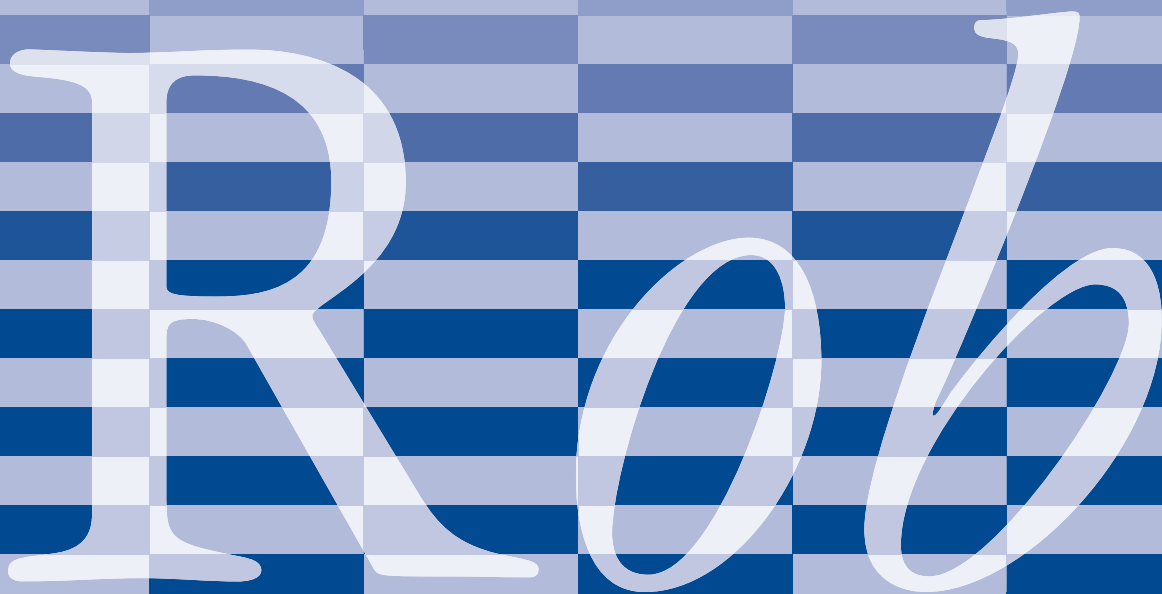


# Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen

December 2010



*Rob*

## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

F 070 426 7625

E [rob-rfv@minbzk.nl](mailto:rob-rfv@minbzk.nl)

[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op

[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-0621

NUR 823



# Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen

Raad voor het openbaar bestuur  
December 2010

Rob





# Voorwoord

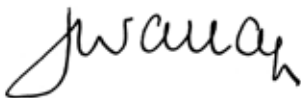
Met een brief van 13 juli 2010 vroeg de voormalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een advies met een evaluatief karakter uit te brengen over het functioneren van de Taskforce grensoverschrijdende samenwerking.

De Raad geeft dit advies in voorliggend rapport. De Raad hoopt het kabinet met zijn terugblik op het gevoerde rijksbeleid ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking en een aantal aanbevelingen concrete aanknopingspunten te bieden voor toekomstige beslissingen over het rijksbeleid ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking.

De Raad heeft bij het opstellen van dit rapport een aantal interviews gehouden en mensen met behulp van een vragenlijst bevroegd. Hij dankt al deze mensen voor hun medewerking.

Het rapport is geschreven door mw. drs. G.S. Kooistra. Dhr. prof. drs. J. Wallage is als eerstverantwoordelijk lid opgetreden.

De Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. drs. J. Wallage (voorzitter)



Dr. C.J.M. Breed (secretaris)



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Samenvatting</b>	7
<b>Inleiding</b>	9
<b>1. Wat behelst de GROS-aanpak? Beschrijvend terugkijken</b>	11
<b>2. Waardering</b>	17
<b>3. Van GROS-lijst naar Actieprogramma</b>	23
<b>Bijlage 1 Adviesaanvraag</b>	28
<b>Bijlage 2 Externe inbreng</b>	30
<b>Bijlage 3 Bronnen</b>	31
<b>Bijlage 4 Knelpuntenlijst</b>	32
<b>Bijlage 5 Activiteiten grensmakelaar sinds zijn aanstelling</b>	41
<b>Bijlage 6 Governance</b>	45
<b>Bijlage 7 Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur</b>	46





# Samenvatting

Nederland kent een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies zijn grensprovincie. En ongeveer 2 miljoen Nederlanders wonen in grensgemeenten. Cultuurverschillen en verschillen in wet- en regelgeving werpen barrières op. In 2008 publiceerde de Raad voor het openbaar bestuur zijn advies 'Besturen over grenzen'. Medio 2009 werden twee aanbevelingen uit dat advies realiteit: de instelling van een Taskforce en van een zogenoemde grensmakelaar.

## Knelpunten

Grensmakelaar en Taskforce gingen aan de slag met aanvankelijk 21 knelpunten, inmiddels aangegroeid tot 41. Een aantal knelpunten is opgelost en bij de andere is voortgang geboekt. Opgeloste knelpunten zijn: een digitaal portaal voor grensarbeiders ([www.startpuntgrensarbeid.nl](http://www.startpuntgrensarbeid.nl)), gemakkelijker instromen in het voortgezet onderwijs over en weer door een zogenoemde equivalentielijst en ambulances die aan weerszijden van de Nederlands-Belgische grens in actie kunnen komen. De Raad voor het openbaar bestuur stelt twee verbeteringen voor van de knelpuntenaanpak. In de eerste plaats is het beter knelpunten te voorkomen dan te moeten oplossen. Dat kan door invoering van een grenslandtoets om wetgeving te toetsen op mogelijk belemmerende effecten voor de decentrale overheden aan de grens. In de tweede plaats kan de knelpuntenlijst beter worden vervangen door een tweejarig actieprogramma met twee agenda's. Enerzijds een agenda voor de (eu)regio's met een regionale ontwikkelingsvisie en waarbij steun nodig is van het Rijk. Anderzijds een agenda van het kabinet, waarin ministers zich tegenover de Kamer over verantwoorden. Want blijvende aandacht op ministerieel niveau is nodig om grensoverschrijdende samenwerking tot een succes te maken. Hierbij kan worden aangehaakt op een aantal punten in het regeerakkoord, bijvoorbeeld de grensoverschrijdende agenda van de minister van Infrastructuur en Milieu<sup>1</sup>, de krimpproblematiek in de grensstreken of de nieuwe ronde Europese structuurfondsen.

## Grensmakelaar handhaven

Juni 2009 is drs. W.T. van Gelder (oud-Commissaris van de Koningin in Zeeland) aangesteld als grensmakelaar. Hij is het boegbeeld geweest van de grensoverschrijdende aanpak en functioneerde als aanspreekpunt voor de buurlanden. Daarnaast was hij voorzitter van de Taskforce. De Raad adviseert deze functie te continueren.

---

<sup>1</sup> In het regeerakkoord is opgenomen dat de grensregio's beter bereikbaar worden voor treinverkeer en dat er een grensoverschrijdende ontwikkeling van het treinverkeer in grensregio's komt, waaronder aansluiting op buitenlandse hogesnelheidstreinen.

## Taskforce anders inrichten

De eveneens in juni 2009 ingestelde Taskforce heeft niet optimaal gefunctioneerd. De vergaderingen beperkten zich voornamelijk tot het doornemen van de knelpuntenlijst.

De Raad adviseert de Taskforce anders in te richten, zodat niet alleen de monitor- en aanjaagfunctie, maar ook de antenne-, innovatie- en ambassadeursfunctie beter ingevuld worden. Om binding te houden met de realiteit en actualiteit van decentrale overheden aan de grens moet de Taskforce twee maal per jaar in de vorm van een bijeenkomst relevante contacten onderhouden met de buurlanden en andere sleutelfiguren in de regio's, zoals betrokken burgemeesters en provinciale bestuurders. De bezoeken van individuele vakministers aan hun buitenlandse collega's zouden mede door de Taskforce moeten worden voorbereid. Aan het hoofd van de Taskforce komt naast de grensmakelaar een DG met (persoonlijke) affiniteit voor het dossier te staan die de Taskforce kan inspireren. De grensmakelaar vervult dan voornamelijk de ambassadeursfunctie naar buiten.

# Inleiding

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Buitenlandse Zaken (BZ) gaven met de instelling van een Taskforce grensoverschrijdende samenwerking en een grensmakelaar medio 2009 een nieuwe impuls aan grensoverschrijdende samenwerking (GROS).<sup>2</sup>

De grensmakelaar en de Taskforce kregen de opdracht samen met de grensregio's en de buurlanden te gaan werken aan de oplossing van een aantal knelpunten die grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan. Dit beleid is mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen* ingezet.<sup>3</sup> Er sindsdien is veel gebeurd. Omdat in december 2010 het mandaat van de grensmakelaar en de Taskforce aflopen, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties medio 2010 de Raad voor het openbaar bestuur opnieuw om advies gevraagd, nu om de GROS-aanpak van het rijk door te lichten.<sup>4</sup> Het advies van de Raad zou zich moeten richten op het functioneren van de Taskforce GROS en de grensmakelaar, waarbij vooral de nadruk ligt op:

- De bereikte resultaten van de GROS-aanpak.
- De mate van gezamenlijke inspanning van Rijk, grensregio's en buurlanden vanuit een 'multilevel governance' perspectief.
- De interne wijze van opereren (werkstructuur, samenwerking tussen het ministerie van BZK en BZ, inzet grensmakelaar, het vervullen van de monitor- en aanjaagfunctie).

In het onderhavige advies kijkt de Raad voor het openbaar bestuur terug op de rijksaanpak ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking zoals deze vorm heeft gekregen sinds de intentieverklaring tussen de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de bestuurders van de grensregio's d.d. 24 januari 2008. Daarbij betreft de Raad zijn advies van 14 mei 2008. De focus ligt op het functioneren van de Taskforce GROS en de grensmakelaar conform de adviesaanvraag.

Het doel van dit advies is dus tweeledig. Enerzijds wordt beoogd een onafhankelijk oordeel over het gevoerde rijksbeleid ter beschikking te stellen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als dossierhouder grensoverschrijdende samenwerking. Dit ten behoeve van de besluitvorming over mogelijke continuering van dit beleid. Anderzijds kijkt de Raad voor het openbaar bestuur terug op zijn eigen advies en houdt hij zijn aanbevelingen van destijds tegen het licht van de huidige ontwikkelingen.

---

2 Grensoverschrijdende samenwerking kent vele vormen. Het begrip krijgt in dit advies de volgende definitie mee: de samenwerking tussen de Nederlandse, Duitse en/of Belgische lokale en regionale overheden uit de grensstreken, alsmede de euregio's, om knelpunten te voorkomen, op te lossen en samenwerkingsvoordelen te benutten.

3 Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*, 14 mei 2008.

4 Zie bijlage 1.

## Verantwoording

Op basis van externe input (bijlage 2) en bestudering van de beleidsstukken (zie bijlage 3) heeft de Raad voor het openbaar bestuur zich een oordeel gevormd over het gevoerde rijksbeleid ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking. De externe inbreng komt van ruim 40 belanghebbenden bij het Rijk, uit de regio's (provincies en euregio's), ambtenaren van de centrale, provinciale en lokale overheden van Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen, de Benelux Unie<sup>5</sup> en van een aantal contacten van de Raad voor het openbaar bestuur die in de voorbereiding van zijn advies *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen* waren opgedaan. De meesten zijn geïnterviewd, terwijl sommigen een vragenlijst hebben ingevuld. De Rob meent dat hij op deze manier de belangrijkste invalshoeken in beeld heeft gekregen.

Rob-adviezen hebben meestal een langere doorlooptijd dan in dit geval beschikbaar was voor dit advies. Bij voorkeur had de Raad meer externe input gegenereerd en daarmee ook personen geraadpleegd die niet direct bij de aanpak betrokken zijn. Gezien de beperkt beschikbare tijd en de inhoud en reikwijdte van het adviesverzoek bleek dit voor dit advies niet haalbaar.

---

5 De Benelux is een intergouvernamenteel samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg. De Benelux ging in 1944 van start als douane-unie. Op 17 juni 2008 werd een nieuw Benelux-Verdrag ondertekend. Voortaan zal de samenwerking zich concentreren op drie kernthema's: interne markt & economische unie, duurzame ontwikkeling en justitie & binnenlandse zaken.

# 1. Wat behelst de GROS-aanpak? Beschrijvend terugkijken

## Doelstelling

Het Kabinet-Balkenende IV had de ambitie om in nauwe samenwerking tussen ministeries en medeoverheden te zorgen voor een krachtig binnenlands bestuur in Europa. Provincies en gemeenten krijgen meer en meer te maken met de invloed van de Europese Unie op hun dagelijks functioneren door de komst van allerlei Europese wet- en regelgeving. Zo is er wetgeving op het gebied van aanbestedingen, staatssteun, luchtkwaliteit, dienstenverkeer, deelname van EU-burgers aan gemeenteraadsverkiezingen, water, habitat, EMU-saldo, et cetera. Ook zijn zij voor een steeds belangrijker deel verantwoordelijk voor de uitvoering van Europese regelgeving. Daarnaast dient de inrichting en werking van het binnenlands bestuur te voldoen aan verdragen van de Raad van Europa, zoals het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Maar niet alleen móeten provincies en gemeenten veel van Europa, zij willen ook iets met Europa. Vooral de landsgrensregio's willen de bestuurlijke samenwerking met Duitse en Belgische lokale en regionale overheden verbeteren, waarbij zij steun zoeken van het Rijk voor de verwezenlijking van hun grensoverschrijdende agenda.<sup>6</sup>

Nederland kent een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies zijn grensprovincie en er wonen ongeveer twee miljoen Nederlands ingezetenen in Nederlandse grensgemeenten. In de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden bij hun grensoverschrijdende contacten op het terrein van bijvoorbeeld wonen, werken onderwijs en zorg, geconfronteerd met barrières die worden opgeworpen door cultuurverschillen en verschillen in wet- en regelgeving. Tegelijkertijd liggen er ook ontwikkelingskansen die hebben geleid tot een veelheid van informele en formele landsgrensoverschrijdende samenwerking tussen betrokken decentrale overheden.<sup>7</sup> De regering wilde deze vormen van grensoverschrijdende samenwerking een steuntje in de rug geven om zo de ontwikkelingskansen van de grensgebieden vergroten.

De gedachte was dat door de mogelijkheden van de gemeenten en regio's aan de andere kant van de grens te benutten het draagvlak van de voorzieningen zou kunnen worden versterkt. Dat maakt de regio aantrekkelijker om te wonen, te werken, te leren en te recreëren. Wanneer burgers en bedrijven over en weer gemakkelijker hun weg over de grens weten te vinden, bijvoorbeeld op het terrein van arbeid, scholing en cultuur, wordt de economische potentie van het gebied beter benut.<sup>8</sup>

---

6 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 18 september 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 4.

7 Raad voor het openbaar bestuur, 2008, p. 79

8 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris voor Europese Zaken aan de Tweede Kamer, d.d. 25 november 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VII, nr. 52, p. 2.

De rijksaandacht moest een stimulerend effect hebben op de samenwerking die in de grensgebieden al bestond. Kortetermijnresultaten zouden de betrokken overheden aan weerszijden van de grens moeten aansporen om op dit pad verder te gaan. Van belang was dan ook dat er contacten zouden worden gelegd tussen de grensregio's en het Rijk c.q. de verschillende vakdepartementen die ook op de langere termijn zouden voortduren, omdat de uitdagingen waarvoor de grensregio's zich geplaatst zagen, ook na afloop van de impuls niet verdwenen zouden zijn.<sup>9</sup>

## Knelpunten

Om te bepalen om welke knelpunten het moest gaan is er begin 2008 een eerste bestuurlijk overleg geweest met de grensprovincies, de euregio's<sup>10</sup> en ook de veiligheidsregio's. Toen is een intentieverklaring getekend en zijn procesafspraken gemaakt. In de intentieverklaring spraken regio's en Rijk af een gezamenlijke inspanning te zullen leveren om grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren door knelpunten weg te nemen. De minister heeft aan de regio's gevraagd om drie prioriteiten te noemen – naast prioriteiten op het terrein van veiligheid (rampenbestrijding en crisisbeheersing).

In overleg met de grensprovincies en de euregio's is vervolgens een indeling gemaakt in vier Nederlandse regio's; Noord (Groningen, Drenthe en stukje Twente), Oost (Gelderland, Overijssel en Limburg-Noord), euregio Maas-Rijn en Zuid-West (Zeeland, Brabant). Vervolgens hebben de regio's per prioriteit aangegeven wat de knelpunten inhouden, welke oplossingen zij daarvoor zagen en wat de gewenste bijdrage zou zijn van het betrokken departement. Daarbij is op nadrukkelijk verzoek van de minister aangegeven waar de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid belegd werd, zowel aan rijkszijde als aan de zijde van de regio's, met het oogmerk organisaties en personen op resultaten te kunnen aanspreken. Departementen konden hierop reageren en waar nodig vond direct ambtelijk overleg plaats over de vraagstelling en de aanpak.

Dit alles leidde uiteindelijk tot een Gemeenschappelijke Agenda die in december 2008 in een bestuurlijk overleg van de bewindslieden van BZK en BZ en de regiobestuurders is vastgesteld. Het inventarisatieproces resulteerde in een lijst met 21 knelpunten (die op dit moment is aangegroeid tot een lijst met 41 punten).<sup>11</sup> De knelpunten zijn verdeeld in twee categorieën: knelpunten die op korte termijn kunnen worden opgelost en knelpunten waarvan het oplossen meer tijd zal vergen. Op basis van deze lijst zijn vervolgens werkgroepen ingesteld per werkveld, met vertegenwoordigers van de regio's. Per departement is er een algemene coördinator aangewezen en zijn er experts aangewezen voor overleg over specifieke knelpunten.

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Euregio's zijn een bijzondere vorm van geformaliseerde grensoverschrijdende samenwerking. 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.

<sup>11</sup> Zie bijlage 4 voor de knelpuntenlijst.

Er is inmiddels een aantal knelpunten opgelost. Zo is er op 31 maart 2010 een digitaal portaal voor grensarbeiders geopend ([www.startpuntgrensarbeid.nl](http://www.startpuntgrensarbeid.nl)). Dit portaal verbetert de informatievoorziening voor Nederlandse grensarbeiders die in Noordrijn-Westfalen willen werken en vice versa. Een ander resultaat is bereikt op het onderwijsterrein; Nederlandse scholieren die naar het voortgezet onderwijs gaan kunnen nu, bijvoorbeeld bij verhuizing, gemakkelijker instromen in het voortgezet onderwijs in Duitsland, en omgekeerd. Hiervoor is een equivalentielijst opgesteld waarin de twee systemen van het voortgezet onderwijs in Nederland en Noordrijn-Westfalen met elkaar worden vergeleken. Een derde succes is dat het nu mogelijk is dat ambulances aan weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens kunnen opereren. Een blik op de knelpuntenlijst laat zien dat het aantal niet opgeloste knelpunten op de lijst groter is dan het aantal opgeloste knelpunten.<sup>12</sup> Wel is er op alle knelpunten voortgang geboekt, in die zin dat er netwerken zijn aangelegd, sleutelfiguren aan elkaar zijn voorgesteld en symposia zijn georganiseerd.

## Taskforce

Een Taskforce met vertegenwoordigers van het Rijk en decentrale overheden uit de Nederlandse grensgebieden werd ingesteld om het wegwerken van knelpunten te begeleiden. Naar het voorstel van de Raad voor het openbaar bestuur (2008) behoort het tot de taakopdracht van de Taskforce om overzicht te houden en de voortgang te bewaken (monitor- en aanjaagfunctie) van de aanpak van knelpunten en het benutten van kansen op het terrein van GROS. De Taskforce zou voorts een antenne-, innovatie- en kennisuitwisselingfunctie moeten vervullen. In meer algemene zin zou een Taskforce moeten optreden als ambassadeur ten behoeve van decentrale overheden en grensgebieden, het belang van GROS en de kansen die GROS biedt aan de verdere ontwikkeling van de grensgebieden breed uitdragen.<sup>13</sup>

Omdat de knelpunten op de knelpuntenlijst niet eenzijdig door de Nederlandse rijksoverheid kunnen worden opgelost, maar ook de inzet van de buurlanden nodig is, kreeg de Taskforce als opdracht mee om samen met de buurlanden te komen tot een gezamenlijke agenda van knelpunten en oplossingen.<sup>14</sup>

De Taskforce die op 22 juni 2009 van start is gegaan kreeg in eerste instantie een jaar de tijd om zijn belangrijkste resultaten te boeken. Het mandaat van de Taskforce (en grensmakelaar) is medio 2010 verlengd tot 31 december 2010. In de Taskforce zijn alle departementen met uitzondering van het ministerie van Algemene Zaken vertegenwoordigd. De vertegenwoordigers zijn voornamelijk de directeuren van de directies internationale zaken. Dat betekent dat zij vanuit hun dagelijkse werk reeds een internationale blik hebben en bekend zijn met het internationale perspectief. Naast de departementen hebben in de Taskforce de vier grensregio's en de secretaris-generaal van de

---

<sup>12</sup> Zie bijlage 4 bij dit stuk.

<sup>13</sup> Raad voor het openbaar bestuur, 2008, p. 81.

<sup>14</sup> Brief Minister van BZK, d.d. 25 november 2009.

Benelux Unie zitting.<sup>15</sup> De grensmakelaar fungeert als voorzitter van de Taskforce. De Taskforce is in de afgelopen 16 maanden zes keer bijeengekomen. Tijdens de vergaderingen is voornamelijk de knelpuntenlijst doorgenomen en werd de aanwezigen gevraagd naar de stand van zaken en voortgang op hun dossier.

## De grensmakelaar

Als grensmakelaar is op 22 juni 2009 de heer drs. W.T. van Gelder, oud Commissaris van de Koningin van de provincie Zeeland aangesteld. Naast voorzitter van de Taskforce is de grensmakelaar het boegbeeld van de GROS-aanpak en aanspreekpunt voor de buurlanden. In de afgelopen 16 maanden heeft de grensmakelaar op meer dan tachtig momenten gesprekken gevoerd, conferenties toegesproken en vergaderingen bijgewoond.<sup>16</sup> De grensmakelaar is aangesteld voor één dag in de week, en vanaf medio 2010 voor twee dagen in de week. Zijn mandaat loopt synchroon met dat van de Taskforce.

## Experimenteerregio Limburg

Aanvullend op de oprichting van de Taskforce en de aanstelling van de grensmakelaar is de provincie Limburg aangewezen als 'experimenteerregio' voor grensoverschrijdende samenwerking. Dit op verzoek van de Tweede Kamer omdat bij de (Nederlandse) provincie Limburg al vergevorderde plannen bestonden voor grensoverschrijdende samenwerking die het leven en werken van de grensgangers simpeler en gemakkelijker maken.<sup>17</sup> De invulling van deze bijzondere status heeft nog geen duidelijke vorm gekregen.<sup>18</sup> Wel is de provincie Limburg een prominente speler in de GROS-aanpak.<sup>19</sup>

---

15 De Benelux is sinds 1944 een intergouvernementeel samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg. Op 17 juni 2008 werd een nieuw Benelux-Verdrag ondertekend. Sindsdien concentreert de samenwerking zich op drie kernthema's: interne markt & economische unie, duurzame ontwikkeling en justitie & binnenlandse zaken, onder de naam de Benelux Unie.

16 Zie bijlage 5 voor een totaaloverzicht.

17 Motie van het lid Schinkelshoek c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700 VII, nr. 62.

18 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 23 april 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VII, nr. 67.

19 In dit stuk zal verder geen aparte aandacht worden besteed aan 'experimenteerregio Limburg', behalve dat de Raad voor het openbaar bestuur het signaal heeft bereikt dat het voor de buitenlanden onduidelijk is hoe en waarom deze status aparte is toebedeeld en waarom zij met Limburg anders zouden moeten omgaan dan met de andere Nederlandse provincies.



## Andere overleggen en structuren

De GROS-aanpak bestaat niet alleen uit een knelpuntenlijst, een grensmakelaar en een Taskforce; werkende weg zijn er ook andere overleggen en structuren ontstaan.

De Taskforce en de grensmakelaar worden ondersteund door een secretariaat met ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken (2 fte.). Ook is er een regiocoördinatorenoverleg opgericht. De regiocoördinatoren komen ongeveer één keer in de zes weken bijeen. Aan het regiocoördinatorenoverleg nemen met name medewerkers van de verschillende euregio's en ambtenaren uit de grensprovincies deel. Het overleg wordt gaandeweg open voor een breder publiek. Sinds september 2010 is er ook een vertegenwoordiger van de Duitse ambassade bij het overleg aanwezig. Sinds oktober 2010 neemt een vertegenwoordiger van de organisatie 'Europa decentraal'<sup>20</sup> deel.

Op het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn zogenoemde werkveldcoördinatoren aangesteld. Deze beleidsmedewerkers hebben als opdracht het proces rondom het oplossen van de voorliggende knelpunten te coördineren, te monitoren en indien nodig aan te jagen. Zij leggen een grensoverschrijdend netwerk van contacten aan rondom een knelpunt. Hun doel is die personen aan tafel te krijgen die kunnen bijdragen aan het oplossen van knelpunten. Dit kunnen centrale, regionale of lokale overheden zijn, maar ook (semi)private ondernemingen.

Op ambtelijk niveau vindt een structureel overleg met de deelstaat Noordrijn-Westfalen plaats.

Sinds december 2009 stuurt het secretariaat van de Taskforce een nieuwsbrief naar geïnteresseerden in de vorm van een weekbericht, waarin alle activiteiten van de grensmakelaar, de Taskforce en de werkveldcoördinatoren worden beschreven. Dit weekbericht wordt verspreid onder tweehonderd mensen van de verschillende Nederlandse departementen, Nederlandse provincies, euregio's en ook Duitse en Belgische centrale en decentrale overheden. Er is tevens een Duitse versie. De verspreiding is begonnen onder de contacten in de regio's en departementen op de diverse werkvelden. Het aantal abonnees groeit aan wanneer tijdens diverse evenementen (seminars, symposia et cetera) het bestaan ervan door medewerkers en de grensmakelaar wordt genoemd.

---

<sup>20</sup> Europa decentraal is hét kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden, in 2002 opgericht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk. Doel van Europa decentraal is de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Daarnaast wil het kenniscentrum het Europa bewustzijn bij gemeenten, provincies en waterschappen bevorderen.



## 2. Waardering

In deze paragraaf reflecteert de Raad voor het openbaar bestuur op de GROS-aanpak. Voor deze reflectie hebben de externe inbreng en de beleidsstukken als input gediend. Achtereenvolgens wordt er in deze paragraaf teruggekeken op de knelpuntenbenadering, op het functioneren van de grensmakelaar en de Taskforce en op de gezamenlijke inspanning van het Rijk, grensregio's en buurlanden. Daarna wordt gekeken naar de bereikte doelstellingen. Deze paragraaf wordt samengevat in de vorm van succes- en faalfactoren.

### Knelpuntenbenadering

Het doel van de GROS-aanpak, het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking, is gekoppeld aan het wegnemen van knelpunten. In zekere zin is de aanpak daarmee ook beperkt tot die knelpuntenaanpak.

De knelpuntenbenadering wordt door de ondervraagden in principe gezien als een goed aangrijpingspunt om te werken aan het verbeteren van grensoverschrijdende samenwerking. Het benoemen, per regio, van een top drie van knelpunten leidde tot een concrete agenda waarmee aan de slag kon worden gegaan. De knelpunten sluiten aan bij de belevings- en bewegingswereld van de mensen die op of nabij de grens wonen, werken, ondernemen of naar school gaan. Het oplossen van de knelpunten heeft derhalve een onmiddellijk positief effect op de burgers en bedrijven die in het grensgebied functioneren.

### Functioneren grensmakelaar

De ondervraagden die in contact zijn geweest met de grensmakelaar of direct met hem hebben samengewerkt, spreken hun waardering uit voor de rol en taakopvatting van de grensmakelaar en zijn ondersteunende secretariaat. De grensmakelaar is in de grensgebieden zichtbaar geweest. Hij heeft aansprekende toespraken gehouden, nieuwe contacten en verbindingen gelegd en onderwerpen op de agenda gezet, zoals bijvoorbeeld het organiseren van een symposium voor grensziekenhuizen in Nederland, Duitsland en België om *best practices* uit te wisselen en te netwerken. Voor een aantal trajecten, bijvoorbeeld de oprichting van het digitale portaal voor grensarbeiders, heeft zijn interventie de totstandkoming versneld. Hij heeft 'GROS' een duidelijk gezicht gegeven.

Er is echter ook kritiek. Een aantal ondervraagden zou meer structuur en een duidelijker doelstelling in de agenda en activiteiten van de grensmakelaar zien. En hoewel uit de aanstelling van een grensmakelaar een zeker commitment van de regering blijkt, lijkt het tegelijkertijd of de regering op deze manier het dossier en de verantwoordelijkheid ervoor afschuift. Daarnaast was er het probleem dat het GROS-dossier met de regeringswisseling in februari 2010 aan politieke aandacht verloor, ondanks het feit dat de staatssecretaris van BZK het dossier gemotiveerd heeft overgenomen. Een aantal ondervraagden geeft aan dat als dit dossier niet langer voldoende politieke aandacht heeft, dit direct gevolgen heeft voor de tijd en aandacht die er ambtelijk aan besteed wordt.

## Taskforce

Uit de interviews met de leden van de Taskforce komt het beeld naar voren dat deze niet optimaal heeft gefunctioneerd. De volgende kritiekpunten zijn genoemd:

- Deelname aan de Taskforce heeft voor veel directeuren geen prioriteit gehad. Zij hebben zich veelvuldig laten vervangen door hun medewerkers. Men geeft aan ook niet goed te begrijpen waarom een Taskforce op directieurniveau zou moeten functioneren. Men zou eventueel meer zien in een afstemmingsoverleg op 'schaal 12' niveau.
- In de vergaderingen werd voornamelijk de knelpuntenlijst afgewerkt waarbij iedereen zijn of haar zegje deed, maar discussie of meer strategisch overleg heeft nauwelijks plaatsgehad. Er was geen sprake van een gezamenlijk gevoelde urgentie.
- Deelnemende departementen gaven aan niet goed te weten wat er precies van hen verwacht werd in de Taskforce vergaderingen.
- Deelnemende departementen gaven aan deelname aan de Taskforce te zien als dubbel werk. Dit omdat de problemen die op de lijst staan door hen niet altijd als knelpunt worden ervaren of reeds bij hen in beeld waren en zij ook al bezig waren met de oplossing. De geïnterviewde Taskforceleden vinden dat het kabinet een stuk selectiever moet zijn dan het tot nu toe is geweest ten aanzien van de knelpuntenlijst. Op de knelpuntenlijst moeten echt alleen zaken staan waar het Rijk met betrekking tot de oplossing een sleutelrol heeft. De keerzijde hiervan is dan dat het waarschijnlijk een zware agenda, zonder *quick wins* wordt.

Op basis van de externe inbreng constateert de Raad dat de Taskforce zich voornamelijk heeft geconcentreerd op de voortgang van de knelpuntenlijst, en daarmee de monitor- en aanjaagfunctie heeft vervuld. De andere elementen die volgens de Raad voor het openbaar bestuur tot de taakopdracht hadden kunnen behoren (benutten van kansen, de antenne-, innovatie- en kennisuitwisselingsfunctie, de Taskforce als ambassadeur ten behoeve van de decentrale overheden in de grensgebieden)<sup>21</sup> zijn (nog) niet uit de verf gekomen. Een bredere taakopdracht en blik zijn essentieel voor het functioneren van een dergelijke Taskforce.

De Raad voor het openbaar bestuur merkt op dat er voor de Taskforce, gezien de frequentie van de vergaderingen, in principe géén sprake is geweest van een al te zware tijdsbelasting. Tijd kan derhalve geen excuus zijn voor niet deelnemen. Het succes van de grensmakelaar hangt af van het goed functioneren van de Taskforce en het commitment van de departementen.

## Gezamenlijke inspanning van het Rijk, grensregio's en buurlanden

Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden is in de afgelopen vijftig jaar van onderop gegroeid. Het is logisch dat wanneer de rijksoverheid grensoverschrijdende samenwerking wil stimuleren, zij dat doet samen met de grensprovincies, de euregio's – en niet te vergeten de buurlanden. Hierbij past de inventarisatie van knelpunten via een uitgezette vraag aan de relevante actoren in de grensgebieden.

---

21 Raad voor het openbaar bestuur, 2008, p. 75 en 76.

Een aantal ondervraagden vanuit de grensgebieden, geeft aan dat zij zich vanaf de start (bewust) afwachtend hebben opgesteld. Het was niet voor het eerst dat het Rijk een dergelijke exercitie uitvoerde<sup>22</sup> en vaak ontbrak het dan aan een vervolg. Men was derhalve bij aanvang nogal sceptisch, maar langzaam maar zeker is men wat enthousiaster geworden.

Er is voor gekozen om eerst een 'intern' Nederlands overzicht te krijgen van de problematiek aan de grens. Bij het voorleggen van de Nederlandse knelpuntenlijst aan de buurlanden bleek dat aan de andere kant van de grens sommige problemen niet werden gedeeld, of de urgentie voor het oplossen van bepaalde knelpunten niet werd gevoeld.

De buurlanden zijn als het ware 'overvallen' met de Nederlandse GROS-lijst. Achteraf gezien had er eerder contact gelegd moeten worden met de landsbesturen in Duitsland en de centrale overheden in België over een gezamenlijke agenda voor grensoverschrijdende samenwerking.

Daarmee is de GROS-aanpak voor de buurlanden een Nederlandse aanpak. De Taskforce en de grensmakelaar werden ervaren als Nederlandse instrumenten. In de Duitse Länder vervult de Staatskanzlei de rol die in Nederland door de grensmakelaar en de Taskforce worden vervuld. De aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking is daar dus structureel belegd. Voor de 'Nachbarn' is een gelijkwaardige gesprekspartner in Nederland belangrijk, bij voorkeur op ministerieel niveau. Inmiddels wordt er op ambtelijk niveau structureel overlegd met de deelstaat Noordrijn-Westfalen.

Met Noordrijn-Westfalen zijn de meeste initiatieven ontplooid. Nedersaksen volgt de ontwikkelingen tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen geïnteresseerd en wil overnemen wat werkt. Met de Vlaamse en de Belgische federale overheid zijn de eerste voorzichtige contacten gelegd aan de hand van de Nederlandse knelpuntenlijst. De vertraging aan deze kant van de grens is een direct gevolg van het Westerscheldedossier. Vlaanderen denkt na over de instelling van een grensmakelaar. De contacten met Wallonië hebben niet geresulteerd in een knelpuntenlijst of een intensieve samenwerking. Desgevraagd heeft de Duitstalige gemeenschap aangegeven geen knelpunten te ervaren in de samenwerking met de Nederlandse overheid.

## Bereikte resultaten en doelstellingen

In termen van het aantal opgeloste knelpunten kan gesteld worden dat nog niet veel resultaat is geboekt. Een aantal betrokkenen stelt daarnaast dat de genoemde knelpunten ook zouden zijn opgelost zónder de rijksaanpak – al dan niet op een later moment. Het resultaat valt zo bezien tegen, zeker in het licht van de vliegwielfunctie die de rijksinzet had moeten vervullen en de inspiratie die er van de successen had moeten uitgaan voor andere beleidsterreinen. Een aantal departementen geeft aan de geformuleerde knelpunten niet als zodanig te herkennen.

---

22 Raad voor het openbaar bestuur, 2008, p. 13.

Terugblikkend op de stand van zaken ten tijde van *Besturen over grenzen* is het resultaat groter. Toen bestond er nog geen inzicht in de knelpunten die grensprovincies en euregio's in hun dagelijkse functioneren ervaren – en nu wel. Het hebben van een dergelijk overzicht was met tussenpozen al jaren een wens van de rijksoverheid.<sup>23</sup> Immers, op basis van een dergelijk overzicht kan met elkaar het gesprek worden aangegaan en is het niet 'frapper toujours'.

Aan de hand van de knelpuntenlijst is men eerst ambtelijk de dialoog aangegaan met het bestuur in de buurlanden, om te bepalen waar de gemeenschappelijke belangen liggen.

Er is voor elk knelpunt een oplossingsrichting geformuleerd. In de meeste gevallen is er iets in beweging gezet, bijvoorbeeld door het organiseren van symposia, overleggen met de betrokkenen en het met elkaar in contact brengen van sleutelfiguren. Deze resultaten hebben eveneens geleid tot een stap in de goede richting – en wellicht kunnen zij in de toekomst leiden tot concrete oplossingen voor nog openstaande knelpunten.

Bovenstaande nuancering van het bereikte resultaat vindt de Raad voor het openbaar bestuur om meerdere redenen nodig. Zo gaven de verantwoordelijke bewindspersonen in hun brief van 25 november 2009 al aan dat niet elk knelpunt op de knelpuntenlijst op korte termijn kan worden opgelost, laat staan binnen anderhalf jaar. De grensproblematiek is weerbarstig. Die weerbarstigheid heeft meerdere oorzaken. Enerzijds zijn de Europese grenzen vervaagd, terwijl het bestuur, de wetgeving, de financiering en besluitvorming nog steeds zijn ingericht op het bestaan van nationale grenzen. Het openbaar bestuur is in principe gericht op besluitvormingskernen in eigen land. Er is geen bestuurlijke grensoverschrijdende realiteit. Anderzijds is ultieme grensoverschrijdende samenwerking een illusie omdat grenzen onverminderd een functie blijven hebben en er altijd sprake zal zijn van een bepaalde concurrentie tussen landen of een divergerende beleidsvisie.

Terugkijkend op zijn eigen advies *Besturen over grenzen* is het doel van een dergelijke impuls geweest dat de aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking structureel geborgd wordt. De Raad voor het openbaar bestuur is van mening dat op dat vlak een aantal stappen in de goede richting is gezet.

## Succes- en faalfactoren voor de aanpak

Er is door de instelling van de grensmakelaar en de Taskforce sprake van meer contact tussen grensregio's onderling en ook tussen de grensregio's en het Rijk. De problematiek is echter te weerbarstig om in anderhalf jaar te worden opgelost. Dat was overigens vanaf het begin al

---

23 In ieder geval al sinds 1993: Raad voor het binnenlandse bestuur, *Grensoverschrijdende samenwerking: van slagboom tot slagvaardigheid, advies over GROS*, Den Haag, september 1993.

duidelijk.<sup>24</sup> Het is om die reden minder opportuun om op het moment van schrijven van dit advies, december 2010, al te spreken over de doelstellingen in termen van bereikt of niet bereikt. Wel is het mogelijk om succes- en faalfactoren te onderscheiden. Succesfactoren zijn voorwaarden voor het slagen van de aanpak. Deze kenmerken zich onder meer door uitwisseling van kennis en informatie, de inrichting van vitale netwerken en een aantoonbare vermindering van het eerder geïdentificeerde aantal knelpunten.

Succesfactor nummer één zoals naar voren gebracht door de geïnterviewden, is de politieke aandacht en wil op nationaal en decentraal niveau. Ondervraagden noemden verder de concreetheid van de agenda van de GROS-aanpak, de grensmakelaar als boegbeeld van de aanpak en als aanjager en de open samenwerking tussen de bestuurslagen.

Faalfactor nummer één is derhalve het afnemen van de politieke aandacht. Met de aanstelling van een functionaris zonder politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid is in wezen de politieke aandacht verminderd. Ook wordt naar voren gebracht dat na een voortvarende en politieke start, de aanpak is gebureaucratiseerd. De oplossingen van de knelpunten worden vaak gezocht in technische afhandeling van de knelpuntenlijst. De infrastructuur die is aangelegd om de samenwerking tussen en de dialoog met de grensregio's te versterken en knelpunten weg te nemen, is naar mening van de Raad voor het openbaar bestuur, op basis van dit onderzoek, nog niet voldoende ingebed in het 'normale' dagelijkse werk, om te kunnen functioneren zonder extra politieke en ambtelijke aandacht. Niet alle knelpunten worden bij alle bestuurslagen als zodanig ervaren en erkend, ook al staan ze op de knelpuntenlijst.

---

24 In haar brief d.d. 25 november 2009 stelt de minister van BZK: '... het ligt in de lijn der verwachting dat, door verschillende interpretaties van EU regelgeving door lidstaten, er meer knelpunten bij zullen komen. een structurele aandacht voor de problemen van de grensregio's op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking is daarom noodzakelijk.'





### 3. Van GROS-lijst naar Actieprogramma

Behalve terugblikken wil de Raad voor het openbaar bestuur ook vooruit kijken en zijn visie geven op de toekomst van de rijksaanpak grensoverschrijdende samenwerking.

Zijn advies uit 2008, waar in dit stuk al meerdere malen naar is verwezen heeft namelijk mede ten grondslag gelegen aan de GROS-aanpak. De doorwerking van zijn adviezen vat hij als volgt schematisch samen:

	Overgenomen	Oordeel	Continueren?	Alsnog doen?
<b>GROS in portefeuille bewindspersoon</b>	ja	++	ja	
<b>Verbinden losse projecten</b>	niet onderzocht			ja
<b>Taskforce GROS</b>	ja	-	anders	
<b>Grensmakelaar</b>	ja	+	ja	
<b>Centraal informatiepunt</b>	nee			ja
<b>Grenslandtoets</b>	nee			ja

Figuur 1: Schematische terugblik doorwerking aanbevelingen Besturen over grenzen

Ondanks de langzame start, tegenvallende resultaten in termen van weggewerkte knelpunten en de kritiek op het instellen en functioneren van de Taskforce, vindt de Raad voor het openbaar bestuur dat grensoverschrijdende samenwerking nog steeds expliciete rijksaandacht verdient. Bij het uitvoeren van deze evaluatie heeft de Raad geen informatie bereikt die er op wijst dat zijn advies *Besturen over grenzen* uit 2008 in dat opzicht verouderd is. De Raad denkt niet dat de structuren die sinds medio 2009 zijn opgezet, bestendig genoeg zijn om zonder extra rijksaandacht, de politiek-bestuurlijke daar nadrukkelijk onder begrepen, te functioneren. Zijn verwachting is dat veel ingezette trajecten zullen verzanden op het moment dat de specifieke politieke en ambtelijke aandacht verdwijnt. Voortzetting van de rijksaandacht, met hetzelfde commitment als bij aanvang van het vorige kabinet, is om meerdere redenen gewenst. Ten eerste vanwege de regionale ontwikkelingsmogelijkheden. Maar ook omdat er sinds medio 2009 bij de buurlanden verwachtingen zijn gewekt die moeten worden ingelost om duurzame buitenlandse betrekkingen te onderhouden. Een derde reden is dat het resultaat geborgd moet worden, zodat in – bijvoorbeeld – 2018 niet opnieuw van rijkswege zo'n grootscheepse uitvraag wordt gedaan naar de knelpunten die decentrale overheden ondervinden bij grensoverschrijdende samenwerking met als doel daar een rijksinzet op te plegen.

## De aanpak kan alleen niet op dezelfde voet worden gecontinueerd.

### 1. Plaatsen in een breder perspectief

Om te beginnen moet de aanpak in een breder perspectief worden geplaatst. Het komt de Raad voor dat men in de anderhalf jaar niet meer goed voor ogen heeft gehad waaróm men begonnen was met deze GROS-aanpak. Er is zwaar ingezet op het oplossen van knelpunten, die daardoor als einddoelen gingen fungeren. De algemene doelstelling van de GROS, het *bevorderen* van grensoverschrijdende samenwerking door het *wegnemen* van knelpunten, werd daardoor uit het oog verloren. En ook 'grensoverschrijdende samenwerking' is geen doel op zich. Decentrale overheden aan de grenzen van Nederland willen samenwerken met de decentrale en centrale overheden aan de andere kant van de grens om hun regionale (economische) ontwikkeling te bevorderen. Aan de andere kant van de grens liggen economisch sterke kernen rondom steden als Antwerpen, Brussel, Keulen, Düsseldorf, Münster, Osnabrück en Bremen. Door de samenwerking met deze gebieden te versterken, wordt de economische veerkracht van Nederlandse grensstreken versterkt en hun mogelijkheden op legio terreinen vergroot; in termen van vergroten van de afzetmarkt en de arbeidsmarkt, maar ook door gebruik te maken van dienstverlening, onderwijs, gezondheidszorg – en vice versa. Soms is grensoverschrijdende samenwerking van levensbelang wanneer het gaat om hulpdiensten en rampenbestrijding.

Dergelijke grensoverschrijdende onderwerpen dienen met elkaar in samenhang te worden gezien, om de inrichting van het openbaar bestuur aan de andere kant van de grens beter te begrijpen, de contacten te onderhouden, de kennis te kunnen delen en de politieke druk op de ketel te houden. Daar ligt een duidelijke rol voor de centrale overheden.<sup>25</sup>

### 2. Selectiever zijn met knelpunten

Ten tweede moet de stofkam door de knelpuntenlijst. De lijst wint aan kracht wanneer partners selectiever zijn over welke knelpunten men gaat aanpakken, en zij moeten realistischer zijn over het resultaat. Niet altijd is een knelpunt tussen overheden op te lossen, maar zijn er (ook) andere partners aan zet (zoals zorgverzekeraars, openbaar vervoersbedrijven, woningcorporaties). Voor sommige oplossingen zijn niet de decentrale Landsregeringen verantwoordelijk, maar de federale overheid in Berlijn (bijvoorbeeld als het gaat om fiscale maatregelen). Duitsland heeft meer grenzen dan Nederland – dan kan het zijn dat het oplossen van een bepaald knelpunt voor Duitsland niet opportuun is, of ongewenste neveneffecten oproept, of dat het heel veel tijd kost om een belemmering weg te nemen. Het kan ook zijn dat het wegnemen van een knelpunt beter bij de Europese Unie kan worden belegd, door wet- en regelgeving te harmoniseren.

---

25 Daarmee worden bedoeld de Nederlandse rijksoverheid, de Belgische federale regering, de Vlaamse en de Waalse regeringen, de Landsregeringen en de Duitse federale regering.

### 3. Stimuleren kennisuitwisseling met aandacht voor 'governance'<sup>26</sup>

Het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking is niet alleen te realiseren door het wegnemen van knelpunten. Vaak wordt samenwerking belemmerd, niet door knelpunten in wet- en regelgeving, maar door onbekendheid of onduidelijkheid. De uitwisseling van kennis en informatie tussen overheden is een andere manier om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. De Raad voor het openbaar bestuur denkt bijvoorbeeld aan het uitwisselen van kennis over de taken en verantwoordelijkheden van decentrale overheden en andere partners aan weerszijden van de grens – of de uitwisseling van informatie tussen de Nederlandse decentrale overheden over hoe zij omgaan met de grens in hun dagelijkse functioneren.

De Rob adviseerde in zijn rapport uit 2008 om een centraal informatiepunt in te richten: 'Het Rijk moet de aandachtscyclus voor grensoverschrijdende samenwerking verankeren en de veelheid van informatie ordenen.'<sup>27</sup> Bijvoorbeeld door het inplannen van reguliere overleggen tussen de betrokken bestuurders, al dan niet ingebed in bestaande overlegstructuren, 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.'<sup>28</sup>

Daarbij moet men goed beseffen dat grensoverschrijdende samenwerking niet alleen iets is voor overheden, veel meer spelers – semi-overheid, non-profit maar ook particuliere bedrijven – zijn aan zet bij het oplossen of omgaan met knelpunten. Dit maakt grensoverschrijdende samenwerking en het stimuleren ervan onoverzichtelijk. Het is voor de Nederlandse overheden elke keer weer zoeken naar hun evenknie aan de andere kant van de grens – en vice versa. Af en toe veranderen taken en structuren ook, bijvoorbeeld door de Wet veiligheidsregio's. Per dossier zijn er verschillende spelers: er zijn veel netwerken die elkaar raken. Het is onbegonnen werk om die netwerken in kaart te brengen, te regisseren of ordenen. Met deze realiteit moet in de toekomst meer rekening worden gehouden.

### 4. Zoveel mogelijk voorkomen van nieuwe knelpunten

Het is één ding om bestaande knelpunten te willen wegnemen. Beter zou het zijn om nieuwe knelpunten in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Het invoeren van een 'grenslandtoets' wordt op de knelpuntenlijst genoemd als een te onderzoeken mogelijkheid in verband met de implementatie van Europese milieuregels. De Rob adviseerde in 2008 om een grenslandtoets in te voeren om wetgeving te toetsen op mogelijk onbedoeld belemmerende effecten voor decentrale overheden aan de grens: '(..) Ministeries (kunnen), bij het maken van nationaal beleid, meer en explicieter, aandacht besteden aan de specifieke gevolgen van beleid voor grensregio's. Bij het

---

26 Zie bijlage 6 voor toelichting.

27 Met de 'aandachtscyclus' wordt in het rapport verwezen naar verschillende momenten vanaf 1993 waarop het Rijk 'iets' wilde gaan doen om grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren, maar daar geen vervolg aan heeft gegeven.

28 Raad voor het openbaar bestuur, 2008, p. 73.

ministerie van Financiën is een dergelijke grenslandtoets bijvoorbeeld al standaard en expliciet onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces.<sup>29</sup> 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 bijzondere 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.<sup>30</sup>

##### 5. Handhaven grensmakelaar, herinrichten Taskforce

Op welke wijze zou de regering de komende jaren het dossier grensoverschrijdende samenwerking kunnen aanvatten?

Het is van belang dat de waarde van grensoverschrijdende samenwerking door de regering(en) wordt (her)bevestigd. De Raad voor het openbaar bestuur adviseert in dat perspectief om een tweejarig actieprogramma in gang te zetten. De huidige knelpuntenlijst moet worden gesplitst in twee agenda's. Eén agenda van de (eu)regio's met hun regionale ontwikkelingsvisie en een beperkt aantal punten waarvoor ze het Rijk denken nodig te hebben. De tweede agenda is van het kabinet, waar de ministers zich tegenover de Kamer over verantwoorden. Hierbij kan worden aangehaakt op een aantal punten in het regeerakkoord, bijvoorbeeld de grensoverschrijdende agenda van de minister van Infrastructuur en Milieu<sup>31</sup>, de krimpproblematiek in de grensstreken of de nieuwe ronde Europese structuurfondsen (INTERREG v). Rijk en regio moeten duidelijke keuzes maken zodat de agenda's reëel in de afgesproken tijd kunnen worden uitgevoerd. De aanpak heeft alleen zin als er een strenge regie op wordt gevoerd.

Die grote grensoverschrijdende agenda moet in samenwerking en samenspraak met de buurlanden gestalte krijgen, binationaal, dus met Noordrijn-Westfalen, met Nedersaksen, met Berlijn, met Vlaanderen en België afzonderlijk. Politiek-bestuurlijk commitment is essentieel. Het bilateraal contact moet structureel worden ingebed. Iedere bewindspersoon met een belang aan de andere kant van de grens zou met enige regelmaat moeten spreken met zijn of haar evenknie in Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en België. Die contacten zijn er overigens ook wel, maar dan weet men het vaak niet van elkaar. Wanneer een (vak)minister een bezoek brengt aan Brussel, Berlijn, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen is het van belang dat dit breed bekend is, zodat eventueel ook andere, verwante, grensoverschrijdende zaken op de agenda kunnen worden gezet. Op deze manier is een zekere samenhang in de grensoverschrijdende agenda te bewerkstelligen.

---

29 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.

30 Raad voor het openbaar bestuur, 2008, p. 74.

31 In het regeerakkoord is opgenomen dat de grensregio's beter bereikbaar worden voor treinverkeer en dat er een grensoverschrijdende ontwikkeling van het treinverkeer in grensregio's komt, waaronder aansluiting op buitenlandse hogesnelheidstreinen.

Het is zaak om al wat in de vorige periode in gang is gezet op een goede manier af te ronden. Rondom nagenoeg alle knelpunten is wel iets georganiseerd. Het overzicht dat er nu is en datgene wat reeds in gang is gezet moet zeker niet verdwijnen of stopgezet worden. In het kielzog van de ambitieuze en strategische binationale agenda's kunnen decentrale overheidslagen hun eigen agenda op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking uitvoeren – binnen hun eigen bevoegdheden uiteraard.

De Rob ziet onverminderd een rol voor een Taskforce en een grensmakelaar – zij het op een andere manier ingevuld. Het succes van de grensmakelaar hangt af van het goed functioneren van de Taskforce en het commitment van alle departementen. Deelname aan de Taskforce mag niet vrijblijvend zijn. De taakopdracht van de Taskforce moet worden verbreed en niet slechts bestaan uit een monitor- en aanjaagfunctie. Om binding te houden met de realiteit en actualiteit van decentrale overheden aan de grens moet de Taskforce ook zelf als werkgroep twee maal per jaar, bijvoorbeeld in een voorjaars- en een najaarsoverleg, relevante contacten onderhouden met de buurlanden en andere sleutelfiguren in de regio's, zoals betrokken burgemeesters en provinciale bestuurders. De bezoeken van individuele vakministers aan hun evenknieën in de buurlanden zouden mede door de Taskforce moeten worden voorbereid. Dit hoeft niet zwaar opgetuigd te worden; het gaat er vooral om dat wordt nagedacht of er op dat moment iets speelt op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking wat mogelijk ingebracht of geagendeerd kan worden. Aan het hoofd van de Taskforce komt naast de grensmakelaar een Directeur-Generaal met (persoonlijke) affiniteit voor het dossier te staan die de Taskforce kan inspireren. Een dergelijke werkgroep moet namelijk niet alleen functioneel zijn, de leden moeten geprikkeld worden, enthousiast gemaakt. De grensmakelaar kan zich dan vooral richten op zijn ambassadeursfunctie naar buiten.

#### *6. Van knelpuntenlijst naar actieprogramma*

Samenvattend beveelt de Rob het volgende aan:

- Herbevestig het belang van grensoverschrijdende samenwerking
- Plaats de aanpak in een breder perspectief
- Wees selectiever met de knelpunten
- Stimuleer kennisuitwisseling, met aandacht voor 'governance'
- Voorkom zoveel mogelijk nieuwe knelpunten
- Handhaaf de grensmakelaar, zet de Taskforce gewijzigd voort in het kader van een tweejarig actieprogramma.

# Bijlage 1 Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011, 2500 CA, Den Haag

Aan de Voorzitter van  
de Raad voor het openbaar bestuur  
de heer prof. drs. J. Wallage

DOBK/Openbaar Bestuur  
en Democratie  
Kwaliteit en Kaderstelling  
Bestuur

Schedeldoekhaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 CA Den Haag  
www.minbzk.nl

Kenmerk  
2010-000457616

Datum 13 juli 2010

Betreft Adviesaanvraag evaluatie Task Force grensoverschrijdende  
samenwerking (GROS)

Gelet op artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges verzoek ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, een evaluatie uit te brengen over de werkzaamheden van de Task Force grensoverschrijdende samenwerking (GROS) en de Grensmakelaar. Met grensoverschrijdende samenwerking wordt bedoeld de samenwerking tussen de Nederlandse, Duitse en/of Belgische lokale en regionale overheden uit de grensstreken, alsmede de Euregio's om knelpunten te voorkomen, op te lossen en samenwerkingsvoordelen te benutten.

De Task Force GROS en de Grensmakelaar zijn ingesteld naar aanleiding van een eerder advies van uw Raad ('Besturen over Grenzen' van mei 2008). Zij zijn hun werkzaamheden per 22 juni 2009 begonnen. In deze periode zijn de contacten met Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Vlaanderen, Wallonië, de Duitstalige gemeenschap en federaal België aangehaald, evenals de contacten met de Nederlandse grensregio's. Ook is een aantal knelpunten dat is opgenomen in de Gemeenschappelijke Agenda Grensoverschrijdende Samenwerking van de Regio's, zoals vastgesteld in december 2008, inmiddels opgelost. Zo is op 31 maart 2010 een digitaal informatieportaal voor grensarbeiders geopend ([www.startpuntgrensarbeid.nl](http://www.startpuntgrensarbeid.nl)). Dit portaal verbetert de informatievoorziening voor Nederlandse grensarbeiders die in Noordrijn-Westfalen willen werken en vice versa. Inmiddels is het mede dankzij de Benelux mogelijk dat ambulances aan weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens actief zijn. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen om snel tot samenwerking te komen op het terrein van rampenbestrijding. Ook werden enige knelpunten opgelost die optraden bij de uitwerking van de 2 Interregprogramma's met Nederland en Nedersaksen en NRW.

In de gezamenlijke brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 23 april jl.<sup>1</sup> wordt de ambitie van de Task Force GROS uiteengezet. Er is voor gekozen het werk van de Task Force GROS en de Grensmakelaar met zes maanden te verlengen- het mandaat van beiden zou oorspronkelijk per 22 juni 2010 aflopen-, met name omdat het werk met België nog verre van af is. Enkele

<sup>1</sup> Kamerstukken 32123-VII no.67

ontwikkelingen, zoals het Westerscheldedossier en verkiezingen hebben ertoe geleid dat niet dezelfde voortgang kon worden geboekt als met Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Daarbij is het de wens van de buurlanden, de grensregio's en de Tweede Kamer dat er binnen de betrokken Nederlandse bestuurslagen blijvend aandacht wordt besteed aan grensoverschrijdende samenwerking. Deze aandacht moet verankerd worden. Ook is gebleken dat veeleer ingezet moet worden op het voorkómen van knelpunten in plaats van deze achteraf op te lossen. Vanuit de Task Force GROS zelf is de vraag gekomen het werk van de Task Force te evalueren om aan bovenstaande bevindingen een vervolg te kunnen geven.

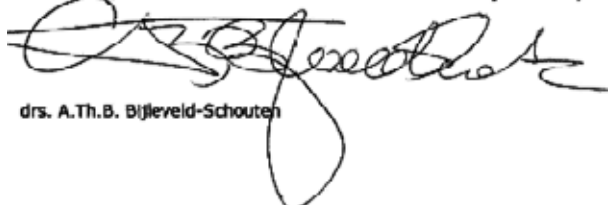
Datum  
13 juli 2010  
Kenmerk  
2010-0000457616

In het licht van het bovenstaande verzoek ik u een evaluatieadvies uit te brengen over het functioneren Task Force GROS en Grensmakelaar, waarbij vooral waarde wordt gehecht aan uw advies over:

- de bereikte resultaten;
- de mate van gezamenlijke inspanning van Rijk, grensregio's en buurlanden vanuit een multi level governance perspectief;
- de interne wijze van opereren (werkstructuur, samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inzet grensmakelaar, vervullen van monitor- en aanjaagfunctie).

Het huidige mandaat van de Task Force GROS loopt per 31 december 2010 af. De Minister van Buitenlandse Zaken en ik achten uw advies van grote waarde voor de voorbereiding van de besluitvorming over de verankering en continuering van de aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

## Bijlage 2 Externe inbreng

Mw. drs. K.D. Adriaanse	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. drs. P.C.M.G. Baeten	Provincie Limburg
Mw. drs. F.C. Beekmans	Europa Decentraal
Dhr. drs. L.C. Beets	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. drs. W.G.C.M. Blondeel	Provincie Zeeland
Dhr. drs. W.J. Bringmann	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. ing. E.A. Broens MPS	Provincie Overijssel
Mw. drs. B.M.E. den Brok	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mw. drs. H. Cordier	Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Dhr. drs. W.T. van Gelder	Grensmakelaar
Dhr. mr. drs. E. de Hamer	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. mr. J. Hesseling	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dhr. mr. H. van der Hoeven	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Mw. dr. G. ter Horst	Oud-Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. mr. A.A.J. Janssen	Provincie Groningen
Dhr. drs. J.P.M. Kamps	Euregio Rijn-Waal
Dhr. drs. F.A.M. Kerckhaert	Burgemeester gemeente Hengelo
Mw. mr. A.M.K. Kühler	Europa Decentraal
Dhr. mr. C.M. Kuikman	Gemeente Kerkrade / Samenwerkingsverband Eurode
Dhr. drs. S.M. Kupers	Provincie Limburg
Mw. C.L. Lubbinge	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. drs. B.J.M. Leushuis	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. drs. J.M.L. Mooren	Benelux Unie
Mw. A.S. Narain	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mw. W. Neeft	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. drs. R. Nuijens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. S.L.A.J. Piek	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Dhr. drs. E.J.H. Planken	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. dr. K. Planqué	Ministerie van Economische Zaken
Mw. S.C. Raddatz	Ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland Den Haag
Dhr. LKD M. Röhl	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
Mw. drs. S. van Rooij	Provincie Overijssel
Mw. S.B. Scholz	Niedersächsische Staatskanzlei
Dhr. drs. ing. D.L.M. Slangen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. dr. N. Sparding	Bezirksregierung Münster
Dhr. J. Splinter MA	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dhr. mr. E.A. Visser	Ministerie van Financiën
Dhr. drs. P. van der Werve	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Dhr. M.J. Wiersma	Provincie Zeeland
Mw. mr. T.H. Wouda Kuipers	Ministerie van Buitenlandse Zaken



## Bijlage 3 Bronnen

- *Adviesaanvraag evaluatie Task Force grensoverschrijdende samenwerking (GROS)*, Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 13 juli 2010.
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 18 september 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VII, nr. 4.
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 5 december 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700 VII, nr. 50.
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris voor Europese Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 25 november 2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VII, nr. 52.
- Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 23 april 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VII, nr. 67.
- Committee of the Regions, the Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance, 17 en 18 June 2009.
- Hooghe, Liesbet en Gary Marks, *Multi-level governance and European Integration*, 2001
- Kersbergen, Kees van, en Frans van Waarden in: “‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy” in: *European Journal of Political Research* 43: 143-171, 2004.
- Motie van het lid Schinkelshoek c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700 VII, nr. 62.
- Raad voor het binnenlandse bestuur, *Grensoverschrijdende samenwerking: van slagboom tot slagvaardigheid, advies over GROS*, Den Haag, september 1993.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*, 14 mei 2008.
- *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, 14 oktober 2010.

### Websites:

[http://nl.wikipedia.org/wiki/Multi-level\\_governance](http://nl.wikipedia.org/wiki/Multi-level_governance)

# Bijlage 4 Knelpuntenlijst

Beknopt overzicht knelpuntenlijst (versie 7 december 2010)

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status
<b>a</b> Prioritaire punten voor alle grensregio's			
<b>a.i</b> Grensoverschrijdende arbeidsmarkt			
1 Versterking kwaliteit informatievoorziening grensarbeiders	Webportaal van Nederland en Noordrijn-Westfalen is gelanceerd op 31 maart 2010, soortgelijk initiatief met Vlaanderen en Nedersaksen bekeken	Begin 2011: advies stuurgroep Bruls over verbreding/verdieping informatievoorziening	<b>In uitvoering</b>
2 Kennismigranten uit Derdelanden: Kennismigranten niet-EU-landen kunnen geen grenspondelaars zijn	Kennismigrantenregeling die dit probleem oplost, is in werking	Nieuwe wet vanaf 2011 in werking	<b>Opgelost</b>
3 Detacheringsconstructie: problemen potentiële grensarbeiders i.v.m. sociale zekerheid, fiscaliteit, zorg enz.	Belastingverdrag Nederland en België moet aangepast worden, wachten overleg beide ministers van Financiën	Besluitvorming kan nog lang duren, niet binnen mandaat TF	<b>In uitvoering</b>
<b>a.ii</b> Cofinanciering INTERREG IV A			
4 Prioriteiten/procedures cofinanciering anders in NL/DE	EZLU coördinerend, NRW/NL verlangen verduidelijking	Geen tijdsindicatie, afhankelijk van overleg	<b>In uitvoering</b>
<b>a.iii</b> Grensoverschrijdend onderwijs			
5 Universitair onderwijs: Euron, internationale samenwerking elf universiteiten/hogescholen, België/Duitsland/Nederland	Er wordt gekeken naar gezamenlijke research master. Problemen inschrijvingsgeld, accreditatie e.d. in onderling overleg afstemmen	Geen tijdsindicatie, afhankelijk van overleg	<b>In uitvoering</b>
6 Middelbaar beroepsonderwijs, Nederland en Duitsland, wederzijdse diploma-erkenning	Onderzoek gestart t.b.v. vergelijken NL/DE opleidingen, resultaten snel bekend, eerste indruk positief	Aan de hand van onderzoek kunnen vervolgstappen worden ondernomen. De resultaten worden in een derde bijeenkomst in januari besproken	<b>In uitvoering</b>

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status	
7	Buurtaalonderwijs	OCW start pilot, 1/1/2010 tot 31/12/2012, 15 basisscholen experimenteren met ENG, FR of DE als instructietaal voor ong.15% van de lestijd	Na 2012 evaluatie huidige systeem	Voortgang bewaken
	<b>a.iv Nieuwe structuur Veiligheidsregio's en grensoverschrijdende rampenbestrijding</b>			
8	Verschillen bevoegdheden buurlanden door Wet op de Veiligheidsregio's, heroriëntatie GROS en verbetering GROS crisisbeheersing/rampenbestrijding	Organisatie drietal seminars t.b.v. GROS met Nederland, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen. Twee geweest, volgende begin 2011	Derde seminar begin 2011, evaluatie seminars moeten nog ingepland worden	In uitvoering
9	Samenwerking Baarle Hertog en Baarle Nassau. Eén brandweerkorps	Akkoord tussen beide gemeenten	Rol TF beëindigd	Opgelost
	<b>a.v Meer efficiënte en effectieve implementatie EU (milieu)regels door simulatie</b>			
10	Gevolgen EU-regelgeving vaak niet van te voren duidelijk	Simulatie is te kostbaar, mogelijkheid grenslandtoets wordt door IPO/VNG besproken	Rol TF beëindigd, grenslandtoets wordt meegenomen in discussie toekomstige structuur GROS	Afgevoerd
	<b>b Prioritaire punten voor afzonderlijke grensregio's</b>			
	<b>b.i Grensoverschrijdende gezondheidszorg (EMR)</b>			
11	Samenwerking MJMC+ (Maastricht) en UKA (Aken), oprichting CVC op Avantis	Verschillen in o.a. personeelsbeleid, kwaliteitsafspraken en budgetregime bemoeilijken samenwerking	Transborder agreement onder constructie. Oplossing naar verwachting begin 2011	In uitvoering

	<b>Knelpunt</b>	<b>Stand van zaken</b>	<b>Timing</b>	<b>Status</b>
	<b>b.ii Grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding in Limburg (EMR)</b>			
12	Verschillen rechtssystemen, organisatie en prioriteitstelling bij GROS	Verschillende werkgroepen en seminars zijn georganiseerd. Financiering onafhankelijke evaluaties huidige instrumenten/pilot	BES organiseert internationale conferentie en er is het TRIAS project. Dit moet bijdragen aan oplossingen	<b>Voortgang bewaken</b>
	<b>b.iii Vrachtwagenpark</b>			
13	Duits rijverbod i.v.m. feestdagen/zondagen zorgt voor veel overlast door wachtende vrachtwagens aan de grens. Problemen leefbaarheid, hygiëne en verkeersveiligheid	Overleg met NRW/NL over extra parkeerplekken, mogelijkheid doorrijden tot eerste parkeerplaats in Duitsland	Afspraak minister I&M met Duitse collega Ramsauer moet opnieuw worden gepland, tijdsbestek onbekend	<b>In uitvoering</b>
	<b>b.iv Eemsmond havens</b>			
14	In het Eemsestuarium ontbreekt het aan een inhoudelijke en gebiedsgerichte afstemming van uitvoeringsbesluiten	Er zijn meerdere overleggen geweest met provincie Groningen/Eems-Dollard Regio, min V&W, min LNV en NI. Rapport klaar over inventarisatie bevoegdheden Nederlandse zijde, nu nog rapport Duitse zijde	Duitse belanghebbenden worden verzocht een soortgelijk rapport te maken, eerst NL rapport naar DE vertalen. Oplossing mogelijk begin 2011	<b>In uitvoering</b>
	<b>c Prioritaire punten waarbij de vraag aan het Rijk nog uitwerking behoeft</b>			
	<b>c.i Openbaar vervoer</b>			
15	Grensoverschrijdend OV-plan Euregio Maas Rijn			
	1. Light Rail Hasselt-Maastricht	Project in uitvoering	Rol TF beëindigd	<b>Voortgang bewaken</b>
	2. Light Rail Heerlen-Aken (Avantislijn)	9 miljoen rijksbijdrage gereserveerd uit amendement Koopmans/Cramer, op voorwaarde van rondkomen van financiering aan Duitse zijde	Haalbaarheidsonderzoek NRW voorjaar 2011 gereed op basis waarvan NRW financieringsbesluit zal nemen	<b>In uitvoering</b>

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status
3. <u>Treinverbinding Eindhoven-Aken</u>	Europese RoCK-project (Interreg IV-B)	aanpassingen infrastructuur in 2013 gereed	<b>Voortgang bewaken</b>
4. <u>Treinverbinding Sittard-Aken</u>		planning: gereed in 2013	<b>In uitvoering</b>
16 Grensoverschrijdend OV-plan Euregio Rijn Maas Noord			
1. <u>Treinverbinding Venlo-Hamm</u>	Financiële bijdrage Limburg voorsnog niet mogelijk, op basis van het feit dat traject grotendeels aan Duitse zijde ligt	Op dit moment wordt geen vervolg overleg gepland op dit punt	<b>In uitvoering</b>
2. Zeeuws-Vlaanderen	Verbeteren busverbinding met Gent: deelproject in ontwikkeling. V&W moet nog benaderd worden	termijn project momenteel 2014	<b>In uitvoering</b>
3. Oost-Nederland, treinverbindingen			
a. Hengelo-Bad Bentheim	Financiering gereed: NI, Twente en Overijssel hebben getekend. Pilot gestart m.b.v. INTERREG	Pilot duurt 3 jaar	<b>Voortgang bewaken</b>
b. Nijmegen-Kleve	Haalbaarheidsonderzoek in afrondende fase	Haalbaarheidsonderzoek in afrondende fase	<b>Voortgang bewaken</b>
c. Enschede-Gronau	Eerste ronde aanbesteding mislukt, nieuwe rond loopt	ProRail rapport nog niet af	<b>In uitvoering</b>
d. Arnhem-Emmerich	Pilot vroegtijdig beëindigd: te weinig passagiers	NRW overlegd met provincie over verbinding met Arnhem	<b>In uitvoering</b>
4. Noord-NL: Groningen-Leer-Oldenburg-Bremen	Reistijdverbetering, frequentieverhoging, kwaliteitsverbetering; onderzoek provincie Groningen, daarnaast zijn er nog uit te voeren (markt)onderzoeken. Lijkt voldoende vraag te zijn voor intensivering (nieuwe studenten)	Besluitvorming in de loop van 2011. Financiering (zowel aan DE als NL kant) in combinatie met geplande bezuinigen bemoeilijken haalbaarheid	<b>In uitvoering</b>

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status	
17	Algemene OV knelpunten	Overleg en workshops m.b.t. drie punten: Afstemming E-ticketing systemen, Tarieven bepaling en verrekening en Informatie-verschaffing grensoverschrijdende trajecten	Aan oplossingen wordt gewerkt, complete oplossingen van alle knelpunten niet verwacht binnen mandaat	In uitvoering
	<b>c.ii Natura 2000</b>			
18	Uitwerking EU-richtlijnen verschilt in Duitsland en Nederland	Uitvoeringsplannen stikstofdepositie (incl. GROS) in 2011 gereed	2011	In uitvoering
	<b>c.iii Bezwaar- en beroepsmogelijkheid</b>			
19	Duitse wetgeving m.b.t. regelgeving milieu- en ruimtelijke ordening hanteert beperkte context "belanghebbende", Nederlanders tellen niet mee	Binnen Duitse juridische kader geen oplossingsmogelijkheid, Duitse regelgeving wordt niet aangepast	Rol TF beëindigd	Afgevoerd
	<b>c.iv Water</b>			
20	Informatie-uitwisseling rond waterbeleid tussen Vlaanderen en Noord-Brabant	Vlaamse en Nederlandse vertegenwoordigers nemen deel aan elkaars overleggen waterbeleid, na delegatie door de Rijksoverheid aan provincie	Rol TF beëindigd	Opgelost
	<b>c.v Baarle: vergunningverlening</b>			
21	Door enclaves en niet op elkaar afgestemde bouw aanvragen en milieuvergunningprocedures ontstaan knelpunten waar bedrijven en woningen aan weerszijden van de grens last van hebben	Overleg betrokken NL en Vlaamse overheden en inventarisatie knelpunten vinden plaats	In 2011 wordt er op basis van inventarisatie gekeken hoe regels geharmoniseerd kunnen worden	In uitvoering
	<b>c.vi Europark</b>			
22	De regio Coevorden-Emlichheim ondervindt beperkende effecten door grensligging door verschillende wet- en regelgeving	Mogelijkheid EGTS wordt onderzocht	12 November conferentie in Coevorden leidde voorlopig tot voorkeur voor samenwerking zonder EGTS	In uitvoering

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status
<b>d Overige Nederlandse knelpunten</b>			
<b>d.i Wederzijdse erkenning Middelbare School-dilpoma's</b>			
23	Er was geen vergelijkingsmodel, waardoor tussentijdse scholenwisseling tussen Nederland en Duitsland en omgekeerd bemoeijkt werd	n.v.t.	<b>Opgelost</b>
<b>d.ii Brandweerprotocol Zeeland</b>			
24	Grensoverschrijdende inzet bemoeijkt door o.a. verschillen communicatiesystemen	onbekend	<b>Voortgang bewaken</b>
<b>d.iii Patiëntenhulpverlening</b>			
25	Door ontbreken van een formeel grensoverschrijdend akkoord tussen overheden bestaan praktische onduidelijkheden als hulpdiensten in spoedeisende gevallen de grens overschrijden	Resultaten overleg begin 2011 verwacht	<b>In uitvoering</b>
<b>d.iv Mogelijke rol Pediatrische Intensive Care Maastricht UMC+ in relatie tot Belgisch-Limburg</b>			
26	PICU van MUMC+ kan zieke kinderen Belgisch-Limburg sneller helpen dan Belgische ziekenhuizen, maar organisatorische afspraken nodig.	Overleg Nederlandse en Belgische overheden en betrokken partijen loopt om tot praktische oplossing te komen	<b>Voortgang bewaken</b>
<b>d.v Hypotheekrenteaftrek voor grensarbeiders werkzaam in Duitsland</b>			
27	Voor Nederlanders met woonhuis die werken in DE geldt geen hypotheekrenteaftrek	onbekend	<b>Voortgang bewaken</b>

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status
e Aanvullende knelpunten voorgesteld door de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Neder-Saksen			
e.i Kennisuitwisseling integratie			
28 NRW heeft interesse in beleid Nederlandse gemeenten	Contacten zijn gelegd, kennis wordt uitgewisseld	Rol TF beëindigd	<b>Opgelost</b>
e.ii Uitswisselen risicogegevens (crisisbeheersing en rampenbestrijding)			
29 Ten behoeve van een adequate rampenbestrijding is een risicokaart een onmisbaar instrument	NRW stelt overeenkomst voor t.b.v. gegevensverstrekking voor risicokaart, mogelijke pilot. Overleggen BZK, V&J, NRW en NI. Laatste overleg dateert van 18-11-2010	Resultaten laatste overleg: opzetten grensoverschrijdende netwerkkaart, ideeën uitwerken m.b.t. gezamenlijk actieprogramma	<b>In uitvoering</b>
e.iii Opstellen van een voorbeeldovereenkomst voor grensoverschrijdende samenwerking rampenbestrijding en risicobeheersing.			
30 Grote verschillen tussen overeenkomsten GROS bij rampenbestrijding/risicobestrijding aan weerszijden van grens	Mede aan de hand van seminars wordt een inventarisatie gemaakt t.b.v. een raamwerkovereenkomst, die aan regio's/gemeenten beschikbaar wordt gesteld	Geplande netwerkkaart en seminars tevens relevant bij dit thema. Zie a.iv en e.ii	<b>In uitvoering</b>
e.iv Oprichting gemeenschappelijk politiecentrum			
31 Gecoördineerde bestrijding van criminaliteit aan de Nederland – Noordrijn-Westfaalse grens	De uiteenlopende inzichten kunnen in het voorgenomen Samenwerkingsprogramma Nederland-Duitsland worden uitgewerkt	Overleg DG-niveau februari 2011: overstijgt bereik TF GROS	<b>Voortgang bewaken</b>



	Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status
	<b>e.v (Staats)verdrag administratieve bijstand administratief recht</b>			
32	Conflicterende regels bemoeilijken vervolging grensoverschrijdende overtreedingen	Verkenning van mogelijk verdrag gestart	2011	In uitvoering
	<b>e.vi Openbaar vervoer</b>			
33	Treinverbinding Eindhoven-Düsseldorf	Haalbaarheidsonderzoek loopt	onbekend	In uitvoering
34	Treinverbinding Venlo-Düsseldorf	Onderdeel ROCK traject (IC Eindhoven – Heerlen/Venlo – Aken/Düsseldorf) waarvoor adviesbureau een drietal opeenvolgende varianten heeft ontwikkeld (gefaseerde aanpak). Momenteel worden de kosten en baten nader uitgewerkt	Kosten- batenanalyse begin 2011 verwacht	In uitvoering
35	Treinverbinding Roermond-Mönchengladbach	Overleg tussen Limburg en NRW		In uitvoering
	<b>f Aanvullende knelpunten voorgesteld door Federaal België</b>			
	<b>f.i Nieuwe structuur Veiligheidsregio's</b>			
36	Versterking GROES rampenbestrijding gewenst	8-10-2010 is er een overleg geweest tussen Vlaanderen en Zuid-Nederland m.b.t. bestuurlijke samenwerking	onbekend	In uitvoering
	<b>f.ii Inschrijving in plaats van tewerkstelling</b>			
37	Grenspendelaars moeten zich kunnen inschrijven in de gemeente waar zij hun professionele bezigheid uitoefenen	Bilateraal overleg na aantreden nieuwe regeringen	2011	In uitvoering
	<b>f.iii Woonplaatsbetwisting</b>			
38	Meer synergie m.b.t. inschrijving van personen in de bevolkingsregisters	Bilateraal overleg na aantreden nieuwe regeringen	2011	In uitvoering

Knelpunt	Stand van zaken	Timing	Status
g Aanvullende knelpunten voorgesteld door Wallonië			
g.i Technologische TOP regio			
39 Nederlands en Belgisch Limburg, Noord-Brabant, Vlaams Brabant, Luik, NRW willen samenwerking bij chemie en nanotechnologie, gezondheid en hoogtechnologische systemen	Overleg tussen het Nederlandse min ELI en de regio Wallonië over bilaterale overeenkomst Nederland en Wallonië verloopt goed	Rol TF beëindigd	<b>Voortgang bewaken</b>
<b>h Verdere aandachtspunten</b>			
<b>h.i Inzet EGTS</b>			
40 Inzet van het instrument EGTS wordt momenteel in verschillende gevallen onderzocht	Bij Limburg Experimenteerregio, het bedrijventerrein Coevorden-Emlichheim en de stadsregio Heerlen - Aken	Belangrijk is om van elkaar te leren en ook de lessons learned van andere EGTS regio's mee te nemen	<b>In uitvoering</b>
<b>h.ii Harmonisatie implementatie EU-richtlijnen</b>			
41 Een belangrijke oorzaak van het ontstaan van knelpunten is het verschillend implementeren van EU-richtlijnen door de lidstaten	Met IPO en VNG hebben in februari 2010 verkennende gesprekken plaatsgevonden	Mogelijkheid grenslandentoets wordt heroverwogen	

# Bijlage 5 Activiteiten grensmakelaar sinds zijn aanstelling

## Juli 2009

- 03 Gesprek Lauris Beets, min SZW, lid Taskforce GROS
- 03 Gesprek Kees Planqué, min EZ, lid Taskforce GROS
- 03 Gesprek Belgische ambassadeur, dhr. Carbonez
- 06/07 Conferentie Maastricht
- 07 Gesprek Leon Frissen, CdK provincie Limburg
- 09 Gesprek Geert Janssen, CdK provincie Overijssel
- 15 Gesprek Duitse ambassadeur
- 15 Gesprek dhr. Van Laarhoven, SG Benelux

## Augustus 2009

- 13 Gesprek Nederlandse ambassadeur in België

## September

- 01 Gesprek dhr. Jakoby, Noordrijn-Westfalen
- 03 Telefonisch overleg Jos Hessels, gedeputeerde provincie Limburg
- 09 Gesprek Sandor Gaastra, Directeur Politie en Veiligheidsregio's
- 09 Telefonisch overleg korpschef Roelofs, portefeuillehouder samenwerking met Duitsland
- 22 Telefonisch overleg MBO Raad
- 22 Telefonisch overleg korpschef Heeres, portefeuillehouder samenwerking Benelux (tentatief)
- 23 Euregio secretarissenoverleg
- 23 Euregio overleg Kleve
- 24 Gesprek Buiteveld (OCW)
- 24 Overleg DGES/DWM
- 24 Interview Intranet
- 24 Taskforce GROS bijeenkomst
- 28 Telefonisch overleg mevrouw Traag, Regio Twente

## Oktober 2009

- 06 Receptie Duitse ambassade
- 07 Gesprek DG Mobiliteit Riedstra
- 14 Gesprek Schinkelshoek (oud-)Tweede Kamerlid
- 14 Gesprek Marnix Krop (ambassadeur Berlijn)
- 15 Overleg VC BZK Tweede Kamer
- 16 Bestuursdiner Oost-Nederland

- 20 Bezoek Hannover, Niedersachsen
- 22 3+3 Overleg Maastricht

## November 2009

- 03 Gesprek op de ambassade Berlijn
- 06 AEBR congres in Gent
- 06 Scheldemondraadbijeenkomst in Gent
- 24 Comité van de Regio's Brussel
- 27 Gesprek met Melchior Bus, IZ BZK
- 27 Gesprek SVB

## December 2009

- 03 Gesprek Veiligheidsregio Midden-Brabant
- 03 AO Tweede Kamer
- 07 Derde Taskforce Bijeenkomst
- 08 Eures Scheldemonnd in Gent

## Januari 2010

- 13 VNG – Gesprek met dhr. Pans en mevr. Wissink
- 15 Bezoek aan Euregio, Bad Bentheim – speech
- 26 Bezoek aan België Federaal, Waals gewest, Duitstalige gemeenschap
- 28 IPO – Mw. Rozemond

## Februari 2010

- 02 Business Club Kleve, speech

## Maart 2010

- 04 Seminar Rijn-Schelde delta, Brasschaat
- 11 Staatskanzlei NRW/DG Internationale Zaken, dhr. Jakoby
- 12 Kennismaking EPICC  
Ontmoeting Burgemeester Weert, dhr. Niederer  
Ontmoeting Burgemeester Venlo, dhr. Bruls
- 19 Beneluxparlement, Speech
- 23 Speech Diplomatic Fellowships
- 28 EIPA Seminar Maastricht  
Gesprek Paul Baeten

## Mei 2010

- 17 Staatssecretarissenoverleg Nedersaksen, Hannover  
Gesprek met dhr. Davidsohn
- 18 Gesprek met DG Mobiliteit V&W, mevr. Ongering
- 20 Scheldemondraad Yerseke
- 28 Gesprek Burgemeester van Sluis, dhr. Sala

## Juni 2010

- 04 Speech seminar HYPE (Hartman Young Professionals)
- 15 Presentatie Workshop Criminaliteit
- 16 Presentatie Seminar Veiligheid en Rampenbestrijdig
- 17 Presentatie EDR in Assen

## Juli 2010

- 20 Werkbezoek aan Natura 2000-gebied Engbertsdijkvenen, Overijssel (uitnodiging: Min LNV)
- 26 Gesprek Frank Mollen, Plaatsvervangend Chef de Poste Berlijn

## Augustus 2010

- 03 Gesprek met dhr. Henk Voskmap, Consul-Generaal te Düsseldorf
- 24 Gesprek met Mw. Beekmans en Dhr. Wiebenga, Europa Decentraal

## September 2010

- 09 Verkennend gesprek met HECROI
- 16 Gesprek met dhr. Koen Verlaeckt, SG Internationaal Vlaanderen
- 24 Lunchbijeenkomst met Bestuur SNN, Provinciehuis Groningen
- 27 Telefonisch overleg met CdK Noord-Brabant Van de Donk

## Oktober 2010

- 15 Overleg met CdK Noord-Brabant Van de Donk
- 18 Vergadering Raumordnungskommission Leer, Nedersaksen
- 19 Commissie Deetman, rapport over krimp (Limburg)
- 21 Ontmoeting met Dr. Behr, Duitse ambassadeur Nederland
- 26 Kennismaking met Henne Schuwer, Ambassadeur te Brussel – opening kanselarij
- 28 EU-lunch, Stadsregio Arnhem/Nijmegen, speech

## November 2010

- 08/09 GM naar Nederlands Duitse conferentie
- 12 GROS Seminar samenwerking Z.O.-Drenthe met Duitse buurregio, Coevorden
- 18 Lunch Paleis Noordeinde t.g.v. ontvangst van Bondspresident Christian Wulff

## December 2010

- 01 Vlaams-Nederlands Deltaoverleg
- 02 Ontmoeting burgemeester van Groningen, dhr. Rehwinkel
- 02 Bestuurdersconferentie Krimp, als aanjager van discussie

## Bijlage 6 Governance

De term 'multilevel governance' verwijst naar de theorie over de positionering van hedendaagse overheden, die haar oorsprong heeft in studies over de Europese integratie.<sup>32</sup> De theorie tracht de nauwe verbinding tussen de binnenlandse en internationale gezagsniveaus te duiden. Ze omschrijft de verhouding tussen actoren die zich op verschillende territoriale niveaus bevinden, zowel in de publieke als in de private sector.<sup>33</sup>

Sommigen spreken in plaats van multilevel governance liever over 'network governance'.<sup>34</sup> Network governance gaat ervan uit dat 'politieke actoren het oplossen van problemen als de essentie van de politiek beschouwen, en dat de omgeving waarin het beleid wordt gemaakt, gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van goed georganiseerde sociale subsystemen. De 'staat' is verticaal en horizontaal uiteengevallen en zijn functie is veranderd van autoritaire heerser 'van bovenaf' in de rol van 'activator'. Besturen komt volgens de theorie neer op het samenbrengen van de relevante overheids- en sociale actoren en het organiseren van bondgenoten rondom specifieke thema's. In dit interactiemodel zijn overheden en een veelheid aan belangenorganisaties betrokken bij multilaterale onderhandelingen over de allocatie van specifieke functionele 'waarden'.<sup>35</sup>

Behalve een wetenschappelijke theorie wordt multilevel governance door partijen gezien als een nastrevenswaardig ideaal. Zo stelt het Comité van de Regio's van de Europese Unie dat *Governance is one of the main keys to the success of the process of European integration. Europe will be strong, its institutions legitimate, its policies effective, and its citizens feeling involved and engaged if its mode of governance guarantees cooperation between the different tiers over government, in order to implement the Community agenda and meet the global challenges.*<sup>36</sup>

---

32 Bijvoorbeeld: Hooghe, Liesbet en Gary Marks, *Multi-level governance and European Integration*, 2001.

33 Wikipedia over Multi-level governance: [http://nl.wikipedia.org/wiki/Multi-level\\_governance](http://nl.wikipedia.org/wiki/Multi-level_governance).

34 Namelijk Kohler-Koch en Eising (2000), volgens Kees van Kersbergen en Frans van Waarden in: "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy" in: *European Journal of Political Research* 43: 143-171, 2004, p. 150.

35 Ibidem (Vertaald vanuit het Engels).

36 Committee of the Regions, the Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance, 17 en 18 June 2009.

# Bijlage 7 Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## *Voorzitter:*

Prof. drs. J. Wallage

Oud-burgemeester van Groningen

## *Vice-voorzitter:*

De heer mr. dr. G.D. Dales

Oud-burgemeester van Leeuwarden

## *Leden:*

De heer drs. P. A. Lankhorst

Adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar

Hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC

Partner bij Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller

Hoogleraar veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg

Hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre

Manager KPMG Advisory NV

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort

Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

## *Waarnemend lid:*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma

Dijkgraaf van Delfland, voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

## *Secretaris:*

De heer dr. C.J.M. Breed





