

Maastricht University

Grenseffectenrapportage 2023

Samenvatting

Het *Institute for Transnational and Euregional cross-border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krip (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Europese integratie via betere regelgeving	3
1.2.	De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen	4
1.3.	De 'ITEM-methode'	5
2.	De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode	6
2.1.	Het proces van de effectenbeoordeling	6
2.2.	De methode toepassen	8
2.3.	De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2023.....	11
3.	De dossiers – in samenvatting.....	15
3.1.	Dossier 1: Euregionale Barometer: Brede Welvaart vanuit grensoverschrijdend perspectief	15
3.2.	Dossier 2: Transnationale infrastructurele projecten: ambities, sectoren, instrumenten en impact op grensregio's	19
3.3.	Dossier 3: Kinderzuschlag (DE)-Kindgebonden budget (NL): De grenswerker tussen wal en schip?.....	26
3.4.	Dossier 4: Toekomstbestendige acute zorg in Nederland: 360° grensoverschrijdend perspectieven	28
3.5.	Dossier 5: Grensoverschrijdende effectbeoordeling van openbaar vervoer in de Euregio Maas-Rijn (studentendossier)	32
3.6.	Dossier 6: Impact Internationalisering hoger onderwijs in balans.....	37
4.	Lijst van onderzoekers.....	40
4.1.	Annex – De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2022	41

1. Inleiding

Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM levert vanuit de wetenschap een bijdrage aan grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. Een van ITEM's kernactiviteiten is het analyseren van grenseffecten in de jaarlijkse Grenseffectenrapportages. Sinds de oprichting in 2015 heeft ITEM acht effectenbeoordelingen van regelgeving uitgevoerd. Deze rapportage is de nieuwste editie van de Grenseffectenrapportage.¹

1.1. Europese integratie via betere regelgeving

ITEM geeft met de Grenseffectenrapportage meer inzicht in Europese en nationale wets- en beleidsinitiatieven. ITEM's Grenseffectenrapportage is bedoeld als waardevol hulpmiddel voor beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau bij het nemen van beslissingen aangaande grensregio's. In het bijzonder helpen deze jaarlijkse effectenbeoordelingen bestaande of toekomstige grenseffecten te herkennen en dragen ze hiermee bij aan het politieke debat. Bovendien kunnen dankzij de onderzoeksresultaten van de afzonderlijke dossiers wetsvoorstellen tijdig worden aangepast terwijl ze nog in behandeling zijn.

De ITEM Grenseffectenrapportage heeft twee doelen: het herkennen van mogelijke negatieve of positieve effecten van geplande wets- of beleidsinitiatieven *ex ante* en het identificeren van negatieve of positieve grenseffecten van bestaande beleidslijnen of wetgeving (*ex post*, zie onder). Door deze doelen te realiseren, kan de rapportage een bijdrage leveren aan een betere *ex ante* en *ex post* evaluatie van wetgeving en beleid voor de lidstaten en regionale wetgevers. Bovendien kan de gebruikte methode in deze Grenseffectenrapportages van toegevoegde waarde zijn voor de Europese Commissie in het kader van de eigen *ex ante* effectenbeoordeling en voor de evaluatie van bestaande wetgeving. In de publicatie van het peer-reviewed European Journal of Law Reform gaan ITEM-onderzoekers verder in op de toepasbaarheid binnen Europees beleid.² In deze context beschouwde het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie de Grenseffectenrapportages van ITEM als 'good practice' in de publicatie 'Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU'.³ In diezelfde publicatie benadrukte de Commissie het belang van de identificatie van grenseffecten in wets- en beleidsprocessen en maakte ze een duidelijk actiepoint van de beoordeling van die grenseffecten.⁴ In de latere publicatie 'EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie' wordt dit nogmaals benadrukt, ook binnen de eigen kaders van de *Better Regulation* voorstellen.⁵ Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. In het Nederlandse Regeerakkoord 2021-2025 worden

¹ Alle ITEM Grenseffectenrapportages zijn te raadplegen via de ITEM website: <https://crossborderitem.eu/publicaties/>.

² Unfried, M., Mertens, P., Büttgen, N., & Schneider, H. (2022). Cross-Border Impact Assessment for the EU's border regions. *European Journal of Law Reform*, (1), 47-67. <https://doi.org/10.5553/EJLR/13872370202204001004>

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU, COM(2017) 534 final, p. 8.

⁴ Ibid.

⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie, COM(2021) 393 final.

de grensspecifieke effecten van beleid erkend en benoemd.⁶ Ook in de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023 worden in meerdere partijprogramma's grenseffecten benoemd. Verder wordt in het Duitse Koalitionsverdrag 2021 gesproken over juridische instrumenten ten behoeve van de grensregio.⁷ Tot slot heeft Vlaanderen ook de interesse uitgesproken in grenseffectentoetsing tijdens de Vlaams-Nederlandse top van januari 2023.⁸

1.2. De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen

Het idee is dat grenseffecten idealiter op zowel Europees, nationaal als regionaal niveau worden beoordeeld. Rekening houdend met het grote aantal grensregio's en de diversiteit van hun kenmerken kunnen de effecten op Europees en nationaal niveau slechts deels door middel van beoordelingen in kaart worden gebracht. Hierdoor ontstaat de behoefte aan aanvullende kleinschalige en bottom-up grenseffectenbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd door competente actoren in specifieke grensregio's. Deze uitgebreide grensspecifieke effectenbeoordelingen kunnen op hun beurt bijdragen aan nationale en Europese beoordelingen waarbij de grenseffecten van wetgeving en beleid worden geïdentificeerd.

Er bestaan op Europees en nationaal niveau verschillende instrumenten voor het beoordelen van grenseffecten. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn de effectenbeoordeling van de Europese Commissie, de *ESPON Territorial Impact Assessment* en de *Impact Assessment Toolkit for cross-border cooperation* van het *Euro-Instituut* en het *Centre for Cross Border Studies*. Elk van deze initiatieven heeft een andere focus en doelstelling. ITEM's Grenseffectenrapportage vormt een aanvulling op deze bestaande beoordelingen. Deze complementariteit van ITEM's rapportage bestaat voornamelijk uit de specifieke focus op een bepaalde grensregio.

Het uitvoeren van uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen kan lastig zijn op Europees en zelfs op nationaal niveau door de grote verschillen die bestaan tussen Europese grensregio's. Een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie uit 2016 legt de nadruk op de behoeften van grensregio's in het licht van hun specifieke kenmerken en laat zien in hoeverre grensregio's van elkaar verschillen.⁹ De bestaande verschillen tussen grensregio's bemoeilijken het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen op Europees niveau. Tegelijkertijd levert het voorstel om uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen op nationaal niveau te laten uitvoeren door vakministeries ook problemen op, omdat de diversiteit van grensregio's ook op nationaal niveau groot kan zijn. Duitsland heeft bijvoorbeeld negen buurlanden waardoor er talrijke grensgebieden bestaan.

Ondanks deze uitdagingen wordt er op Europees en nationaal niveau genoeg actie ondernomen om ze aan te pakken. ITEM-onderzoekers zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectenbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. ITEM-onderzoekers hebben de methode ook gepubliceerd in het

⁶ Regeerakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. Zie ook ITEM Reflectie Regeerakkoord: *Weinig concrete voornemens voor de Grensoverschrijdende Samenwerking maar wel belangrijke randvoorwaarde*, https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_reflectie_regeerakkoord_en_koalitionsverdrag_2021.pdf

⁷ Koalitionsverdrag 2021 'Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit'

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/diplomatieke-verklaringen/2023/01/31/slotverklaring-nederlands-vlaamse-regeringstop-2023-door-grenzen-heen-verbonden>

⁹ SWECO et al., *Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE160AT044) Final Report 2016*, Europese Commissie.

handboek 'Territorial Impact Assessment'.¹⁰ Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land kijken, helpt ITEM de regering na te gaan hoe haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten kunnen worden verbeterd. Sinds 2021 is de beoordeling van grenseffecten een verplicht onderdeel van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat sinds 2023 omgezet is naar het Beleidskompas.¹¹ In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ITEM een "Leidraad grenseffecten" ontwikkeld en is ITEM actief in het houden van workshops met overheidsfunctionarissen om de methodologie en praktische aspecten van een grensoverschrijdende effectenbeoordeling te bespreken. Daarbij is ITEM ook verantwoordelijk voor de jaarlijkse monitoring van grenseffectentoetsing door de verschillende vakdepartementen en de uiteindelijke evaluatie van de toepassing van de grenseffectentoets.

Samen met partners van het TEIN-netwerk voor grensoverschrijdende organisaties bespreekt ITEM de mogelijkheden om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden.¹² Om dit idee verder uit te dragen, omvatte de Grenseffectenrapportage van 2020 voor het eerst een gezamenlijk onderzoek van ITEM en TEIN naar grenseffecten in verschillende grensoverschrijdende regio's in Europa. Ook in de editie van 2021 is productief samengewerkt. Samen met het Euro-Instituut en Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) was ITEM in het najaar van 2022 betrokken in een onderzoeksproject voor de Duitse Auswärtiges Amt. In het project wordt naar een passende grenseffectenbeoordeling gezocht in het kader van de Frans-Duitse samenwerking, meer specifiek artikel 14 van het Verdrag van Aken.¹³ In de zitting van 23 oktober 2023 heeft de Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) besloten aan dit rapport gevolg te geven door de oprichting van een speciale werkgroep voor grenseffectentoetsing.¹⁴

1.3. De 'ITEM-methode'

Vaak is de scheidslijn tussen *ex ante* en *ex post* heel onduidelijk, omdat de effecten van wetgeving die jaren geleden in werking is getreden in de praktijk als gevolg van overgangperiodes of administratieve vertragingen vaak pas na lange tijd aan het licht komen. Op het gebied van socialezekerheids- en belastingwetgeving gaat de beoordeling van de effecten van nieuwe wetgeving bovendien hand in

¹⁰ Unfried, M., Kortese, L., & Bollen-Vandenboorn, A. H. H. (2020). The bottom-up approach: Experiences with the impact assessment of EU and national legislation in the German, Dutch and Belgian cross-border regions. In E. Medeiros (Ed.), *Territorial Impact Assessment, Advances in Spatial Science* (pp. 103-121). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54502-4_6

¹¹ De leidraad is te vinden op de officiële site van de Nederlandse overheid, te weten het IAK – Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (zie bijlage): <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/grenseffecten>.

¹² Het Transfrontier Euro-Instituut Network (TEIN), dat is opgericht in 2010, bestaat uit vijftien partners uit negen Europese grensregio's. Uniek aan dit netwerk is dat het universiteiten, onderzoeksinstituten en trainingscentra omvat die zich bezighouden met de praktische invulling van grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Zie <http://www.transfrontier.eu/>. In oktober 2019 en oktober 2020 werden er twee TEIN-workshops georganiseerd omtrent grenseffectenbeoordelingen.

¹³ ITEM, MOT & Euro-Instituut (2022) *Konzeptstudie zur Analyse der Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2595406/0bf8fbb3dae396fe69a38e38190aa145/230504-studie-deu-data.pdf>

¹⁴ <https://agz-cct.diplo.de/agz-cct-de/aktuelles/-/2628210>

hand met de beoordeling van de effecten van bestaand beleid en wetgeving. Bovendien is het bij sommige beleidsmaatregelen en wetgeving lastig om een volwaardige beleidsevaluatie te doen omdat er onvoldoende grensoverschrijdende gegevens beschikbaar zijn. Door dit gebrek aan gegevens is er bij ex-post onderzoek vaak eerder sprake van een beoordeling dan van een grondige evaluatie.

In dat opzicht houdt ITEM zich aan het algemene onderscheid tussen een effectenbeoordeling en een beleidsevaluatie zoals beschreven door de OESO.¹⁵ Dit impliceert dat een effectenbeoordeling is gericht op de verwachte effecten van de interventie (wat de effecten zouden kunnen zijn), terwijl er bij een evaluatie breder wordt gekeken, onder andere naar de geschiktheid van de opzet van de interventie, de kosten en efficiëntie van de interventie, de onbedoelde effecten en de manier waarop de ervaring van deze interventie kan worden gebruikt om de opzet van toekomstige interventies verbeteren (ibid.). Dat houdt in dat als er bij de ITEM Grenseffectenrapportage wetgeving ex-post wordt beoordeeld, die beoordeling vaak wordt beperkt tot de bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving.

ITEM's jaarlijkse Grenseffectenrapportage wil tegemoetkomen aan de bestaande behoefte aan uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen door grenseffecten voor tal van thema's te evalueren. Dit document bevat een overzicht van de resultaten van de ITEM Grenseffectenrapportage 2023. De beoordeling bestaat uit zes dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Dit jaar leggen twee dossiers een nadruk op ex-ante analyses waarin de effecten worden onderzocht van voorgestelde wetten en beleidslijnen (Internationalisering in balans, concentratie van zorg & toekomstbestendige acute zorg). Daarbij worden ex-post analyses van het huidige wetgevend kader meegenomen. Het studentendossier (openbaar vervoer) is een ex-post analyse van verschillende beleidsmatige factoren die van invloed zijn op het grensoverschrijdend openbaar vervoer in de Euregio Maas-Rijn. Eén dossier (transnationale infrastructuurprojecten) kent een thematische insteek, waarbij huidige discussies en de grensoverschrijdende dimensie worden geanalyseerd. Het laatste dossier vormt een opiniestuk, ter verkenning van de perceptie van de grensbewoner over de 'grens'. Het dossier over Brede Welvaart verkent de grensoverschrijdende dimensie van welzijn en duurzame ontwikkeling in een grensregio en draagt bij aan een beter begrip van onder andere de Sustainable Development Goals in een grensoverschrijdende regio. Daarbij kunnen zowel ex-post als ex-ante implicaties worden geformuleerd.

2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode

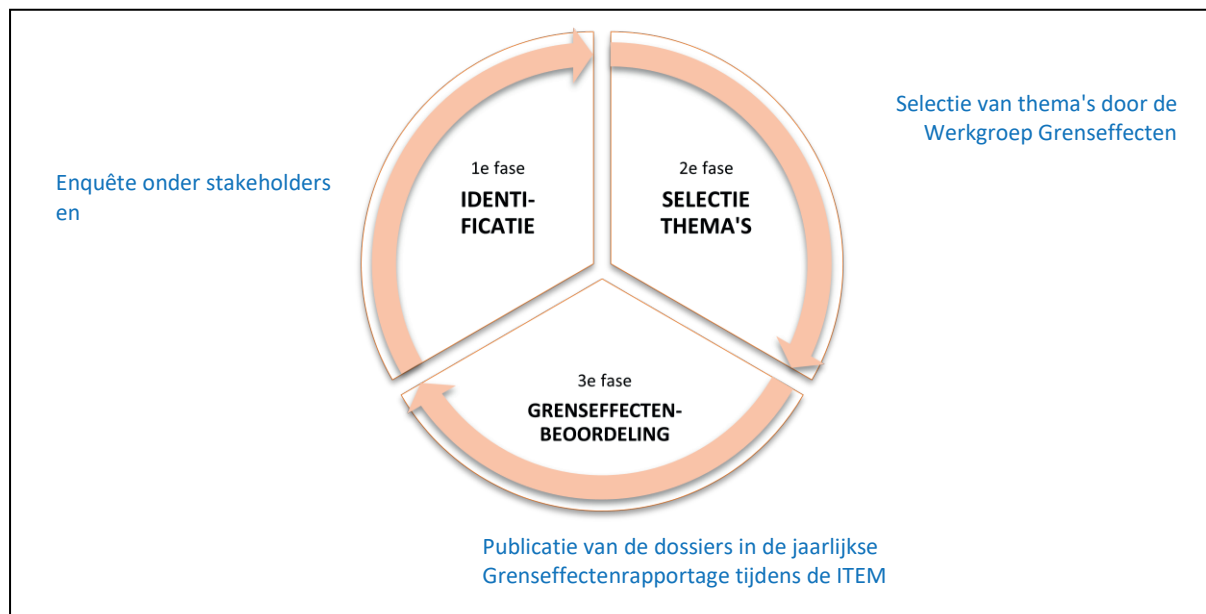
2.1. Het proces van de effectenbeoordeling

Ondanks de verschillende thema's passen de onderzoekers van de Grenseffectenrapportage allemaal de methode toe die is ontwikkeld door ITEM. Het onderzoek voor de effectenbeoordeling bestaat uit drie fases (zie figuur 1 hieronder). In de eerste fase worden de thema's vastgesteld die in de effectenbeoordeling van dat jaar moeten worden opgenomen. Dit wordt gedaan met behulp van een

¹⁵ OESO (2014) *What is impact assessment?* Werkdocument gebaseerd op het OESO-directoraat Wetenschap, Technologie en Innovatie (2014), "Assessing the Impact of State Interventions in Research – Techniques, Issues and Solutions", niet-gepubliceerd manuscript, at 1. Ontleend aan: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf>. Zie ook: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

enquête waarmee stakeholders en andere belanghebbenden ITEM kunnen informeren over wetgeving en beleid met mogelijke grenseffecten. Behalve via deze enquête worden thema's onder andere ook vastgesteld aan de hand van ITEM's kernactiviteiten in de ITEM-jaarcyclus met betrekking tot het uitvoeren van onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens de tweede fase beoordeelt de Werkgroep Grenseffecten de voorgestelde thema's. Tijdens deze beoordelingsfase richt de werkgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties) zich op de actualiteit van het probleem, de relatie tot ITEM's onderzoeksfocus, het aantal ingediende verzoeken en de frequentie van het probleem. Als de thema's zijn vastgesteld, beginnen de onderzoekers aan de derde fase: de start van hun onderzoek. Dit onderzoek wordt opgenomen in afzonderlijke dossiers die samen de ITEM Grenseffectenrapportage van dat jaar vormen.

Afbeelding 1: cyclus van de ITEM Grenseffectenrapportage



2.2. De methode toepassen

Het onderzoek afbakenen: wat is een grensregio?

Onderzoekers die meewerken aan de Grenseffectenrapportage gebruiken dezelfde methode die is ontwikkeld door ITEM. Bij deze methode wordt begonnen met de definitie van de grensregio. Zoals hierboven vermeld, wil ITEM het bestaande gebrek aan grensspecifiekere effectenbeoordelingen aanvullen. De grenzen die het onderwerp van analyse van de ITEM Grenseffectenrapportage vormen, zijn de grensoverschrijdende gebieden rond de grenzen van Nederland, België en Duitsland. Hierbij gaat het om een brede definitie met betrekking tot de gehele effectenbeoordeling. Verschillende thema's kunnen een verschillende definitie van de grensregio vereisen. Daarom wordt deze definitie in de afzonderlijke dossiers van deze rapportage per gekozen thema nog verder uitgewerkt. De achterliggende gedachte bij deze definiëring van de grensregio op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale implementatie van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.

Verder is het belangrijk te benadrukken dat ITEM streeft naar het behouden van een echt grensoverschrijdend perspectief met betrekking tot de grensregio (in tegenstelling tot een nationaal perspectief). De keuze voor een dergelijk perspectief is bewust, omdat hiermee wordt voorkomen dat de focus op het nationale perspectief wordt gelegd. Met deze keuze willen we voorkomen dat er sprake is van partijdigheid waarbij de voorkeur uitgaat naar het perspectief van een bepaald land op een bepaald thema in plaats van een echt grensoverschrijdend perspectief te vertegenwoordigen. De ITEM Grenseffectenrapportage probeert dit perspectief zo goed mogelijk te vertegenwoordigen door niet alleen het grensgebied Nederland, België en Duitsland als uitgangspunt te nemen, maar met name de grensoverschrijdende Euregio's binnen dat gebied.

Afbeelding 2: Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden BE/NL/DE/LU



In het licht van het succes van deze methode wil ITEM de toepassing van de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen verder uitbreiden. Een van de ambities is om de methode ook in andere grensregio's in Europa toe te passen en zo de complementaire rol met betrekking tot effectenbeoordelingen van regelgeving op EU-niveau te verbeteren. Terwijl wordt gepoogd om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden middels Grenseffectendossiers, werkt ITEM ook actief samen met partners voor grenseffectenbeoordelingen in andere grensregio's. Zo liep in het najaar van 2022 een gezamenlijk project tussen ITEM, Euro-Instituut en MOT naar een grenseffectentoets in de Frans-Duitse samenwerking. Deze gezamenlijke onderzoeken zijn een unieke kans om de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen van ITEM in nauwe samenwerking met onze partners die ook zijn gespecialiseerd in grensoverschrijdend onderzoek, ook in andere delen van Europa toe te passen en te testen. Zo wisselt ITEM ook regelmatig met Vlaamse partners ervaringen over grenseffectentoetsing uit.

Een andere manier om meer regio's bij de grensbeoordeling te betrekken is de samenwerking van ITEM met het Comité van de Regio's. Het Cvdr heeft een Reghub-netwerk opgezet. De bedoeling is een groep regio's bijeen te brengen die bereid zijn EU-wetgeving en -beleid te evalueren en de gevolgen voor het regionaal beleid te beoordelen. In samenwerking met het Reghub-secretariaat draagt ITEM bij aan de ontwikkeling van een Reghub-vragenlijst, waarin het specifieke vragen formuleert met betrekking tot grenseffecten.

Verder zet ITEM actief in op disseminatie van de opgebouwde ervaring en methodiek. Tijdens de Europese week van regio's en steden 2023 hebben ITEM en het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie een workshop over dit onderwerp georganiseerd. Ook tijdens de workshop van TEIN is de grenseffectenmethodiek gepresenteerd.

De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren vaststellen

Grenseffecten zijn er in vele vormen. De ITEM Grenseffectenrapportage is gericht op drie overkoepelende thema's waarvoor grenseffecten worden geanalyseerd:

- **Europese integratie:** de grenseffecten van bepaalde wetgeving en beleidslijnen vanuit het perspectief van burgers, verenigingen en ondernemingen gerelateerd aan de doelstellingen en principes van de Europese integratie (d.w.z. vrijheden, burgerschap, non-discriminatie);
- **Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling:** de grenseffecten van wetgeving en beleid op de ontwikkeling van de economie in de grensregio;
- **Euregionale cohesie:** de grenseffecten van wetgeving en beleid op cohesie en grensoverschrijdende governance-structuren in grensregio's (bijv. samenwerking met overheden, burgers, ondernemers etc.).

Het eerste thema betreft de mogelijke effecten van wetgeving op burgers die in grensregio's wonen en werken. Dossiers die zijn gericht op Europese Integratie gaan in op kwesties zoals in hoeverre bepaalde wets- of beleidsmaatregelen de principes van non-discriminatie en vrij verkeer schenden of

bevorderen. Het dossier over *Kinderzuschlag* en *kindgebonden budget* voor grensarbeiders is een dergelijk voorbeeld, waarbij de regelingen tegen de beginselen van Europees recht worden gehouden. Een dergelijke toetsing wordt ook voor het wetsvoorstel internationalisering in balans gedaan.

Onderzoekers die zich richten op de Sociaaleconomische/Duurzame Ontwikkeling van bepaalde maatregelen hebben een andere invalshoek. Hun onderzoek is gericht op kwesties met betrekking tot het functioneren van de grensoverschrijdende en euregionale economie en samenleving. Dit staat ook centraal in het dossier over Brede Welvaart vanuit grensoverschrijdend perspectief, nu in dit dossier de metingen van SDGs in grensregio's bestudeerd worden en hoe hier middels beleid beter aan bijgedragen kan worden. Ook de dossiers over grensoverschrijdend openbaar vervoer, internationalisering in balans, toekomstbestendige acute zorg en het dossier over infrastructuurprojecten reflecteren op de impact van de regionale ontwikkeling.

Tot slot kunnen onderzoekers zich ook afvragen welke grenseffecten een bepaalde maatregel heeft voor Euregionale Cohesie, d.w.z. samenwerking tussen instellingen, ondernemingen, relaties en de mindset van burgers ten aanzien van grensoverschrijdende activiteiten. Deze aspecten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de relaties tussen de totstandkoming en governance van Euregio's. In het dossier over toekomstbestendige acute zorg worden de effecten op de samenwerking tussen ziekenhuizen bijvoorbeeld beoordeeld. In het dossier over infrastructuurprojecten worden de spanningen tussen het grensoverstijgend en grensoverschrijdend niveau uiteengezet en in hoeverre samenwerkingen tot een win-win scenario kunnen leiden.

Tabel 1: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

Onderzoeksthema's	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	Europese integratie, Europees burgerschap, non-discriminatie	Geen grenscontroles, open arbeidsmarkt, makkelijkere erkenning diploma's, adequate afstemming sociale zekerheden, belastingen	Hoeveelheid grenscontroles, grenspendel, duur en kosten erkenning diploma's, toegang huizenmarkt etc.
Sociaaleconomische /duurzame ontwikkeling	Regionale concurrentiekracht, duurzame ontwikkeling grensregio's	Grensoverschrijdende initiatieven vestiging bedrijven, euregionale arbeidsmarktstrategie, grensoverschrijdende ruimtelijke ordening	Euregionaal: bbp, werkloosheid, kwaliteit grensoverschrijdende cluster, milieuvervuiling (emissies), armoede
Euregionale cohesie	Grensoverschrijdende samenwerking/'Good Governance', euregionale cohesie	Functioneren van grensoverschrijdende diensten, samenwerking organisaties, afstemmingsprocedures, verenigingen	De hoeveelheid grensoverschrijdende instellingen, de kwaliteit van samenwerking (in vergelijking met het verleden) de ontwikkeling van euregionale governance-structuren, hoeveelheid en kwaliteit grensoverschrijdende projecten

Dossiers kunnen gericht zijn op een van of al deze thema's, afhankelijk van de relevantie van het thema voor hun onderwerp, de omvang van hun onderzoek en de beschikbaarheid van vereiste gegevens. Het onderzoek voor de Grenseffectenrapportage 2023 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens, focusgroepen, interviews en achtergrondgesprekken.

Na het kiezen van de onderzoeksthema's met betrekking tot hun dossier identificeren onderzoekers de principes die relevant zijn voor hun dossier. Deze principes vormen vervolgens de basis voor het definiëren van benchmarkcriteria (d.w.z. hoe de ideale situatie eruitziet) en uiteindelijk indicatoren waarmee getoetst kan worden of wetgeving of andere regels best practices mogelijk maken dan wel belemmeren. Tabel 1 hierboven geeft voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren voor de drie onderzoeksthema's van de ITEM Grenseffectenrapportage.

De thema's hebben geen specifieke ranking. De volgorde is afhankelijk van de aard van het onderwerp en van in hoeverre het vanuit alle drie de perspectieven te benaderen is. Een gebrek aan gegevens of nuttige kwalitatieve gevolgtrekkingen kan ertoe leiden dat een thema niet wordt besproken. De individuele onderzoekers kunnen dit zelf bepalen, evenals in welke mate ze elk thema behandelen in hun dossier.

2.3. De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2023

De enquête voor de effectenbeoordeling van dit jaar is tussen februari 2023 en maart 2023 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving talrijke schriftelijke reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast kunnen er ook onderwerpen aan het voetlicht komen in de context van de dagelijkse activiteiten van ITEM onder de ITEM-jaarcyclus. Een andere manier om thema's vast te stellen is het door ITEM laten uitvoeren van een quickscan van beleidsinitiatieven of -programma's (zoals het regeerakkoord 2021). Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werd de uiteindelijke selectie van de dossiers gemaakt op basis van het advies van de Werkgroep Grenseffecten.

De huidige onderzoeksdossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de onderzoeksonderwerpen van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2023.

Tabel 2: Abstracts van de ITEM Grenseffectenrapportage 2023

Nr.	Thema	Toelichting
Dossiers		
1.	Euregionale Barometer: Brede Welvaart vanuit grensoverschrijdend perspectief	<p>Wereldwijd neemt de aandacht voor de gedachte van het meten en bevorderen van welvaart in de brede zin toe, zoals onder de Sustainable Development Goals en in Nederland onder 'Brede Welvaart'. In Nederland is het een populair begrip geworden op zowel Rijksniveau als in provinciale en lokale bestuursakkoorden. Het omvat alles wat mensen van waarde vinden. Naast materiële welvaart (o.a. bruto binnenlands product) gaat het ook om immateriële welvaart (welzijn) zoals de leefomgeving, sociale cohesie, gezondheid en veiligheid. In Nederland wordt Brede Welvaart gemeten door verschillende monitoren en kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren. Net als o.a. de EU Regional Competiveness Index en OECD Regional Wellbeing Index. Voor alle bestaande indexen en brede welvaartsbenaderingen geldt dat dit deze weliswaar ook op regionaal beschikbaar zijn, maar niet grensoverschrijdend zijn. Daarmee wordt geen rekening gehouden met de grensoverschrijdende regio's, hetgeen over de grens bestaat en welke interacties grensoverschrijdend bestaan. Bijvoorbeeld, hoe kan het thema wonen (o.a. afstand tot basisschool en afstand tot café) betrouwbaar worden gemeten als inwoners de grens over gaan voor deze activiteiten?</p> <p>In dit dossier worden de indicatoren van de Brede Welvaart in Nederland vanuit grensoverschrijdend perspectief tegen het licht gehouden. Dit dossier vormt een follow-up op het dossier Euregionale perceptie van 2022 en de opmaat naar de creatie van een Euregionale Barometer, waarbij ITEM situatie in de grensoverschrijdende regio's meer inzichtelijk en meetbaar maakt.</p>
2.	Transnationale infrastructurele projecten: ambities, sectoren, instrumenten en impact op grensregio's	<p>Er zijn momenteel indrukwekkende plannen voor grensoverschrijdende infrastructuurprojecten die de grenzen van NL/BE/DE overschrijden. In het geval van waterstofinfrastructuur, waterwegen, spoorweginfrastructuur is er het inzicht dat dit soort infrastructuur vanwege de ambities op het gebied van klimaatverandering en wettelijke verplichtingen op vrij korte termijn moet worden gerealiseerd. Of, zoals in het geval van de Einstein-telescoop in de Euregio Maas-Rijn, moeten beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening, vergunningen en subsidieverlening over de grens heen worden</p>

		<p>gesynchroniseerd om schadelijke vertragingen en tekortkomingen te voorkomen.</p> <p>In dit grenseffectendossier zullen de verschillende projecten en ambities onderzocht worden en is de centrale vraag gericht op het blootleggen van de ontbrekende schakel: hebben we de juiste instrumenten om dit soort grensoverschrijdende uitdagingen aan te pakken? En weten we welke partner over de juiste grensoverschrijdende competenties beschikt? Zijn er bepaalde obstakels die als gemeenschappelijk probleem voor de genoemde infrastructuurprojecten kunnen worden gedetecteerd? En wat zijn innovatieve instrumenten om grote grensoverschrijdende infrastructuurprojecten te vergemakkelijken en te versnellen?</p>
3.	Kinderzuschlag (DE)-Kindgebonden budget (NL): De grenswerker tussen wal en schip?	<p>Kinderzuschlag is een aanvulling op de kinderbijslag in Duitsland. Deze is bedoeld voor gezinnen met een laag inkomen. Sinds vorig jaar moet de aanvrager wel in Duitsland wonen om de toeslag te ontvangen. In Nederland heet de inkomensafhankelijke toeslag het kindgebonden budget. Het recht op deze toeslag is gekoppeld aan het recht op kinderbijslag. In een situatie waarin bijvoorbeeld een (alleenstaande) ouder in Nederland woont en in Duitsland werkt, kan het zijn dat hij voor geen van beide toeslagen in aanmerking komt. Vooral voor mensen met lagere inkomens heeft dit grote gevolgen. Is deze situatie in overeenstemming met het Europese recht en interpreteren beide landen de regelgeving in grensoverschrijdende situaties op de juiste wijze?</p> <p>Waarom wordt de kinderschlag niet geëxporteerd zoals vóór 2022? Men kan zich ook afvragen of de beperking van het kindgebonden budget tot het recht op Nederlandse kinderbijslag op grond van het EU-recht wel gerechtvaardigd is.</p>
4.	Toekomstbestendige acute zorg in Nederland: 360° grensoverschrijdend perspectieven	<p>De Nederlandse minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ernst Kuipers) heeft voorgesteld om de acute zorg te concentreren als reactie op de stijgende vraag naar spoedeisende zorg en de personeelstekorten in Nederland. Er is echter bezorgdheid geuit over het effect van dit voorstel op de nabijheid en kwaliteit van de zorg in grensregio's, waar patiënten al lange afstanden moeten afleggen naar zorgdiensten. Hoewel het voorstel het belang van betere regionale samenwerking bij de zorgverlening en de verdeling van patiënten benadrukt, roept het de vraag op of er voldoende aandacht wordt besteed aan</p>

		de gevolgen en mogelijkheden van euregionale en grensoverschrijdende samenwerking.
5.	Openbaar vervoer in de Euregio Maas-Rijn (studentendossier)	Hoe kan het grensoverschrijdend vervoer tussen Nederland, België en Duitsland worden verbeterd? Grensoverschrijdend openbaar vervoer is een cruciaal onderdeel van de Euregionale mobiliteit. De vraag hoe grensoverschrijdend openbaar vervoer wordt beïnvloed door nationale wetgeving of beleid en wat er gedaan kan worden om het te verbeteren, staat centraal in dit project. Adequaat openbaar vervoer is een belangrijke factor in het verlagen van de uitstoot in heel Europa, verschillende studies hebben de beperkingen of ontbrekende schakels in de grensoverschrijdende mobiliteit aangetoond. Binnen het PREMIUM project heeft een multidisciplinair studententeam een grenseffectenrapportage uitgevoerd naar de stand van zaken van (duurzaam) grensoverschrijdend openbaar vervoer.
6.	Impact Internationalisering hoger onderwijs in balans	Eind 2022 heeft de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen waarbij de regering is opgedragen acties te ondernemen met betrekking tot de internalisering van het hoger onderwijs. Op 21 april 2023 heeft de minister een brief gedeeld met daarin de beleidsvoornemens om de instroom van internationale studenten bij hoger onderwijsinstellingen te beperken. Een van de maatregelen is de Wet internationalisering in balans. Het voorstel kent maatregelen op het gebied van taal, numerus fixus en richting. Voor grensregio's rijst de vraag wat de effecten zijn van eerder genoemd beleid met betrekking tot het beperken van de instroom van internationale studenten.

3. De dossiers – in samenvatting

3.1. Dossier 1: Euregionale Barometer: Brede Welvaart vanuit grensoverschrijdend perspectief

Gezamenlijk onderzoek met het sociaal-economisch kenniscentrum NEIMED

Dr. Inge Hooijen (NEIMED)

Pim Mertens (ITEM)

Inleiding

Wereldwijd neemt de aandacht voor de gedachte van het meten en bevorderen van welvaart op regionaal en nationaal niveau in de brede zin toe. In de loop der jaren is Brede Welvaart in Nederland een belangrijk begrip geworden op zowel Rijksniveau als in het provinciale en lokale niveau. In meerdere provincies wordt in de partijprogramma's expliciet verwezen naar het sturen op brede welvaart, zo bleek uit de ITEM reflectie.¹⁶ Inderdaad, ook in de provinciale coalitieakkoorden heeft brede welvaart, en meer specifiek brede welvaart in en voor de regio een centrale plek.¹⁷ Regionale brede welvaart staat ook centraal in het adviesrapport 'Elke regio telt' van drie adviesraden, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar bestuur (ROB). De adviesraden constateren in deze publicatie dat er aanzienlijke regionale verschillen bestaan en bevelen aan om te investeren in regionale brede welvaart. Met name grensregio's komen er bijzonder slecht van af. "Het ontbreekt aan gerichte investeringen in structurele oplossingen voor specifieke knelpunten die bewoners van grensregio's op achterstand plaatsen."¹⁸ Er wordt dan ook een oproep gedaan voor meer aandacht voor de grensspecifieke kenmerken en de kansen over de grens. In de Kabinetsreactie op het adviesrapport wordt dit eveneens beaamd: *"Zo is het van belang om in het geval van regio's aan de grens rekening te houden met de ligging en de kansen en opgaven die deze grensligging met zich mee kan brengen. Wie vanuit de lucht naar onze grensregio's kijkt, ziet een aaneengesloten gebied vol dorpen en steden, kantoren en bedrijven en een fijnmazige infrastructuur vol wegen, spoorlijnen en paden. Mensen reizen heen en weer om te werken, te studeren of een dagje uit te gaan. De grens zelf zien we niet vanuit de lucht. Maar zij is er wel."*¹⁹

Voor grensregio's is het van belang dat ook wordt gestuurd op de grensoverschrijdende kansen en om de grensregio niet alleen vanuit het nationale perspectief maar ook vanuit het grensoverschrijdende perspectief te benaderen: dat wil zeggen in plaats van een grensregio, de *grensoverschrijdende regio*. Dit dossier richt zich op het grensoverschrijdend perspectief van de Brede Welvaart in grensregio's. De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op een literatuurstudie en interviews met 10 deelnemers (onderzoekers en beleidsmedewerkers) aan een online (groep)interview, alsook

¹⁶ ITEM Reflectie: Provinciale Statenverkiezingen vanuit Grensoverschrijdend Perspectief.

¹⁷ ITEM Reflectie: Coalitieakkoorden in de grensprovincies.

¹⁸ Rli, RVS & ROB, 2023, p. 48.

¹⁹ Minister Bruins Slot (BZK), Kamerbrief met kabinetsreactie op adviesrapport Elke regio telt!, 12 juli 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/12/kabinetsreactie-op-het-adviesrapport-elke-regio-telt>, p. 4.

gebaseerd op kwalitatieve data van 16 deelnemers aan een workshop “Sturen op Impact: Brede Welvaart in grensregio’s” welke gehouden is tijdens de Tweedaagse conferentie van het Nationaal Netwerk Brede Welvaart, 27 en 28 september 2023.

Brede Welvaart

Eind 2015 heeft de Verenigde Naties (VN) de Sustainable Development Goals (SDGs) vastgesteld.²⁰ De SDGs beslaan 17 doelstellingen met thema’s van armoedebestrijding tot duurzame consumptie en productie, en van gezondheid tot de leefomgeving. De VN-lidstaten hebben zich tot deze doelstellingen gecommitteerd, waarbij vrijwillig periodiek over de nationale implementatie door de lidstaten wordt gerapporteerd. Zo rapporteren de buurlanden Nederland, Duitsland en België allen periodiek over de ontwikkeling binnen de SDGs. In Nederland liep eveneens reeds de ontwikkeling richting het concept van ‘Brede Welvaart’.²¹ Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden.²² Naast materiële welvaart (o.a. bruto binnenlands product) gaat het ook om immateriële welvaart (welzijn) zoals de leefomgeving, sociale cohesie, gezondheid en veiligheid. In Nederland wordt Brede Welvaart gemeten door verschillende monitoren, gebaseerd op diverse indicatoren en verdeeld over verschillende domeinen. Daarbij ziet het op objectieve en subjectieve aspecten, maar ook om verschillende dimensies: in tijd (‘nu’ versus ‘later’) en in ruimte (‘hier’ versus ‘elders’).²³ De dimensies zijn internationaal, in samenwerking met UNECE, Eurostat en OECD, vastgesteld in een statistisch raamwerk: *CES Recommendations for measuring sustainable development*.²⁴ Sinds 2019 monitort het CBS de Brede welvaart in combinatie met de SDGs. Hiertoe is een gestructureerde set van indicatoren ontwikkeld door het CBS, gebaseerd op bovenstaand raamwerk.²⁵ Deze data is ook regionaal vertaald en beschikbaar door de Regionale Monitor Brede welvaart van het CBS.²⁶ De data is objectief en subjectief van aard. Op basis van de Regionale Monitor Brede Welvaart wordt jaarlijks een reactie gegeven door het kabinet. Ook Regio Deals worden in samenhang hiermee bekeken. Echter, de Regionale Monitor Brede Welvaart is momenteel in meting en beoordeling nog tot de administratieve landsgrenzen begrenst. Dit hoeft overigens niet per definitie het geval te zijn voor de subjectieve data. Zo kan men in de indicatoren over de tevredenheid met het leven of met de woonomgeving ook de aspecten die over de landsgrens liggen meenemen. Objectieve indicatoren als natuurgebied per inwoner, afstand tot cafés e.d. en tot sportterrein zijn momenteel niet grensoverschrijdend.

Voor regionale brede welvaart en het sturen hierop is het echter van belang om de regio in samenhang te bekijken. Dat wil zeggen dat er sprake kan zijn van interregionale relaties en effecten.²⁷ Zo kan de aanwezigheid van een bepaalde voorziening, zoals een theater of ziekenhuis, in een nabijgelegen gemeente de brede welvaart van inwoners van een andere gemeente beïnvloeden. Eveneens kunnen beleidsmaatregelen in de ene gemeente de brede welvaart in de andere gemeente beïnvloeden. Voor effectief beleid dient dan ook een adequaat beeld te bestaan van de regio en de interregionale

²⁰ VN, 2015.

²¹ PBL, SCP & CPB, 2017.

²² Maas & Lucas, 2017, p. 9.

²³ Ibid, Horlings & Smits, 2019, p. 13.

²⁴ UNECE, 2014.

²⁵ CBS, 2021 & 2022.

²⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart>

²⁷ Thissen & Content, 2022.

interacties die bestaan. Dit verschilt per thematiek en ook per regio. Zo is de schaalomvang van 'de regio' voor iemand verschillend als het gaat om werk (woon-werkverkeer) dan om een bezoek aan een café of theater.

Evaluatie onderzoeksthema's: Brede welvaart in een grensoverschrijdende regio

Brede welvaart vormt dus een raamwerk, bestaande uit aspecten die belangrijk zijn voor het welzijn van mensen, zowel in het 'hier en nu' als 'elders' en 'later'. Het formuleren van beleid dat brede welvaart moet bevorderen, gaat in wezen om het maken van afwegingen binnen dit raamwerk.²⁸ Bijzonder relevant vanuit grensoverschrijdend perspectief is ook de dimensie 'elders', dat wil zeggen hoe beleid in een regio invloed kan hebben op de buurregio. Dit interregionale effect is niet alleen binnen de landsgrenzen, maar ook grensoverschrijdend. Voorbeelden van dergelijke grenseffecten zijn in voorgaande Grenseffectenrapportages te vinden.

Er bestaat echter momenteel nog onvoldoende een compleet beeld van de grensoverschrijdende regio en de interacties die grensoverschrijdend bestaan. Huidige objectieve indicatoren zoals de zogenoemde nabijheidsindicatoren houden geen rekening met wat over de grens aanwezig is. Een snelle winst voor de Nederlandse grensregio's is derhalve om deze faciliteiten over de grens wel mee te nemen in de Regionale Brede Welvaartindicatoren. Daarmee kunnen ook tussen grensregio's voorname verschillen bestaan, afhankelijk van de bereikbaarheid en aanwezigheid van faciliteiten over de grens. Aanwezigheid van faciliteiten over de grens hoeft echter nog niet per definitie de brede welvaart daadwerkelijk te vergroten. Een aanvullend niveau van complexiteit betreft namelijk de vraag in hoeverre ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze grensoverschrijdende faciliteiten. Dit wordt beïnvloed door verschillende factoren, die ook met de grens zelf te maken kunnen hebben. Taal, cultuur, wetgevingsverschillen en bereikbaarheid met het OV kunnen bijvoorbeeld factoren van belang zijn die invloed hebben of inwoners wel of niet daadwerkelijk de grens over gaan voor bepaalde faciliteiten of werk. Het is derhalve van belang om niet alleen te komen tot deze **grensoverschrijdende data**, maar ook de **grensoverschrijdende interacties** beter te begrijpen. Het is cruciaal om te onderzoeken hoe de brede welvaart wordt beïnvloed door specifieke geografische locaties en om vast te stellen welke thema's grensoverschrijdend moeten worden aangepakt. Begrip voor wat zich over de grens afspeelt is niet alleen van belang, maar ook hoe gemakkelijk mensen er toegang toe hebben, wat vaak wordt beïnvloed door regelgevingsverschillen. Aanzienlijke verschillen tussen grensregio's bestaan, maar deze variëren ook per domein. Daarom is het van belang niet alleen verschillende grensoverschrijdende regio's te analyseren, maar ook de diverse domeinen mee te nemen in de analyse.

Ten aanzien van grensoverschrijdende data worden al stappen gemaakt. Zo komt eind 2023 het project REGIONS2030 ten einde, dat door middel van pilotregio's tracht te komen tot een Europees raamwerk van indicatoren voor regionale SDGs. Dit zou de vergelijkbaarheid van bepaalde data over de grens al ten goede kunnen komen. Ook het eerder gestarte initiatief Grensdata van het CBS draagt bij aan het beter in beeld brengen van grensoverschrijdende mobiliteit en interacties. Het is van groot belang dat de inspanningen om statistieken voor grensregio's in kaart te brengen worden voortgezet en duurzaam worden geregeld, met name als basis voor beleidsvorming. Bij het oplossen van

²⁸ Weterings, Van der Staak, Daalhuizen, Evenhuis, Thissen, Verwoerd, 2022.

problemen en het ontwikkelen van effectief beleid spelen veel factoren een rol, en data dient als een startpunt om te verkennen en te begrijpen wat wel en niet zal werken.

Echter, tot op heden leidt vergelijkbaarheid van data eerder tot internationale ranglijsten dan tot een beter begrip van het welzijn in een grensoverschrijdende regio. Het dossieronderzoek reflecteert tot slot dan ook op het sturen op brede welvaart in de regio in beleid. Dit heeft prioriteit en aandacht voor beleidsmakers op nationaal en regionaal niveau. Het sturen op brede welvaart impliceert echter een trade-off van verschillende effecten. Zo kan beleid in de ene regio effect hebben op de andere regio, in zowel positieve als negatieve zin. Om betere sturing op de grensoverschrijdende regio te komen is het van belang om ook te komen tot een euregionale afweging. Daarbij is het mogelijk dat de impact aan de ene kant van de grens negatief is, maar de brede welvaart voor de euregio in zijn geheel positief wordt bevorderd. Vanuit beleidsoogpunt en bij het aanpakken van grensoverschrijdende brede welvaart kwesties dient hiervoor sprake te zijn van een multi-actor benadering, waarbij beleidsmakers op verschillende niveaus, van gemeentelijk tot nationaal, betrokken zijn. Hierin is het van belang om te erkennen dat het (Nederlandse) politieke systeem voornamelijk sectoraal georganiseerd is, wat de uitdaging van integraal denken rondom brede welvaart kan belemmeren, omdat elke gedeputeerde zich grotendeels richt op individuele beleidsterreinen. Voor grensregio's wordt het belangrijk dat er ook samenwerkingsverbanden of overlegorganen zijn, waarbij men die actoren van over de grens meeneemt. In de toekomst is het dan ook essentieel om te overleggen met de belanghebbenden uit de buurlanden Duitsland en België op het thema brede welvaart en hierin de afwegingen en prioriteiten te stellen. Euregionale partners dienen daarbij een dergelijk concept als regionale brede welvaart of SDGs gezamenlijk te (h)erkennen en te dragen, zodat een gemeenschappelijke taal en beeld bestaat.

3.2. Dossier 2: Transnationale infrastructurele projecten: ambities, sectoren, instrumenten en impact op grensregio's

Martin Unfried

Inleiding

In dit onderzoek wordt gekeken naar transnationale infrastructurele plannen en projecten en de grensoverschrijdende dimensie ervan. Een voorbeeld: een transnationale hogesnelheidstrein vereist wél grensoverschrijdende planning, maar die vindt niet noodzakelijkerwijs plaats vanuit het perspectief van grensregio's of Euregio's. Zo wordt bijvoorbeeld wél de reistijd tussen twee hoofdsteden verkort, maar niet die tussen bestemmingen in de grensregio's. Transnationale infrastructuur voorziet dus niet noodzakelijkerwijs in de behoeften van grensgebieden.

Op dit moment bespreken regeringen, gemeenten, andere overheidsinstanties en commerciële partners (aan de hand van intentieverklaringen) gezamenlijke infrastructurele plannen en projecten of bereiden zij deze reeds voor. Er bestaan in dit verband initiatieven in Nederland, Duitsland en België. Deze initiatieven zien op de uitdagingen van de energietransitie, het economisch concurrentievermogen en de toekomst van bepaalde energie-intensieve industrieën. Zo is de “Delta Rijn Corridor” een bundeling van initiatieven voor de aanleg van verschillende ondergrondse pijpleidingen en gelijkstroomverbindingen tussen Rotterdam en de Duitse grens. Publieke en private belanghebbenden zijn er betrokken bij de aanleg van verschillende ondergrondse gelijkstroomverbindingen (mogelijk door Tennet) en van zes pijpleidingen voor het transport van waterstof (door Gasunie), aardgas (door Gasunie), CO₂ (door Delta Rhine Corridor Partners), ammoniak, LPG, en propyleen. Op 5 oktober 2023 informeerde demissionair minister Jetten (Klimaat en Energie) de Tweede Kamer via een Kamerbrief over de voortgang van de Delta Rijn Corridor (DRC).²⁹

Daarnaast liggen er meerdere infrastructurele plannen voor:

- de grensoverschrijdende waterstofpijpleiding Eynatten (BE)-Hürth (DE) als onderdeel van het project “H2ercules”,
- een grensoverschrijdende Belgisch-Nederlandse spoorverbinding tussen Gent-Terneuzen (inclusief intentieverklaring),
- een goederenspoorverbinding tussen de haven van Antwerpen en het Ruhrgebied (IJzeren Rijn over de 3RX-variant), met steun van de regeringen van Vlaanderen en NRW,
- het wetenschappelijke zwaartekrachtproject “Einstein Telescope” in de Euregio Maas-Rijn (met diverse publieke en private partners),
- ambitieuze netaansluitingen voor offshore windparken in de Noordzee en
- individuele projecten op het gebied van binnenvaart en waterstof.

De vraag is wat de mogelijke effecten van deze projecten zijn op de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grensregio's? Bevorderen ze Europese integratie, zoals beleid en wetgeving van de EU voorschrijven? Bevorderen ze een duurzame ontwikkeling in de grensregio's en wat is hun impact op de grensoverschrijdende samenhang?

²⁹ Voor LPG en Propyleen zijn nog geen commerciële partners gevonden.

Focus op de “Eurodelta”

Ongeveer 45 miljoen mensen wonen in het sterk verstedelijkte grensoverschrijdende gebied dat "De Eurodelta" wordt genoemd. Dit geografische gebied strekt zich uit van de Randstad (NL), de Vlaamse Ruit (B) tot het Rijnland en omvat (dus) meer dan de traditionele grensregio's of grensoverschrijdende Euregio's tussen de drie lidstaten Duitsland, Nederland en België. In die zin is de Eurodelta niet zozeer een prominente geografische of politieke regio, maar veeleer een economisch gebied, dat door verschillende belanghebbenden ook als zodanig wordt gezien. Deze studie richt zich op infrastructurele initiatieven binnen het bredere geografische gebied van de Eurodelta, met bijzondere aandacht voor de potentiële effecten van transnationale infrastructuur op kleinere grensgebieden of grensregio's (bijvoorbeeld de Nederlandse of Belgische grensprovincies of de Duitse *Landkreise*). Potentiële effecten worden beschreven vanuit het grensoverschrijdende perspectief van gebieden als de Euregio's tussen Duitsland, Nederland en België.

Impact op EU integratie?

De transnationale infrastructurele projecten, zoals gepresenteerd in de “Strategic Urban Region Eurodelta” (tussen NL, BE en DE), sluiten nauw aan bij de Europese integratiedoelstellingen (bijv. Fit for 55), in het bijzonder die van CO-2-neutraliteit (bv. de waterstofpijpleidingen) en wetenschappelijke uitmuntendheid (bv. de Einstein Telescope). Het is duidelijk dat vervanging van aardgas en andere fossiele brandstoffen in productieprocessen niet haalbaar is zonder adequate distributie van waterstof naar energie-intensieve industrieën. In dit opzicht komen de plannen dus grotendeels overeen met het beleid en de doelstellingen van de EU.

Daarnaast toont het onderzoek aan dat het belangrijk blijft om de specifieke behoeften in grensregio's en met betrekking tot grensoverschrijdende – en dit is dus niet hetzelfde als transnationale – kwesties in kaart te brengen. Dit geldt ook voor infrastructurele projecten op het gebied van spoorvervoer en binnenvaart, die zorgen voor een zogenaamde *modal shift*, weg van transnationaal wegtransport. De doelstellingen sluiten weliswaar goed aan bij het EU-beleid, maar de specifieke behoeften van grensregio's moeten nog nader worden uitgewerkt. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt zeer sterk mede bij de belanghebbenden in die grensregio's en binnen grensoverschrijdende entiteiten (zoals Euregio's). De Einstein Telescope is in dit opzicht een uniek project, omdat de algemene EU-doelstelling van wetenschappelijke uitmuntendheid in dit geval niet alleen wordt nagestreefd door een transnationaal consortium, maar ook door een regionaal netwerk in het grensgebied. Hier zijn de grensregio's dus nauw betrokken en formuleren hun specifieke behoeften.

Een nog open vraag bij de meeste infrastructurele projecten is hoe de nationale en regionale belanghebbenden de burger bij die grensoverschrijdende aanpak gaan betrekken, zoals de EU-regelgeving voorschrijft (bijvoorbeeld bij milieueffectrapportages en ten aanzien van burgerparticipatie). Bovendien hebben recente studies op het gebied van innovatieve infrastructuur aangetoond dat er nog veel harmonisatie nodig is binnen de EU, dan wel op bilateraal of trilateraal

niveau tussen aangrenzende lidstaten. Met name een recente studie van de Benelux Unie³⁰ naar de voorwaarden voor een succesvolle en snelle ontwikkeling van een waterstofinfrastructuur laat zien dat er behoefte is aan geïntegreerde markten (bv. voor waterstof) en verdere harmonisatie of coördinatie van vergunningen, subsidieregelingen, ruimtelijke orderingsprocedures, technische normen en interoperabiliteit. Vooral gezien het relatief korte tijdsbestek dat staat voor het bereiken van de broeikasgasdoelen (bijvoorbeeld in 2030) zijn gestroomlijnde en versnelde procedures essentieel. Volgens het Benelux-onderzoek kunnen deze doelen worden bereikt door het versnellen van de aanvraagprocedure voor vergunningen om het vermogen aan hernieuwbare energie en van elektrolyzers uit te breiden, door het onderzoeken van harmonisatiemogelijkheden van vergunningsregels en door het versoepelen van versnelde procedures voor intellectueel eigendom en octrooiëring binnen de Benelux en de aangrenzende regio's.³¹

Impact op de duurzame economische ontwikkeling van het grensgebied

Hieronder volgt een korte beschrijving van twee praktijkgevallen uit de rapportage:

Hoge verwachtingen van de Einstein Telescope – tot nog toe weinig effectenrapportages

Maken de projecten de grensoverschrijdende regio's sociaaleconomisch sterker? Hoe zit het met de effecten op duurzaamheid in bredere zin? Uit een analyse per geval blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van de voordelen voor de grensregio uiteenlopen. De meest positieve verwachtingen hebben betrekking op het grensoverschrijdende Einstein-project, waarbij de grensregio's een belangrijke ondersteunende rol spelen. In de Euregio Maas Rijn is men het erover eens dat het telescoopproject veel economische en sociale voordelen zal opleveren. Volgens de Provincie Limburg (NL) zal de komst van de Einstein Telescope een impuls geven aan de regionale economie, omdat de miljarden aan Europese investeringen over een langere periode een toegevoegde waarde zullen hebben. Bovendien zal de Einstein Telescope naar schatting 500 directe en 1.150 indirecte banen scheppen en een basis leggen voor de ontwikkeling van wetenschappelijk en technisch talent en dit talent betere mogelijkheden bieden in Limburg en binnen Nederland. Deze cijfers zijn ontleend aan een eerste sociaaleconomische effectbeoordeling, die al in 2018 is uitgevoerd en sindsdien veel wordt gebruikt.³² Daarnaast worden de investeringen van de Nederlandse overheid (en anderen) enthousiast begroet door belanghebbenden in de grensregio's. Zo postte (NL) Limburgs Gedeputeerde Stephan Satijn in oktober 2022 op LinkedIn: “Bijna een miljard euro van het Rijk voor de Einstein Telescope. Geweldig nieuws voor onze Provincie Limburg”³³. De positieve verwachtingen komen overeen met de hoop die leeft in de andere regio's binnen de Euregio, bijvoorbeeld aan Duitse zijde. Zo verwacht de regio Aken dat de investering een rendement van vier op één oplevert en meer dan 1.500 topfuncties en vele industriële banen schept binnen de regio. Het project zou niet alleen de toch al uitstekende

³⁰ Grensoverschrijdende waterstofwaardeketen in de Benelux en aangrenzende regio's. Identificeren en verbinden van hernieuwbare waterstofvraag en -aanbod via het grensoverschrijdende waterstofnetwerk, de Hydrogen Backbone, uitgevoerd door: WaterstofNet Vzw.

³¹ Ibid. p 9.

³² Technopolis group 2018: Impact assessment of the Einstein Telescope Final report, 28/09/2018.

³³ Zie: https://nl.linkedin.com/posts/stephan-satijn_bijna-miljard-van-het-rijk-voor-de-einstein-activity-6920375195539013632-uc_0?trk=public_profile_like_view.

onderwijspositie van de regio Aken versterken, maar ook aanmerkelijk positieve secundaire effecten hebben.³⁴

De huidige inschatting van de economische en sociale voordelen is echter nogal vaag en voornamelijk gebaseerd op een korte studie uit 2018. Voor een diepgaandere analyse van de sociaaleconomische voordelen is gedetailleerder onderzoek essentieel. Met name zijn er nog geen effectstudies verschenen naar milieu- en andere duurzaamheidskwesties. Zo zijn er nog openstaande vragen met betrekking tot de toekomst van de productie van hernieuwbare energie – in het bijzonder windenergie – en ten aanzien van de haalbaarheid van de duurzame energiedoelen door de geluidsgevoeligheid van de Einstein Telescope. Hetzelfde geldt voor een inschatting van het toekomstige energieverbruik, de CO₂- en andere emissies (bv. stikstof) die nodig zijn voor de bouw van de tunnels en worden veroorzaakt door de logistiek in de bouwfase, alsmede de kwesties van recycling en afvalproductie. Er bestaan tot nu toe ook geen officiële publicaties over de toekomstige energiebehoefte van de Einstein Telescope zelf. Dit betekent dat deze vragen in een later stadium van het proces in een maatschappelijk debat aan bod zullen moeten komen.

Aangezien er slechts enkele, nogal abstracte, effectbeoordelingen zijn gepubliceerd, is een bredere beoordeling van de effecten op sociaal, economisch en milieugebied op dit moment nauwelijks mogelijk. De timing van het debat hierover kan problematisch worden: als in 2024/2025 een positief besluit valt over plaatsing in de Euregio Maas-Rijn, is het onwaarschijnlijk dat grote zorgen over duurzaamheid het project nog een halt zouden kunnen toeroepen, vooral omdat al aanzienlijk in het project is geïnvesteerd.

Waterstofpijpleidingen: transnationaal karakter versus directe voordelen voor grensregio's

Grensregio's – of, preciezer gezegd, bepaalde districten of steden binnen grensregio's – moeten er zelf voor zorgen dat transnationale projecten ook aan hun behoeften voldoen. Een voorbeeld hiervan is het debat over de planning van de waterstofinfrastructuur van de Delta Rijnkorridor. Volgens de huidige plannen zal de pijpleiding eindigen in Sittard (NL). Daar, vlakbij de Duits-Nederlandse grens, voorziet zij het chemiepark Chemelot van waterstof. Voor de regio Aken zou het doortrekken van deze pijpleiding echter een kans zijn.³⁵

Uit een enquête van de Kamer van Koophandel en Industrie van Aken onder 200 industriële bedrijven bleek dat, alleen al in het naburige district Heinsberg, de stad en de stadsregio Aken in de toekomst jaarlijks 1,5 TWh aan gas moet worden vervangen. In de aangrenzende districten Düren en Euskirchen gaat het om tenminste nog eens 3,6 TWh per jaar. In de regio Limburg (NL) zal de waterstofvraag naar verwachting oplopen tot 2,6 TWh per jaar.

Doortrekken van de pijpleiding van Chemelot naar het Duitse Rijngebied wordt bovendien als een lonkend perspectief gezien in Zuid-Limburg (NL). Daarom hebben politieke belanghebbenden uit Zuid-Limburg en de Städteregion Aachen hun krachten gebundeld en in september 2023 een gezamenlijk

³⁴ Region Aachen, 25.04.2023, Pressemitteilung: Das Einstein-Teleskop: Eine Jahrhundert Chance für unsere Region!

³⁵ Ibid.

standpunt geformuleerd, gericht aan de regeringen in Nederland en Duitsland/NRW. “Intelligente integratie van de infrastructurele waterstofprojecten is een belangrijke vervolgstap in de ontwikkeling van een nog te creëren economische corridor tussen Nederland en Duitsland, die loopt via Aken en Zuid-Limburg,”³⁶ aldus Roel Wever, burgemeester van Heerlen en voorzitter van Parkstad Limburg.

Daarnaast staat er nog een pijpleiding op stapel die potentieel heeft voor de belanghebbenden in de Euregio Maas-Rijn: de pijpleiding Eynatten (BE)-Hürth (DE), die deel uitmaakt van het project “H2ercules”³⁷. Binnen de huidige status als nieuw aan te leggen pijpleiding is rekening gehouden met afnamepunten in de Städte-Region en de stad Aken. Volgens de “Hydrogen Hub Aachen”³⁸ staan er echter geen aansluitingen of verdere afnamepunten gepland in de districten Euskirchen, Düren en Heinsberg, noch bij bestaande pijpleidingen noch bij nieuw aan te leggen projecten. Volgens de Hydrogen Hub Aachen liggen in alle drie de districten echter energie-intensieve industriegebieden met een energiebehoefte die niet alleen door decentrale opwekking of elektriciteitsproductie kan worden gedekt. Het onderzoek van de Akense Kamer van Koophandel en Industrie naar de energievraag laat voor de districten Euskirchen, Düren en Heinsberg een respectieve gasbehoefte zien van ongeveer 830 GWh, 384 GWh en 198 GWh per jaar. Deze moet in de toekomst worden vervangen.

Dit voorbeeld illustreert dat de uiteindelijke economische voordelen voor de grensregio's pas kunnen worden beoordeeld wanneer de definitieve plannen zijn geconsolideerd en de lokale en regionale verbindingen bekend zijn. Hetzelfde geldt voor de milieueffecten. Hoewel de aanleg van pijpleidingen bepaalde negatieve gevolgen zal hebben, zal de vervanging van aardgas en andere brandstoffen door waterstof leiden tot een vermindering van de CO₂-uitstoot in de grensregio's.

Impact op Euregionale cohesie

Wat betreft de locatie van de pijpleidingen van de Delta Rijnkorridor of het H2ercule-netwerk, kunnen belanghebbenden in grensregio's er niet op vertrouwen dat transnationale plannen altijd tegemoet komen aan de behoeften van steden en bedrijven in de buurt van de grens. Het hierboven beschreven grensoverschrijdende initiatief in de Euregio Rijn-Maas heeft al een positief effect opgeleverd: er bestaat nu een grensoverschrijdend netwerk dat gemeenschappelijke doelstellingen over grenzen heen formuleert. Dit is vanuit Euregionaal oogpunt erg belangrijk, en in dit opzicht is de grensoverschrijdende samenhang erdoor versterkt.

Nog duidelijker zichtbaar is het positieve effect op de grensoverschrijdende samenhang bij de Einstein Telescope. Dit project heeft geleid tot het formuleren van gemeenschappelijke, grensoverschrijdende doelen en de vorming van een grensoverschrijdende gemeenschap. In de eerste plaats van wetenschappers uit Nederland, België en Duitsland, die deel uitmaken van het grotere Europese ‘ET-samenwerkingsverband’, dat een voorstel heeft geschreven voor de Europese

³⁶ Ibid.

³⁷ Doel van het H2ercules initiatief is om in 2030 het hart te vormen van een mega-waterstofnetwerk in Duitsland. See: <https://www.h2ercules.com/en>.

³⁸ See: Hydrogen Hub Aachen, Stellungnahme zum Planungsstand des Wasserstoff-Kernnetzes, <https://hydrogenhubaachen.de/aktuelles/news-detail/stellungnahme-des-hydrogen-hubs-zum-planungsstand-des-wasserstoff-kernnetzes.html>.

routekaart voor grote onderzoeksinfrastructuren (ESFRI-routekaart).³⁹ Zij zullen ook in de toekomst betrokken blijven bij de Einstein Telescope, ongeacht of deze in de Euregio Maas-Rijn komt te staan. Het proces wordt echter daarnaast in hoge mate ondersteund en geleid door een grensoverschrijdend politiek consortium. In september 2023 werd tijdens een interministeriële conferentie in Brussel een “intentieverklaring” ondertekend onderweg naar een gezamenlijk officieel bod (het “Bid Book”) van de drie landen. Deze verklaring bevat nadere afspraken over samenwerking. Een werkgroep uit België, Nederland en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen bereidt een gezamenlijke aanvraag voor.⁴⁰

Grote grensoverschrijdende infrastructuren: mogelijke bron van conflicten in grensregio's

Terwijl in het geval van de Einstein-telescoop, het project als zodanig al een positief effect had op de Euregionale samenhang, zijn er nog steeds aspecten die kunnen leiden tot conflicten in de grensregio. Een bijzonder punt van zorg betreft de gevolgen van nieuwe locaties voor windparken. De Einstein Telescope is een zeer gevoelig meetinstrument en vereist een zo geluidsarm mogelijke omgeving. Volgens de projectsite van de Einstein Telescope hebben studies aangetoond dat windturbines een belangrijke bron van lawaai zijn (de zogenaamde seismische impact). Het Nederlandse wetenschappelijke orgaan Nikhef heeft de Nederlandse Provincie Limburg dan ook gevraagd om garanties dat er in het mogelijke plaatsingsgebied van de Einstein Telescope en binnen een zone van 10 kilometer daaromheen geen nieuwe activiteiten zullen plaatsvinden die zouden kunnen leiden tot nieuwe trillingsbronnen.⁴¹ De Provincie Limburg (NL) heeft daarop regels opgesteld voor windturbines en graafwerkzaamheden: windturbines zijn verboden in en rond het plaatsingsgebied van de Einstein Telescope; graafwerkzaamheden mogen alleen plaatsvinden als kan worden aangetoond dat ze niet storend zijn voor de Einstein Telescope.

Aan Vlaamse zijde stuurde men een brief waarin de uitsluiting van deze ontwikkelprojecten werd bevestigd, waarin de Provincie Limburg aangaf ervoor te zullen waken dat dergelijke projecten niet in Vlaanderen zouden plaatsvinden en waarin zij formele actie tegen lopende initiatieven aankondigde. Ook aan Waalse zijde erkent men het belang van het project en zal onderzoek worden gedaan naar de technische compatibiliteit van de Einstein Telescope met de plaatsing van windturbines. Om deze reden heeft de Belgische Raad van State in april 2023 enkele vergunningen voor windturbineplannen in het Waalse deel van het plaatsingsgebied van Einstein en de bufferzone eromheen vernietigd.

Aan Duitse zijde gaat het om de huidige stadsontwikkeling van de gemeente Aken. De wijziging van het bestemmingsplan AACHEN 2030 heeft tot doel speciale gebieden voor windenergie aan te wijzen. Burgers konden in het voorjaar van 2023 een eerste ontwerp inzien. Het doel is onder andere om het wettelijk planningskader te creëren voor de prioritaire plaatsing van windturbines binnen deze gebieden – het betreft 19 gebieden, die ruimtelijk zijn toegewezen aan 4 subsecties. Sommige van deze locaties liggen echter zeer dicht bij de Nederlandse grens, hetgeen hen kritiek maakt voor de

³⁹ De achtergronden van dit proces worden beschreven op de officiële homepage van de Einstein Telescope, <https://www.einsteintelelescope.nl/en/organisation-and-timeline/>.

⁴⁰ Zie persbericht Euregio Maas-Rhein, 26 september 2023: Neuer Schritt zur Kandidatur EMR Einstein Teleskop, <https://euregio-mr.info/de/aktuelles/meldungen/ET-ministerkonferenz.php>.

⁴¹ Zie de Q&A-sectie op de officiële homepage van de Einstein Telescope, <https://www.einsteintelelescope.nl/veelgestelde-vragen/>.

Einstein-locatie. Ook de deelstaat NRW is verzocht om hun deel van de bufferzone in te richten. Dit zou echter kunnen botsen met de behoeften van de stad Aken, die moet voldoen aan haar verplichtingen om meer hernieuwbare energiebronnen te realiseren. Een top-down bouwverbod op bepaalde locaties zou in het bijzonder het lopende openbare raadplegingsproces kunnen frustreren. De informatie die (voorjaar 2023) aan burgers in de grensregio werd verstrekt hield namelijk geen rekening met de uitsluiting van bepaalde locaties ten behoeve van de Einstein Telescope.

Dit voorbeeld (van locaties voor windenergie) laat zien dat bij grensoverschrijdende infrastructuur ook tegenstrijdige belangen spelen, waarbij een botsing van legitieme doelstellingen kan leiden tot grensoverschrijdende conflicten.

Een tweede schoolvoorbeeld van tegenstrijdige belangen is de spoorverbinding 3RX. De 3RX is een alternatief voor de heringebruikname van de historische “IJzeren Rijn”-route en voor de eerder bestudeerde A52-route. Zij maakt zoveel mogelijk gebruik van de bestaande spoorweginfrastructuur. In een gezamenlijke verklaring stelden de regeringen van Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen in 2022 dat ze zich zouden blijven inzetten voor de realisatie van de “3RX” als spoorverbinding tussen de Vlaamse Noordzeehavens en het Rijn-Ruhrgebied.⁴²

Voor de Nederlandse provincie Limburg blijft de lijn echter een punt van zorg. De indruk bestaat dat Limburg alle lasten draagt, terwijl België en Duitsland de lusten genieten, zo stelde de provincie in een brief aan de Nederlandse regering in maart 2023.⁴³ Omdat de drie landen met elkaar in gesprek zijn over een nieuwe spoorverbinding, wilde Limburg ook betrokken worden bij het bestuurlijk overleg over deze spoorlijn. Infrastructurele projecten kunnen zo centrale geschillen op nationaal en regionaal niveau, waarbij Duitsland/NRW en België/Vlaanderen volstrekt andere belangen hebben dan de Nederlandse regering, door laten werken in de grensregio. De exploitatie van de spoorverbinding – als daartoe wordt besloten – zal pas in 2040-2050 een feit zijn. Toch is er nu al behoefte aan een diepgaand debat over de belangen en aan afweging van de voordelen. Het geval in Gent-Terneuzen, dat ook in de rapportage wordt beschreven, is in dit opzicht anders, omdat daar aan zowel Nederlandse als Vlaamse zijde het besef bestaat dat een betere spoorweginfrastructuur de hele grensregio ten goede komt.

⁴² Zie het persbericht van 29.3. 2022, NRW Landesregierung: „NRW und Flandern streben Energie und Klimapakt an“, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/nordrhein-westfalen-und-flandern-streben-energie-und-klimapakt>

⁴³ Zie het artikel op 1Limburg van 23 maart 2023, “Limburg wil meepraten over goederenspoor België Duitsland”, <https://www.1limburg.nl/nieuws/2158162/limburg-wil-meepraten-over-goederenspoor-belgie-duitsland>

3.3. Dossier 3: Kinderzuschlag (DE)-Kindgebonden budget (NL): De grenswerker tussen wal en schip?

Dr. Bastiaan Didden
Sander Kramer

Inleiding

Het recht op de Duitse *Kinderzuschlag* en het Nederlandse *kindgebonden budget* is gebaseerd op een woonplaatscriterium. Een grensarbeider kan daarom in bepaalde gevallen niet in aanmerking komen voor één van beide uitkeringen. Deze rapportage behelst een *ex post* beoordeling van de mogelijke effecten van de toekenningscriteria voor de Duitse *Kinderzuschlag* en het Nederlandse *kindgebonden budget*.

Tot 1 juli 2022 konden niet-ingezetenen, bijvoorbeeld ingezetenen van Nederland die in Duitsland werken, echter ook aanspraak maken op *Kinderzuschlag*, d.w.z. de *Zuschlag* was exporteerbaar over de grens. Vanaf 1 juli 2022 kwalificeert Duitsland deze *Kinderzuschlag* niet meer als gezinsbijslag maar als sociale uitkering met als gevolg dat deze niet meer geëxporteerd wordt door Duitsland. Dit heeft nadelige gevolgen voor grenswerkers; met name grenswerkers met een lager inkomen.

In lijn met eerdere ITEM-onderzoeken, zoals het dossier over het *Baukindergeld* of de rapportage betreffende de *Grundrente*, is onderzocht in hoeverre deze situatie in lijn is met Europees recht en in hoeverre dergelijke situaties in de toekomst vermeden kunnen worden. Daarnaast is de wijziging van nationale interpretaties onderzocht in het kader van de Europese socialezekerheidswetgeving en de gevolgen voor grenswerkers.

Dit dossier onderstreept de noodzaak van meer grensoverschrijdende samenwerking en communicatie tussen buurlanden bij de toepassing en interpretatie van nationale socialezekerheidswetgeving en Europese socialezekerheidswetgeving. Vanuit ITEM-oogpunt is de belangrijkste aanbeveling: geen nadelige gevolgen voor grensarbeiders in vergelijking met inwoners, zowel vanuit financieel als administratief oogpunt.

Table 1: Research themes, principles, benchmarks, and indicators for assessing the cross-border effects

Onderzoeksthema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie; non-discriminatie	<i>Artikel 7, lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie</i>	Dezelfde 'fiscale en sociale voordelen' door migrerende werknemers als nationale werknemers	<p>Hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Duitsland (waarvan één van de ouders werkt in Duitsland) recht op <i>Kinderzuschlag</i>?</p> <p>Hebben grensarbeiders met kinderen woonachtig buiten Nederland (waarvan één van de ouders werkt in Nederland) recht op het <i>Kindgebonden budget</i>?</p>
	<p><i>Vrij reis- en verblijfrecht ex art. 21 VWEU juncto</i></p> <p><i>Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb.L. 29 juni 2004, afl. 229, 35;</i></p> <p><i>Vrij verkeer van werknemers ex. art. 45 VWEU; Vrijheid van zelfstandigen ex art. 49 VWEU</i></p>	<p>Geen discriminatoire behandeling van grensarbeider</p> <p>Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer)</p>	<p>Vergelijking tussen het verkrijgen van <i>Kinderzuschlag</i>/kindgebonden budget en het niet verkrijgen van de <i>Kinderzuschlag</i>/kindgebonden budget;</p> <p>Is er een belemmering van de vrijheid om te wonen buiten Duitsland, resp. Nederland?</p> <p>Geen discriminatoire behandeling van grensarbeider die in het buitenland woont?</p>

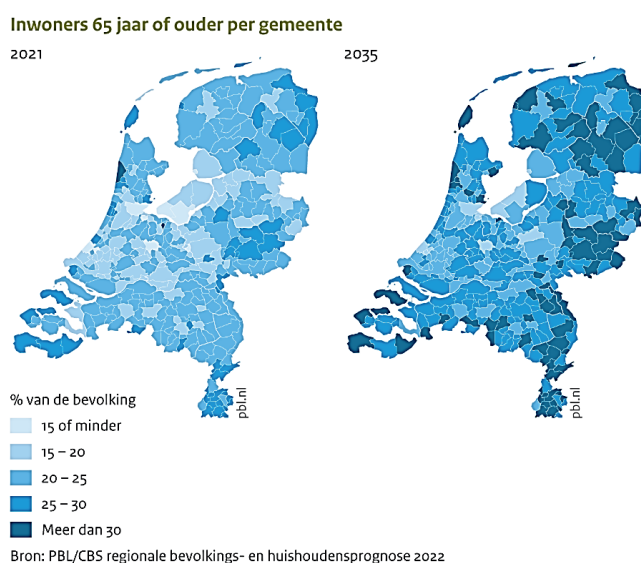
3.4. Dossier 4: Toekomstbestendige acute zorg in Nederland: 360° grensoverschrijdend perspectieven

Susanne Sivonen

Inleiding

De acute zorgverlening staat onder druk door de vergrijzing, de toenemende vraag naar gezondheidszorg en een tekort aan zorgprofessionals.⁴⁴ De vergrijzing leidt ook tot een toenemende vraag naar complexe zorg. De demografische veranderingen op het gebied van vergrijzing en bevolkingsafname zullen vooral voelbaar zijn in kleinere gemeenten in grensregio's (afbeelding 1⁴⁵). Naar schatting zullen 54 gemeenten in 2035 aanzienlijk minder inwoners tellen dan nu. Het betreft vooral gemeenten in het noordoosten van Groningen, Drenthe, de Achterhoek en Limburg, waar ook een snelle vergrijzing plaatsvindt.⁴⁶

In antwoord op deze nijpende problematiek heeft de minister van VWS, Ernst Kuipers, beleidsmaatregelen voorgesteld die zijn gericht op het creëren van een toekomstbestendige acute zorg in Nederland.⁴⁷ De beleidsagenda ziet op het waarborgen van de kwaliteit en toegankelijkheid van acute zorg voor iedereen, door het ontwikkelen van kwaliteitsnormen en



betere zorgcoördinatie via de acute zorgketen (d.w.z. het begeleiden van de patiënt naar de juiste zorg op basis van urgentie en zorgvraag). Meer transparantie ten aanzien van het management en de capaciteit van de acute zorg zou opstoppingen in de zorgketen voorkomen, doordat patiënten dan indien nodig regionaal of nationaal gespreid zouden kunnen worden. Daarnaast zou de huidige 45-minutennorm (de wettelijke norm waarbinnen de burger met een ambulance een spoedeisende hulp moet hebben bereikt⁴⁸) worden afgeschaft. In plaats van te focussen op nabijheid als kwaliteitsnorm, worden er medisch onderbouwde normen ontwikkeld voor tijdkritische aandoeningen. In dit verband wordt in de beleidsagenda opgemerkt dat onderzocht moet worden of aanvullende maatregelen nodig zijn om de toegankelijkheid van de zorg te waarborgen in gebieden waar de zorg mogelijk onder

⁴⁴ Kamerbrief over beleidsagenda toekomstbestendige acute zorg. 3 oktober 2022, p. 53. Zie ook: Kamerstukken II, 2021/22, 29 282, nr. 451.

⁴⁵ PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022: <https://www.pbl.nl/nieuws/2022/prognose-in-2035-vooral-meer-inwoners-in-en-om-grotere-gemeenten>

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Kamerbrief over beleidsagenda toekomstbestendige acute zorg. 3 oktober 2022.

⁴⁸ De Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) schrijft voor dat acute zorg moet voldoen aan bepaalde normen voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid. Dit als onderdeel van de verplichting voor ziekenhuizen om 'goede zorg' te leveren (art. 2). De bereikbaarheidsnorm, vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit en de Regeling Wkkgz (§3.3), bevat de 45-minutengrens.

druk staat, waaronder grensregio's. De conclusie is echter dat het niet haalbaar is om alle vormen van acute zorg op elke locatie in Nederland aan te bieden.⁴⁹

Het beleid heeft geleid tot bezorgdheid over de mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van acute zorg in grensregio's, met name wanneer deze beleidsdoelstellingen (gedeeltelijk) worden verwezenlijkt door concentratiemaatregelen waarbij kleinere regionale ziekenhuizen worden gedwongen hun acute zorgdiensten af te bouwen of te sluiten. Dergelijke zorgen zijn bijvoorbeeld geuit in de context van de sluiting van de afdelingen spoedeisende hulp van het Zuyderland Ziekenhuis in Heerlen⁵⁰ en het Gelre Ziekenhuis in Zutphen⁵¹. Deze concentratiemaatregelen kunnen ertoe leiden dat patiënten lange afstanden moeten afleggen voor (acute) gezondheidszorg. Dit is vooral een uitdaging in situaties die snelle acute zorgverlening vereisen en in landelijke gebieden, waar ziekenhuizen niet altijd gemakkelijk bereikbaar zijn. Dit treft vooral ouderen met beperkte mobiliteit. Burgemeesters van kleinere steden zoals Winterswijk, Goes, Zutphen en Gorinchem hebben hun bezorgdheid geuit over de voorgestelde concentratie van acute zorg in hun gemeenten.⁵² Een ander voorbeeld van zo'n recent concentratiedebat was de sluiting van enkele centra voor kinderhartchirurgie. Er lag een voorstel om deze faciliteiten te centraliseren in Rotterdam en Utrecht, hetgeen zou hebben geleid tot het verlies van deze gespecialiseerde medische dienstverlening in Groningen en tot een langere reisafstand voor kinderen uit Noord-Nederland.⁵³

Ondanks deze duidelijke uitdagingen waar grensregio's voor staan op het gebied van gezondheidszorg, is het de moeite waard op te merken dat zich daar mogelijk een acute zorginstelling net over de grens bevindt, dicht bij de woonplaats van de patiënt. Sommige grensregio's – waaronder Limburg via het EMRIC-netwerk en Twente en Oost-Achterhoek via ROAZ Acute Zorg Euregio – faciliteren dit soort grensoverschrijdende samenwerkingspraktijken in de (acute) gezondheidszorg met de naburige actoren België en Duitsland.⁵⁴ Ook de beleidsagenda verwijst naar de mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's. Op dit moment vindt overleg plaats over de operationele afspraken tussen Nederland en Duitsland ten aanzien van grensoverschrijdende ambulancezorg. Dit overleg zal ertoe leiden dat de betrokken regio's om tafel

⁴⁹ Kamerbrief over beleidsagenda toekomstbestendige acute zorg. 3 oktober 2022.

⁵⁰ NOS, 'Zorgen in Limburg over voorgenomen sluiting van spoedeisende hulp in Heerlen' 23 September 2023, geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2491595-zorgen-in-limburg-over-voorgenomen-sluiting-van-spoedeisende-hulp-in-heerlen>.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld nieuwsberichten van RTV Ideaal 'Gemeenten geven noodsignaal af over ziekenhuis Zutphen' 9 juni 2023, geraadpleegd via: <https://rtvideaal.nl/gemeenten-geven-noodsignaal-af-over-ziekenhuis-zutphen/> en Hart van Nederland 'Zutphenaren protesteren in Den Haag om niet alleen eigen, maar ook andere ziekenhuizen te redden' 22 juni 2023, geraadpleegd via: <https://www.hartvannederland.nl/regio/gelderland/zutphenaren-protesteren-in-den-haag-om-niet-alleen-eigen-maar-ook-andere>.

⁵² Zie het schriftelijk antwoord op 'Grote zorgen van 29 burgemeesters over de concentratie van acute zorg' (2023Z05054), verzonden op 23 maart 2023):

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2023Z05054&did=2023D11957> en bijvoorbeeld een nieuwsbericht op Skipr: 'Burgemeesters uiten zorgen over dreigende sluiting SEH's' van 21 maart 2023, geraadpleegd via: <https://www.skipr.nl/nieuws/burgemeesters-uiten-zorgen-over-dreigende-sluiting-sehs/>

⁵³ NOS, 'Tweede Kamer staat voor pijnlijke keuzes rondom sluiting kinderhartcentra' 16 februari 2022, geraadpleegd via: <https://nos.nl/artikel/2417665-tweede-kamer-staat-voor-pijnlijke-keuzes-rondom-sluiting-kinderhartcentra>.

⁵⁴ Zie Euregio Maas-Rijn Incidentbestrijding en Crisisbeheersing (EMRIC) <https://emric.info/nl>, Netwerk Acute Zorg Euregio <https://www.acutezorgeuregio.nl/>.

gaan en *best practices* gaan bundelen in een handboek.⁵⁵ Dit roept de vraag op of deze beleidsdoelen ten aanzien van het borgen van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de acute zorg in bepaalde grensregio's dichterbij de woonplaats van de patiënt kunnen worden gerealiseerd, in samenwerking met de buurlanden. Wat levert het handboek op, d.w.z. (hoe) gaat het deze beste grensoverschrijdende praktijken bevorderen en (hoe) gaat het ingezet worden bij het invoeren ervan? Kunnen we overwegen acute zorgdiensten aan te bieden vanuit een 360-gradenperspectief – voorbij nationale grenzen? Kunnen we waardevolle lessen trekken uit de coronapandemie, met name op het gebied van zorgcoördinatie? Het is interessant om na te gaan of het delen van middelen binnen grensregio's de verstrekking van acute zorg kan verbeteren. In Duitsland zijn vergelijkbare discussies gaande over hervormingen en uitdagingen in de gezondheidszorg.⁵⁶

Dit dossier evalueert de grensoverschrijdende effecten van het beleid en of er voldoende aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking, zodat kwalitatieve acute zorg toegankelijk blijft voor burgers van grensregio's. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste onderzoeksvragen die in het dossier aan bod komen. Specifiek evalueert het dossier het effect van het beleid op de **Europese eenwording**: bevordert dit beleid de grensoverschrijdende mobiliteit van patiënten, zorgverleners en zorgdiensten? Onder het thema **Euregionale cohesie**, onderzoekt het dossier of en hoe grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's de realisatie van beleidsdoelstellingen voor het verbeteren van de toegankelijkheid tot hoogwaardige acute zorg kan ondersteunen. Tot slot onderzoekt het dossier de bredere impact van dit beleid op de **duurzame sociaaleconomische ontwikkeling** en welvaart van grensregio's.

⁵⁵ Kamerbrief over beleidsagenda toekomstbestendige acute zorg. 3 oktober 2022, p. 29.

⁵⁶ Bundesministerium für Gesundheit, 'Krankenhausreform' 10 juli 2023, geraadpleegd via: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenhaus/krankenhausreform>.

Tabel 1: Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren bij het beoordelen van de grenseffecten

Thema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	<p>Vrij verkeer van patiënten Verordening 883/2004 Verordening 987/2009 Richtlijn 2011/24</p> <p>Publieke gezondheidszorg Art. 168 VWEU</p> <p>Art. 35 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie</p>	Iedereen heeft tijdig toegang tot hoogwaardige acute zorg	<p>Wat betekent de toekomstige situatie voor burgers van een grensregio ten aanzien van toegang tot de acute zorg?</p> <p>Bevorderen de beleidsmaatregelen de grensoverschrijdende mobiliteit van patiënten, zorgprofessionals en dienstverlening?</p>
Euregionale samenhang	<p>Bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang Art. 174 TFEU</p> <p>Wederzijdse hulpverlening en samenwerking tussen de lidstaten Art. 4(3) VEU Art. 10 Verordening 2011/24 Rec. 50 Verordening 2011/24</p>	De grensoverschrijdende zorgverlening is gelijkwaardig aan die van het thuisland	<p>Hoe kan grensoverschrijdende samenwerking bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen op het gebied van de kwaliteit en toegankelijkheid van de acute zorg in grensregio's?</p> <p>Hoe beïnvloedt het beleid de samenwerking met actoren in de acute zorg?</p> <p>Is het mogelijk en wenselijk om grensoverschrijdend samen te werken op het gebied van zorgverlening en informatie-uitwisseling?</p>
Duurzame/sociaal-economische ontwikkeling	<p>Interne markt Art. 114 VWEU</p> <p>Sustainable development Art. 3(3) VEU</p> <p>Free movement of persons and services Art. 21 VWEU Art. 56 VWEU</p>	Goed functionerende gezondheidszorg in grensregio's vanuit het oogpunt van economische, sociale en territoriale ontwikkeling en duurzaamheid	Welk effect zal het beleid hebben op de welvaart en de sociaaleconomische ontwikkeling van de grensregio's?

3.5. Dossier 5: Grensoverschrijdende effectbeoordeling van openbaar vervoer in de Euregio Maas-Rijn (studentendossier)

Angelica Dumaya

Guy Dumoulin

Ylka Kolken

Behnam Lot

Jenna van Roover

Inleiding

Grensoverschrijdend openbaar vervoer (GOV) binnen de Europese Unie (EU) is een essentieel onderdeel om mensen te verbinden met banen, diensten en kansen buiten hun landsgrenzen. In 2017 pendelden bijna 80.000 mensen vanuit Duitsland en België naar Nederland om werkgerelateerde redenen. Deze arbeidsstroom vertegenwoordigt een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking en onderstreept het belang van een efficiënt openbaar vervoer voor regionale groei en integratie. Recente studies hebben erop gewezen dat regio's als Limburg aanzienlijk zouden kunnen profiteren van een meer geïntegreerde grensoverschrijdende arbeidsmarkt. Een verbeterd GOV kan deze integratie vergemakkelijken, door het voor mensen gemakkelijker te maken om over de grens te werken en voor werkgevers om een grotere pool van talent aan te boren.

Dit dossier beoordeelt de huidige staat van het GOV in de Euregio Maas-Rijn en identificeert de hiaten, uitdagingen en potentiële voordelen van een meer samenhangend transportnetwerk. Er is gekozen voor een gemengde methode. Kwantitatieve gegevens werden verzameld door middel van een enquête naar gebruikerservaringen en -wensen, terwijl kwalitatieve inzichten werden verkregen uit vier interviews met experts van vervoersgerelateerde organisaties en de publieke sector. Zij zorgden voor een waardevolle context bij de onderzoeksbevindingen. Het literatuuronderzoek hielp bij het identificeren van de belangrijkste onderwerpen voor de enquête, die was gebaseerd op succesvolle GOV-projecten in andere Europese regio's. De enquête bereikte respondenten via verschillende kanalen, waaronder openbaarvervoerslocaties, en verzamelde 53 reacties.

Huidige staat en potentiële ontwikkelingen

In Nederland verbindt een robuust treinnetwerk de buurlanden met diensten als de Intercity vanuit Brussel, Thalys vanuit Frankrijk, Eurostar vanuit het Verenigd Koninkrijk en regionale diensten die Luik met Maastricht en Antwerpen met Roosendaal verbinden. Er zijn plannen om deze verbindingen verder te verbeteren, waaronder de introductie van de nieuwe Regional-Express 18. Deze lijn, die ook bekend staat als de "Drielandentrein", zal de verbindingen tussen Aken, Maastricht en Luik verbeteren. Het openbaar vervoer ziet ook groei met nieuwkomers op de markt en de Europese Commissie werkt aan de harmonisatie van de toegang tot nationale markten voor busvervoer. In Nederland pendelt een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking in regio's als Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen vanuit Duitsland of België.

De huidige aanpak van Duitsland om het openbaar vervoer te verbeteren wordt gekenmerkt door een gezamenlijke campagne gericht op dienstverlening en erkenning van het verschil in kwaliteit tussen grensoverschrijdend en binnenlands vervoer. Het mobiliteitsportaal NRW benadrukt uitdagingen op

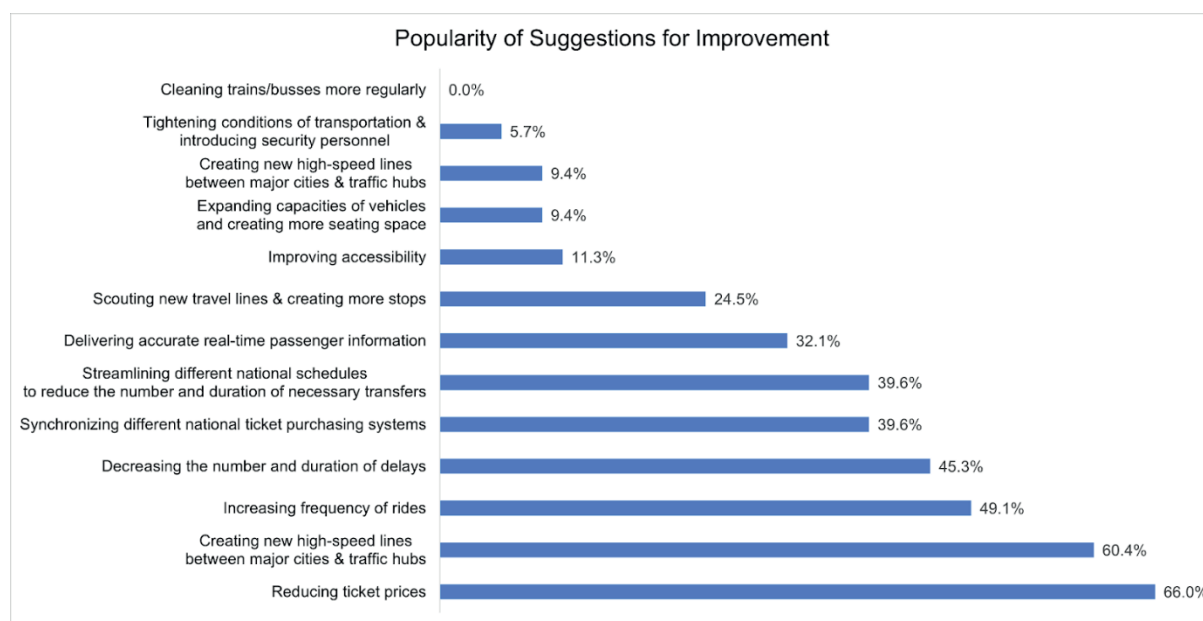
het gebied van dienstverlening en infrastructuur, zoals financieringsproblemen, planningsprocessen die bestaande binnenlandse lijnen uitsluiten en hoge toegangsdrempels zoals het Nederlandse ov-chipkaartsysteem die Duitse passagiers afschrikken. Infrastructurele uitdagingen zijn onder andere minder capaciteit in grensoverschrijdende infrastructuur, enkelsporige spoorlijnen en hiaten in de elektrificatie. Het proefproject "easy connect" van de Aachener Verkehrsbund wil deze problemen aanpakken, bijvoorbeeld met maatregelen zoals een grensoverschrijdend onlineticketsysteem op basis van ID.

Enquête over tevredenheid, uitdagingen en wensen

Het perspectief van zowel gebruikers als niet-gebruikers kan helpen om de redenen achter het gebruik of vermijden van het openbaar vervoer te begrijpen en opinies te verzamelen over mogelijke verbeteringen. Uit een enquête bleek dat men over het algemeen tevreden is over bepaalde aspecten van het openbaar vervoer, zoals de veiligheid en de aankoop van een kaartje. Het onderzoek wees echter ook op kritieke gebieden die voor verbetering vatbaar zijn, met name op het gebied van prijs, reistijd en betrouwbaarheid, die de vervoerskeuzes van zowel huidige gebruikers als potentiële nieuwe gebruikers van het openbaar vervoer aanzienlijk beïnvloeden.

Voor de ondervraagde gebruikers van het openbaar vervoer was vrije tijd de belangrijkste reden om het openbaar vervoer te gebruiken, gevolgd door studie en werk. Wat tevredenheid betreft, waren gebruikers tevreden over het gemak van het kopen van kaartjes en de veiligheid van het vervoerssysteem. Er was echter opmerkelijke ontevredenheid over de reistijd, betrouwbaarheid en kosten van de tickets. De feedback van de gebruikers suggereerde een behoefte aan meerdere veranderingen, met de nadruk op betere prijzen en een hogere frequentie van de diensten. Niet-gebruikers van het openbaar vervoer deelden dezelfde demografische kenmerken als gebruikers, maar bezaten vaker een auto. De hoge kosten van kaartjes en langere reistijden in vergelijking met autoritten waren de belangrijkste redenen om het openbaar vervoer te mijden. Er zouden aanzienlijke verbeteringen moeten worden doorgevoerd op deze gebieden om te overwegen vaker gebruik te maken van het openbaar vervoer. Aan het eind van de enquête gaven de deelnemers aan welke veranderingen zij het meest waardeerden voor het verbeteren van het openbaar vervoer. Het verlagen van de ticketprijzen stond bovenaan, samen met het creëren van nieuwe hogesnelheidslijnen om de connectiviteit en reistijden te verbeteren. Het verhogen van de frequentie van de diensten en het verminderen van vertragingen behoorden ook tot de top suggesties. Veiligheidsmaatregelen werden echter minder belangrijk gevonden, en slechts weinig deelnemers gaven prioriteit aan het invoeren van beveiligingspersoneel.

Figuur 1: Populariteit van suggesties voor verbetering



Het Drielandentrein als voorbeeld voor de uitbreiding van GOV in de Euregio Maas-Rijn

Een gedetailleerd onderzoek naar het GOV-project dat Aken met Maastricht en Luik verbindt, bracht tekortkomingen in het GOV aan het licht die de aanzet gaven tot het project en de uitdagingen waarmee het tijdens de implementatie werd geconfronteerd. De Drielandentrein, geëxploiteerd door Arriva, reed aanvankelijk tussen Aken en Maastricht, maar de uitbreiding naar Luik werd gehinderd door de weigering van België om treinen zonder het European Train Control System (ETCS) toe te laten. Na de installatie van ETCS en het uitvoeren van tests, zal de dienst naar verwachting worden uitgebreid naar Luik, waarbij elk uur verbindingen mogelijk zijn zonder de noodzaak van overstappen in Maastricht.

Bij het project zijn meerdere belanghebbenden uit Duitsland, België en Nederland betrokken, waardoor frequente coördinatie vereist is. De voordelen van de Drielandentrein zijn frequentere diensten, directe verbindingen, nieuwe treinen met verbeterde voorzieningen en meer veiligheid dankzij het European Rail Traffic Management System (ERTMS). Het project kreeg echter te maken met aanzienlijke hindernissen, zoals de implementatie van ERTMS, financiële onderhandelingen en technische compatibiliteit van treinen met verschillende nationale systemen. Het overwinnen van deze uitdagingen vereiste taaltraining voor het personeel, technische oplossingen voor ticketing en intergouvernementele samenwerking. Er werd een intentieovereenkomst ondertekend om de start van de dienst te formaliseren, maar de integratie van ticketing-systemen blijft complex vanwege de verschillende nationale systemen.

Figuur 2: Huidige staat van de complexiteit van ticketing voor de Drielandentrein. Bron: Arriva



Aanbevelingen voor een Euregionaal perspectief

Het GOV in de Euregio Maas-Rijn staat voor uitdagingen die de efficiëntie belemmeren. Er is een duidelijk gebrek aan coördinatie tussen de vele betrokken partijen, wat leidt tot operationele inefficiëntie. De publieke perceptie van internationaal openbaar vervoer is vaak negatief, wat wijst op een behoefte aan meer transparantie en communicatie over de inspanningen om het systeem te verbeteren. Het trage tempo van besluitvorming en een gebrek aan prioritering in regionale ontwikkeling dragen bij aan aanhoudende vertragingen en trage vooruitgang. Bovendien bemoeilijken technische discrepanties, zoals verschillen in voltage en signaleringssystemen over de grenzen heen, de integratie van vervoersactiviteiten, wat wijst op een slechte afstemming tussen EU-richtlijnen, nationaal beleid en de daadwerkelijke uitvoering ervan op het terrein. Ondanks de bestaande regelgeving en nationale wetten vinden vervoerders het moeilijk om hun systemen aan te passen en te upgraden om aan deze eisen te voldoen.

Om deze problemen aan te pakken, is een alomvattende aanpak nodig. Het opzetten van een gestandaardiseerd kader voor GOV-projecten, ondersteund met EU-middelen, zou de coördinatie aanzienlijk kunnen verbeteren. Dit kader zou richtlijnen en voorschriften omvatten om naadloze grensoverschrijdende operaties, geharmoniseerde ticketverkoopssystemen, op elkaar afgestemde personeelsplanning en compatibele dienstregelingen en routes te garanderen, waardoor de administratieve processen en operaties vlotter verlopen. Het is belangrijk om de voordelen en de vooruitgang van GOV op een transparante manier te communiceren om het vertrouwen en de steun van passagiers, bedrijven en de bredere gemeenschap te winnen. Regelmatige updates, openbare raadplegingen en bewustmakingscampagnes kunnen helpen om een draagvlak te creëren voor GOV-initiatieven. Het erkennen en openlijk bespreken van de uitdagingen bij de ontwikkeling van grensoverschrijdend openbaar vervoer kan leiden tot meer begrip en steun van het publiek. Er moeten voldoende middelen worden toegewezen voor personeel, financiering en prioritering van infrastructuur voor grensoverschrijdend openbaar vervoer. Investerings in infrastructuur, technologie en personeel zijn van vitaal belang om processen te versnellen, capaciteitsproblemen op

te lossen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Het harmoniseren van infrastructuur over de grenzen heen kan logistieke uitdagingen verlichten. Coördinatie van de ontwikkeling en het onderhoud van transportinfrastructuur, zoals wegen, spoorwegen en terminals, is cruciaal voor efficiënte grensoverschrijdende connectiviteit. Het standaardiseren van bewegwijzering, informatiesystemen en faciliteiten zal de passagierservaring verbeteren en de navigatie vergemakkelijken.

Door deze uitdagingen aan te gaan en deze maatregelen uit te voeren, kan het GOV-systeem binnen de Euregio Maas-Rijn aanzienlijk worden verbeterd, wat leidt tot een betere coördinatie, efficiëntie en regionale integratie. Dergelijke verbeteringen zijn belangrijk voor het bevorderen van duurzame mobiliteit over de grenzen heen, economische groei en een verbeterde levenskwaliteit voor bewoners en bezoekers.

3.6. Dossier 6: Impact Internationalisering hoger onderwijs in balans

Amy Azhar
Pim Mertens

Inleiding

Eind 2022 heeft de Tweede Kamer in Nederland verschillende moties aangenomen waarbij de regering is opgedragen acties te ondernemen met betrekking tot de internationalisering van het hoger onderwijs. De moties van de afgelopen periode gaan onder andere over de Engelse taal in onderwijsprogramma's, de balans tussen Nederlandse en internationale studenten, de noodzaak van wetgeving om de instroom van internationale studenten te beheersen en de oproep om te stoppen met het actief werven van buitenlandse studenten.⁵⁷ In reactie op dit laatste schreef minister Dijkgraaf (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; OCW) een brief aan de hoger onderwijsinstellingen in Nederland, met het dringende verzoek te handelen conform het volgende:

- 1) "een algehele stop op de actieve werving van internationale studenten door de instellingen via grote algemene en fysieke beurzen, totdat hernieuwde afspraken zijn gemaakt met de koepelorganisaties (via een addendum op het al bestaande Bestuursakkoord) in het kader van de brief die ik in februari aan de Kamer heb toegezegd.
- 2) alleen met toestemming en onder verantwoordelijkheid van het College van Bestuur overgaan tot zeer beperkte en gerichte werving voor specifieke programma's gericht op (regionale) tekortsectoren in de zorg, bèta/techniek en onderwijs. Daarbij verwacht ik dat instellingen zich inspannen om deze internationale studenten te faciliteren om na afstuderen hun weg te vinden naar de Nederlandse arbeidsmarkt in deze tekortsectoren;
- 3) de Raad van Bestuur is aanspreekbaar en bereid om verantwoording af te leggen over eventuele wervingsactiviteiten voor deze (regionale) tekortsectoren."⁵⁸

Op 21 april 2023 werd de eerder aangekondigde brief door de minister gedeeld.⁵⁹ Hoewel internationale studenten bijdragen aan de wetenschap, economie en arbeidsmarkt in Nederland, wordt benadrukt dat de toenemende stromen toenemende risico's met zich brengen, vooral op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid, opnamecapaciteit (bijv. huisvesting), financiering van het stelsel. In de brief worden de uitgangspunten van een evenwichtige strategische aanpak vastgelegd:

1. Internationalisering is en blijft van strategisch belang voor Nederland. Daarom moeten we de toegevoegde waarde van internationalisering voor het systeem maximaliseren.
2. We zorgen voor een duurzaam en betaalbaar hoger onderwijssysteem.
3. Wij garanderen goed en toegankelijk onderwijs voor studenten in Nederland.
4. We behouden en versterken het Nederlands als taal in het hoger onderwijs.
5. We leiden studenten op om goed deel te nemen aan een internationaal verbonden samenleving en economie.
6. We leiden primair op voor de Nederlandse samenleving, maar met aandacht voor de bredere internationale context.

⁵⁷ Brief aan de Tweede Kamer, 'Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs', 21 april 2023.

⁵⁸ Brief aan de Tweede Kamer, 'Afschrift van brief aan instellingen voor hoger onderwijs over stopzetting wervingsactiviteiten internationale studenten', 22 december 2022.

⁵⁹ Brief aan de Tweede Kamer, 'Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs', 21 april 2023.

Daartoe worden vijf elementen genoemd voor het pakket aan nieuwe maatregelen: wijze van financiering, centrale sturing, werving en toegankelijkheid, taal en het beter benutten van de voordelen van internationalisering. Vanuit deze pijlers worden ook nog vijf concrete acties aangekondigd van centrale regie op internationalisering in het hoger onderwijs en bestuurlijke afspraken met het onderwijsveld tot ook beleidsaanpassingen en wettelijke kaders. Wat dit laatste betreft is er een wetsvoorstel gepubliceerd: de Wet internationalisering in balans.⁶⁰ Het wetsvoorstel kent maatregelen op het gebied van taal, numerus fixus en richting. Een van de meest besproken aspecten is het voorstel dat ten minste twee derde van een track of programma in het Associate Degree- en Bacheloronderwijs in de Nederlandse taal gegeven moet worden. Het andere derde deel kan een vreemde taal zijn, die niet gespecificeerd wordt. Er is echter een uitzonderingsbepaling opgenomen die het mogelijk maakt af te wijken van de 'twee derde-regel'. Naast het wetsvoorstel zullen ook de bestuurlijke afspraken het beleid op langere termijn bepalen. Totdat het wetsvoorstel in werking treedt, gelden de huidige bestuurlijke afspraken over het stoppen van actieve werving van internationale studenten.

Voor grensregio's rijst de vraag wat de effecten zijn van voornoemd beleid met betrekking tot het beheersen van de instroom van internationale studenten. De Universiteit Maastricht (UM) profileert zich bijvoorbeeld als de Europese universiteit, die zich sterk maakt voor internationalisering van onderwijs en onderzoek.⁶¹ Onderdeel van deze identiteit is de Engelse taal: *"Dit begint bij onze internationale studenten en medewerkers, die meer dan 100 nationaliteiten vertegenwoordigen. Maar het wordt ook weerspiegeld in de inhoud van onze programma's, waarvan de meeste in het Engels worden gegeven. We zien onszelf als een 'living lab' en een expertisecentrum voor Europa."* De UM reflecteert ook op haar positie in een grensregio, centraal in Europa en de Euregio Maas-Rijn, maar ook min of meer perifeer van de *Randstad* en demografisch krimpend en vergrijzend.⁶² Ook andere onderwijsinstellingen in het grensgebied, zoals Zuyd Hogeschool⁶³, UTwente⁶⁴ en Fontys refereren naar de grensspecifieke situatie. Reacties komen ook vanuit andere instellingen en overheden uit het grensgebied.⁶⁵

Dit dossier is gericht op de grensoverschrijdende effecten en dimensie van lopende beleidsplannen. In het *Beleidskompas* (een toetsingskader voor nieuw beleid en wetgeving) is de verplichte eis van grenseffecten opgemerkt en beantwoord in het geval van dit wetsvoorstel, ook is in de Memorie van Toelichting de positie van grensregio's uitgewerkt. Volgens de eigen grenseffectenbeoordeling verwacht het ministerie van OCW mogelijke gevolgen van het taalregime, omdat het de instroom van studenten over de grens kan beperken. Het effect wordt echter als beperkt ingeschat, ook omdat het toetsingskader voor het vreemdetalenonderwijs samen met de onderwijsinstelling rekening moet

⁶⁰ <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>

⁶¹ Universiteit Maastricht, UM en de wereld, <https://www.maastrichtuniversity.nl/um-world>

⁶² Zie bijvoorbeeld R. Letschert, Een eigenzinnige maar logische route. Internationale koers als randvoorwaarde. *Thema* (2) 2023. Universiteit Maastricht, Wetsvoorstel Internationalisering in Balans ter consultatie voorgelegd, <https://www.maastrichtuniversity.nl/news/internationalisation-balance-bill-submitted-consultation> (21 juli 2023).

⁶³ <https://www.zuyd.nl/over-zuyd/nieuws/2022/12/brandbrief-aan-onderwijsminister-over-belang-internationaal-onderwijs>

⁶⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/internationaliseringho/reactie/b768098e-c842-4901-9953-aaff14dcddc3>

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld [Economic Board Zeeland](#); [Euregio Rijn-Maas Noord](#); [gemeenten Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen, Roermond, Venlo en de vier Brightlands campussen](#).

houden met regionale aspecten en specifieke kenmerken. In dit verband wordt verwezen naar de brieven van Economic Boards en hoger onderwijsinstellingen uit Nederlandse regio's.⁶⁶ In dit dossier worden de mogelijke effecten wat verder onderzocht. Welke rol spelen internationalisering en internationale studenten in de grensoverschrijdende regio? Hoe sluit dit Nederlandse wetsvoorstel aan bij Europese ontwikkelingen, maar ook over de grens in aangrenzende regio's? Wat is het perspectief vanuit de Euregio?

Proces

Voor het wetsvoorstel liep de consultatie tot 15 september 2023.⁶⁷ Op deze consultatie zijn 210 reacties binnengekomen, waaronder van de Universiteiten van Nederland als koepelorganisatie en hoger onderwijsinstellingen individueel. Echter, in de tussentijd viel het Nederlandse kabinet – voordat het wetsvoorstel werd ingediend bij de Tweede Kamer. Het verdere verloop van de wetgevingsprocedure is nog onbekend, belet op de val van het kabinet en de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen. Toch zijn de meeste belangrijke aspecten en details, zoals de uitzonderingsclausules en afwijkingsmogelijkheden, nog onbekend en afhankelijk van de verdere behandeling en verwerking van de consultaties alsook het advies van de Raad van State. Gelet op de huidige onzekerheid rondom de voortgang van het wetsdossier, en de mogelijke (fundamentele) veranderingen die nog kunnen plaatsvinden is de afronding van het onderzoek uitgesteld. Daarmee poogt ITEM het beste bij de actualiteit en de beleidsdiscussie bij te kunnen dragen.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld [Economic Board Zeeland; Zuyd Hogeschool, Universiteit Maastricht, VISTA college, gemeenten Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen, Roermond, Venlo en de vier Brightlands campussen.](#)

⁶⁷ <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>

4. Lijst van onderzoekers

Amy Azhar (Dossier 6)

Onderzoeker, ITEM
Internationaal recht, migratierecht

Dr. Bastiaan Didden (Dossier 3)

Senior onderzoeker, ITEM
Grensoverschrijdend belasting- en
pensioenrecht

Angelica Dumaya (Dossier 5)

Masterstudent, FdR

Guy Dumoulin (Dossier 5)

Masterstudent, SBE

Dr. Inge Hooijen (Dossier 1)

Onderzoeksmanager Brede Welvaart Limburg,
NEIMED

Sander Kramer (Dossier 3)

Promovendus, ITEM
Grensoverschrijdend belasting- en
pensioenrecht, informatievoorziening

Ylka Koken (Dossier 5)

Masterstudent, FPN

Benham Lot (Dossier 5)

Masterstudent, FASoS

Pim Mertens (Dossier 1, Dossier 6)

Wetenschappelijk coördinator, ITEM
Vergelijkende aspecten van belasting- en
pensioenrecht, Euregionale arbeidsmarkt en
governance

Jenna van Roovert (Dossier 5)

Masterstudent, FHML

Susanne Sivonen (Dossier 4)

Onderzoeker, ITEM
Internationaal en Europees (gezondheids-)
recht

Martin Unfried (Dossier 2)

Senior onderzoeker en 'Ontgrenzer', ITEM
EU-milieubeleid en Europees regionaal en
grensoverschrijdend beleid

Met dank aan de Werkgroep Grenseffecten:

Dr. Inge Hooijen – NEIMED
Pim Mertens – ITEM
Jan Schliewert – Euregio Maas-Rijn
Susanne Sivonen – ITEM
Martin Unfried – ITEM
Heike Xhonneux – GrenzInfoPunkt
Aachen/Eurode

4.1. Annex – De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2022

Grenseffecten die van invloed zijn op het leven en werken in grensregio's in Europa zijn de laatste jaren zelden zo duidelijk voelbaar geweest als gedurende de COVID-19-pandemie en de nationale maatregelen die in de bestrijding genomen zijn. De daaropvolgende langdurige crisis heeft onderstreept hoe belangrijk het is om deze effecten in kaart te brengen en om te analyseren welke weerslag ze hebben op de grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.⁶⁸ Er is steeds meer vraag naar dergelijke analyses om grensoverschrijdende projecten vooruit te helpen, de transnationale samenwerking tussen overheidsinstanties te bevorderen, en grensarbeid en ondernemen in de grensstreek te faciliteren. Zo benadrukte de Europese Commissie recent nog de “Levende laboratoria van de Europese integratie”-karakter van de EU-grensregio's:

‘Hoewel grensregio's vaak in geografisch opzicht perifeer zijn en een ruraal karakter hebben, zijn het streken met een groot economisch groeipotentieel, dat wordt gestimuleerd door hun culturele en taalkundige verscheidenheid, complementaire concurrentievoordelen, ongerepte natuur en originele toeristische bestemmingen. Grensoverschrijdende uitwisselingen met burens, samenwerking en gezamenlijk optreden kunnen vaak de afstand tussen de grensregio en het centrum van het land compenseren. Daarvoor is wel nodig dat de grensregio's koploper zijn in en ten volle profiteren van de Europese integratie.’⁶⁹

Een van ITEM's belangrijkste taken is het uitvoeren van jaarlijkse grenseffectenbeoordelingen. Met deze beoordelingen wil ITEM inzicht geven in de effecten van nieuwe wetgeving en beleidslijnen op grensregio's en de manier waarop bestaande wetgeving en beleidslijnen grensregio's beïnvloeden. Sinds de oprichting in 2015 heeft ITEM acht effectenbeoordelingen succesvol afgerond, waarvan u de laatste nu aan het lezen bent. De succesvolle voltooiing van deze grenseffectenbeoordelingen is voornamelijk te danken aan de inspanningen van de onderzoekers van de Universiteit Maastricht (en partnerinstellingen). Hun inzet resulteerde in waardevol onderzoek naar de effecten van wetgeving en beleidslijnen op grensregio's.

De impact en het succes van de ITEM Grenseffectenrapportages is echter niet uitsluitend beperkt tot het bieden van een nuttige bijdrage aan het wetenschappelijke debat rondom grensregio's. ITEM's Grenseffectenrapportage is gericht op beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau die beslissingen nemen aangaande grensregio's, en draagt bij aan het politieke debat door bestaande of toekomstige grenseffecten te helpen herkennen. In deze context biedt ook de rapportage van 2023 een basis voor verdere actie en verder onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. Een concreet voorbeeld van een vervolg betreft rondom het thema Brede

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Online ITEM & HNP Side Event "How to prevent the return of national borders in a future pandemic and crisis situation - Multilevel governance in a practical way", Brussel, 13 oktober 2021.

⁶⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over 'EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie', COM(2021) 393 final, Brussel, 14 juli 2021.

Welvaart in grensregio's, waarbij ITEM zich zal blijven inspinnen rondom het beter in kaart brengen van de grensoverschrijdende regio.

Een mijlpaal voor de activiteiten van ITEM op het gebied van effectenbeoordelingen van regelgeving voor grensregio's⁷⁰ is het feit dat de regering de 'Leidraad Grenseffecten' heeft opgenomen als een verplichte kwaliteitseis in het officiële Integraal afwegingskader (IAK) (nu: Beleidskompas) voor beleid en regelgeving.⁷¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft dit document (met aanbevelingsstatus) in 2019 in samenwerking met diverse andere ministeries opgesteld op basis van het advies en de input van ITEM. Het is gepubliceerd op de website van het Beleidskompas.⁷² Inmiddels is meermaals naar de kwaliteitseis Grenseffecten door zowel het parlement als de Raad van State geweest.

Vanuit een Europees perspectief lijkt dit de eerste officiële eis tot het structureel uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen die wordt opgelegd aan regeringen van een EU-lidstaat. De methode van ITEM is al in een vroeg stadium erkend als best practice door het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie in de publicatie *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU* uit 2017.⁷³ Terwijl ITEM de Nederlandse regering en andere autoriteiten blijft adviseren over het implementeren en verbeteren van de grenseffectenbeoordelingsmethode, blijft ITEM ook samenwerken met de Europese Commissie en andere EU-instellingen. Recent heeft de Europese Commissie deze werkgroep en de leidraad van de Nederlandse regering tevens erkend als best practice voor het verbeteren van het wetgevingsproces in de context van het verbeteren van het beleid ten aanzien van grensregio's.⁷⁴ In hetzelfde rapport pleit de Commissie bovendien voor één territoriaal perspectief voor grensoverschrijdende arbeidsmarkten, iets waar ITEM al jaren voor pleit.⁷⁵

De ervaringen met het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen worden nu gebruikt en ingezet door ITEM om andere regio's en instellingen te inspireren en te informeren. In het kader van de Frans-Duitse samenwerking, meer specifiek het Verdrag van Aken, heeft ITEM in het najaar van 2022, samen met het Euro-Instituut en MOT, een advies gepubliceerd voor een grenseffectentoets en –proces. Het rapport vormt een belangrijke stap in de verdere uitrol van grenseffectentoetsen over de Europese grensregio's, nu in oktober 2023 de Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) heeft besloten met het advies verder te gaan. Ook de Vlaamse regering heeft tijdens de Vlaams-Nederlandse top van januari 2023 interesse getoond in de methode.

⁷⁰ ITEM heeft zich vanaf het begin uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries. M. Unfried en L. Kortese, 'Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation' in: J. Beck (ed.), *Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe*, EUROCLIO vol. 107, Peter Lang, Brussel, 2019, pp. 463-481.

⁷¹ Op 6 juni 2020 werd met een meerderheid van de stemmen een motie van parlementslid Van der Molen (et al.) aangenomen. Zie de betreffende parlementaire brieven over de voortgang van de grensoverschrijdende samenwerking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (april 2021) op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D16100>; en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D11846>.

⁷² Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>.

⁷³ COM(2017) 534 final, Brussel, 20 september 2017.

⁷⁴ COM(2021) 393.

⁷⁵ Idem als 9.

Met betrekking tot de onderzoeksresultaten van de grenseffectenbeoordeling van 2021 verkreeg ITEM's COVID-19-dossier over de bestrijding van de coronacrisis en de effecten daarvan voor de Euregio Maas-Rijn veel media-aandacht, waarna provinciale vragen over de ontwikkeling van de crisisrespons zijn gesteld. Het dossier ontleent aan de onderzoeksinspanningen van ITEM, samen met collega's van de Universiteit Leiden en het Ockham IPS Institute, in het kader van het INTERREG-project Pandemric. Het Pandemric-project heeft drie diepgaandere onderzoeken opgeleverd, naar de grensoverschrijdende bestrijding van de crisis, grensoverschrijdende ambulancevervoer en grensoverschrijdende aanbestedingen.⁷⁶ Het onderzoek heeft geresulteerd in meerdere bijdragen in artikelen, essays, en presentaties. Noemenswaardig is bijvoorbeeld het werkbezoek van de Tijdelijke Commissie Corona van de Nederlandse Tweede Kamer in januari 2023, waarbij ITEM de resultaten van het COVID-19-dossier heeft gepresenteerd en bediscussieerd.⁷⁷

Een dossier dat bijzonder veel aandacht verkreeg is het thuiswerkendossier van 2021. In meerdere mediaberichten is aandacht besteed aan het dossier.⁷⁸ Daarnaast is het dossieronderzoek in meerdere vakbladen en tijdschriften gepubliceerd en aangehaald.⁷⁹ Het dossier kreeg ook politieke en beleidsmatige navolging. Naar aanleiding van de publicatie zijn Kamervragen gesteld, waarbij in de beantwoording aangegeven wordt dat het rapport gebruikt wordt in de vormgeving van toekomstig beleid.⁸⁰ Het ITEM-onderzoek is ook aangehaald in het SER Advies over de toekomst van hybride werken, dat tevens aan de basis ligt van het Nederlandse beleid.⁸¹ Expertisecentrum ITEM heeft zelf ook meerdere vervolgacties ondernomen op dit dossier, niet alleen in 2022 maar ook in 2023. Op 14 juni 2023 vond de B-Solutions workshop plaats, georganiseerd door ITEM, GIP Aachen/Eurode en AEBR, in samenwerking met de Benelux Unie, in het kader van een B-Solutions project gefinancierd door DG REGIO. Met een focus op de grensregio's tussen Duitsland, Nederland en België, onderzocht de workshop oplossingen op het gebied van telewerken, grensoverschrijdend werken, belastingen en sociale verzekeringskwesties, onderzocht hoe deze kunnen worden opgelost binnen nieuwe kaders op EU- en lidstaatsniveau, en besprak de rol van de belangrijkste organisaties bij het implementeren van eerdere aanbevelingen.⁸²

Ook dossiers uit 2022 kregen voldoende navolging. Zo leverde het dossier over de grensoverschrijdende energietransitie meerdere vermeldingen in nieuwsartikelen op. Het vormde eveneens de start voor opvolging in meerdere projecten, zoals de Euregional Sustainability Center⁸³

⁷⁶ Hier te raadplegen: <https://pandemric.info/wp3-studies-and-legal-advice/>

⁷⁷ <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/tijdelijke-commissie-corona-brengt-werkbezoek-aan-zuid-limburg>

⁷⁸ Zoals L1 (27-12-2021), L1mburg Centraal: thuiswerkproblemen voor grenswerkers, <https://1.nl/l1mburg-centraal-thuiswerkproblemen-voor-grenswerkers-168630/>; FD (19-11-2021), Grenswerkers de klos als zij ook na corona blijven thuiswerken, <https://fd.nl/economie/1420109/grenswerkers-de-klos-als-zij-ook-na-corona-blijven-thuiswerken>.

⁷⁹ Verschuieren H. The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic. *European Journal of Social Security*. 2022;24(2):79-94.

doi:[10.1177/13882627221107042](https://doi.org/10.1177/13882627221107042); Mertens, P. (2022). De veelzijdige impact van thuiswerken voor

grensarbeiders. *Pensioen Magazine*, 2022(3), 11-15; Weerepas, M. J. G. A. M. (2021). Grenswerkers na de crisis: aanpassing regelgeving vereist? *Vakblad Grensoverschrijdend Werken*, 2021(43), 3-9; Mertens, P. (2022). Grenzen aan grensarbeid.

Thema Hoger Onderwijs, 2022 (3).

[43]. <https://www.grensoverschrijdendwerken.nl/component/k2/vakblad/grenswerkers-na-de-crisis-aanpassing-regelgeving-vereist>

⁸⁰ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z21404&did=2021D50692>

⁸¹ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2022/hybride-werken.pdf>, p. 88.

⁸² <https://crossborderitem.eu/succesvolle-workshop-wegwerken-van-belemmeringen-voor-grensoverschrijdend-telewerken/>

⁸³ <https://sustainabilitycenter.eu/>

met Fontys Venlo en een wetenschappelijke Horizon Europe-aanvraag. Ook het vuurwerkdossier uit 2022 verkreeg media-aandacht en de aangedragen oplossingsrichtingen staan nu op de lijst van op te lossen knelpunten van het Bestuurlijk Grensregio-overleg tussen Nederland en Vlaanderen.

Naast de politieke en praktische follow-up die de Grenseffectenrapportage genereerde, leverde het ook publiciteit en verdere tractie op voor de grenseffectenbeoordelingsmethode van ITEM.⁸⁴ Het concept van de aanpak van ITEM op het gebied van regelgeving heeft geleid tot een artikel voor het nieuwste handboek van Prof. Eduardo Medeiros (Instituto Universitário de Lisboa), 'Territorial Impact Assessment', dat in 2020 is gepubliceerd door Springer.⁸⁵ In 2022 verscheen de peer-reviewed publicatie van 'Cross-Border Impact Assessment for EU's Border Regions' in het European Journal of Law Reform, waarin de ITEM methodologie, grenseffecten en de implicaties voor EU beleid door ITEM worden bediscussieerd.⁸⁶ Daarnaast organiseerde ITEM op 13 oktober van 2021 samen met het Europees Comité van de Regio's (CvdR) een workshop voor de Europese week voor regio's met als onderwerp 'Evaluation and assessment of EU policies: how to strengthen the voice of cross-border regions?'. Zodoende stimuleert ITEM actief de ontwikkeling van het 'Fit for Future-platform' als een essentieel instrument voor regionale input voor de beoordeling en evaluatie van EU-beleid. Het netwerk van regionale hubs (RegHub) van het CvdR is een recente benadering om de expertise van regionale overheidsinstanties beter te integreren. Doel van de workshop was om te onderzoeken hoe RegHub grensoverschrijdende perspectieven kan meenemen.⁸⁷

In de toekomst blijft ITEM zich in grenseffectenbeoordelingen richten op het in kaart brengen van de effecten van internationale, Europese, nationale en regionale wetgeving en beleidslijnen. Het expertisecentrum zet zich er bovendien voor in zijn effectenbeoordelingsmethoden verder te ontwikkelen⁸⁸ en kijkt ernaar uit dit te doen in samenwerking met zijn partners, stakeholders en onderzoekers.

⁸⁴ N. Büttgen, 'Cross-border impact assessment: a bottom-up tool for better regulation and more cohesion' in "Bliżej Brukseli" ("Closer to Brussels") – Speciale uitgave over grensoverschrijdende samenwerking, e-magazine van het Poolse Malopolska Region Office in Brussel, 2019, Nr. 26, pp. 10-13:

https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26._closer_to_brussels_-_cross-border_cooperation.

⁸⁵ E. Medeiros (ed.), Territorial Impact Assessment, Springer International Publishing, 2020:

<https://www.springer.com/de/book/9783030545017>.

⁸⁶ Martin Unfried, Pim Mertens, Nina Büttgen e.a., 'Cross-Border Impact Assessment for EU's Border Regions', (2022) European Journal of Law Reform 47-67

⁸⁷ Zie <https://cor.europa.eu/nl/events/Pages/ewrc-evaluation-eu-policies.aspx>.

⁸⁸ In dit kader heeft ITEM bijvoorbeeld samengewerkt met UHasselt, RWTH Aachen en ULiège in het INTERREG EMR Crossquality project, waarbij een grenseffectenmethodologie wordt ontwikkeld om de effecten van het INTERREG programma op de kwaliteit van grensoverschrijdende samenwerking inzichtelijk te maken.