijn-Waal is als volgt geformuleerd: 'het bevorderen van de maatschappelijke integratie in het Nederlands-Duitse grensgebied rond de Rijn, Waal en Maas door het organiseren van grensoverschrijdende samenwerking'. In dit kader organiseert en bevordert de euregio Rijn-Waal grensoverschrijdende samenwerking rond de volgende thema's: onderwijs en arbeidsmarkt; gezondheidszorg; rampenbestrijding; veiligheidsbeleid; ruimtelijke ordening; economische zaken; recreatie en toerisme; communicatie; sociale zaken; milieu en afvalverwerking; sport en cultuur en verkeer en vervoer. Het aantal leden van de euregio Rijn-Waal bedraagt ruim 55 leden. Op dit moment behoren tot de leden vijftig Duitse en Nederlandse gemeenten, drie regionale overheden en twee Kamers van Koophandel.

De euregio Rijn-Waal kent de volgende organen.

- Het hoogste orgaan van de euregio Rijn-Waal is de *Euregioraad*. Deze is verantwoordelijk voor alle activiteiten van de euregio Rijn-Waal en komt tweemaal per jaar bijeen. In de Euregioraad zijn alle lid-organisaties met twee, drie of vier leden (afhankelijk van de organisatiegrootte) vertegenwoordigd. Elke vier jaar kiezen zij uit hun midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. De ene zittingsperiode heeft de Euregioraad een Nederlandse voorzitter en de daaropvolgende periode een Duitse voorzitter. Deze wisseling van nationaliteit vindt op dezelfde wijze plaats bij de plaatsvervangend voorzitter.
- De Euregioraad kiest uit zijn midden de leden van het *Dagelijks Bestuur*. De voorzitter van de raad is tevens voorzitter van dit dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur van de euregio Rijn-Waal bestaat uit de volgende zeven leden:

- De Euregiovoorzitter en de plaatsvervangend Euregiovoorzitter
- De voorzitters van de drie commissies van de Euregioraad
- Twee overige leden uit de Euregioraad
- De leden van de *commissies* Financiën en Projecten, Grensoverschrijdende verstandhouding en Economische aangelegenheden geven advies over de goedkeuring van projecten, de begroting en andere onderwerpen. De drie commissies bestaan uit vertegenwoordigers van lidorganisaties.
- Een *gemeenschappelijk INTERREG-secretariaat* (zie paragraaf 3.6 voor een toelichting op INTERREG).
- Voor de administratieve ondersteuning en voor de uitvoering van alle technisch-administratieve taken die betrekking hebben op het programma langs de Nederlands-Duitse grens als geheel, is een gemeenschappelijk secretariaat ingericht. Andere taken voor de afwikkeling van het programma worden gedelegeerd aan de in het grensgebied bestaande euregio's, die door de inrichting van regionale programmasecretariaten een regionale en adequate uitvoering van het programma met name op het gebied van de projectrealisatie garanderen.

De euregio Rijn-Maas-Noord

De ontstaansgeschiedenis van de euregio Rijn-Maas-Noord gaat terug tot 1978 toen als gevolg van de gemeentelijke herindeling in Noordrijn-Westfalen de stad Mönchengladbach werd uitgebreid met de gemeente Reidt en er behoefte bestond de bestaande contacten over de grens met Nederlandse gemeenten (o.a. Roermond) uit te bouwen. In 1986 werd het samenwerkingsgebied aan Duitse kant uitgebreid met de (verder van de grens gelegen) *Kreis Neuss* dat behoort tot het ressort van de *Industrie- und Handelskammer* en het *Arbeitsamt* van Mönchengladbach.

In 2004 werd de euregio Rijn-Maas-Noord een openbaar lichaam naar Duits recht (*Zweckverband*). Van de euregio Rijn-Maas-Noord maken 33 Nederlandse en Duitse gemeenten en instellingen deel uit.⁶²
De euregio Rijn-Maas-Noord kent de volgende organen.

⁶² In het Nederlandse deel zijn dat de tot de regio Noord- en Midden-Limburg behorende gemeenten Arcen en Velden, Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Helden, Horst aan de Maas, Kessel, Leudal, Maasbree, Maasgouw, Meerlo-Wanssum, Roerdalen, Roermond, Sevenum, Venlo, Venray, Weert en de Kamer van Koophandel Limburg-Noord. Aan Duitse kant gaat het om de steden Mönchengladbach en Krefeld, het zuidelijk deel van de *Kreis Kleve*, de grensgemeenten Weeze, Brüggen, Niederkrüchten, Straelen, Geldern en Nettetal, de *Kreis Viersen*, de Rhein-Kreis Neuss, de *Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein Krefeld-Mönchengladbach-Neuss* en de *Niederrheinische Industrie- und Handelskammer* in Duisburg.

- De *Ledenvergadering*, met in totaal 33 leden uit Duitsland en Nederland, is het hoogste orgaan van de euregio Rijn-Maas-Noord. Er zijn evenveel Nederlandse als Duitse vertegenwoordigers die zich in de ledenvergadering kunnen uitspreken over alle onderwerpen, waaronder ook beleidsdoelstellingen, strategie en planning. De ledenvergadering komt minstens tweemaal per jaar bijeen.
- Het *Dagelijks Bestuur*, bestaande uit acht leden die door de ledenvergadering voor vier jaar worden gekozen. Het bereidt voorstellen voor de ledenvergadering voor en voert deze uit. Bovendien beslist het bestuur over grensoverschrijdende projecten. Het komt minimaal viermaal per jaar bijeen. Er wordt besloten op basis van unanimititeit.
- Een *Secretariaat*, gevestigd te Mönchengladbach.
- *Commissies*, die concrete activiteiten initiëren, mede in het licht van actuele ontwikkelingen. Ook beoordelen ze projectvoorstellen.
- De *ad hoc projectgroep Openbare orde en veiligheid*: politie, brandweer en ambulancediensten van beide zijden van de grens werken in de Euregio sinds 1994 samen. Gezamenlijke werkgroepen maken onder meer risicoanalyses en stellen plannen op voor de preventie, bestrijding en nazorg van crisissituaties. Op langere termijn wordt gestreefd naar afstemming op het gebied van coördinatie en communicatie.
- Een *regionaal INTERREG-secretariaat*, dat zorg draagt voor een regionale en adequate uitvoering van het INTERREG-programma.
- Een *Werkgroep PR*, bestaande uit communicatieadviseurs en voorlichters van de deelnemers, geeft ondersteuning aan het secretariaat op het gebied van communicatie en *public relations*.

De Euregio Rijn-Maas-Noord ontplooit activiteiten en voert projecten uit op de volgende terreinen: economie (met het MKB als zwaartepunt), burgerinformatie, schoolcontacten, recreatie en gezondheidszorg.

3.3.4

Overige samenwerkingsverbanden

Langs de Nederlands-Duitse grens zijn er behalve de euregio's ook voorbeelden van andere actieve decentrale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (met verschillende juridische bases).

Eurode

Kerkrade en Herzogenrath vormen sinds 1 januari 1998 het Openbaar Lichaam Eurode. Het openbaar lichaam heeft twee bestuursorganen: de Algemene Raad en het Dagelijks Bestuur Eurode. Europees gezien is het waarschijnlijk het eerste publiekrechtelijk lichaam tussen twee gemeenten uit verschillende landen. De Euroderaad bestaat uit acht leden van de Kerkraadse gemeenteraad en acht raadsleden van het Duitse Herzogenrath. De burgemeester van Kerkrade en de burgemeester van Herzogenrath zijn afwisselend voorzitter van de Euroderaad. Dit geschiedt bij rotatie om de twee jaar. Het meest wezenlijke verschil met het vroegere informele samenwerkingsverband 'Eurode' is

dat er nu sprake is van een rechtspersoon en dat de deelnemende gemeenten Herzogenrath en Kerkrade elkaar kunnen verplichten. Besluiten die worden genomen door de Algemene Raad van Eurode kunnen echter nog niet burgerbindend zijn. Een aanpassing van het verdrag van Anholt verschaft in de toekomst eventueel die mogelijkheid. Kerkrade en Herzogenrath hopen dat Eurode zich ontwikkelt tot een Europese stad. De belemmerende werking van nationale wetgeving is voor Kerkrade en Herzogenrath een blok aan het been. Het is om die reden dat de Eurodegemeenten door enig ‘anarchisme’ tentoon te spreiden en door experimenten uit te voeren in de grensregio trachten die wetgeving te omzeilen of een voorlopersrol te spelen voor wijziging van wetgeving. Dat alles met het doel het functioneren als grensstad nu en in de toekomst te versoepelen. In dat licht moet de ambitie om de eerste ‘Europese’ stad te worden, worden gezien.⁶³ Eurode maakt deel uit van de Euregio Maas-Rijn. Het is de intentie om in de toekomst de grensoverschrijdende samenwerking, met behoud van de eigen identiteit, in te bedden in een bredere samenwerking met Parkstad Limburg en de *Kreis* Aken Noord.⁶⁴

Nieuwe Hanze Interregio (NHI)

De NHI is een grensoverschrijdend interregionaal samenwerkingsverband van de *Länder* Nedersaksen en (*Freie Hansestadt*) Bremen met de Nederlandse provincies Drenthe, Friesland, Groningen en Overijssel. De NHI werd op 20 maart 1991 in Bremen opgericht. De partners kwamen overeen samen te werken op het gebied van economie, wetenschap, politiek en bestuur. De samenwerking werd in 1993 uitgebreid met arbeidsmarkt- en sociale politiek. Achtergrond van het ontstaan van de NHI was de provincies en *Länder* een sterkere rol te geven bij het INTERREG-beleid van de EU, vooral op het gebied van beleidsontwikkeling.

De NHI functioneert op basis van een gemeenschappelijke verklaring van de deelnemers zonder dat sprake is van rechtspersoonlijkheid. De deelnemers betalen zelf de kosten van het samenwerkingsverband. De belangrijkste sturende activiteit is een jaarlijkse conferentie van de vier commissarissen van de Koningin en de twee ministers-presidenten waarop de strategie in Europees verband wordt vastgelegd. Voor de voorbereiding en uitvoering daarvan is een *stuurgroep* in het leven geroepen, bestaande uit gedeputeerden, ministers of senatoren plus een extra vertegenwoordiger van het *Bezirk* Weser-Ems. Daarnaast bestaat er een ‘parlementariërs-forum’ waarin de volksvertegenwoordigers uit de deelnemende provincies en *Länder* zich uitspreken over EU-aangelegenheden. Het bureau van de NHI is ondergebracht bij de *Bezirksregierung* in Oldenburg. Het secretariaat staat onder leiding van de secretaris, een gedetacheerde Nederlandse provincieambtenaar, de overige medewerkers behoren tot de *Bezirksregierung*. Het secretariaat onderhoudt

⁶³ www.eurode.nl

⁶⁴ Hertoghs & Hoetjes (2002), p. 37.

de verbindingen met de deelnemers via zes ambtelijke coördinatoren en via ambtelijke werkgroepen op verschillende beleidsterreinen.

- De NHI heeft als doelstelling door ‘intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking de kansen te benutten die zich in de regio’s van noordwest Europa voordoen als gevolg van een “EU zonder grenzen” en de in de regio bestaande gemeenschappelijke belangen te formuleren’ door:
- netwerken te bouwen;
- aanspreekpunt te zijn voor alle vragen betreffende interregionale samenwerking;
- een platform te bieden voor dialoog tussen experts en bijeenkomsten en symposia te initiëren;
- analyses uit te werken, bijvoorbeeld met betrekking tot de verkeersinfrastructuur in het NHI gebied en met betrekking tot grensoverschrijdende actieve netwerken;
- projecten voor grensoverschrijdende samenwerking te ondersteunen.

Het NHI is uitgegroeid tot een interregionaal grensoverschrijdend netwerk met vijftien deelnemende regio’s gelegen aan de Noordzee en Oostzee in zes EU Lidstaten (Groot-Brittannië, Nederland, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Polen en Letland), en voert een regionaal kaderprogramma uit, het *Hanse Passage Programma*, als regionaal onderdeel van het INTERREG IIC-programma van de EU. De 182 organisaties uit de vijftien regio’s werken samen in 23 verschillende projecten, onderverdeeld in drie clusters: 1) ontwikkeling van nieuwe bestuursvormen; 2) verbetering van de sociaal-economische planning, en; 3) ondersteuning en ontwikkeling van het menselijk potentieel.

3.4 Nederlands-Belgische samenwerkingsverbanden

3.4.1 *Inleiding*

Na de Belgische Revolutie in 1830, die door de conferentie van Londen in 1831 wordt bekrachtigd, scheidt België zich af van Nederland. Tot de Tweede Wereldoorlog is de verhouding tussen Nederland en België problematisch geweest. Onenigheid heeft een aantal keer geleid tot discussies over de loop van de grens. Toch zijn de landen van elkaar afhankelijk. In het midden van de negentiende eeuw worden de banden tussen België en Nederland nauwer aangehaald. Beide landen sluiten economische en militaire samenwerkingsakkoorden om hun wederzijdse belangen te vrijwaren. In 1944 wordt door de gevluchte regeringen in Londen de Benelux opgericht, die in 1948 in werking is getreden.⁶⁵

⁶⁵ www.benelux-parl.org

Naast de internationale samenwerking, is ook grensoverschrijdende samenwerking op decentraal niveau van grote economische waarde voor beide landen. De Benelux Economische Unie ziet het als één van haar kerntaken om grensoverschrijdende samenwerking aan de binnen- en de buitengrenzen van de Benelux te versterken. De Benelux speelt dus een belangrijke rol bij de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en België, in de vorm van advisering en het bij elkaar brengen van partijen.

3.4.2

Rechtsvormen

De bestaande Nederlands-Belgische decentrale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden functioneren op basis van een van de volgende drie rechtsvormen:

1. Publiekrechtelijke samenwerking op grond van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking.
2. Privaatrechtelijke samenwerking in de vorm van een stichting naar Nederlands of Belgisch recht.
3. Niet-juridisch verbindende grensoverschrijdende samenwerking (informeel of geïnstitutionaliseerd).

Ad 1. Benelux-Overeenkomst

De Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking (BO)⁶⁶, gesloten tussen Nederland, België en Luxemburg, dateert van 1986 maar is pas in 1991 in werking getreden. De BO is evenals de Anholt-Overeenkomst een nadere uitwerking van het Verdrag van Madrid. Het is daarom niet zo verbazingwekkend dat beide overeenkomsten sterk op elkaar lijken, al vertonen zij ook enkele relevante verschillen.

Op grond van de (gewijzigde) BO zijn de volgende Nederlandse en Belgische⁶⁷ 'territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten en andere rechtspersonen' bevoegd tot grensoverschrijdende samenwerking:

1. Nederlandse provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen in de zin van de Wgr 'voor zover daartoe in de regeling ingevolge voornoemde wet bevoegd verklaard'.
2. Belgische provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, polders en wateringen.
3. Elk van de overeenkomstsluitende partijen, kan, na overleg met de partnerlanden en volgens de regels van zijn interne recht, *andere territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten* aanwijzen waarop de BO van toepassing zal zijn.
4. Elk van de overeenkomstsluitende partijen, kan, na overleg met de partnerlanden en volgens de regels van zijn interne recht, *andere publiekrechtelijke*

⁶⁶ Trb. 1986, 160 en Trb. 1991, 45 en 88.

⁶⁷ De Luxemburgse decentrale overheden blijven hier verder buiten beschouwing.

rechtspersonen (dan de genoemde onder 1, 2 en 3) toelaten deel te nemen aan het maken van administratieve afspraken en het instellen van openbare lichamen of gemeenschappelijke organen, indien minstens één territoriaal samenwerkingsverband of autoriteit van de desbetreffende staat aan deze vormen van samenwerking deelneemt.⁶⁸

5. Het onder 4 genoemde is ook van toepassing op ‘*privaatrechtelijke rechtspersonen*, mits zij voldoen aan een van de volgende criteria’:
- ‘rechtspersonen welke binnenlands een dienst van openbaar nut verlenen of met enig openbaar gezag zijn bekleed’;
 - ‘rechtspersonen waarin territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten een overwegend belang hebben’;
 - ‘rechtspersonen met exploitatieopdracht in een territoriaal samenwerkingsverband of autoriteit dat respectievelijk die, zelf deelneemt aan het maken van administratieve afspraken of het instellen van openbare lichamen of gemeenschappelijke organen’.⁶⁹

De samenwerking kan betrekking hebben op alle terreinen waarop de voornoemde samenwerkingsverbanden, autoriteiten en andere rechtspersonen over bevoegdheden beschikken op basis en binnen de grenzen van het interne recht. Nederland, België (en Luxemburg) alsook de provincies hebben het recht om elk voor zich dan wel gezamenlijk een ambtenaar grenscontacten aan te wijzen. Aan hem kunnen vraagstukken worden voorgelegd die in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking rijzen. Deze ambtenaar is voorts bevoegd voor deze vraagstukken oplossingen voor te stellen of deze voor te leggen aan de betrokken openbare lichamen, territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten en toezichhouders of aan de Bijzondere Commissie die toeziet op de toepassing van de BO.

Wat de tot grensoverschrijdende samenwerking bevoegde decentrale overheden betreft vallen een paar verschillen op tussen de Benelux- en de Anholt-Overeenkomst. In de eerste plaats zijn Nederlandse *waterschappen* en hun Belgische equivalenten op grond van de BO wél bevoegd tot grensoverschrijdende samenwerking, terwijl de waterschappen aan de Nederlands-Duitse grens buiten de AO zijn gehouden. Daar staat tegenover dat de vier Belgische gemeenschappen (Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap) en gewesten *niet* kunnen deelnemen aan de samenwerking op basis van de BO.⁷⁰ Dit terwijl de – daarmee enigszins te vergelijken – Duitse *Länder* Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen expliciet verdragspartij zijn bij de AO.

⁶⁸ Artikel 1 van het Protocol tot aanvulling van de BO, Trb. 1998, 261.

⁶⁹ Artikel 2 van het Protocol tot aanvulling van de BO.

⁷⁰ De Belgische gemeenschappen en gewesten zijn sinds 1994 op grond van art. 167 van de Belgische Grondwet wel bevoegd tot het aangaan van buitenlandse betrekkingen.

Onverminderd de mogelijkheden om samen te werken op grond van het privaatrecht, staan de voornoemde instanties op grond van de BO drie publiek-rechtelijke samenwerkingsvormen ter beschikking:

- a. het oprichten van een grensoverschrijdend openbaar lichaam;
- b. het instellen van een gemeenschappelijk orgaan;
- c. het maken van administratieve afspraken.

Ad a. Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid. Hieraan is de clausule verbonden dat gebruikelijke rechtsbevoegdheden van ‘nationale rechtspersonen’ voor het openbaar lichaam slechts gelden voor zover dat noodzakelijk is de vervulling van zijn taak en voor de verwezenlijking van zijn doelstellingen.

De rechtsbetrekkingen tussen het openbaar lichaam en de ‘daaraan rechts-onderhorige natuurlijke en rechtspersonen’ worden geregeld door het recht dat van toepassing zou zijn indien de tot samenwerking bevoegde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten zelf de aan dit openbaar lichaam toegekende bevoegdheden inzake regeling en bestuur hadden uitgeoefend (gebruik van intern recht).

In beginsel is het recht van de plaats van de maatschappelijke zetel van het openbaar lichaam van toepassing met betrekking tot de rechtspositie van het personeel, tenzij hiervan in de statuten wordt afgeweken. De statuten van het openbaar lichaam mogen niet in strijd zijn met het interne recht van de betrokken landen en regelen in ieder geval de volgende onderwerpen: de naam, de zetel en het maatschappelijk doel; de taken, de bevoegdheden en de werkwijze; de wijze van aanstelling van de leden van de beheers- en bestuursorganen en van de voorzitter daarvan; de draagwijdte van de verplichtingen jegens het openbaar lichaam; de wijze waarop vergaderingen worden georganiseerd en de besluitvorming; de openbaarheid van de beraadslagingen; de toepasselijke regels inzake begroting en rekening; de wijze waarop de activiteiten worden gefinancierd; de wijze waarop de regeling in werking treedt, gewijzigd of beëindigd wordt; de wijze van toetreding en uittreding der deelnemers.

Aan het grensoverschrijdend openbaar lichaam kunnen de participerende gemeenschappen of autoriteiten ‘bevoegdheden tot regeling en bestuur overdragen’. De BO biedt op dat punt meer mogelijkheden dan de AO. Het overdragen van bevoegdheden is geen verplichting. Het kan ook gelden voor een zeer beperkt beleidsterrein, afhankelijk van wat de participanten overeenkomen.⁷¹

Ad b. Gemeenschappelijk orgaan

De BO kent geen nadere bepalingen over het gemeenschappelijk orgaan. Toch is zoveel duidelijk dat het gemeenschappelijk orgaan *geen* rechtspers-

⁷¹ Hertoghs & Hoetjes (2002), p. 22.

soonlijkheid heeft, dat wil zeggen dat er aan dat orgaan geen bevoegdheden kunnen worden overgedragen of dat hij besluiten kan nemen die burgers binden. De BO verzet zich niet tegen de mogelijkheid aan het gemeenschappelijk orgaan bevoegdheden toe te kennen die wel bindend zijn voor de deelnemers binden indien zij daartoe besluiten. De figuur van het gemeenschappelijk orgaan is vooral toegesneden als overlegstructuur ten aanzien van gezamenlijke belangenbehartiging.

Ad c. Administratieve afspraken

Ook ten aanzien van het maken van administratieve afspraken geeft de BO geen nadere regels. Ofschoon er bij deze vorm van grensoverschrijdende samenwerking geen structuren of instituties in het leven worden geroepen, kunnen de afspraken zelf wel consequenties hebben die verder kunnen gaan dan het overleg binnen een gemeenschappelijk orgaan. De afspraken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op gezamenlijk gebruik van voorzieningen, een akkoord waarin is vastgelegd om rekening te houden met wederzijdse belangen of het aanwijzen van een centrumgemeente die bepaalde taken namens de andere gemeente(n) behartigt.

Ad. 2 Privaatrechtelijke samenwerking in de vorm van een stichting naar Nederlands of Belgisch recht

Een voorbeeld van privaatrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking is de Euregio Maas-Rijn, die vanwege haar bijzondere, drielandige karakter in een aparte paragraaf wordt besproken (zie paragraaf 3.5)

Ad. 3 Niet-juridisch verbindende grensoverschrijdende samenwerking

Informeel samenwerkingsverbanden zijn er zo mogelijk nog meer. Een voorbeeld hiervan is het MAHHL-stedenoverleg. Hier werken de steden Maastricht, Aken, Heerlen, Hasselt, en Luik samen. De burgemeesters van de vijf steden ontmoeten elkaar ongeveer twee- à viermaal per jaar. Er zijn werkgroepen actief op het vlak van wetenschap en technologie, welzijn, milieu en openbaar groen, economie, cultuur en ruimtelijke ordening. De samenwerking is begonnen in 1989. Na de vaststelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief ontwikkelde de MAHHL-samenwerking zich tot een overleg tussen de partnersteden, waarin ook andere thema's dan ruimtelijke ordening aan de orde kwamen. Een gezamenlijke raadsvergadering in 2001 was de start van een nauwere samenwerking. De raadsleden kwamen in 2004 bijeen voor de tweede gezamenlijke raadsvergadering en besloten tot de 'resolutie van Aken', die vooral het accent legt op een gezamenlijk optreden. De MAHHL-steden organiseren jaarlijks een veiligheidsconferentie waarin verschillende thema's op het gebied van de openbare orde en veiligheid aan bod komen. Met betrekking tot de aanpak van de softdrugsproblematiek in de euregio Maas-Rijn hebben de burgemeesters van de MAHHL-steden en de gemeenten Sittard-Geleen, Kerkrade, Margraten, Eijsden, Vaals en Meerssen op 20 mei 2005 de resolutie van Maastricht opgesteld. Met deze resolutie wordt uiting gegeven aan de dringend gevoelde behoefte om op

euregionaal niveau te komen tot een gemeenschappelijke aanpak van de softdrugsproblematiek.

3.4.3

Euregio's

Ook op de Belgische-Nederlandse grens zijn euregio's actief. Anders dan bij de Duits-Nederlandse euregio's waar vooral de gemeenten betrokken zijn, is hier vooral sprake van samenwerking op regionaal niveau.

De euregio Scheldemond

De euregio Scheldemond omvat het gebied van de provincies Zeeland, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen. Kenmerkend voor deze euregio is de ruimtelijke situering tussen Nederland, Vlaanderen en Nord-Pas-de-Calais. De samenwerking binnen euregio Scheldemond dateert van de jaren zestig. De geografische ligging van Zeeuws-Vlaanderen noopte vaak tot samenwerking, ook economische initiatieven en historisch-culturele verwantschap vormden een drijfveer voor contact en uitwisseling. Op 16 november 1989 werd een intentieverklaring voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de drie provincies ondertekend door de Gouverneurs van de provincies Oost- en West-Vlaanderen en de Commissaris van de Koningin van Zeeland. Dit is in 1993 uitgemond in de opstelling van een afsprakenregeling voor een interprovinciaal samenwerkingsverband en de oprichting van de Scheldemondraad.

De euregio Scheldemond bestaat uit twee pijlers: de Scheldemondraad en het INTERREG-programma van de Europese Commissie. Het secretariaat van de Euregio Scheldemond vervult de ondersteunende taken ten behoeve van de Scheldemondraad en het INTERREG-programma. In de Scheldemondraad zetelen de bestuurders van de drie provincies en vertegenwoordigers van een aantal gemeenten en enkele andere instanties in het gebied. Naast het Dagelijks Bestuur en het secretariaat zijn er verder nog verscheidene vakgroepen die als overlegplatform fungeren voor de verschillende beleidsdomeinen.

De samenwerking in Scheldemondverband vond zoals hierboven beschreven al langere tijd plaats, maar is vanaf 1989 geformaliseerd in een gemeenschappelijk interprovinciaal orgaan, een gemeenschappelijk ontwikkelingsprogramma en de oprichting van de Scheldemondraad. De Scheldemondraad signaleert en formuleert de gezamenlijke belangen van de regio. Hij bevordert de grensoverschrijdende samenwerking met betrekking tot ruimtelijke ordening, milieu, recreatie en toerisme, verkeer en vervoer, gezondheidszorg, welzijn, sociaal-economische aangelegenheden, onderwijs en cultuur.

De euregio Benelux Middengebied

De euregio Benelux Middengebied wordt gevormd door de Vlaamse provincies Antwerpen, Limburg en Vlaams Brabant en de Nederlandse provincies Noord-Brabant en Limburg. De regio telt ongeveer 6,3 miljoen inwoners. Samen met

de euregio Scheldemond maakt de Euregio Benelux Middengebied deel uit van de grensregio Vlaanderen-Nederland.

De kern van het Benelux Middengebied wordt gevormd door de uitvoering van het INTERREG-programma in deze regio. Bestuur, uitvoering en toezicht zijn formeel opgedeeld in een programmasecretariaat, een stuurgroep en een comité van toezicht. Het samenwerkingsverband heeft rechtspersoonlijkheid middels het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) euregio Benelux Middengebied. Het GOL werd op 1 juli 2002 door de vijf betrokken provincies opgericht als aparte entiteit met rechtspersoonlijkheid om uitvoering te geven aan het INTERREG III-programma voor de euregio Benelux Middengebied.

3.4.4

Overige samenwerkingsverbanden

Langs de Nederlands-Belgische grens zijn er behalve de euregio's ook voorbeelden van andere actieve decentrale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (met verschillende juridische bases).

Baarle-Hertog en Baarle-Nassau

De Belgische gemeente Baarle-Hertog en de Nederlandse gemeente Baarle-Nassau vormen samen een internationale legpuzzel van 30 enclaves. Deze situatie dateert al van de middeleeuwen en heeft tot gevolg dat beide gemeentebesturen dagelijks contacten hebben met elkaar en op allerlei beleidsdomeinen samenwerken. Dit is van belang voor het tot stand brengen van een goede gemeentelijke infrastructuur, eenduidige voorzieningen en rechtszekerheid voor de burgers.

Om deze samenwerking in goede banen te leiden, richtten beide gemeenten in 1998 het 'Gemeenschappelijk Orgaan Baarle' (GOB) op, een publiekrechtelijke vorm van samenwerking op basis van de Benelux-Overeenkomst. Het GOB kan rechtsgeldige beslissingen kan nemen over het gemeentelijk beleid. Deze beslissingen zijn bindend voor de deelnemende partijen (de bestuursorganen van de gemeenten). Achteraf worden deze besluiten door de gemeenteraden bekrachtigd in een plenaire vergadering. De gemeenteraden vergaderen drie maal per jaar gezamenlijk. Aansluitend wordt door de Nederlandse en de Belgische raad separaat vergaderd, waarbij de besluiten van het gemeenschappelijk orgaan omgezet worden in besluiten naar het eigen interne recht. Aan het GOB is een tweeledige structuur gegeven: op het niveau van de beide gemeenteraden spreken we over het GOB-plenair, op het niveau van de twee colleges over het GOB-beperkt. Voorzitterschap en secretariaat wisselen jaarlijks, en beide zijn telkens belegd bij de andere gemeente.

Benego

BENEGO staat voor Belgisch-Nederlands Grensoverleg. Dit grensoverleg houdt de samenwerking in tussen 26 gemeenten in de grensstreek Antwerpen - Bergen op Zoom en Turnhout - Tilburg. Er wordt onder meer samengewerkt

op het vlak van bejaardenzorg, cultuur, sport en onderwijs. BENEGO werd opgericht in 1967 om een aantal informele contacten in een meer formele vorm te gieten. Op 12 november 1993 werd het samenwerkingsverband officieel een grensoverschrijdend openbaar lichaam op basis van de Benelux-overeenkomst. De samenwerking is ongeveer dertig jaar oud. Net als bij andere samenwerkingsverbanden, is het overleg op informele basis ontstaan en in latere jaren geformaliseerd. Sinds 1992 is BENEGO een openbaar lichaam op grond van de Benelux-Overeenkomst.

Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Inhoudelijk wordt het samenwerkingsverband gedragen door de werkgroepen die zich bezig houden met specifieke beleidsonderwerpen. Deze werkgroepen dragen onderwerpen aan waarover het dagelijkse bestuur en het algemene bestuur besluiten nemen. Het hoogste bestuursorgaan is het algemeen bestuur. Dit is samengesteld uit twee vertegenwoordigers per participerende gemeente. De leden worden door de gemeenteraden uit hun midden gekozen. Zij functioneren gedurende het eigen lidmaatschap van hun gemeenteraad. Het algemene bestuur kiest weer een dagelijks bestuur. Dit bestaat uit dertien leden, inclusief de voorzitter. Afgezien van de voorzitter zijn de zetels gelijk verdeeld over Nederlandse en Belgische leden. Er kunnen geen bevoegdheden aan het openbaar lichaam worden overgedragen. Mandatering van bepaalde werkzaamheden is echter wel mogelijk.

3.5

De euregio Maas-Rijn (EMR)

3.5.1 Rechtsvormen

Er bestaat geen trilateraal verdrag voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland, België en Duitsland. De drielandige EMR functioneert daarom op basis van privaatrecht. De EGTS-verordening die recent van kracht is geworden biedt mogelijkheden voor publiekrechtelijke samenwerking. Drielandige samenwerking is in het kader van de verordening mogelijk, zonder dat er een verdrag aan ten grondslag ligt. De euregio Maas-Rijn geeft aan de mogelijkheden te willen verkennen om onder EGTS over te gaan tot een openbaar lichaam.

3.5.2 De euregio

De euregio Maas-Rijn is één van de oudste grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In 1976 werd gestart met een werkgroep, in 1991 heeft de euregio Maas-Rijn een juridisch statuut gekregen in de vorm van een stichting volgens Nederlands recht. Deelnemers in deze Euregio zijn respectievelijk het zuiden van de Nederlandse provincie Limburg, de Belgische provincie Limburg, de Belgische provincie Luik, de Duitse Regio Aachen eV en de Duitstalige Belgische Gemeenschap. De drielandigheid van de euregio zorgt voor een unieke situatie.

De organisatie van de euregio Maas-Rijn bestaat uit het *Bestuur*, de *Euregioraad*, het *Presidium*, de *Kamers* en verschillende *Commissies*. Het bestuur is het hoogste besluitvormingsorgaan van de euregio Maas-Rijn. Het bestuur houdt zich voornamelijk bezig met financiële en programmatische zaken. Het hart van de euregio wordt gevormd door de beide politieke kamers. De *Eerste Kamer* bestaat uit politieke vertegenwoordigers, de *Tweede Kamer* bestaat uit afgevaardigden van maatschappelijke organisaties. Het dagelijks bestuur van de Euregio berust bij het *Presidium*. Het Presidium bestaat uit twaalf leden die gekozen worden uit de beide Kamers. Tenslotte is er nog de *Euregioraad*, die tweemaal per jaar vergadert. Deze Raad heeft een adviseerende functie en kan geen beleidsmatige controle uitoefenen op de besteding van Europese middelen.

Zoals elk samenwerkingsverband is ook het oogmerk van de euregio Maas-Rijn om de klassieke barrièrewerking van de grens te overbruggen door samenwerking en initiatief. De euregio Maas-Rijn neemt euregionale initiatieven op vier themagebieden:

- Economie, toerisme, MKB/KBO, technologie, opleiding, kwalificatie en arbeidsmarkt
- Natuur, milieu en verkeer
- Jeugd, cultuur, onderwijs en euregionale identiteit
- Gezondheidszorg, maatschappelijke integratie en veiligheid

Deze thema's zijn in vier vaste commissies ondergebracht, die drie tot vier keer per jaar instanties en organen zoals overheden, Kamers van Koophandel, universiteiten, VVV-kantoren en werkgevers- en werknemersorganisaties samenbrengen. Deze commissies initiëren in grote lijnen de grensoverschrijdende samenwerking in de euregio Maas-Rijn.

3.5.3 Wegbereider voor grensoverschrijdende samenwerking

Voor de Nederlandse provincie Limburg (onderdeel van de EMR) is grensoverschrijdende samenwerking aan de orde van de dag. Vanwege haar ligging misschien zelfs wel meer dan voor andere provincies. De provincie Limburg agendeert en is altijd op zoek naar nieuwe mogelijkheden. Dat blijkt uit de initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking die uit de regio ontsproten zijn. Eind jaren negentig ging het bijvoorbeeld om het ontwikkelen van een grensoverschrijdend bedrijventerrein Aken-Heerlen. In oktober 2005 presenteerde Limburg haar Versnellingsagenda; een zestiental grote kennis- en innovatieve projecten in de Provincie Limburg die in een versneld tempo uitgevoerd worden om zo duurzame groei, werkgelegenheid en welvaart voor Limburg te behouden. Samen met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden streeft de Provincie Limburg ernaar om deze projecten vóór 2012 tot een succes te maken.

In juni 2007 kwam de Commissie Hermans met een voorstel om grensoverschrijdende samenwerking eenvoudiger te maken en de ervaring die al is

opgedaan in Limburg als voorbeeld te gebruiken. In dit rapport wordt ervoor gepleit om het leven voor grensgangers eenvoudiger te maken door deze barrières op te heffen. Als dat lukt hoeven grensgangers zich geen zorgen meer te maken over zaken als sociale verzekeringen, treinverbindingen en zorgarrangementen. Het dagelijkse leven zal er een stuk gemakkelijker op worden. De commissie adviseert de autoriteiten in Nederland, België en Duitsland mee te werken aan de ontwikkeling van een experimenteerregio in en rond de Provincie Limburg.⁷²

De (Nederlandse) minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Ter Horst, geeft in 2007/2008 een nieuwe impuls aan grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Hermans. Hoewel de aanpak die de Commissie Hermans voorstaat, haar zeer aanspreekt, vindt zij dat versterking van grensoverschrijdende samenwerking niet alleen voor Limburg van belang is, maar ook voor de andere grensregio's.⁷³

De euregio Maas-Rijn heeft intussen, ook mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Hermans, een eigen visiedocument opgesteld, samen met de Belgische en Duitse partners.⁷⁴

3.6

INTERREG: aanjager van euregionale bestuurlijke samenwerking

3.6.1

Historie

Sinds 1991 is de Europese Unie betrokken bij het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking. Met middelen vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) worden projecten gefinancierd die gericht zijn op het versterken van economische en sociale cohesie in de hele Europese Unie met behulp van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerkingsprogramma's. Uitgangspunt is dat grensoverschrijdende samenwerking nodig is, omdat de aanwezigheid van landsgrenzen ertoe leidt dat grensgemeenschappen in economisch, sociaal en cultureel opzicht van elkaar worden afgezonderd. De euregio's spelen bij de toepassing van de INTERREG-programma's een belangrijke rol; ze zijn de eerste contactpunten als nieuwe

⁷² www.limburg.nl/nl/html/algemeen/beleid/Europa/EuropaProvBeleidInEU/EuropaProvBeleidInEU.asp en het rapport van de Commissie Hermans.

⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 7.

⁷⁴ Euregio Maas-Rijn, november 2007; Dat deze visie samen met de Belgische en Duitse partners is opgesteld, is van belang voor het draagvlak. Het rapport van de Commissie Hermans werd gezien als een Nederlands product, en de conclusies werden daardoor niet gedragen door alle partners.

projecten worden geïnitieerd en helpen bij de uitvoering ervan.⁷⁵ In de praktijk zijn de euregio's voornamelijk bezig met de uitvoering van INTERREG, omdat dat zoveel tijd kost, en de bureaus klein zijn.

Het financiële belang van INTERREG is door de jaren heen gegroeid (de Europese Unie zelf ook, overigens). Voor de eerste subsidiefase van 1991 tot en met 1993 was in het kader van INTERREG één miljard euro beschikbaar (voor de hele EU). INTERREG II (1994-1999) ter verwezenlijking van territoriale projecten had een volume van € 3,7 miljard. Voor de periode INTERREG III (2000-2006) was € 4,9 miljard beschikbaar. In het kader hiervan worden nog tot eind 2008 projecten afgerond. Sinds INTERREG III zijn de projecten bovendien in de drie onderdelen A, B en C onderverdeeld (zie tabel). Voor INTERREG IV (2007-2013) is in totaal 8,7 miljard euro beschikbaar gesteld, waarvan het grootste deel (6,3 miljard euro) voor grensoverschrijdende samenwerking (onderdeel A) is bestemd.⁷⁶

Onderdeel A	Grensoverschrijdende samenwerking tussen grensregio's
Onderdeel B	Transnationale samenwerking tussen regio's in Europa
Onderdeel C	Vorming van samenwerkingsnetwerken en interregionale uitwerking van ervaringen

3.6.2

Europese Territoriale Samenwerking (INTERREG IV)

Grensoverschrijdende samenwerking heeft vanaf 2007 een belangrijkere status gekregen binnen de Europese structuurfondsenprogramma's, onder de noemer *Europese Territoriale Samenwerking (ETS)*. In de wandelgangen blijft men overigens spreken van INTERREG IV.

Door de jaren heen is het karakter van de INTERREG-projecten veranderd. Waar het in het begin nog draaide om kennismaking tussen de partners aan de weerszijden van de grens, zijn de projecten in de vierde periode substantiëler en strategischer van aard. Meer dan ooit volgde de Europese Commissie bij de tenuitvoerlegging van haar financiële instrumenten in de nieuwe subsidieperiode 2007-2013 een strategisch principe. De programma's moesten zich concentreren op een strategiekeuze en op het definiëren van prioriteiten en voornemens. Aan de basis lag een analyse van de sterke en zwakke kanten van het programmagebied (SWOT-analyse). Nieuw is de aandacht voor 'majeure projecten' in het Nederlands-Duitse programma.

⁷⁵ Gemeenschappelijk INTERREG-secretariaat bij de euregio Rijn-Waal, december 2007, p. 7-9.

⁷⁶ Ibid. Gemiddeld is dat per jaar voor INTERREG I € 0,3 miljard, INTERREG II € 0,6 miljard, INTERREG III € 0,7 miljard en INTERREG IV € 1,2 miljard.

Majeure projecten

Majeure projecten passen inhoudelijk binnen de Lissabon en Gothenburg doelstellingen (Versterking van de concurrentiekracht door technologie en innovatie, duurzaamheid), alsmede binnen nationale prioriteiten van beide lidstaten, zoals onder meer verwoord in Pieken in de Delta, Nota Ruimte (Ruimtelijke Ordening) en de respectievelijke beleidsdocumenten van Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen, voor zover deze voor de grensregio's van beide landen van belang zijn of van belang kunnen worden.

Majeure projecten zijn in eerste instantie gezamenlijke projecten van kennisinstellingen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit beide landen, die op basis van toegepast onderzoek marktgeoriënteerde resultaten doen verwachten. Aan majeure projecten worden bijzondere eisen gesteld:

- Majeure projecten strekken zich in beginsel uit over een groot deel van het programmagebied.
- Een naar de aard van het majeure project passende financiële betrokkenheid door het bedrijfsleven is geboden, met name ook van de aanvrager en de partners.
- Er wordt vanuit gegaan dat de ruimtelijke omvang en de hoge kwaliteit van de majeure projecten doorgaans ook in het kostenvolume tot uiting komen.
- Majeure projecten zijn langlopend; dit houdt in dat ze in meerdere begrotingsjaren worden gerealiseerd; ze zijn onderverdeeld in duidelijke fases en zijn bewezen duurzaam.
- Majeure projecten hebben een duidelijke inbreng en *commitment* van partijen aan beide kanten van de grens.
- Van majeure projecten valt een duidelijke meerwaarde, ook over de grenzen van het programmagebied, te verwachten. Het laten uitvoeren van de beoordeling van een aanvraag voor een majeur project door onafhankelijke deskundigen kan in het kader van de toetsing van een aanvraag zinvol zijn.⁷⁷

Ook bij de uitvoering is het een en ander veranderd; niet de afzonderlijke, maar de *samenwerkende* euregio's zijn verantwoordelijk. Dat heeft geresulteerd in gezamenlijke operationele programma's en samenwerkende secretariaten. Er zijn nu drie programmagebieden: het Nederlands-Duits grensgebied⁷⁸,

⁷⁷ Uit het operationeel programma van Nederland-Duitsland.

⁷⁸ In het Nederlands-Duits grensgebied werken de volgende euregio's samen: Eems Dollard Regio, EUREGIO, euregio Rijn-Waal, euregio Rijn-Maas-Noord. In Kleve is een gezamenlijk INTERREG-secretariaat ingericht.

de grensregio Vlaanderen-Nederland⁷⁹ en (vanwege haar drielandigheid) de euregio Maas-Rijn.

Hoewel de drie uitvoeringsgebieden het allemaal net iets anders bewoorden, zijn er in de vierde programmaperiode drie inhoudelijke programmaprioriteiten. De eerste prioriteit ligt bij het versterken van de economische structuur en de ontwikkeling van technologie en innovatie en kennis. De tweede prioriteit richt zich op duurzame regionale ontwikkeling, natuur, milieu, energie, natuurlijke hulpbronnen en mobiliteit. De derde prioriteit is gericht op de maatschappij, integratie en kwaliteit van leven.

Nederland heeft voor de periode 2007-2013 een budget van € 169,2 miljoen toegewezen gekregen. Dat bedrag wordt verdeeld over vier programma's⁸⁰:

Programma	Bedrag
Nederland-Duitsland	€ 86,0 miljoen
Maas-Rijn	€ 22,6 miljoen
Vlaanderen-Nederland	€ 49,3 miljoen
Maritieme programma	€ 11,3 miljoen
Totaal	€ 169,2 miljoen

Deze middelen komen als subsidie beschikbaar voor organisaties die project-ideeën aandragen. De Europese Unie financiert maximaal 75% van de projectkosten. In de praktijk zal dit meestal minder dan 50% zijn. De overige financiering komt van de deelnemende overheden en van andere private en publieke partners.⁸¹

3.6.3

Organisatiestructuur

Voor de uitvoering van INTERREG IV is een bepaalde organisatiestructuur vereist. De structuur van de drie INTERREG-uitvoeringsverbanden is daarom in grote lijnen met elkaar te vergelijken.⁸² Een beheersautoriteit (of management-autoriteit) moet er op toezien dat het operationele programma in overeenstemming met het principe van economisch begrotingsbeleid wordt beheerd

⁷⁹ In dit kader zijn de programmasecretariaten van de euregio's Scheldemond en Benelux-Middengebied gefuseerd. In Antwerpen wordt een nieuw gemeenschappelijk secretariaat ingericht voor de uitvoering van het programma. Daarnaast blijft in Gent een contactpunt actief.

⁸⁰ Verdeling van de Nederlandse EFRO-gelden voor grensoverschrijdende samenwerking. Bron: Ministerie van Economische Zaken (2007), p. 6.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Voor de specifieke individuele invulling en de criteria van beoordeling, zie de afzonderlijke operationele programma's.

en uitgevoerd. Een Comité van Toezicht houdt toezicht op de uitvoering van het programma en controleert en stuurt eventueel de algemene strategie. Het vergewist zich ervan dat het operationele programma effectief en volgens de voorschriften wordt uitgevoerd. Voor de administratieve ondersteuning van de beheersautoriteit, van het Comité van Toezicht en een eventuele auditautoriteit (belast met toezicht op de controle), alsmede voor de uitvoering van alle technisch-administratieve taken die betrekking hebben op het programma, zijn de Gemeenschappelijke Secretariaten ingericht. Een certificeringsautoriteit is er samen met de beheersautoriteit voor verantwoordelijk dat de tussentijdse en definitieve uitbetalingsaanvragen voldoen aan de voorschriften van de Structuurfondsverordening.

Gerechtigd tot het indienen van een aanvraag zijn gemeenten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden, overige rechtspersonen met volledige rechts-bevoegdheid en natuurlijke personen die een onderneming voeren. De advisering en ondersteuning bij de projectontwikkeling vindt plaats door het desbetreffende regionale programmamanagement.

Om de resultaten te meten van de activiteiten in de programma's zijn indicatoren gekozen die gedurende de looptijd van het programma gemonitord worden. Het gaat om output- en resultaatindicatoren. De outputindicatoren bieden inzicht in de concrete, meetbare uitkomsten van de ondersteunende projecten (bijvoorbeeld: het aantal bedrijven dat is ondersteund). Resultaatindicatoren geven een beeld van de directe effecten op het programma op de begunstigden (bijvoorbeeld: het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen). Over de voortgang zal jaarlijks worden gerapporteerd.

3.6.4

Projecten

De INTERREG-projecten zijn zeer gevarieerd, zowel beleidsmatig als financieel. Hieronder zijn uit de honderden beschikbare voorbeelden ter illustratie zeven INTERREG-projecten uit de zeven euregio's opgenomen.⁸³

Eems Dollard Regio; Agrobiokon: Kwaliteit en rendementsverbetering van de aardappelzetmeelketen

Het project stimuleert de grensoverschrijdende uitwisseling van ervaring voor een betere kwaliteit in de aardappelzetmeelketen. Projectpartners zijn de Landwirtschaftskammer Niedersachsen en AVEBE Group in Veendam. De totale investering bedraagt € 1,6 miljoen, waarvan € 500.000 beschikbaar is uit het INTERREG IIIA-programmabudget.

⁸³ Projecten van INTERREG IIIA. Gekeken is naar de diversiteit in beleidsterrein. Er kunnen op basis van deze selectieve steekproef geen algemene conclusies worden getrokken over (het functioneren van) INTERREG.

EUREGIO; EuLog Euregionaal netwerk logistiek

Opbouw van een netwerk van 50 MKB-bedrijven aan weerszijden van de grens uit de transport-, expeditie- en logistiek branche; ondersteuning van deze bedrijven door beschikbaarstelling van een advies- en kwalificeringsaanbod t.b.v. de noodzakelijke ontwikkeling en realisatie van toekomstgerichte bedrijfsstrategieën voor het MKB in deze branche in de EUREGIO. De totale investering bedraagt € 1,3 miljoen waarvan € 638.650 beschikbaar is uit het INTERREG IIIA-programmabudget.

Harmonisering van opleidingen in de Euregio Rijn-Waal

Er heeft een samenwerkingsovereenkomst bestaan in het kader van INTERREG II, tussen beroepsopleiding voor bejaarden- en gezinsverzorging CJD BerufsForderungsZentrum Wesel en het Rijn IJssel College. Vanuit deze resultaten is er een vervolgplan ontstaan. Toekomstige cursisten van beide opleidingen zullen delen van de opleiding buiten de eigen grenzen samen gaan volgen en daardoor een bilaterale kwalificering kunnen verwerven. Deze grensoverschrijdende beroepsopleiding die verplegende elementen zal inhouden kan plaats vinden in de voorschriften wat betreft de beroepsopleiding en examinering van de bejaardenzorg provincie NRW. In Nederland past het in de eindtermen en kan het binnen de 20% vrije ruimte en de ruimte die er is voor zelfstudie in het modulair opleidingssysteem, wat gehanteerd wordt.

Euregio Rijn-Maas-Noord; HERMAN: optimalisatie van de grensoverschrijdende rampenbestrijding

Of het nu gaat om een brand, een overstroming of een ernstig ongeval op de autosnelweg: om de burgers in de euregio Rijn-Maas-Noord beter te beschermen, is nu het project 'Hulpverlening in de euregio Rijn-Maas-Noord' (HERMAN) in het leven geroepen. De eerste stappen op weg naar een optimale grensoverschrijdende samenwerking van brandweer, politie en medische hulpdiensten lijken eenvoudig, maar zijn van essentieel belang: elkaar leren kennen, contactgegevens uitwisselen en leren hoe men in het buurland te werk gaat bij een ramp. Daarnaast wordt in een deelproject onderzocht hoe grensoverschrijdende samenwerking een snellere verzorging van gewonden en een verdeling over de ziekenhuizen kan waarborgen. Tenslotte ontwikkelen de projectpartners in het kader van 'HERMAN' een systeem dat alle betrokkenen moet helpen zich snel een compleet beeld van een grensoverschrijdende ramp te vormen. De totale investering bedraagt € 978.547, waarvan € 468.687 beschikbaar is uit het INTERREG IIIA-programmabudget.

Euregio Maas-Rijn; Regenbogen

Het aantal jongeren tussen de 17 en 25 jaar dat te maken krijgt met psychische aandoeningen gepaard gaande met problemen van gewenning, neemt toe in de Euregio Maas-Rijn. Een aantal van de belangrijkste maatregelen die getroffen moeten worden voor deze jongeren, is hun terugkeer in het arbeidsproces en de psychiatrische behandeling en revalidatie in een besloten omgeving. Dit zijn de zaken waarop het Regenboog project doelt, met het ontwikkelen van volkomen

nieuwe maatregelen van beroepsvaardigheden voor mannen en vrouwen. Het project bestaat uit een modulair systeem gericht op de geleidelijke toename van wat er van de deelnemers verwacht wordt. Het concept is ook nieuw in de zin dat 75% van de beschikbare tijd gewijd wordt aan de actieve deelname aan de aangeboden opleidingen. De beroepsvaardigheden zijn gebaseerd op het leren van beroepen op het gebied van ecologische landbouw, dienstverlening en prestaties op het gebied van verkoop, klantenservice en adviesverlening. In het algemeen krijgen de deelnemers door dit project hun gevoel van eigenwaarde en onafhankelijkheid terug nadat ze te lijden hebben gehad van een psychische aandoening. De deelnemers die de scholingscycli afronden, krijgen vervolgens een opleiding aangeboden die wordt afgesloten met een officieel diploma. Een ander voordeel van dit project is dat het zonder problemen kan worden overgenomen door andere geïnteresseerde instanties. De totale investering bedraagt € 1.185.000, waarvan € 592.500 beschikbaar is uit het INTERREG IIIA-programmabudget.

Euregio Benelux-Middengebied; De Kolonie: de schoonheid van grensgebieden bewaren voor de toekomst

Mooie en ongerepte plaatsjes in de grensstreek dreigen door de toenemende verstedelijkingsdruk op het landelijk gebied (onherstelbaar) in hun waarde aangetast te worden. Dit geldt onder meer voor het bijzondere gehucht Kolonie in de Belgisch-Limburgse grensgemeente Lommel. Vanuit verleden, heden en toekomst organiseren enkele organisaties diverse grensoverschrijdende evenementen om de publieke aandacht te vestigen op de waarde van het cultuurhistorische erfgoed en van de directe landschappelijke omgeving van het gehucht in kwestie. De projectpartners willen hiermee een bijdrage leveren tot het zorgvuldiger omgaan met de ruimtelijke ordening en tot het behoud van andere waardevolle landschapselementen in het Vlaams-Nederlandse grensgebied. De totale investering bedraagt € 73.760, waarvan € 25.000 beschikbaar is uit het INTERREG IIIA-programmabudget

Euregio Scheldemond; Koppeling veiligheidsplannen havengebied Gent en Zeeland Seaports

Centraal in dit project staat de optimalisering van de veiligheid in het grensoverschrijdend havengebied, zowel gericht op de in het gebied gesitueerde bedrijven als op de omgeving. Economische belangen, potentiële veiligheid en rampenplanning gaan in dit project gelijk op. Op integrale wijze zullen de bestaande veiligheidsplannen aan beide zijden van de grens aan elkaar worden gekoppeld, en gebundeld tot één grensoverschrijdend veiligheidsplan. Het gemis aan een planmatige benadering van de veiligheid in het totale gebied en de afstemming van informatie- en communicatiemogelijkheden met de overheden en betrokken instanties en organisaties over de grens worden knellend ervaren ten tijde van crisissituaties. Grote economische voordelen kunnen worden geboekt indien de overheid goed is voorbereid en adequaat kan reageren op crisissituaties. Door de uniforme juiste en snelle communicatie kan men adequater beslissen of men al dan niet de productie of het werk

tijdelijk moet stilleggen, of het transport onderbreken en voor welke duur. De totale investering bedraagt € 363.340, waarvan € 186.670 beschikbaar is uit het INTERREG IIIA-programmabudget.

Rob

4. De euregio's beoordeeld

4.1 Afhankelijk van het subsidie-infuus?

De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich in zijn gesprekken met diverse (euregio)ambtenaren en bestuurders, alsmede tijdens de bijeenkomsten in Kleve, Tilburg en Den Haag⁸⁴, openlijk afgevraagd wat de waarde van INTERREG is (geweest) voor grensoverschrijdende samenwerking aan de Nederlandse grens, hoe het zit met de afhankelijkheid van de euregio's van deze geldstroom, en daaraan gekoppeld het bestaansrecht van de euregio's.

De Raad heeft met de gedachte gespeeld dat het na 2013 wel eens afgelopen kon zijn met de INTERREG-subsidies richting de Nederlandse euregio's, aangezien Nederland een koploper is op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking, en Europa steeds groter wordt. Het cohesiebeleid is toch het beleid van 'het been bijtrekken'. In dat perspectief zouden de gelden dus eerder aan de grenzen van de Europese Unie terecht moeten of kunnen komen. Ook het standpunt van de Nederlandse regering inzake de Europese middelen kan, te zijner tijd, roet in het eten gooien. Het kabinet wilde in het verleden al dat Europese steun veel meer geconcentreerd zou worden op de arme lidstaten en niet op het 'rondpompen' van geld voor de rijke lidstaten. Nederland wilde afzien van Europese steun voor regionale ontwikkeling, mits dit tegelijkertijd zou leiden tot een lager bedrag aan steunverlening door de Europese Commissie gecombineerd met een lagere afdracht aan de Europese begroting. Dit zou dan leiden tot een verbetering van de netto betalingspositie van Nederland als totaal. In deze gedachtegang zijn er dus in de toekomst geen INTERREG-middelen voor Nederland beschikbaar.⁸⁵

Ook rijke landen zijn dol op EU-fondsen

Dat het om rondpompen van geld gaat, is wel duidelijk voor Egbert Wever, bijzonder hoogleraar Euregionaal management aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. 'Iedereen die betaalt, moet ook wat terugontvangen. Wat dat betreft is de verdeling van Europese gelden koehandel', zegt Wever. Maar zonder die Europese subsidies zouden veel projecten die nu wel worden uitgevoerd niet van de grond komen, meent Hermann Wessels. Hij is belast met uitvoering van INTERREG-projecten in de Eems-Dollardregio. Nationale en regionale overheden zouden minder snel geld vrij maken. Daardoor zouden nuttige projecten uitblijven. 'Zonder subsidies en samenwerking met collega's over de grens is het onmogelijk voor individuele bedrijven om kansen te benutten in de grensregio's.'

⁸⁴ Zie bijlagen voor gesprekspartners en deelnemers aan de bijeenkomsten.

⁸⁵ Overigens deelt niet iedereen deze 'vrees' voor het opdrogen van de INTERREG-gelden voor de relatief rijke landen.

Volgens Egbert Wever en Hendrik Vos (hoogleraar Europese studies aan de Universiteit van Gent) zijn de regionale subsidies van de Commissie lang niet alleen economisch. ‘Vooral INTERREG is een politiek instrument’, meent Wever. ‘Men gaat er automatisch van uit dat de grensregio’s proeftuinen zijn waar Europeanen aan elkaar kunnen snuffelen.’

Ook rijkere landen krijgen nog steeds geld uit de Europese subsidiepoten, zegt Vos, terwijl ze eigen middelen hebben om projecten te kunnen financieren. Nationale politici, vertelt Vos, willen met die subsidies draagvlak creëren voor de nationale bijdrage aan de begroting van de EU. ‘Brussel’ wil op haar beurt met tastbare Europese projecten draagvlak creëren voor de Unie. ‘De vrees die in Brussel leeft, is dat wanneer je alleen maar armere landen steunt, je het draagvlak voor de Unie in rijkere landen onderuit haalt.’⁸⁶

Het is een gegeven dat euregio’s veel van hun tijd en mankracht hebben besteed – en besteden – aan het uitvoeren en ondersteunen van INTERREG-projecten. Dat kan ook niet anders, gezien de administratieve lasten die Europese subsidies sowieso met zich meebrengen en de relatief kleine bezetting van de secretariaten. Maar de conclusie dat de euregio’s geen bestaansrecht hebben zonder INTERREG is volgens betrokkenen onjuist. Wel noodzakelijk voor het voortbestaan, is – aldus betrokken ambtenaren en bestuurders – het politiek-bestuurlijk *commitment* op lokaal en regionaal niveau.

Voor de euregio Scheldemond, bijvoorbeeld, geldt dat INTERREG iets is wat de euregio Scheldemond uitvoert, maar wat los staat van de Scheldemondraad. De Raad adviseert wel over projecten in een werkgroep, maar heeft geen beslissende stem in het kader van INTERREG. Voor de uitvoering van INTERREG IV gaan de euregio’s Scheldemond en Benelux Middengebied samen. Een locatie in Antwerpen wordt al gezocht. De afdeling in Turnhout wordt opgedoekt, maar er blijft een dependance bestaan in Gent. Dat laatste is belangrijk voor het voortbestaan van de Scheldemondraad. De fusie van de euregio’s voor INTERREG betekent namelijk niet het einde van de Scheldemondraad. Daarvoor is het wel essentieel dat de Scheldemondraad een nieuwe impuls krijgt. De opkomst is slecht; vooral bestuurders laten het afweten. Dat komt onder meer door de focus op INTERREG, waardoor de agenda voor bestuurders niet erg interessant is, maar ook door een gebrek aan voorbereiding door het secretariaat (want die focuste zich op INTERREG). De agenda moet bestuurlijk inhoudelijk interessanter worden gemaakt. Dit is een aandachtspunt voor de komende jaren.⁸⁷

De Eems Dollard regio (EDR) ziet zichzelf als een soort van kenniscentrum op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. INTERREG is daarbij

⁸⁶ NRC Handelsblad, 7 februari 2008.

⁸⁷ Aldus vertegenwoordigers van de euregio Scheldemond in een gesprek op 1 mei 2007.

ondersteunend. Door de middelen kunnen grensoverschrijdende projecten echt worden gestimuleerd. De EDR kenmerkt zich door een dunbevolkt gebied. Gemeenten en bedrijven liggen een eind van elkaar vandaan. Er is dus geen sprake van natuurlijke interactie. Waar partijen huiverig zijn voor samenwerking, kan het geld hen over de drempel halen. INTERREG heeft vervolgens een vliegwieleffect wanneer blijkt dat de samenwerking erg lucratief is.⁸⁸

De Euregio Maas-Rijn heeft recent een toekomstvisie opgesteld, mede naar aanleiding van de adviezen in het rapport van de Commissie Hermans. De vijf EMR-partnerregio's onderschrijven de noodzaak tot verdergaande samenwerking in EMR-verband en daarbuiten, vooral met andere regio's van Europa. Zij streven naar verdieping, bestendiging en versnelling van de activiteiten op het terrein van economische ontwikkeling (duurzame groei en werkgelegenheid), kennisuitwisseling, arbeidsmarkt en onderwijs, zorg, mobiliteit en infrastructuur, cultuur en toerisme en veiligheid, met als doel het verbeteren van de levenskwaliteit binnen de euregio. Het visiedocument beoogt een dynamische handleiding te zijn, die gaandeweg verder verfijnd en aangepast zal worden. Het wil zich aan het stadium van de momentopname ontworstelen en het begin van een leidraad voor de toekomst bieden.⁸⁹

Voor de EUREGIO is het duidelijk dat de noodzaak van sociaal-culturele uitwisseling tussen Nederland en Duitsland zal blijven bestaan, en bij het eventueel stoppen van de INTERREG-middelen via het Mozer-fonds⁹⁰ zal worden gefinancierd. De typische lokale samenwerkingsprogramma's tussen steden, universiteiten en dergelijke zullen blijven bestaan. Ook over pakweg twintig jaar zullen de EU-regelgeving en nationale regelgeving nog steeds niet (volledig) op elkaar afgestemd zijn. In alle gevallen ziet de EUREGIO een rol voor zichzelf weggelegd. Veel wezenlijker is de notie dat de inhoud van Europese samenwerking steeds meer taken omvat en de taakuitbreiding nog steeds verder gaat (onder meer gezondheidszorg, economie, onderwijs, politie). Elk nieuw 'Europees' thema zorgt in grensgebieden voor knelpunten in de aanloopfase waar een bestuurlijk antwoord op moet komen. Zolang de kaders niet afdoende op Europees niveau of bilateraal tussen twee lidstaten zijn geregeld, zorgt de EUREGIO voor een praktische invulling.⁹¹

Tot slot is de voorwaarde van INTERREG dat er voor co-financiering gezorgd wordt. De betrokken partijen moeten dus fors investeren als zij een project

⁸⁸ Aldus een vertegenwoordiger van de Eems Dollard Regio in een gesprek op 11 april 2007.

⁸⁹ Euregio Maas-Rijn, november 2007.

⁹⁰ Sociaal-culturele activiteiten die de grensoverschrijdende integratie in het EUREGIO-gebied bevorderen, kunnen worden ondersteund met een bijdrage uit het Mozer-fonds (fonds genoemd naar Alfred Mozer, de oprichter van de EUREGIO).

⁹¹ Aldus vertegenwoordigers van de EUREGIO in een gesprek op 3 april 2007.

willen uitvoeren. De INTERREG-middelen kunnen dus veeleer gezien worden als een aanmoediging voor grensoverschrijdende samenwerking, dan als een subsidie-infuus waarvan euregio's afhankelijk zijn.⁹² In dit perspectief lijkt het voortbestaan van de euregio's eerder aangewezen op politiek-bestuurlijk *commitment*. Dat *commitment* kan worden vergroot wanneer de activiteiten en de projecten die onder vlag van de euregio plaatsvinden, beter verbonden worden met het reguliere en het strategische beleid van de deelnemende decentrale overheden.

4.2

Zichtbaarheid en draagvlak

De euregio's hebben te kampen met een beperkte zichtbaarheid van hun activiteiten, en daaraan gekoppeld een beperkt maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak. In de gesprekken kwam vaak naar voren, dat de inspanningen van de euregio's weinig aandacht krijgen van de Nederlandse pers (überhaupt, maar ook in vergelijking met de aandacht van de Duitse pers). Ook in de literatuur is er aandacht voor het gebrek aan zichtbaarheid van activiteiten van de euregio's.

'Het is dan ook uitermate belangrijk dat organisaties die grensoverschrijdend willen samenwerken snel de fase van het overleggen en informatie uitwisselen achter zich laten en met tastbare resultaten komen. De selectie van projecten zal dan ook mede ingegeven moeten worden door de betekenis die de resultaten ervan voor de gewone bevolking zullen hebben. Die resultaten moeten dan bovendien zo nadrukkelijk mogelijk aan het grote publiek gepresenteerd worden. Anders dreigt er een kortsluiting met de bevolking die te allen tijde ongewenst is.'⁹³

Er is overigens in 2007-2008 een opleving van het onderwerp grensoverschrijdende samenwerking in de nationale en regionale pers. Daar ligt vast een relatie met de aanvang van de INTERREG IV-periode en de hernieuwde aandacht vanuit het rijk voor grensoverschrijdende samenwerking.⁹⁴

Het gebrek aan aandacht en interesse van de betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers voor de euregio's, heeft ongetwijfeld te maken met het karakter van de projecten die de euregio's starten en *managen*. Door de consensusgerichte besluitvorming, die vaak moeilijk tot stand komt, ontstaat het beeld bij bestuurders dat het overgrote deel van de projecten die de euregio's initiëren, weliswaar nuttig maar marginaal is. Zij denken dan bijvoorbeeld aan het instellen van euregionale koopzondagen en het uitgeven van meertalige brochures over fietspaden en natuurgebieden in de grensgebieden. Als lokale

⁹² *De Twentsche Courant Tubantia*, 24 januari 2008.

⁹³ Soeters (1999), p. 51.

⁹⁴ Bijvoorbeeld de dagelijkse serie in *De Gelderlander*, juli/augustus 2007.

en regionale bestuurders een urgent probleem willen aanpakken samen met hun collega's over de grens, zoeken zij hun eigen weg, *buiten de euregio om*.

'Als burgemeester van een grote grensgemeente heb je veel opdrachten, taken en ambities waarbij je soms de collega-burgemeesters over de grens opzoekt, maar waarbij je zelden, in eerste instantie, een beroep doet op euregionale organen. Het coffeeshopbeleid, de A2, de dienstverlening van de brandweer aan de Belgische gemeente Lanaken: het vraagt allemaal om grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, maar de euregio is daarvoor niet het geëigende kader.'⁹⁵

De externe Commissie Hermans⁹⁶, die medio 2007 adviseerde over de bestuurlijke toekomst van Limburg, constateerde dat het begrip euregio voor de euregionale burger weinig houvast biedt en weinig waarde heeft voor het bedrijfsleven. Zij pleitte er dan ook voor om het begrip euregio van een nieuwe inhoud en een nieuw elan te voorzien. Euregio's hebben volgens de commissie behoefte aan een lange termijn strategie zodat ook meer fundamentele en daarmee 'minder praktische' vraagstukken en ambities aan de orde kunnen worden gesteld.

'Niet alleen dienen operationele, concrete projecten te zijn ingebed in een langere termijn visie om te bereiken dat de beoogde samenwerking meer wordt dan een "projectenlijstje". Tevens is visievorming noodzakelijk om te bereiken dat er op termijn een sociale zichtbaarheid en een "publiek eigendomschap" ontstaat van het grensoverschrijdende integratieproces. Zonder worteling en draagvlak onder burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen blijft elke vorm van bestuurlijke samenwerking een bureaucratische constructie.'⁹⁷

De euregio's moeten de uitdaging aan gaan om hun relevantie te vergroten voor de lokale en regionale bestuurders. De nieuwe INTERREG-periode is een geschikt moment om het imago van de euregio's een nieuwe impuls te geven. Het is daarbij van belang dat de zogenaamde majeure projecten (zie paragraaf 3.6.2) een succes worden. Uit tussentijdse evaluaties van het INTERREG IIIA programma blijkt bijvoorbeeld dat de zichtbaarheid van de effectiviteit van projecten op gebiedsniveau beperkt is. Hoewel de beoordeling van de effectiviteit positief is, is het zichtbaar maken van de invloed van projecten op de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking en integratie, een aandachtspunt.⁹⁸

⁹⁵ Aldus de burgemeester van een grote Nederlandse grensgemeente in een gesprek met de Rob-leden de heren Korsten en Versteden, op 13 juni 2007.

⁹⁶ Deze internationaal samengestelde commissie bestond uit de leden Loek Hermans (voorzitter), Willy Claes, Hans Peter Schmitz, Luc Soete en Theo Toonen.

⁹⁷ Commissie Hermans (2007).

⁹⁸ Euregio Maas-Rijn (2003), p. 58

Ook ligt de uitdaging voor om het INTERREG-programma beter te koppelen aan het strategisch beleid van de deelnemende overheden. Op die manier zullen de INTERREG-projecten beter gaan aansluiten bij het regulier beleid dan in het verleden het geval was. Door de manier waarop Europese subsidies werken – de wijze van aanvragen en de verantwoordingseisen – is het begrijpelijk dat de projecten op zichzelf blijven staan; maar niet wenselijk.

De Twentse regio (veertien gemeenten) heeft bijvoorbeeld in de komende jaren te maken met drie geldstromen die innovatie in de regio moeten bevorderen. Er is geld beschikbaar vanuit een eigen regionaal innovatiefonds (de veertien Twentse gemeenten én de provincie Overijssel hebben samen € 100 miljoen beschikbaar gesteld voor dit doel, onder voorwaarde dat ook bedrijven, onderwijsinstellingen en andere partners dit bedrag tenminste verdubbelen en rijk en Europa ook aansluiten). Vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is er geld voor innovatieprojecten beschikbaar, met name gericht op het bedrijfsleven (de zogenoemde Prioriteit 1) in geheel Oost-Nederland⁹⁹, en ook INTERREG IVA heeft als belangrijke prioriteit het stimuleren van grensoverschrijdende (sociaal-)economische innovatie in het EUREGIO-gebied. Die verschillende innovatie-regelingen zouden goed op elkaar afgestemd en waar mogelijk met elkaar verkoopt moeten worden om het maximale rendement te genereren. In de praktijk is de verbinding van de INTERREG IVA projecten met de andere twee (wel onderling afgestemde) geldstromen, (nog) niet of nauwelijks aanwezig. Verschillende projectbureaus en projectleiders zijn ermee aan de slag. Dit is een voorbeeld dat op meerdere terreinen te zien is: de verbinding en afstemming van de GROS-activiteiten van de euregio's met het reguliere activiteitenpakket van de dragende overheden zelf (gemeenten, regio's, provincies) laat vaak te wensen over.

Overigens zit in alle drie operationele programma's voor INTERREG IV wel een paragraaf die het INTERREG-programma plaatst in het landschap van het regionale, nationale en Europese beleid, met als uitgangspunt dat er geen sprake mag zijn van dubbele financiering. Het is voor de komende jaren van belang dat de samenhang ook in de uitvoering voor iedereen – dus het bestuur, burger, pers enzovoort – duidelijk is.

Wanneer verschillende nationale en Europese middelen elkaar kunnen versterken, kan dat tot positieve ontwikkelingen leiden:

⁹⁹ De provincie is hier *leading*. Zie ook bijlage III voor de opbouw van de Europese structuurfondsen.

Grensoverschrijdende samenwerking rondom de Baltische Zee; Kopenhagen en Malmö in de Oresundregio

Een voorbeeld van succesvolle grensoverschrijdende samenwerking, waarbij de samenwerking feitelijk regulier beleid is, is de samenwerking in de Oresundregio (Deens: Øresundsregionen; Zweeds: Öresundsregionen). De Oresundregio bestaat uit de as Malmö-Kopenhagen en het landelijk gebied daaromheen; de Deense eilanden van Sjælland, Lolland-Falster, Møn en Bornholm en het Zweedse Skåne.

Het succes van deze regio, die vaak in één adem wordt genoemd met Londen, Parijs en Berlijn, is het resultaat van een integrale visie op regionale en grensoverschrijdende samenwerking. Sinds 1993 werken lokale, regionale en nationale autoriteiten samen in het Oresund Comité, met als motto *'well begun is half done'*. Dit samenwerkingsverband moest de ambities waarmaken met onder meer de bouw van een vaste oeververbinding tussen Kopenhagen en Malmö in de vorm van een brug. De realisatie van deze brug in 2000 was een grote impuls voor verdergaande regionale samenwerking in de regio op allerlei beleidsterreinen. Onder het (nieuwe) motto *'Oresund – The Human Capital'* timmert de regio behoorlijk aan de weg. De overheid, onderwijs en bedrijfsleven investeren gezamenlijk in regionale voorzieningen die te maken hebben met de mens en zijn behoeften, zoals gezondheid (medische technologie), contact met anderen (de brug) en ontspanning (een gevarieerd cultureel aanbod).¹⁰⁰

Waar in Oresund nauw is samengewerkt door de overheden uit beide landen, het bedrijfsleven en de universiteit, is het in Nederland een lappendeken. In Oresund werkt men, meer dan in Nederland, vanuit een gezamenlijk belang. Dat maakt dat deze regio sneller en duidelijker op de kaart staat dan vergelijkbare Nederlandse regio's zoals de Randstad, en ook de stedendriehoek MONT.¹⁰¹

4.3

Voldoen de organisatiestructuren?

De Raad voor het openbaar bestuur constateert dat succesvolle grensoverschrijdende samenwerking vaak, ondanks de formele structuren die Nederland rijk is, zwaar leunt op het enthousiasme en de inspiratie van een paar bestuurders, een handige gemeentesecretaris, of de onmetelijke inzet van project- en bureamedewerkers bij de euregio's. Aan de ene kant werkt dat ook gewoon zo; waar energie is, komt resultaat. Maar aan de andere kant verdient het onderwerp het om meer uit de sfeer van toevalligheden te worden getrokken.

Natuurlijk zitten er haken en ogen aan de bestaande organisatiestructuren. Vaak wordt de geringe democratische legitimatie genoemd. Maar wat dat betreft

¹⁰⁰ Zie ook: www.oresundskomiteen.org en www.oresundregion.org

¹⁰¹ Stedendriehoek MONT bestaat uit Münster, Osnabrück en Netwerkstad Twente.

is er wel het één en ander verbeterd sinds het begin van de jaren negentig, toen de euregio's nog voornamelijk gebaseerd waren op privaatrechtelijke afspraken. De Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) relativeerde in 1993 overigens het belang van democratische legitimatie in die zin, dat vergroting van de democratische legitimatie pas écht belangrijk zou zijn wanneer binnen het samenwerkingsverband beleidsbepalende beslissingen genomen zouden worden.¹⁰² Dat is nu nog steeds niet het geval, dus er bestaat er nog steeds geen noodzaak om de democratische legitimatie te vergroten.

Binnen de huidige juridische kaders is er nog voldoende ruimte voor de euregio's om zich *zelf* verder door te ontwikkelen. Als er behoefte aan en draagvlak voor is, dan gebeurt die ontwikkeling vanzelf. Drie van de vier euregio's die er gebruik van konden maken, hebben sinds de inwerking-treding gekozen voor de ontwikkeling naar publiekrechtelijk samenwerking op basis van het verdrag van Anholt. De euregio Rijn-Maas-Noord heeft zelfs vrij recent nog (in 2004) de stap gemaakt naar een openbaar lichaam. De EGTS-verordening biedt de euregio Maas-Rijn nieuwe kansen voor samenwerking, omdat op basis van de verordening ook drie landen kunnen samenwerken.

In de gesprekken die de Raad voor het openbaar bestuur gevoerd heeft met bestuurders en euregio's en in de bijeenkomsten in het land, heeft hij veel argumenten gehoord om toch vooral de organisatiestructuren niet te uniformeren. De betrokkenen wijzen bestaande structuren namelijk niet af. Ze kunnen er mee uit de voeten. Wat historisch gegroeid is, van onderop, moet je laten bestaan. De problemen en kansen, staan en stonden voorop. De structuur vormt nu geen belemmering om samen te werken. Volgens het principe *structure follows function* is er geen aanleiding om structuren te uniformeren. Daarnaast zou het nogal een exercitie worden, want over dergelijk beleid moet door de nationale regeringen in Den Haag, Brussel en Berlijn worden besloten. Al met al is er dus geen aanleiding om een 'Kaderwet voor grensoverschrijdende samenwerking', of iets dergelijks, te ontwikkelen.

4.4

GROS op rijksniveau

Maar wat kan het rijk dan wél betekenen voor de bevordering van regionale en lokale grensoverschrijdende samenwerking? In de inleiding constateerde de Raad al dat er eerder rijksaandacht voor het onderwerp grensoverschrijdende samenwerking is geweest. De huidige impuls voor grensoverschrijdende samenwerking is te danken aan een nieuw kabinet dat, meer dan het (de) vorige, oog heeft voor de lokale en regionale maatschappelijke opgaven. De impuls valt samen met een nieuwe periode voor INTERREG, dus de *timing* is wat dat betreft goed.

¹⁰² Raad voor het binnenlands bestuur (1993), p. 13.

Heeft het (relatieve) gebrek aan aandacht van het rijk in de vorige kabinetsperiode(n) voor grensoverschrijdende samenwerking dan ook een stilstand in het dossier in de afgelopen jaren betekend? Het antwoord is: *neen*. Ondanks het feit dat er geen integrale rijksaandacht is geweest voor het onderwerp grensoverschrijdende samenwerking als zodanig, is er op de diverse sectorale beleidsterreinen wel nagedacht over het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking en is er ook daadwerkelijk het één en ander bereikt. Voorbeelden zijn het rapport van de Raad voor Verkeer en Waterstaat *Samenwerken in de Eurodelta*¹⁰³, de totstandkoming van het Verdrag van Prüm, het bijna ondertekende Nederlands-Belgische verdrag over grensoverschrijdend ambulancevervoer, en de aandacht en inspanningen van het ministerie van Financiën, samen met Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor de sociale-verzekeringpositie van grensarbeiders (in de loop van 2008 verschijnt er een rapport van de Commissie grensarbeid met advies over oplossingsrichtingen voor knelpunten waarmee grensarbeiders in de relatie met België en Duitsland geconfronteerd kunnen worden).¹⁰⁴ In de vorige paragraaf bleek ook al, dat er binnen de euregio's DOOF INTERREG, maar ook anderszins een *drive* bestaat om door te gaan met grensoverschrijdende samenwerking.

Wel is het zo, dat de resultaten van de vorige 'aandachtsmomenten' niet voldoende vervolg hebben gekregen. De Raad denkt daarbij aan knelpunteninventarisaties, waarbij de voortgang op de verschillende knelpunten niet gemonitord is (waardoor er nu, anno 2008, weer een nieuwe inventarisatie plaats moet vinden), of de catalogus waar het ministerie van Binnenlandse Zaken in de jaren negentig aan werkte, met daarin per beleidsterrein wie voor welk probleem aan de lat staat aan de andere kant van de grens, maar die in de vergetelheid is geraakt.¹⁰⁵

Het rijk moet deze 'aandachtscyclus' verankeren en de veelheid van informatie ordenen. Bijvoorbeeld door het inplannen van reguliere (jaarlijkse) overleggen tussen de betrokken bestuurders, al dan niet in het kader van bestaande overlegstructuren¹⁰⁶, of het inrichten van een of een centraal informatiepunt / clearinghouse (in de vorm van een digitaal loket) waar alle partijen – dus burgers, bedrijven en nationale, lokale, en regionale overheden – informatie kunnen vinden over wie er op welk dossier betrokken zijn en aangesproken kunnen worden. Een dergelijk digitaal loket zou – zoals de Raad hiervoor al bepleitte – bijvoorbeeld kunnen worden ingericht bij het kenniscentrum

¹⁰³ Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005).

¹⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 834, nr. 19.

¹⁰⁵ Overigens bestaat er wel een Benelux Almanak met daarin een overzicht van instanties en personen die werkzaam zijn in het grensgebied of die werken met de bureaus. Deze is behoorlijk recent (2005).

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld in het Arnhem-overleg, dat in feite daarvoor is opgericht.

‘Europa decentraal’, dat in 2002 is opgericht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het rijk. Het doel van ‘Europa decentraal’ is om de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Deze centrale database moet dan wel verbonden worden met de euregionale informatiecentra.

Verder kunnen ministeries, bij het maken van nationaal beleid, meer en explicieter, aandacht besteden aan de specifieke gevolgen van beleid voor grensregio’s. Bij het ministerie van Financiën is een dergelijke grenslandtoets bijvoorbeeld al standaard en expliciet onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces.¹⁰⁷ Het gaat hierbij om bewustwording; het is niet zo dat het beleid altijd aangepast moet worden, maar er kan wel een betere afweging worden gemaakt. Het is overigens dan wel van belang dat een grenslandtoets *altijd* wordt verricht, dus ook wanneer op voorhand geen bijzonder gevolgen voor de grensregio’s worden verwacht; het gaat immers juist om het signaleren van de *onverwachte* effecten. Een dergelijke toets hoeft geen zwaar instrument te zijn.

De bestaande juridische kaders (de verdragen) voldoen voor binationale grensoverschrijdende samenwerking op lokaal en regionaal niveau. De indruk is, dat als het niet tot samenwerking komt, of is gekomen, dat niet in de eerste plaats ligt aan het niet perfect zijn van de beide verdragen, maar eerder aan het feitelijk niet willen samenwerken. Ondanks dat overheden over de grens juridisch en administratief in een andere omgeving functioneren, zijn er voldoende juridische wegen om over de grens samen te werken als daartoe de bestuurlijke wens echt aanwezig is.¹⁰⁸

Hoewel betrokken Nederlandse decentrale overheden tot nu toe niet echt de politieke wil hebben gehad om taken en bevoegdheden over te dragen naar het euregiobestuur, valt het te overwegen om pro-actief voor toekomstige ontwikkelingen het verdrag van Anholt wel als zodanig aan te passen en te harmoniseren met de Benelux-overeenkomst, zodat ook grensoverschrijdende openbare lichamen aan de Duits-Nederlandse grens bevoegdheden overgedragen kunnen krijgen.

Op het terrein van GROS gebeurt veel en kan ook veel. Toch blijft het vaak schipperen. In knelpuntdiscussies blijft het onduidelijk wanneer en waar iets een probleem is, en in welke mate. Wat in de ene regio nog een probleem is, is in de andere regio al lang opgelost. De Raad heeft de indruk dat decentrale overheden vaak hele praktische en pragmatische oplossingen en maatregelen

¹⁰⁷ Dit is overigens een interne toets, die extern niet zichtbaar is. Ten behoeve van de openheid zou in memories van toelichting van wetten een paragraaf kunnen worden gewijd aan grensoverschrijdende effecten.

¹⁰⁸ Seerden (2006), p. 137-139.

hanteren om knelpunten bij landsgrensoverschrijdende contacten weg te nemen, te verzachten of te omzeilen. Daarbij ontbreekt het wel eens aan een robuuste wettelijke verankering en worden soms willens en wetens de randen van de wettelijke mogelijkheden opgezocht. Een dergelijke inventiviteit hoort bij publiek en prudent leiderschap. Er zijn echter ook risico's aan verbonden, bijvoorbeeld omdat de aansprakelijkheid dan niet (goed) geregeld is.

Het rijk moet zich inspannen om aantoonbaar functionele en van een breed politiek-bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voorziene lokale en regionale afspraken op het terrein van GROS te ondersteunen en waar mogelijk juridisch te borgen. Indien euregiospecifieke oplossingen en maatregelen naar verwachting ook voor andere euregio's functioneel kunnen zijn, heeft het rijk voorts de verantwoordelijkheid deze oplossingen en maatregelen als *good practices* voor te spiegelen aan de andere euregio's, bijvoorbeeld via een centraal informatiepunt / *clearinghouse* op het terrein van GROS.

GROS: expliciet beleggen in de portefeuille van een bewindspersoon op BZK...

Om al deze dingen te doen, en daarmee het onderwerp grensoverschrijdende samenwerking aan rijkszijde de komende jaren goed op de agenda te zetten – en er voor te zorgen dat het daarop ook langere tijd blijft staan – pleit de Raad voor het expliciet beleggen van GROS in de portefeuille van een bewindspersoon. Het ministerie van BZK is op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid voor het binnenlands en openbaar bestuur het meest voor de hand liggende ministerie voor de rijksverankering van GROS: de minister of staatssecretaris van BZK is *qualitate qua* tevens minister of staatssecretaris voor GROS. Een goede afstemming met de staatssecretaris voor Europese zaken is daarbij essentieel. Het gaat bij GROS immers ook om buitenlandse betrekkingen van Nederlandse overheden, én om Europese samenwerking.

...en verankeren in een Taskforce GROS

Naast het expliciet beleggen van GROS in de portefeuille van de minister of de staatssecretaris van BZK, is te overwegen een *Taskforce* GROS in te richten met in elk geval ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van het rijk en van decentrale overheden uit de Nederlandse grensgebieden. Tot de taakopdracht van zo'n *taskforce* zou in elk geval moeten behoren het houden van overzicht en het bewaken van de voortgang (*monitor- en aanjaagfunctie*) van de aanpak van de knelpunten en het benutten van kansen op het terrein van GROS die door de decentrale overheden in de grensgebieden zijn aangedragen aan de minister van BZK en die een plaats hebben gekregen in een werkplan van de betrokken overheden waarbij de minister van BZK de regie voert. Naast een monitorfunctie kan een *taskforce* verschillende andere functies vervullen. Bijvoorbeeld een *antennefunctie*: alert zijn op *weak signals* (voortekenen) van zich aandienende nieuwe knelpunten en kansen in de grensgebieden, en deze signalen doorgeven aan het rijk en andere relevante overheden. Ook kan gedacht worden aan een *kennisuitwisselingsfunctie*: de *taskforce* kan bijvoorbeeld informatie over *good practices* verspreiden, expert- en andersoortige

bijeenkomsten organiseren en overzichten (laten) maken van arrangementen en projecten op het terrein van GROS. De *taskforce* kan ook ingezet worden om experimenten op het gebied van GROS te begeleiden en te faciliteren (*innovatiefunctie*). In algemene zin zou de *Taskforce* GROS een *ambassadeursrol* moeten vervullen ten behoeve van de decentrale overheden in de grensgebieden. De *Taskforce* GROS moet het belang van GROS en de kansen die GROS biedt aan de verdere ontwikkeling van de grensgebieden en daarmee ook van Nederland (Nederland is immers eigenlijk 'één groot grensgebied') breed uitdragen. Daarbij hoort ook de positieve boodschap dat succesvolle GROS in de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grensgebieden een vliegwiel kan zijn voor GROS in andere grensgebieden binnen de Europese Unie en voor verdergaande Europese samenwerking.

Voor het goed kunnen vervullen van deze functies kan de *Taskforce* GROS het door de door de Raad voorgestelde centrale GROS-informatiepunt / *clearing-house* als voertuig gebruiken.

Een 'grensmakelaar' als bestuurlijk boegbeeld van GROS

Wanneer het kabinet nog meer prioriteit zou willen geven aan de versoepeling van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, is het denkbaar dat het kabinet een *grensmakelaar* GROS aanstelt. Het gaat dan om een gezaghebbende functionaris met grote bestuurlijke ervaring in het Nederlandse grensgebied die bovendien de wegen in en naar 'Den Haag' en 'Brussel' goed kent. De *grensmakelaar* zou *grosso modo* ten behoeve van GROS dezelfde functies moeten vervullen als de hierboven in het kort geschetst *Taskforce* GROS. Het verschil zit hem vooral in de persoon van de *grensmakelaar*. Deze is een herkenbare, aanspreekbare en gezaghebbende, bestuurlijk gerichte functionaris ('boegbeeld') die in staat is mensen te enthousiasmeren, vergelijkbaar met de figuur van de commissaris Jeugd- en jongerenzaken ten tijde van het kabinet-Balkenende II: de oud-staatssecretaris Steven van Eijck. Deze kan verbanden leggen tussen overheden en op missie gaan naar een ander land om een grensoverschrijdend probleem dossier vlot te trekken of optreden als verkenners namens de rijksoverheid of wellicht een groep overheden.

De Operatie Jong onder leiding van Commissaris Jeugd- en jongerenzaken Steven van Eijck

Eind 2003 stelde het kabinet-Balkenende II voor een periode van drie jaar Steven van Eijck¹⁰⁹ aan als Commissaris Jeugd- en jongerenzaken. Hij kreeg de opdracht knelpunten in het jeugdbeleid in kaart te brengen, oplossingen aan te dragen en samenwerking tussen departementen, overheden en instellingen te bevorderen. Hij kreeg een stevig mandaat en een vrije rol om gevraagd en ongevraagd te adviseren. Hij kreeg directe toegang tot de betrokken bewindspersonen (van VWS, OCW, Justitie, SZW, BZK en

¹⁰⁹ In het kabinet-Balkenende I (2002-2003) was – de partijloze – Steven van Eijck namens de LPF staatssecretaris van Financiën.

VROM). Hij rapporteerde aan de staatssecretaris van VWS, coördinerend bewindspersoon voor het jeugdbeleid. Van Eijck kreeg een klein projectbureau tot zijn beschikking met ambtenaren van de zes betrokken departementen. Deze ambtenaren werkten zowel in het team van het projectbureau als op hun eigen departement. Een in de ministerraad geakkordeerde Proeve van een Jeugdagenda, met concrete prestatiedoelstellingen voor onderdelen van het jeugdbeleid, is na intensieve consultatie van formele vertegenwoordigers en belanghebbenden, definitief vastgesteld. Dit vormde het startdocument voor de ‘Operatie Jong’ onder leiding van Commissaris Van Eijck. Onder leiding van de staatssecretaris van VWS namen de betrokken bewindspersonen elk kwartaal de voortgang in de Jeugdagenda door. Op 1 januari 2007 eindigden de werkzaamheden van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid en het projectbureau Operatie Jong. Zijn aanbevelingen en sturingsadviezen zijn voor een groot deel overgenomen door de kabinetten-Balkenende II, III en IV. Zo worden er centra voor jeugd en gezin ingericht en heeft het kabinet Balkenende IV een programmaminister voor Jeugd en gezin in zijn midden.

In een onafhankelijke evaluatie van Operatie Jong¹¹⁰ wordt gesteld dat de uitgangssituatie voor de Operatie Jong en de Commissaris Jeugd- en jongerenzaken gunstig was: een breed gedeelde maatschappelijk urgentie om het jeugdbeleid te verbeteren. Die urgentie is vastgehouden en er is een ‘beweging’ in gang gezet:

‘Dit werd bereikt door op politiek en ambtelijk niveau in Den Haag stevig aanwezig te zijn, maar vooral door de mensen in het land die dagelijks voor en met kinderen werken, zoveel mogelijk te betrekken en te mobiliseren. Operatie Jong luisterde naar het veld en benutte de visie van partners in het veld. Daarmee is Operatie Jong aan de slag gegaan. En zo ontstond beweging. Operatie Jong kwam met voorstellen die door het veld gedragen werden. De partners in het veld voelden zich op hun beurt gehoord door ‘Den Haag’. Doordat Operatie Jong zich vanuit de rijksoverheid wist te ontwikkelen tot een beweging in het veld, is het gelukt om de maatschappelijke urgentie te kanaliseren. Dat gaf een sterke legitimatie en onderbouwing aan Operatie Jong.’¹¹¹

Een dergelijke breed gedeelde maatschappelijke urgentie om de knelpunten waarmee GROS te kampen heeft, aan te pakken, en de kansen die GROS biedt daadwerkelijk te benutten, is er (nog) niet. Dit laat onverlet dat ook op dit gebied het rijk een actieve, stimulerende en faciliterende rol kan en moet vervullen. Voor de invulling van zo’n rol heeft de Raad in dit advies handvatten gegeven. Eerder werd gezegd dat door het mogelijk op termijn wegvallen van INTERREG-gelden, politiek-bestuurlijk *commitment* nodig is om de euregio-

¹¹⁰ Van Dam & Van Rie (2006).

¹¹¹ Ibidem, p. 19.

verbanden te laten voortbestaan. Een grensmakelaar kan als een ambassadeur dat *commitment* bevorderen.

Landsgrensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden (GROS) is essentieel voor de ontwikkeling van een goede samenleving in de grensgebieden. Die ontwikkeling wordt op veel terreinen nog steeds te veel gehinderd door uiteenlopende nationale wet- en regelgeving. Verdergaande Europese harmonisering van wet- en regelgeving kan weliswaar het grensoverschrijdende verkeer tussen burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en decentrale overheden, versoepelen, maar de interpretatie en de implementatie van Europese regels blijft een nationale aangelegenheid. Daarom is en blijft continue, oplossingsgerichte aandacht van het rijk nodig voor knelpunten die mensen, organisaties en overheden ervaren bij landsgrensoverschrijdend verkeer. Juist in de grensgebieden liggen bijzondere ontwikkelingskansen die aandacht en steun van het rijk verdienen, zeker in het besef dat Nederland in wezen één groot grensgebied is. Die rijksaandacht voor knelpunten en kansen moet geborgd worden in de bestaande organisatie van het rijk, bijvoorbeeld door GROS expliciet een plaats te geven in de portefeuille van een bewindspersoon van BZK. Met tijdelijke instrumenten, zoals een Taskforce GROS, zo mogelijk aangevuld met een grensmakelaar GROS, kan die aandacht nog beter beklijven in de bestaande organisatie van het rijk, de andere overheden en overige belanghebbenden.

5. Conclusies en aanbevelingen

Nederland kent een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies zijn grensprovincie en er wonen ongeveer twee miljoen Nederlandse ingezetenen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van bijvoorbeeld wonen, werken, onderwijs en zorg, geconfronteerd met barrières die worden opgeworpen door cultuurverschillen en door verschillen in nationale wet- en regelgeving. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen.

De knelpunten en kansen in de grensgebieden hebben geleid tot vele vormen van informele en formele landsgrensoverschrijdende samenwerking tussen betrokken decentrale overheden (GROS). Een bijzondere vorm van formele landsgrensoverschrijdende samenwerking is de euregio. Het gehele Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grensgebied is afgedekt door zeven euregio's. De relatief slechte sociale en economische situatie van de grensgebieden was een belangrijke stimulans voor de oprichting van de euregio's. Daarnaast was er een idealistisch motief: de euregio's als proeftuinen van Europa.

De euregio's verschillen van elkaar wat betreft hun juridische vorm, hun samenstelling en hun werkwijze. Zij zijn in de periode 1958-1985 van onderop gevormd en daarbij stonden de voor het gebied specifieke kansen en knelpunten voorop: *de vorm volgde de inhoud*.

Volgens het principe 'vorm volgt inhoud' is er geen aanleiding om de van onderop gekozen structuren van de euregio's te uniformeren. Voor de betrokken ambtenaren en bestuurders vormt de huidige structuur van 'hun' euregio bovendien geen belemmering om samen te werken met hun collega's over de grens. Al met al is er geen grond voor de ontwikkeling van een 'Kaderwet voor grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking'.

Euregio's kunnen geen beleidsbepalende beslissingen nemen. Dat zo zijnde is het niet bezwaarlijk dat de euregio's 'slechts' over indirecte democratische legitimatie beschikken.

De euregio's komen met elkaar overeen in de zin dat zij alle relatief veel aandacht en middelen besteden aan het uitvoeren en ondersteunen van INTERREG-projecten. Aan deze projecten is de eis van co-financiering verbonden. De INTERREG-gelden (EU-subsidies) kunnen beschouwd worden als 'trigger-money' dat partijen over de streep kan trekken om te investeren in projecten die van euregionaal belang zijn. Een ander gemeenschappelijk kenmerk van de euregio's is de vervulling van een informatie- en voorlich-

tingsfunctie voor de burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen en overheden.

De veronderstelling dat de euregio's geen bestaansrecht hebben zonder INTERREG wordt niet gedeeld door de betrokken bestuurders en ambtenaren. Veel vormen van bestuurlijke samenwerking in euregionaal verband bestonden ook al voordat het INTERREG-programma van start ging (in 1990). Cruciaal voor het voortbestaan van de euregio's is volgens betrokken bestuurders en ambtenaren: politiek-bestuurlijk commitment.

Er gebeurt veel op het terrein van GROS. Maar het gaat daarbij veelal om activiteiten en projecten die los van elkaar staan en die niet of nauwelijks verbonden zijn met het reguliere beleid en strategische, langetermijnvisies van de betrokken decentrale overheden. Het (nieuwe) INTERREG IV programma geeft een goede aanzet voor de koppeling van operationele INTERREG-projecten aan strategisch regionaal beleid.

Een betere verbinding van de vaak losstaande activiteiten en projecten in euregionaal verband, en een betere aansluiting op regulier beleid en strategische, langetermijnvisies van de betrokken overheden, vergroten de synergie en de uiteindelijke maatschappelijke effecten van die activiteiten en projecten. Dit kan het maatschappelijk en het politiek-bestuurlijke draagvlak voor de euregio en voor GROS in het algemeen, verbreden.

Binnen de huidige juridische kaders (de Anholt-Overeenkomst, de Benelux-Overeenkomst en de EGTS-Verordening) is er voor de euregio's nog voldoende ruimte om zich zelf verder te ontwikkelen. Of die ruimte ook benut wordt is uiteindelijk afhankelijk van de politiek-bestuurlijke wil van de betrokken decentrale overheden. De Anholt-Overeenkomst biedt samenwerkende Nederlandse en Duitse decentrale overheden niet de mogelijkheid bevoegdheden over te dragen aan grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Die mogelijkheid biedt de Benelux-Overeenkomst wél aan samenwerkende Belgische en Nederlandse decentrale overheden. Deze maken echter tot nu toe geen gebruik van die mogelijkheid, maar dat kan uiteraard in de toekomst veranderen.

Om te anticiperen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen is te overwegen ook in de Anholt-Overeenkomst de mogelijkheid voor samenwerkende (Duitse en Nederlandse) decentrale overheden om bevoegdheden over te dragen aan grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden op te nemen.

De decentrale overheden dienen zelf de knelpunten en kansen die zij ontmoeten bij GROS in kaart te brengen, bij voorkeur in euregionaal verband. Knelpunten en kansen die gedeeld worden door de decentrale overheden over de grens, kunnen met meer gezag ter agendering worden aangeboden aan de nationale regeringen en aan 'Brussel'.

Succesvolle GROS vereist politiek-bestuurlijke aandacht voor knelpunten en kansen die verbonden zijn aan GROS. Dat wordt niet alleen gevraagd van de gemeente- en provinciebesturen in de gebieden van de zeven euregio's, maar ook van het rijk. De euregio's blijven behoefte hebben aan de afstemming van beleid, wet- en regelgeving van de nationale overheden, en aan verdere Europese harmonisatie van wet- en regelgeving.

Bij de ontwikkeling van nationale wet- en regelgeving dienen de betrokken departementen expliciet na te gaan of voorgestelde maatregelen bijzondere gevolgen hebben voor overheden, burgers, instellingen en maatschappelijke organisaties in de grensgebieden van Nederland ('Grenslandoets'). Bij het uitvoeren van een Grenslandoets dienen de knelpunten en de kansen die de decentrale overheden ondervinden bij GROS en die zij bij het rijk hebben aangedragen, nadrukkelijk een rol te spelen.

Om de aandacht voor GROS op rijksniveau te borgen, zou GROS expliciet belegd moeten worden in de portefeuille van een bewindspersoon van BZK. Het ministerie van BZK is op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid voor het binnenlands en openbaar bestuur het meest voor de hand liggende ministerie voor de rijksverankering van GROS. Daarbij is een goede afstemming met de staatssecretaris voor Europese zaken essentieel. Het gaat bij GROS immers ook om buitenlandse betrekkingen van Nederlandse overheden, en om Europese samenwerking.

*Naast het expliciet beleggen van GROS in de portefeuille van de minister of de staatssecretaris van GROS, is het aan te bevelen een **Taskforce GROS** in te richten met in elk geval vertegenwoordigers van het rijk en van decentrale overheden uit de Nederlandse grensgebieden. Tot de taakopdracht van zo'n taskforce zou in elk geval moeten behoren het houden van overzicht en bewaken van de voortgang (monitor- en aanjaagfunctie) van de aanpak van knelpunten en het benutten van kansen op het terrein van GROS. De Taskforce GROS zou voorts een antenne-, innovatie- en kennisuitwisselingsfunctie moeten vervullen. In algemene zin moet een Taskforce GROS als een ambassadeur ten behoeve van de decentrale overheden in de grensgebieden, het belang van GROS en de kansen die GROS biedt aan de verdere ontwikkeling van de grensgebieden breed uitdragen.*

*Voor het goed kunnen vervullen van deze functies zou de voorgestelde Taskforce GROS een **centraal GROS-informatiepunt / clearinghouse** als voertuig kunnen gebruiken. Het al bestaande kenniscentrum 'Europa decentraal', een initiatief van de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het rijk, is een natuurlijke locatie voor de vestiging van zo'n centraal GROS-informatiepunt / clearinghouse (in de vorm van een digitaal loket). 'Europa decentraal' heeft als opdracht de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten.*

Het digitale loket van het centrale GROS-informatiepunt / clearinghouse zou in elk geval moeten bestaan uit een GROS-almanak met informatie over bijvoorbeeld de mogelijkheden die de huidige juridische kaders voor GROS bieden, de GROS-contactpersonen bij de departementen, de voor decentrale overheden per beleidsdossier relevante counterparts over de grens, een overzicht van de euregionale informatiepunten en good practices op het gebied van GROS. De centrale GROS-faciliteit moet verbonden worden met de euregionale informatiecentra, en open staan voor overheden, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen.

*Wanneer het kabinet nog meer prioriteit wil geven aan de versoepeling van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, is het denkbaar dat het kabinet een **grensmakelaar GROS** aanstelt. Het gaat dan om een gezaghebbende, enthousiasmerende functionaris met grote bestuurlijke ervaring in het Nederlandse grensgebied die bovendien de wegen in en naar 'Den Haag' en 'Brussel' goed kent. De grensmakelaar GROS zou grosso modo dezelfde functies moeten vervullen als een Taskforce GROS en als 'boegbeeld' van GROS kunnen fungeren.*

Verschillen tussen landen, die vooral tot uiting komen in de grensgebieden, dienen niet te worden weggepoetst maar te worden overbrugd. Daarbij is herkenning en erkenning van die verschillen essentieel. Dat geldt ook voor de verschillen in bestuursstijl. Zo zijn, vergeleken met de Nederlandse bestuurscultuur, de Belgische en Vlaamse bestuurscultuur vrij sterk gepolitiseerd, in de zin dat politieke bestuurders en politieke partijen ten opzichte van het ambtelijk apparaat een vrij dominante positie innemen. Vergeleken met de Duitse, de Belgische en de Vlaamse bestuurscultuur wordt de Nederlandse bestuurscultuur meer gekenmerkt door informele en horizontale verhoudingen.

Succesvolle GROS in de Nederlands-Duitse en Nederlandse-Belgische euregio's kan dienen als vliegwiel voor GROS in andere grensgebieden van de EU en als motor van verdergaande Europese samenwerking, met behoud van de nationale soevereiniteit en identiteit.

Literatuur

- Benelux Economische Unie, *Benelux Almanak*, 2005
- Commissie Hermans, *De toekomst van Limburg ligt over de grens met de Euregio's als bruggenbouwers tussen de Lidstaten*, mei 2007
- Dam, Serge van, Carla van Rie, *Jong geleerd! Lessen van Operatie Jong*, Rapport van Lysias Advies BV in opdracht van de commissaris Jeugd- en jongerenbeleid, 2006
- De Gelderlander, *De Grens-Die Grenze*, reeks artikelen, juli/augustus 2007
- De Twentsche Courant Tubantia, *Goede burenen met subsidie als smeerolie*, 24 januari 2008
- Euregio Maas-Rijn, *Tussentijdse evaluatie Programma Communautair Initiatief*, INTERREG IIIA, 2000-2006, oktober 2003
- Euregio Maas-Rijn, *Operationeel programma. Doelstelling Europese Territoriale Samenwerking*, INTERREG IVA 2007-2013, 2007
- Euregio Maas-Rijn, *Een blik over de horizon. Een toekomstvisie voor de Euregio Maas-Rijn*, november 2007
- *Europese Territoriale samenwerking*, INTERREG IVA, Nederland-Duitsland. 2007-2013 Operationeel Programma, 19 september 2007
- Grensregio Vlaanderen-Nederland, *Tussentijdse Evaluatie Programma Communautair Initiatief INTERREG IIIA 2000-2006*, december 2003
- Grensregio Vlaanderen-Nederland, *Operationeel Programma (OP) INTERREG IV 2007-2013*, 25 september 2007
- Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat bij de euregio Rijn-Waal, *Grensregio's bouwen aan Europa. Interreg in het Nederlands Duitse grensgebied*, december 2007
- Heemskerk, dr. W., ir. W. Dierx, 'Zorgen in de grensprovincie Limburg over grondwater', in: *Vaktijdschrift H2O*, 2007, nr. 3
- Heemskerk, W.F.A., *Waterrecht en Waterschapsrecht. Het grenswater de Roer/die Rur*, Echt, 1985
- Hertoghs, M.W.J.A., B.J.S. Hoetjes, *Bijeenbrengen, verbinden en wakker houden. Het functioneren van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden over de Nederlandse grens*, Universiteit Maastricht, Metro/CELS, 2002
- Hertoghs, M.W.J.A., 'De grens in je achtertuin', in: M. Faure & M. Peeters (red.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen/Oxford, 2006
- Hoetjes, prof. dr. B.J.S., mr. M.W.J.A. Hertoghs, *Naar een openbaar lichaam onder Anholt. Een handreiking voor de decentrale bestuurlijke samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens*, juni 2004
- Hoetjes, prof. dr. B.J.S., 'De grens is elke dag een probleem in Baarle', in: *NRC Handelsblad*, 6 maart 2008
- Hueber Verlag, Max, *Dag! Basiswoorden: begroetingen*, 2004
- Jastrzebski, Rob, 'Cultuurverschillen zichtbaar bij grensoefening Thalysramp', in: *Alert*, jaargang 24, nr. 1, januari 2007
- Kamphuis, F., *Grensoverschrijdende samenwerking betreffende negatieve effecten van het vliegveld Weeze*, bachelorthesis, Radboud Universiteit Nijmegen, november 2007

- Ministerie van BZK, *De grens nader verkend. Rapport van de werkgroep Grensoverschrijdende samenwerking regio Limburg*, Den Haag, maart 1999
- Ministerie van Economische Zaken, *Grensoverschrijdende Samenwerking. Structuurfondsen 2007-2013*, februari 2007
- Mostert, E., *Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven*, TU Delft, 11 juli 2007
- Prokisch, R., 'Grensoverschrijdende bedrijventerreinen. Het derde aanvullend protocol bij het Duits-Nederlandse belastingverdrag van 1959', in: M. Faure & M. Peeters (red.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen/Oxford, 2006
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Grensoverschrijdende samenwerking: van slagboom tot slagvaardigheid*, Den Haag, september 1993
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999
- Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag, maart 2008
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Samenwerken in de Eurodelta. Kansen voor de positieversterking van Nederland, België en Duitsland in het economisch kerngebied van continentaal Noordwest Europa*, Den Haag, 20 december 2005
- Ruimtelijk Planbureau, *Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen. Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn*, Rotterdam/Den Haag, 2007
- Scheldemondraad, *Visiedocument: De Scheldemondraad in perspectief. Een visie op positie, taken en het functioneren van de Raad*, 20 april 2007
- Schobben, R., *Politieke regio en Europese Unie*, Delft, 2000
- Seerden, René, 'Publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden in het grensgebied van België en Nederland en Duitsland en Nederland', in: M. Faure & M. Peeters (red.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen/Oxford, 2006
- Soeters, J.M.L.M., 'Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief', in: H.C.G. Spoormans, E.A. Reichenbach, A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, Bussum, 1999
- Spapens, Toine, Cyrille Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de euregio Maas-Rijn*, Deel 1, Antwerpen/Oxford, 2005
- *Staatsblad*, nr. 25, 29 januari 2008
- Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie (oratie)*, Wageningen Universiteit, 7 december 2006
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 759, nr.1 (Kabinetsstandpunt n.a.v. Rbb advies over GROS)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 834, nr. 19 (Brief staatssecretaris Financiën over uitstel Commissie grensarbeiders)

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 4 (Brief minister BZK over gevolgen ‘Europa’ voor het binnenlands bestuur)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 7 (Brief minister BZK met een reactie op het rapport van de Commissie Hermans ‘De toekomst van Limburg ligt over de grens’)
- Uijen, R.W.J.M., ‘Euregio’s – van idealistische organisaties tot spelers op de bestuurlijke kaart van Europa’, in: H.C.G. Spoormans, E.A. Reichenbach, A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, Bussum, 1999
- Volkskrant, *Maastrichtenaar woont liever in het groene België*, 26 februari 2008
- Werkgroep Grensoverschrijdende samenwerking regio Limburg, *De grens nader verkend*, maart 1999

Geraadpleegde websites

- <http://studiereizen.verkeerskunde.nl/info/kopenhagen.shtml>
- <http://www.benelux.be/NL/dos/dos02.asp>
- <http://www.benelux-parl.org>
- <http://www.edr-org.de/index.html>
- <http://www.euregio.nl>
- <http://www.euregio.org>
- <http://www.euregioislands.eu>
- http://www.euregio-mr.org/emr_site/index.php
- <http://www.euregio-rmn.de>
- <http://www.euregioscheldemond.be>
- <http://www.eurode.nl>
- <http://www.europawerkt.eu/>
- <http://www.kimointernational.org/>
- <http://www.limburg.nl/nl/html/algemeen/beleid/Europa/EuropaProvBeleidInEU/EuropaProvBeleidInEU.asp>
- <http://www.oresundskomiteen.org>
- <http://www.oresundregion.org>
- <http://www.territorial-cooperation.eu/seiten/foerderung/foerderkriterien.cfm>
- <http://www.grensregio.eu>

Verdragen

- Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot het vermijden van dubbele belasting op het gebied van belastingen van het inkomen en van het vermogen alsmede van verscheidene andere belastingen en tot het regelen van andere aangelegenheden op belastinggebied, gesloten te 's-Gravenhage, 16 juni 1959, Trb. 1959, 85
- Derde Aanvullende Protocol van 24 juni 2004 bij de Overeenkomst rubriek J van 16 juni 1959, 's-Gravenhage, Trb. 2004, 185
- Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanwijzing van het bedrijventerrein “Avantis” als grensoverschrijdend bedrijventerrein, Trb. 2006, 203

- Verdrag van 8 april 1960 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdend verkeer over land en via de binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken (Grensverdrag), Trb. 1960, 68
- Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (Eems-Dollardverdrag), gesloten te 's-Gravenhage, 8 april 1960, Trb. 1960, 69
- Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen, zware ongevallen daaronder begrepen, gesloten te Bonn, 7 juni 1988, Trb. 1988, 95
- Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, gesloten te Brussel, 12 september 1986, Trb. 1986, 160, inwerkingtreding 1 april 1991, Trb. 1991, 45 en 88
- Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen, het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten (Anholt-Overeenkomst), gesloten te Isselburg-Anholt, 23 mei 1991, Trb. 1991, 102, inwerkingtreding 1 januari 1993, Trb. 1992, 107
- Protocol tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, 22 september 1998, Trb. 1998, 261
- Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieke samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden, gesloten te Enschede, 2 maart 2005, Trb. 2005, 86
- Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie, gesloten te Prüm, Trb. 2005, 197

Bijlage I

Adviesaanvraag (brief van 28 november 2007)

Gelet op artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges verzoek ik u hierbij advies uit te brengen over een bijzondere vorm van bestuurlijke samenwerking, namelijk de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking in de landsgrensregio's. Het betreft hierbij de samenwerking tussen Nederlandse, Duitse en/of Belgische lokale en regionale overheden uit de grensstreken om knelpunten op te lossen en samenwerkingsvoordelen te benutten.

Een goede bestuurlijke organisatie in de landsgrensregio's is voor Nederland van belang, alleen al gelet op het feit dat een zeventigtal gemeenten en zeven provincies in Nederland direct aan Duitsland en/of België grenzen, en vanwege de open grenzen die de EU tot stand heeft gebracht. Het rapport 'De toekomst van Limburg ligt over de grens', dat de Commissie Hermans op 13 juni jl. aan zowel de provincie Limburg als aan BZK en Buitenlandse Zaken aanbod, geeft ook het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke belang aan van dit thema. Ook andere grensregio's hebben in verschillende knelpuntenoverzichten in de afgelopen jaren aandacht voor dit thema gevraagd. Concreete knelpunten die decentrale overheden vanwege hun situering aan de grens ervaren betreffen onder meer samenwerking op het gebied van zorg, onderwijs, arbeidsmarkt, veiligheid, openbaar vervoer en waterbeheer.

Het bekendste grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverband zijn de euregio's, waarin lokale en regionale overheden aan weerszijden van de grens in publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm met elkaar samenwerken. Zo is de Eems Dollard Regio een grensoverschrijdend openbaar lichaam op basis van het Anholt-verdrag tussen Nederland en Duitsland. De EUREGIO is een (privaatrechtelijke) vereniging naar Duits recht. De Euregio Maas-Rijn is een (privaatrechtelijke) stichting naar Nederlands recht. Op basis van de Beneluxovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of grensoverschrijdende autoriteiten zijn er o.m. gemeenschappelijke organen zoals de Euregio Scheldemond. Maar ook op kleinere (lokale) schaal zijn er formele samenwerkingsverbanden zoals het Gemeenschappelijk Orgaan Baarle en het Openbaar Lichaam Eurode (Kerkrade/Herzogenrath).

Ondanks het feit dat er nog verbeteringen in de euregionale samenwerking mogelijk zijn, is het ook van belang dit in perspectief te zien. Enerzijds worden de euregio's in onze grensstreken in Europa vaak aangehaald als voorbeelden van goede grensoverschrijdende samenwerking. Anderzijds is, vanuit binnenlands politiek-bestuurlijk perspectief, de positie van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden niet altijd duidelijk en geven euregio's aan behoefte te hebben aan meer politieke en bestuurlijke belangstelling voor hun activi-

teiten. Dat heeft ook zijn weerslag op hoe de Rijksoverheid en de afzonderlijke decentrale overheden naar deze verbanden kijken en ermee omgaan.

Hierbij zou ik u, mede in het licht van het Coalitieakkoord (hoofdstuk VI overheid en dienstbare publieke sector), willen vragen mij advies te geven over het volgende:

Huidige situatie en functioneren

1.a) Welke bijdragen leveren grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de oplossing van maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de landsgrensgregio's in algemene zin? Waaruit bestaat, afgezien van de allocatie van INTERREG-gelden, de kern van hun activiteiten?

1.b) Welke rol spelen de organen van het openbaar bestuur zoals gemeenten (college/raad), provincies, rijksoverheidsinstellingen en de Europese Commissie in relatie tot de grensoverschrijdende samenwerking in de landsgrensgregio's / euregio's?

1.c) Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn zeer verschillend van karakter (van privaatrechtelijk tot publiekrechtelijk; openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, administratieve afspraak). Er bestaan ook verschillen tussen de Oostgrens (vooral participatie van gemeenten in euregio's) en de Zuidgrens (vooral participatie van provincies in euregio's). Welke effecten hebben deze verschillen op het politiek-bestuurlijke en democratisch functioneren van euregio's?

Verbetering functioneren

2.a) Wat zou in algemene zin kunnen worden verbeterd aan het functioneren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de landsgrensgregio's?

2.b) Worden grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden voldoende benut en op een passend niveau door (decentrale) bestuurders en ambtenaren aan weerszijden van de grens? Zijn er hierbij politiek-bestuurlijke en financiële knelpunten en zo ja, hoe kunnen deze worden aangepakt?

2.c) Zijn er uitspraken te doen over welke regels en beleid van het Rijk belemmerend / stimulerend werken voor een goede functionering van de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de landsgrensgregio's, zowel voor hun besturen als hun ambtelijke secretariaten?

2.d) Hebben de euregio's bij de uitvoering van de Structuurfondsen te maken met knelpunten veroorzaakt door het Rijk en/of de EU? En wat kunnen het Rijk en/of de EU daaraan doen?

2.e) Indien nodig, hoe kan de politiek-bestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de landsgrensgregio's / euregio's worden verbeterd? Hoe kan de samenwerking in dit verband tussen Nederland, Duitsland en België worden verbeterd?

Bestuurlijke vraagstukken

3) Welke rollen dienen de ministeries ten opzichte van de euregio's te vervullen? Daarbij rekening houdend met het beginsel 'decentraal wat kan,

centraal wat moet' en de beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit hiervoor op rijksniveau.

4) Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn institutioneel zeer verschillend van karakter. Is er – mede gelet op de bestaande verdragen (Anholt- en Beneluxovereenkomst) en Europese instrumenten (zoals de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking) – een uitspraak door de Raad voor het openbaar bestuur te doen over wat de beste bestuurlijk-juridische vormgeving is?

5) Het is voor de legitimiteit belangrijk dat euregionale samenwerkingsverbanden voldoende draagvlak hebben onder de inwoners, bedrijven, gemeenten en provincies in de grensstreken. Is de democratische legitimatie van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden adequaat geregeld?

6) Hoe verhoudt de voorgenenomen invoering van de veiligheidsregio's in Nederland zich tot de (bestaande) grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden?

Ik verzoek u het advies uiterlijk 12 maanden na ontvangst van mijn adviesverzoek uit te brengen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst



Bijlage II

Enkele paren van contraire stellingen: welke kant/stelling kiest u en waarom?

A. Toekomstperspectief van euregio's

1.

Euregio's houden zich vooral bezig met het management van Europese INTERREG-programma's. De EU-gelden ter stimulering van grensoverschrijdende samenwerking gaan steeds meer verschuiven van West- naar Oost-Europa. Daardoor worden de euregio's in West-Europa in hun voortbestaan bedreigd.

2

Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, ook in de vorm van euregio's, was er ook al in de periode vóór INTERREG. Die jarenlange samenwerking heeft tot wederzijds begrip geleid en tot concrete resultaten. Daardoor is er bestuurlijk draagvlak ontstaan voor voortzetting van GROS en de euregio's, ook wanneer EU- INTERREG-gelden zijn teruggelopen.

B. Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak

1.

Euregio's zijn vooral genesteld in het openbaar bestuur (*Verwaltungsnähe*) en veel minder in de bevolking (*Burgernähe*). Dat is echter geen probleem zolang de euregio's op een effectieve wijze maatschappelijke problemen aanpakken.

2.

Euregio's hebben uiteindelijk ook behoefte aan draagvlak onder de bevolking. De betrokkenheid van burgers bij de euregio kan op zijn minst worden vergroot door de herkenbaarheid van de euregio te vergroten.

C. Grensgemeenten en euregio's

1.
Besturen van grote grensgemeenten hebben veel minder behoefte aan de euregio dan kleine grensgemeenten. Zij creëren hun eigen platforms met besturen van grensgemeenten aan de andere kant van de grens en komen zo tot voor hun burgers aansprekende resultaten. De euregio's moeten samenwerkende decentrale bestuurders alleen maar praktisch ondersteunen.
2.
Besturen van grote grensgemeenten die weinig of geen gebruik maken van de euregio als bestuurlijk platform lopen daardoor kansen mis. Dat geldt in nog sterkere mate voor kleine grensgemeenten.

D. Euregionale belangenbehartiging

1.
Euregio's kunnen op eigen kracht hun specifieke euregionale belangen behartigen bij hun nationale regeringen, nationale parlementen en Europese instellingen.
2.
Voor een effectieve behartiging van hun specifieke belangen bij nationale regeringen, parlementen en Europese instellingen, dienen euregio's de handen ineen te slaan. De euregio-overstijgende INTERREG-programmagebieden kunnen daarbij leidend zijn.

E. De vormgeving van euregio's

1.
De daadkracht van euregio's kan worden vergroot door een meer eenduidige juridische (publiekrechtelijke) structuur.
2.
De juridische en bestuurlijke vormgeving van euregionale samenwerking is een kwestie van (inter-)regionaal maatwerk en dat moet zo blijven.

F. Consensusgerichte besluitvorming

1.

De consensusgerichte besluitvorming zorgt er voor dat de grote euregionale vraagstukken niet door de euregio worden opgepakt en dat is een gemiste kans, zeker omdat de nationale regeringen die vraagstukken veelal niet automatisch ‘overnemen’.

2.

De consensusgerichte besluitvorming is een noodzakelijke voorwaarde voor het instandhouden van een vruchtbare bestuurlijke samenwerking in euregionaal verband. Breed gedragen besluiten over zogenaamde ‘ongevaarlijke’ onderwerpen, zoals de organisatie van een culturele grensoverschrijdende manifestatie, hebben niet alleen intrinsieke waarde, maar bieden ook een voedingsbodemp om in een later stadium alsnog ‘grote’ euregionale vraagstukken op de agenda van de euregio te kunnen plaatsen.

G. Grenslandtoets of proefregio’s

1.

Uiteenlopende nationale wet- en regelgeving op allerlei terreinen vormt nog steeds een grote barrière voor grensoverschrijdende contacten. Een ex-ante ‘Grensland-toets’ van voorgestelde nationale wet- en regelgeving (wat zijn de specifieke gevolgen voor de grensregio’s van voorgestelde nationale wet- en regelgeving?) kan hier behulpzaam zijn.

2.

Een ‘Grensland-toets’ van voorgestelde nationale wet- en regelgeving zorgt voor grote complicaties in nationale wetgevings- en beleidsvormingstrajecten: telkens moeten dan meerdere rechtstelsels nauwkeurig in ogeschouw worden genomen.

Beter lijkt het wanneer de nationale regeringen de euregio’s de status van proefregio (of experimenteerregio) verlenen op die beleidsterreinen waarop nationale wet – en regelgeving voor de grootste barrières zorgt. De euregio Maas-Rijn met daarbinnen de provincie Limburg, die vrijwel overal grenst aan het buitenland kan hierbij als *pilot* dienen.¹¹²

¹¹² Dit is één van de aanbevelingen van de Commissie Hermans.

Bijlage III

Europese Structuurfondsen

De Europese Structuurfondsen hebben als doelstelling de sociaal-economische ongelijkheden in de Europese Unie weg te werken. Deze steunverlening is geconcentreerd op de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

- Doelstelling 1: De ontwikkeling en de structurele aanpassing bevorderen van de armste regio's in de EU. Hieronder wordt verstaan: regio's waarvan het inkomen per inwoner minder dan 75% bedraagt van het gemiddelde in de Europese Unie.
- Doelstelling 2 (de vroegere doelstellingen 2 en 5b): de ondersteuning van de zones die met structurele problemen in verband met economische en sociale omschakeling te kampen hebben. Dit zijn zones met sociaal-economische veranderingen in de industrie en dienstensector, plattelandszones in achteruitgang, in moeilijkheden verkerende stedelijke gebieden en van de visserij afhankelijke zones in een crisissituatie. In het kader hiervan kunnen acties worden ondersteund door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw- afdeling Oriëntatie (EOGFL) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).
- Doelstelling 3 (de vroegere doelstellingen 3 en 4): de bevordering, met bijstand van het ESF, van de aanpassing en de modernisering van het beleid en de systemen op het vlak van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid.

Deze steun wordt nooit rechtstreeks toegekend aan ondernemingen. De structuurfondsen verlenen enkel financiële ondersteuning aan nationale en regionale steunprogramma's. Tussen 2007 en 2013 zal voor het cohesiebeleid € 336 miljard worden uitgetrokken. Het grootste deel van dat bedrag, circa 78% of € 264 miljard, gaat naar de arme lidstaten en is bedoeld om de welvaarts kloof te dichten met de rijkere EU-landen.

Nederland komt in aanmerking voor de middelen die gerelateerd zijn aan doelstelling 2 en 3. Nederland ontvangt in de periode 2007-2013 € 1,9 miljard uit de Europese Structuurfondsen. Nederland verdubbelt het bedrag van de EU tot bijna € 4 miljard via private en publieke cofinanciering. Voor de publieke cofinanciering geldt dat rijk en regio ieder de helft zullen bijdragen. De rijkscofinanciering zal deels uit bestaande instrumenten geput worden. In aanvulling daarop heeft het rijk € 222 miljoen beschikbaar voor Doelstelling 2 EFRO en Doelstelling 3. Van de rijkscofinanciering gaat € 51 miljoen naar de D3 programma's.

De middelen voor INTERREG (of: Europese Territoriale Samenwerking) komen uit het EFRO. Het EFRO draagt bij aan de economische en sociale cohesie in de Europese Unie door regionale verschillen weg te werken.

Kort samengevat financiert het EFRO:

- Rechtstreekse steun aan investeringen in bedrijven (met name het MKB) gericht op duurzame werkgelegenheid;
- Infrastructuur voor onderzoek en innovatie, telecommunicatie, milieu, energie en vervoer;
- Financieringsinstrumenten (risicokapitaalfondsen, fondsen voor lokale ontwikkeling enz.) om de regionale en lokale ontwikkeling te steunen en samenwerking tussen steden en dorpen te stimuleren;
- Technische ondersteuning.

Het EFRO kan steun verlenen in het kader van alle drie de nieuwe doelstellingen van het regionaal beleid:

- Convergentie;
- Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid;
- Europese territoriale samenwerking.

Voor grensoverschrijdende samenwerking heeft Nederland voor de periode 2007-2013 een budget van € 169,2 miljoen toegewezen gekregen. De andere lidstaten dragen evenredig bij aan de programma's. In de onderstaande tabel staat hoe het geld verdeeld is over de programma's. Deze middelen komen als subsidie beschikbaar voor organisaties die projectideeën aandragen. De Europese Unie financiert maximaal 75% van de projectkosten. In de praktijk zal dit minder dan 50% zijn. De overige financiering komt van de deelnemende overheden en van andere private en publieke partners. Het Rijk zal in de komende periode circa € 38 miljoen aan cofinanciering beschikbaar stellen.

Programma	Bedrag
Nederland-Duitsland	€ 86,0 miljoen
Maas-Rijn	€ 22,6 miljoen
Vlaanderen-Nederland	€ 49,3 miljoen
Maritieme programma	€ 11,3 miljoen
Totaal	€ 169,2 miljoen

Verdeling van de Nederlandse EFRO-gelden voor grensoverschrijdende samenwerking 2007-2013

Bijlage IV

Gesprekspartners

Mw. drs. P.C.H. Bleeker-Witt	Provincie Limburg <i>Projectmanager INTERREG Euregio Maas-Rijn</i>
Dhr. drs. ing. C. van den Bosch	Euregio Benelux Middengebied <i>Programmasecretaris</i>
Dhr. drs. H.N. de Bruijn	Ministerie van Financiën <i>Senior beleidsmedewerker Fiscale Zaken</i>
Dhr. mr. P.A.G.M. Cools	Belastingdienst <i>Internationaal coördinator</i>
Dhr. dr. F. van Es	Nieuwe Hanze Interregio <i>Secretaris en programmamanager Hanse Passage</i>
Dhr. A.J.G.M. Evers	Stichting Euregio Maas-Rijn <i>Coördinator voor Provincie Limburg</i>
Mw. mr. A. Ferket	Gemeente Baarle-Nassau <i>Euroambtenaar</i>
Dhr. M. Guillermo Ramirez	Association of European Border Regions <i>Secretaris-Generaal</i>
Dhr. drs. J.P.M.M. Hendrikk	Gemeente Baarle-Nassau <i>Burgemeester</i>
Dhr. drs. J.W.M.M.J. Hessels	Tweede Kamer <i>Tweede Kamerlid</i>
Dhr. F.N.M. Hilterman	Vereniging Nederlandse Gemeenten <i>Beleidsmedewerker Internationale Zaken</i>
Dhr. prof. dr. B.J.S. Hoetjes	Universiteit Maastricht <i>Bijzonder Hoogleraar Regiobestuur in Internationaal Perspectief</i>
Dhr. H. Hoever	Openbaar Lichaam Eurode <i>Euroambtenaar</i>
Dhr. mr. A.J.J. Janssen	Provincie Groningen <i>Coördinator European Affairs</i>

Dhr. H. Jeurissen	VNG International <i>Senior adviseur Europese Zaken</i>
Dhr. drs. H. de Jonge	Euregio Scheldemond <i>Secretaris a.i.</i>
Dhr. drs. J.P.M. Kamps	Euregio Rijn-Waal <i>Ply. secretaris en coördinator INTERREG</i>
Dhr. drs. B. de Kort	Euregio Scheldemond <i>Projectmanager</i>
Dhr. H. Krebs	EUREGIO <i>Directeur Bestuurder</i>
Dhr. mr. C.M. Kuikman	Gemeente Kerkrade <i>Gemeentesecretaris / Algemeen Directeur</i>
Dhr. drs. S.M. Kupers	Provincie Limburg <i>Bestuursadviseur internationale zaken</i>
Dhr. dr. J.P.R.M. van Laarhoven	Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie <i>Secretaris-Generaal</i>
Dhr. drs. G.B.M. Leers	Gemeente Maastricht <i>Burgemeester</i>
Dhr. J.A.H. Lonink	Gemeente Terneuzen <i>Burgemeester</i>
Dhr. drs. J.H.H. Mans	<i>O.a. oud-burgemeester Kerkrade, Enschede, Venlo</i>
Dhr. dr. A.J.J. Meershoek	Universiteit Twente <i>Universitair docent</i>
Dhr. drs. J.M.L. Mooren	Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie <i>Beleidsmedewerker</i>
Dhr. drs. R.C. Neef	Eems Dollard Regio <i>Algemeen secretaris</i>
Dhr. mr. J.B. Oostenbrink	EUREGIO <i>Adjunct-Directeur Bestuurder</i>
Dhr. R.B. Palstra	Vereniging Nederlandse Gemeenten <i>Beleidsmedewerker Burger en Bestuur</i>
Mw. A.C.A.M. Peskens BC	Gemeente Baarle-Nassau <i>Communicatieadviseur</i>

Dhr. ing. M. Reichartz	Euregio Rijn-Maas-Noord <i>Projectcoördinator INTERREG</i>
Dhr. mr. C.J.D. Waal	Gemeente Delfzijl <i>Burgemeester</i>
Dhr. drs. J. Wallage	Gemeente Groningen <i>Burgemeester</i>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dhr. drs. W.J. Bringmann	<i>Beleidscoördinator Euro</i>
Mw. drs. B.M.E. den Brok	<i>Beleidsmedewerker</i>
Dhr. drs. J. Dommers	<i>Plv. hoofd afdeling BBE</i>
Dhr. drs. A.S. van der Goot	<i>Senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. mr. drs. E. de Hamer	<i>Senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. dr. G. Haverkamp	<i>Senior beleidsmedewerker</i>



Bijlage V

Deelnemers drie conferenties

Kleve, 28 november 2007

Dagvoorzitter

Dhr. prof.dr. N.J.M. Nelissen *Emeritus hoogleraar*

Deelnemers

Dhr. drs. M.J. van Beem	Gemeente Winterswijk <i>Burgemeester</i>
Dhr. B.J. Bouwmeester	Gemeente Coevorden <i>Burgemeester</i>
Dhr. drs. W.J. Bringmann	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>Beleidscoördinator Euro</i>
Mw. drs. B.M.E. den Brok	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>Beleidsmedewerker</i>
Dhr. A.J.G.M. Evers	Stichting Euregio Maas-Rijn <i>Coördinator voor Provincie Limburg</i>
Dhr. U. Francken	Gemeente Weeze (Dld.) <i>Burgemeester / Bestuur Euregio Rijn-Waal</i>
Dhr. W. Haßenkamp	Kreis Borken <i>Kreisdirektor</i>
Dhr. F.B. Heinzl	Kreis Kleve <i>Lid EUREGIO-raad</i>
Dhr. drs. P. de Jong	Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur <i>Senior-adviseur</i>
Dhr. drs. J.P.M. Kamps	Euregio Rijn-Waal <i>Plv. secretaris en coördinator INTERREG</i>
Dhr. drs. F.A.M. Kerckhaert	Raad voor het openbaar bestuur <i>Lid</i>
Mw. drs. L. Klerken	Euregio Rijn-Waal <i>Projectcoördinator</i>

Mw. drs. G.S. Kooistra	Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur <i>Adviseur</i>
Dhr. prof. dr. A.F.A. Korsten	Raad voor het openbaar bestuur <i>Lid</i>
Mw. H.H.M. Loogman	Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur <i>Communicatie-adviseur</i>
Dhr. drs. W. Mariman	Gemeente Nijmegen <i>Adviseur externe betrekkingen</i>
Dhr. T. Natemeyer	Landkreis Osnabrück <i>Kreistagsabgeordneter / Lid</i> <i>EUREGIO-Raad</i>
Dhr. drs. J.P.G. Noppen	Twente Regio - Commissie Grens Twente <i>Secretaris</i>
Dhr. mr. J.B. Oostenbrink	EUREGIO <i>Adjunct-Directeur Bestuurder</i>
Dhr. ing. M. Reichartz	Euregio Rijn-Maas-Noord <i>Projectcoördinator INTERREG</i>
Dhr. prof. dr. P.L.M. Sars	Radboud Universiteit Nijmegen <i>Hoogleraar Duitse Taal en Cultuur</i>
Dhr. drs. B. Schattenberg	Gemeente Nijmegen <i>Hoofd strategie en programmeren</i>
Dhr. E. Schmitz	Euregio Rijn Waal <i>Secretaris</i>
Dhr. dr. H. Schoelen	Niederrheinische Industrie- und Handelskammer <i>Referent für Standortpolitik, Steuern und</i> <i>Finanzen</i>
Dhr. drs. D. Sijtsma	Provincie Gelderland <i>Coördinator Buitenlandse Betrekkingen</i>
Mw. drs. A. Tourabi	Provincie Gelderland <i>Adviseur Bureau Buitenland</i>

Tilburg, 12 december 2007

Dagvoorzitter

Dhr. prof.dr. N.J.M. Nelissen *Emeritus hoogleraar*

Deelnemers

Mw. drs. B.M.E. den Brok Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Beleidsmedewerker

Mw. T. van Geluwe Gemeente Baarle-Hertog

Euroambtenaar

Dhr. prof.dr. B.J.S. Hoetjes Universiteit Maastricht

*Bijzonder Hoogleraar Regiobestuur in
Internationaal Perspectief*

Dhr. drs. P. de Jong Secretariaat Raad voor het openbaar
bestuur

Senior-adviseur

Mw. drs. G.S. Kooistra Secretariaat Raad voor het openbaar
bestuur

Adviseur

Dhr. prof. dr. A.F.A. Korsten Raad voor het openbaar bestuur

Lid

Dhr. drs. S.M. Kupers Provincie Limburg

Bestuursadviseur internationale zaken

Dhr. dr. J.P.R.M. van Laarhoven Secretariaat-Generaal van de Benelux
Economische Unie

Secretaris-Generaal

Mw. H.H.M. Loogman Secretariaat Raad voor het openbaar
bestuur

Communicatie-adviseur

Dhr. drs. J.M.L. Mooren Secretariaat-Generaal van de Benelux
Economische Unie

Beleidsmedewerker

Dhr. drs. J.M.M. Polman Gemeente Bergen op Zoom

Burgemeester

Dhr. drs. C.J.N. Versteden	Raad voor het openbaar bestuur <i>Lid</i>
Dhr. M.J. Wiersma	Provincie Zeeland <i>Gedeputeerde</i>
Dhr. J. van Leuven	Gemeente Baarle-Hertog <i>Burgemeester</i>

Den Haag, 16 januari 2008

Dagvoorzitter

Dhr. dr. C.J.M. Breed	<i>Secretaris Raad voor het openbaar bestuur</i>
-----------------------	--

Deelnemers

Dhr. ing. H. Alberts	Ministerie van LNV <i>Beleidsmedewerker</i>
Dhr. drs. W.J. Bringmann	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>Beleidscoördinator Euro</i>
Dhr. ir. W.C. Dekker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>Coördinerend senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. H.P.J. Franken	Ministerie van LNV <i>Senior projectleider</i>
Dhr. dr. G. Haverkamp	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>Senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. drs. P. de Jong	Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur <i>Senior-adviseur</i>
Mw. drs. G.S. Kooistra	Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur <i>Adviseur</i>
Dhr. drs. R.M.F. van de Laar	Ministerie van Economische Zaken <i>Senior beleidsmedewerker</i>

Dhr. drs. P.T.M. Leijs	Voedsel- en warenautoriteit <i>Unithoofd Diergezondheid en Dierziektebestrijding</i>
Mw. H.H.M. Loogman	Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur <i>Communicatie-adviseur</i>
Dhr. drs. J.L. Luijs	Ministerie van Justitie <i>Senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. ir. F.T.A. van Maarseveen	Ministerie van VROM <i>Projectmanager</i>
Dhr. drs. G.W. van der Mast	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <i>Beleidsmedewerker</i>
Dhr. drs. M.W.V. Muller	Ministerie van Economische Zaken <i>Senior beleidsmedewerker</i>
Mw. drs. H. Poppens	Ministerie van Economische Zaken <i>Beleidsmedewerker</i>
Mw. mr. A. Rabarison- Van der Laan	Ministerie van VROM <i>Hoofd afdeling coördinatie en externe relaties</i>
Dhr. mr. drs. H.G. Scholten	Ministerie van Verkeer en Waterstaat <i>Senior adviseur / specialist</i>
Dhr. G.L. Schouten	Ministerie van Economische Zaken <i>Senior beleidsmedewerker</i>
Mw. mr. L.C.F. Tan	Ministerie van VROM <i>Senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. G.J. van der Veen	Ministerie van LNV <i>Technisch medewerker projecten oost</i>
Dhr. drs. C.J.N. Versteden	Raad voor het openbaar bestuur <i>Lid</i>
Dhr. mr. M.A.P. van Wesel	Ministerie van Buitenlandse Zaken <i>Senior beleidsmedewerker</i>
Dhr. mr. drs. E.L.H. de Wilde	Ministerie van Buitenlandse Zaken <i>Beleidsjuridisch adviseur</i>

Bijlage VI

Overzicht uitgebrachte adviezen

- Bevolkingsdaling maart 2008
 Gevolgen voor bestuur en financiën
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Informatie: grondstof met toekomstwaarde maart 2008
(gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor cultuur)
- Wetsvoorstel veiligheidsregio's december 2007
- De gedifferentieerde eenheidsstaat mei 2007
 Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur
- Open huishouding van de provincie februari 2007
- Brief aan de kabinetsformateur januari 2007
 Vertrouwen in bestuur vergroten
- Sociale preventie november 2006
 Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid
- Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders september 2006
 en ambtenaren
- Bestuur op maat november 2006
 Advies over middenbestuur
- Benoemingen in het openbaar bestuur juli 2006
 Transparant, onderbouwd en functioneel
- Verschil moet er zijn april 2006
 Bestuur tussen discriminatie en differentiatie
- De burgemeester van de provincie? maart 2006
 Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee december 2005
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden)
- Tussen oorlog en vrede oktober 2005
 Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid

- Over de staat van de democratie september 2005
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonom of automaat? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie

- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000

- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998

- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997



Bijlage VII

Overzicht uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Verslag van de vijfde Rob-lezing
Tussen kosmopolitisme en provincialisme november 2007
- Werkprogramma 2008 november 2007
- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen april 2007
Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie
- Jaarverslag 2006 april 2007
- Standpunt ten aanzien van Commissie Versterking Randstad januari 2007
Eén Randstadprovincie zal bestuurlijke tegenstellingen verscherpen (commissie Kok)
- A.F.A. Korsten & P.J.M. de Goede (red.) december 2006
Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur
- Verslag van de vierde Rob-lezing november 2006
Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur
- Werkprogramma 2007 november 2006
- Jaarverslag 2005 juni 2006
- Verslag van de derde Rob-lezing november 2005
Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit
- Verslag invitationale conference juni 2005
Advies aan de andere overheid
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing februari 2005
Integratie en differentiatie in de Europese Unie
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004

- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003
Grondwet en openbaar bestuur november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage VIII

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter: De heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**
Minister van Staat
- Plv. voorzitter: Mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**
Oud-lid van de Tweede Kamer en voormalig voorzitter
van stadsdeel Centrum, Amsterdam
- Leden: De heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**
Burgemeester van Hengelo
- De heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht
- De heer **drs. P.A. Lankhorst**
Adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg
- Mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**
Partner bij Boer&Croon Executive Managers
- De heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**
Hoogleraar conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden
- De heer **drs. C.J.N. Verstedden**
Oud-griffier van de provincie Noord-Holland
- Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en tevens
lid van de Raad voor de financiële verhoudingen
- De heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije
Universiteit
- Waarnemend lid: De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland en tevens voorzitter van de Raad
voor de financiële verhoudingen
- Tijdelijke leden: Werkgroep Veiligheid
De heer **mr. D. Bijl**
Burgemeester van Wijdemeeren

Werkgroep Democratie
De heer **prof. dr. F. Hendriks**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg

Secretaris:

De heer **dr. C.J.M. Breed**

Rob