

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 5: Grensoverschrijdende monitoring — een stevige uitdaging



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.

Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 5: Grensoverschrijdende monitoring – een stevige uitdaging

Johan van der Valk

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 krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Gemeente Maastricht

Zuyd
Hogeschool **ZU**
YD



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Waarom zijn grensoverschrijdende gegevens nodig?	3
3. Waarom ontbreken grensoverschrijdende statistieken?	4
4. Inspelen op behoeften: De opzet van grensoverschrijdende statistieken in Nederland	7
4.1. Noodzaak van gegevens.....	7
4.2. Totstandbrenging van samenwerking tussen gegevensproducenten	9
4.3. Duurzaamheid van het initiatief tot grensoverschrijdende gegevensverstrekking.....	10
5. Recente internationale ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende monitoring.....	12
5.1. EU-proefproject <i>Border Region Data Collection</i>	12
5.2. Grensoverschrijdende monitoring in Frankrijk en Duitsland.....	14
6. Aan welke gegevensdiensten is behoefte?.....	16
6.1 Gebruikerswensen	16
6.2. Welke producten voldoen aan de gebruikerswensen?	17
7. Hoe moet de grensoverschrijdende monitoring worden opgezet?.....	19
7.1. Wie wordt belast met de productie van grensoverschrijdende gegevens?	19
7.2. Hoe moet de afstemming binnen de EU vorm krijgen?.....	20
7.3. Extra voordelen: wellicht inzetbaar voor effectenbeoordeling van transnationale programma's	22
8. Conclusies en aanbevelingen	24

1. Inleiding

Het wegnemen van de negatieve effecten van grenzen is een belangrijk element in het sociale en economische beleid van de EU. Grensregio's liggen doorgaans ver van het economische hart van een land; ze vormen de periferie. Als gevolg daarvan zijn deze regio's kwetsbaar. Samenwerking met regio's over de grens biedt kansen voor economische groei. Onlangs werd dit expliciet erkend door de EC en vele andere belanghebbenden in een speciaal daaraan gewijde Mededeling.¹ Het is lastig doeltreffend grensoverschrijdend beleid te ontwikkelen omdat uitgebreid bewijsmateriaal ontbreekt. Het is onduidelijk in hoeverre, waar en hoe grenzen een belemmering vormen of welke gevolgen het beleid heeft voor de grensregio's, aangezien er niet veel harde gegevens beschikbaar zijn over de situatie in de eigen grensregio's vergeleken met de situatie aan de andere kant van de grens.

Momenteel zijn transnationale, nationale en regionale gegevens over grensoverschrijdende gebieden om verschillende redenen van organisatorische en methodologische aard niet structureel beschikbaar. In dit dossier wordt vastgesteld welke obstakels de productie van dit soort gegevens tot nu toe in de weg staan. Bovendien wordt een opzet voorgesteld voor de productie van grensoverschrijdende statistieken om deze leemte op te vullen.

2. Waarom zijn grensoverschrijdende gegevens nodig?

Voor grensregio's is het (kunnen) beschikken over grensoverschrijdende gegevens van cruciaal belang. Het gebrek aan dergelijke gegevens is dus een reëel probleem. Zo lang de betrokken (publieke of private) belanghebbenden niet op de hoogte zijn van wat er aan de andere kant van de grens gebeurt en van de mate waarin van grensoverschrijdende activiteiten plaatsvinden, zullen grensregio's nooit in staat zijn hun volledige potentieel te benutten. Om de groei in de grensregio's te stimuleren, is het van essentieel belang dat er goede en hoogwaardige grensoverschrijdende gegevens beschikbaar zijn. Dit is onontbeerlijk voor grensregio's en (inter)nationale overheden die zich bezighouden met het welzijn van grensregio's. Het is noodzakelijk voor het ontwikkelen van een doeltreffend, op feiten gebaseerd beleid.

Om de ernst van het probleem van het gebrek aan grensoverschrijdende gegevens sterker te benadrukken geef ik hier graag enkele concrete voorbeelden van situaties waarin dergelijke gegevens noodzakelijk zijn. In de eerste plaats helpen grensoverschrijdende gegevens lokale en regionale belanghebbenden om de mogelijkheden van en de behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking te overzien. Dit is essentieel om een duidelijk beeld te krijgen van de situatie in de regio, bijvoorbeeld om prioriteiten te formuleren in het kader van de INTERREG-programma's of de ingediende INTERREG-projectvoorstellen, of om de urgentie, relevantie en succeschansen van een project te beoordelen. Een tweede voorbeeld is dat met grensoverschrijdende gegevens het beleid aan beide zijden van de grens op elkaar kan worden afgestemd, zodat het elkaar niet in de weg zit en dus effectiever wordt. Ten derde kan aan de hand van grensoverschrijdende gegevens het effect van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten worden beoordeeld. Alleen met nationaal en

¹ Zie de mededeling van de Europese Commissie 'Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU', COM(2017) 534 van 20 september 2017, te vinden op: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions (laatste bezoek: 8 augustus 2019).

internationaal geharmoniseerde indicatoren kun je zien welke projecten succesvoller zijn dan andere. Dat is op dit moment vrij moeilijk. Bij een recent ESPON-project is gebleken dat er een algemeen gebrek aan gegevens over grensoverschrijdende stromen bestaat; dit staat een uitgebreidere evaluatie achteraf van de effecten van het programma in de weg.² De conclusie van het onderzoek luidt dat er, zelfs als er nu gegevens zouden worden verzameld, aanzienlijke problemen zullen ontstaan door gebrek aan coördinatie tussen de diverse bureaus voor de statistiek. De methoden voor het verzamelen van gegevens verschillen van land tot land, of landen verzamelen überhaupt geen gegevens over de grenzen heen.³ Harmonisatie van de indicatoren over de grenzen heen zou echter de uitwisseling van beste praktijken tussen regio's, landen en binnen de EU mogelijk maken. Hiermee zou dit soort projecten effectiever worden, zowel binnen als tussen de grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's van de EU. Tot slot is het beschikken over grensoverschrijdende gegevens de enige manier om een grensoverschrijdende effectenbeoordeling uit te voeren naar aanleiding van veranderingen in nationale en internationale wetgeving of beleid. Overheden in Europa hebben zich ertoe verplicht effectenbeoordelingen van beleidsmaatregelen uit te voeren. Een duidelijke voorwaarde hiervoor is dat er voldoende gegevens beschikbaar zijn.

Om een doeltreffend beleid ter verbetering van de leefomstandigheden te ontwikkelen zijn recente en gedetailleerde grensoverschrijdende gegevens nodig. Overheden zouden graag willen beschikken over gegevens op vele beleidsterreinen, waaronder de economie, de arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, mobiliteit, toerisme, het milieu, enz. Al deze terreinen dragen een grensoverschrijdend element in zich. Een ander cruciaal punt is dat de gegevens recent, structureel en continu beschikbaar moeten zijn. Alleen dan zijn ze bruikbaar voor effectenbeoordelingen en voor het herkennen van reële kansen.

Samenvattend is het van essentieel belang dat grensoverschrijdende gegevens structureel beschikbaar zijn voor effectenbeoordelingen en aanverwante zaken. Ze zijn nodig om kansen voor grensoverschrijdende samenwerking bloot te leggen, te wijzen op belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit en de effecten van maatregelen op lokaal, regionaal, nationaal of internationaal niveau te monitoren.

3. Waarom ontbreken grensoverschrijdende statistieken?

Het is een hele uitdaging om daadwerkelijk gegevens te vinden voor een territoriale effectenbeoordeling. Grensoverschrijdende gegevens zijn niet direct beschikbaar. Om deze te verkrijgen zijn basisgegevens op laag regionaal niveau nodig die internationaal te vergelijken zijn. De voor de hand liggende plaats om naar dergelijke gegevens te zoeken is in de informatie die door Eurostat, het bureau voor de statistiek van de EU, wordt verstrekt. Dit instituut coördineert de bronnen en methoden waarmee internationaal geharmoniseerde statistieken worden geproduceerd voor de EU-landen. Met behulp van deze bronnen en methoden kan de situatie in de EU-lidstaten

² Zie: ESPON, Territorial Impact Assessment for Cross-Border Cooperation, Targeted Analysis, Draft Final Report, 2019, Erich Dallhammer, Bernd Schuh, Roland Gaugitsch, Martyna Derszniak-Noirjean, ÖIR GmbH (Austria), Martin Unfried, Maastricht University (The Netherlands), Thomas Fischer, University of Liverpool (United Kingdom), Dorothea Palenberg, blue! advancing european projects GbR (Germany): <https://www.espon.eu/TIA-CBC>.

³ Zie p. 9 van het ESPON-rapport (2019), waar problemen met de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens worden beschreven.

worden beschreven. Ook is het mogelijk landen te vergelijken en EU-brede overzichten te genereren, een grote uitdaging met meer dan 25 lidstaten.

Eurostat richt zich in zijn activiteiten op het verstrekken van gegevens op nationaal niveau over een veelheid aan thema's.⁴ Eurostat is verplicht de toestand in een bepaalde lidstaat als geheel weer te geven. Regionale details zijn daarbij niet absoluut noodzakelijk maar wel prettig om over te beschikken. Daarom wordt binnen de Europese coördinatiestrategie prioriteit gegeven aan het genereren van nationale statistieken en wordt vervolgens getracht deze gegevens, indien noodzakelijk en mogelijk, te regionaliseren, met inachtneming van de methodologische en budgettaire beperkingen. Hierdoor zijn er weinig internationaal vergelijkbare basisgegevens over de regio's beschikbaar. De meeste regionale gegevens zijn alleen beschikbaar op NUTS niveau 2.⁵ In Nederland komt dit overeen met het provinciale niveau. Regionale gegevens op lager niveau zijn vooral beschikbaar als onderdeel van de volkstelling. De volkstelling heeft echter als bron een aantal nadelen: zij omvat slechts een zeer beperkt aantal variabelen, maar nog belangrijker is dat zij eens in de tien jaar gehouden wordt en dat het veel tijd in beslag neemt om de gegevens te verwerken, waardoor het lang duurt voor zij beschikbaar komt. Dit maakt de volkstelling ongeschikt als bron voor het monitoren van beleid.

Regionale gegevens onder NUTS niveau 2 vallen buiten de context als volkstelling slechts in zeer beperkte mate beschikbaar is op EU-niveau. Een belangrijke methodologische reden hiervoor is dat enquêtes op basis van steekproeven het meest gebruikte en best afgestemde instrument zijn voor gegevensverzameling op EU-niveau. Het aantal deelnemers is vaak te klein voor uitsplitsing naar regio. Binnen de grootste door de EU gecoördineerde enquête, de arbeidskrachtenenquête (AKE), kunnen, afhankelijk van de omvang van de betreffende steekproef, voor de meeste landen bijvoorbeeld helemaal geen cijfers op NUTS 3 niveau en slechts een beperkt aantal arbeidsmarktindicatoren op NUTS niveau 2 gegenereerd worden.

In de lidstaten zijn in veel gevallen wel regionale statistieken beschikbaar. Deze worden binnen de betreffende nationale context geproduceerd door nationale of regionale bureaus voor de statistiek. Dit hangt volledig af van lokale of regionale vereisten en nationale omstandigheden. De methoden zijn sterk afhankelijk van specifieke bronnen die in het betreffende land beschikbaar zijn. Regionale gegevens zijn over het algemeen gebaseerd op administratieve gegevens en soms op gegevens die via specifieke nationale enquêtes zijn verzameld. De gegevens die op regionaal niveau beschikbaar zijn verschillen dan ook sterk per land. Bovendien zijn deze gegevens bedoeld om regio's *binnen* landen met elkaar te vergelijken en niet om *verschillende* landen met *elkaar te* vergelijken. Ze zijn dus niet direct bruikbaar voor de productie van grensoverschrijdende statistieken.

⁴ Zie de website van Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main>

⁵ Voor meer informatie over de NUTS-classificatie (Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek): <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.

Moelijkheden bij de productie van grensoverschrijdende statistieken: het herkennen van grenswerkers

Het herkennen van Nederlandse grenswerkers vormt een goed voorbeeld van de methodologische uitdagingen waar men tegenaan loopt tijdens pogingen om gegevens te verkrijgen over het verkeer van personen. Zij wonen in een land maar werken in een ander land. Het CBS heeft toegang tot vele administratieve bronnen en de mogelijkheid deze op microniveau aan elkaar te koppelen. Je zou dus verwachten dat het heel eenvoudig zou zijn om grenswerkers te herkennen. Dit is echter niet het geval.

De officiële standaardstatistieken omvatten deze gevallen of sluiten hen juist uit, al naar gelang hun gebruikelijke doelpopulatie. Demografische statistieken zijn gebaseerd op administratieve gegevens. Als gevolg hiervan worden over het algemeen alleen die personen opgenomen in de doelpopulatie die in het bevolkingsregister voorkomen, ongeacht het land waar zij werken. Enerzijds zouden uitgaande grenswerkers hieronder vallen, overigens zonder als zodanig herkend te worden, anderzijds worden inkomende grenswerkers zo uitgesloten. Als we kijken naar de bronnen die arbeidsmarktgegevens leveren dan is er de arbeidskrachtenenquête (AKE), die gegevens verzamelt over de ingezetenen. Daaronder vallen ook de uitgaande grenswerkers, die zelfs via de vragenlijst kunnen worden herkend. Deze categorie is echter klein, waardoor met de betreffende steekproef geen regionaal detailniveau kan worden bereikt.

De Nationale Rekeningen (hierna: NR) zijn geïnteresseerd in het aantal productieve personen in Nederland. Zij willen van mensen weten of ze in Nederland werken, in welk land ze verder ook wonen of verblijven. Hieronder vallen wél de inkomende grenswerkers, maar niet de uitgaande grenswerkers. Het systeem van de Nationale Rekeningen maakt hiervoor gebruik van alle beschikbare bronnen. De belangrijkste bron is het register dat de administratieve gegevens bevat van personen die hun socialezekerheidsbijdrage betalen. In dit register is iedereen opgenomen die als werknemer in Nederland actief is, dus ook de inkomende grenswerkers. Echter, zowel de hoeveelheid als de kwaliteit van deze gegevens ligt lager dan die gehanteerd bij de registratie van ingezetenen werknemers. Met name de persoonlijke kenmerken zijn slechts in beperkte mate opgenomen en van slechte kwaliteit, informatie over de gezinssituatie ontbreekt en de woonplaats in het buitenland wordt niet standaard opgenomen.

Een voorbeeld van een belangrijke mogelijke bron van relevante informatie over grenswerkers vormen de belastinggegevens. Het CBS ontvangt van de Belastingdienst gegevens over de inkomstenbelasting. Deze gegevens omvatten iedereen die in Nederland inkomstenbelasting betaalt en vormen de basis voor de reguliere inkomensstatistieken die door het CBS worden geproduceerd. De *doelpopulatie* van deze statistieken beslaat echter alle personen die in Nederland ingezetenen zijn: dus wél de uitgaande grenswerkers (zonder dat deze noodzakelijkerwijs als zodanig worden herkend), maar niet de inkomende grenswerkers. Daarbij zij opgemerkt dat personen die in Nederland belasting betalen maar er niet wonen aanvankelijk wél worden opgenomen in de gegevensbestanden van de Belastingdienst. Helaas is de eerste stap bij het genereren van inkomensstatistieken de verwijdering van die gevallen die niet in Nederland wonen, omdat ze niet relevant zijn voor de inkomensstatistieken. Daarom bevatten de standaard inkomensstatistieken geen fiscale gegevens van inkomende grenswerkers.

Kortom, vele bronnen meten elk een deel van de gegevens die nodig zijn om grenswerkers te herkennen. Ze maken geen deel uit van de doelpopulaties van vrijwel alle officiële statistieken. Bovendien worden grenswerkers niet afzonderlijk als zodanig herkend binnen standaardstatistieken, aangezien dit de bureaus voor de statistiek veel extra werk zou kosten.

Een andere belangrijke reden waarom grensoverschrijdende statistieken slecht beschikbaar zijn is dat ze niet gemakkelijk te produceren zijn. Om grensoverschrijdende statistieken te produceren zijn regionale *low-level* details nodig die de situatie in een specifiek grensgebied meten. Deze situatie kan zomaar van plaats tot plaats verschillen als gevolg van verschillen in de geografische omstandigheden.

Daarom zijn gegevens nodig op ten minste NUTS niveau 3 en bij voorkeur zelfs op leefgemeenschapsniveau. Het produceren van statistieken met dit soort regionale *low-level* details is op zich al een uitdaging. Het vergt voldoende metingen op lokaal niveau en daarmee zijn enquêtes in feite uitgesloten voor het verzamelen van gegevens, aangezien deze niet de vereiste fijnmazigheid op regionaal niveau kunnen bieden. Administratieve gegevens bieden deze fijnmazigheid wél, maar hangen af van de nationale omstandigheden. Zij bevatten een beperkte reeks variabelen voor het meten van concepten die volledig in nationale wetgeving vastliggen (ter illustratie, zie kader 1 hierboven). Als gevolg hiervan zijn ze niet geschikt voor internationale vergelijking en blijft het lastig de situaties van buurregio's aan weerszijden van de grens te vergelijken.

De arbeidsmarkt illustreert zeer goed dat uitgebreide grensoverschrijdende statistieken vragen om een specifiek soort gegevens dat tot dusver niet in een nationale context wordt verzameld: gegevens over grensoverschrijdend verkeer van personen en ondernemingen. Met name in grensgebieden zou het prettig zijn te weten hoeveel personen de grens oversteken en waarom. Gegevens over dergelijke bewegingen of stromen zijn lastig meetbaar, omdat je hiervoor individuen door tijd en ruimte zou moeten volgen. Dit is moeilijk te realiseren. Het gevolg is dat dit soort gegevens over het algemeen buiten de standaardset voor officiële statistieken valt, zowel op nationaal als internationaal niveau.

4. Inspelen op behoeften: De opzet van grensoverschrijdende statistieken in Nederland

In 2014 is het CBS gestart met een haalbaarheidsstudie naar het opstellen van grensoverschrijdende statistieken voor de Nederlandse grensregio's. Dergelijke statistieken bestonden toen nog niet. In het verleden werden er slechts *ad hoc* en met beperkt succes lokale pogingen gedaan om ze te produceren. De inspiratie voor een mogelijke opzet kwam uit de zogenaamde 'Grande Région' (*Groß-region*) rond Luxemburg. Daar worden voortdurend grensoverschrijdende statistieken geproduceerd en werken de bureaus voor de statistiek van alle vijf landen samen om dit mogelijk te maken. Het idee was om in Nederland iets soortgelijks te doen met de buurlanden.

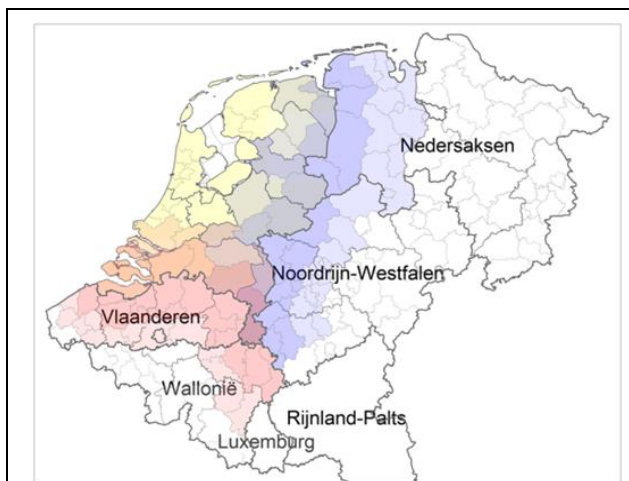
Binnen dit project zijn de volgende stappen genomen: Ten eerste zijn de belanghebbenden en hun informatiebehoeften geïnventariseerd. Ten tweede is een grensoverschrijdende samenwerking aangegaan met de betreffende partnerinstellingen. Tot slot is een opzet onderzocht voor de duurzame productie van grensoverschrijdende statistieken. De ervaringen met betrekking tot deze drie stappen worden hieronder beschreven.

4.1. Noodzaak van gegevens

Om grensoverschrijdende processen te kunnen analyseren is het belangrijk de stakeholders te definiëren. Hiertoe heeft het CBS relevant onderzoek verricht dat een breed beeld geeft. In Nederland zijn verschillende organisaties op alle niveaus met dit onderwerp bezig: Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn betrokken bij grensoverschrijdende processen op nationaal niveau. Op regionaal niveau zijn dit de provinciale overheden van de grensregio's. De provincies Drenthe, Gelderland, Groningen, Limburg en Overijssel liggen aan de grens met Duitsland. De provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland grenzen aan België. Het is in het belang van de provinciale overheden dat de impact van het grensoverschrijdende economische en sociale beleid wordt gedefinieerd, geanalyseerd en gemonitord. Op lokaal niveau zijn de belanghebbenden de grensgemeenten. Aan de andere kant van de grens bestaan vergelijkbare organisaties. De academische gemeenschap is belanghebbende als gebruiker van grensoverschrijdende statistische gegevens voor onderzoeksdoeleinden.

De buurlanden Duitsland en België zijn federale staten. Dit heeft belangrijke gevolgen voor het aanwijzen van de belanghebbenden: De deelstaten van deze landen zijn verantwoordelijk voor het regionaal beleid. (Dit is om voor de hand liggende redenen geen primaire verantwoordelijkheid van de federale regeringen.) Nederland grenst in die zin dan ook eerder aan vier dan aan twee landen: in Duitsland grenzen de deelstaten Noordrijn-Westfalen (NRW) en Nedersaksen (NdS) aan Nederland. Alleen deze twee Duitse deelstaten zijn daarmee relevant voor de Nederlandse grensoverschrijdende statistieken. In België grenst zowel Vlaanderen als Wallonië aan Nederland. Binnen die 'landsdelen' spelen grenskwesties op alle bestuursniveaus een rol.



Figuur 1: De grenzen van Nederland met Duitsland en België.

Grensoverschrijdende processen zijn niet alleen zeer belangrijk voor regionale en lokale organisaties binnen landen zelf, maar ook voor bepaalde internationale organisaties. Een voorbeeld hiervan zijn de Euregio's (dit staat voor Europese regio). Nederland telt er zeven.⁶ De term EUREGIO verwijst naar een geografisch deel van het Nederlands-Duitse grensgebied dat delen van de Nederlandse provincies Gelderland, Overijssel en Drenthe, alsmede delen van de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen omvat. Deze Europese grensregio's hebben de opdracht gekregen om, op alle niveaus en in alle levenssferen, betere betrekkingen tussen burgers en autoriteiten aan beide zijden van

de grenzen tot stand te brengen en deze verder te ontwikkelen.

Daarnaast is het secretariaat-generaal van de Benelux actief op het gebied van grensoverschrijdend beleid. In 2014 heeft het Benelux Comité van Ministers een voorstel gedaan aan de organisatie van de Benelux Unie en Noordrijn-Westfalen om samen te werken ter bevordering van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. De regeringen werden bijeengebracht om [de productie en

⁶ Voor een lijst van Euregio's tussen Nederland en zijn buurlanden, zie bijvoorbeeld: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/overige-onderwerpen/grensoverschrijdende-samenwerking/wat-is-gros/euregios/>

uitwisseling van] gegevens te bevorderen die zou moeten leiden tot verbeterde structurele en operationele samenwerking tussen deskundigen. Hieronder viel ook het gezamenlijk gebruik van statistische gegevens voor het toezicht op grensoverschrijdende activiteiten in de interne en externe grensgebieden van de Benelux.

Een andere belangrijke stakeholder is de Europese Commissie (EC). De afdeling Grensoverschrijdende Samenwerking (GOS) van DG Regio is verantwoordelijk voor de INTERREG-programma's en de toewijzing van transnationale regionale fondsen. Toezicht houden op grensoverschrijdende processen is zeer belangrijk voor DG Regio, maar er zijn amper gegevens aan de hand waarvan de grensoverschrijdende samenwerkingsgebieden kunnen worden geanalyseerd. Door de verschillen in definities en methoden kunnen de gegevens die wél beschikbaar zijn niet vergeleken worden. Daarom heeft DG Regio in 2016 een aantal proefprojecten opgezet voor het ontwikkelen van grensoverschrijdende statistieken. Daarnaast heeft het CBS voorgesteld een consortium op te richten waarbinnen organisaties die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van grensoverschrijdende statistieken kunnen samenwerken. Dit consortium moet zorgdragen voor de uitwisseling van definities en methoden, met harmonisatie als eindpunt.

Het is duidelijk dat een brede groep gebruikers van gegevens op alle overheidsniveaus behoefte heeft aan hoogwaardige en periodieke gegevens over goederenverkeer en grensoverschrijdende activiteiten van personen en bedrijven op gedetailleerd regionaal niveau. Gebruikers vragen om gegevens over een breed scala van statistische thema's, waarbij de arbeidsmarkt en de economie hoge prioriteit genieten.

4.2. Totstandbrenging van samenwerking tussen gegevensproducenten

Samenwerking tussen de bureaus voor de statistiek in de grensregio's is van cruciaal belang voor de productie van grensoverschrijdende gegevens. Er bestaan echter organisatorische verschillen tussen de bureaus voor de statistiek in Nederland, Duitsland en België. In Nederland is het CBS verantwoordelijk voor zowel de nationale als regionale statistieken. Dit is echter niet het geval in de buurlanden Duitsland en België: daar zijn de federale diensten verantwoordelijk voor de verplichte nationale statistieken en worden de gewestelijke statistieken geproduceerd door de bureaus voor de statistiek van de deelstaten van de federatie. In Duitsland zijn de relevante bureaus voor de statistiek die van de aan Nederland grenzende deelstaten: het Nedersaksische bureau voor de statistiek (*Landesamt für Statistik, Niedersachsen, LSN*) en de Centrale dienstverlener voor statistiek en IT van Noordrijn-Westfalen (IT.NRW). Aan Belgische zijde is het Steunpunt Werk verantwoordelijk voor het verwerken van de arbeidsmarktgegevens op regionaal niveau in Vlaanderen. Gezien dit soort institutionele en organisatorische verschillen is het niet eenvoudig samenwerking tussen de betrokken organisaties tot stand te brengen.

Toch is het CBS een samenwerking gestart met de bureaus voor de statistiek van de naburige regio's, met als doel duurzame samenwerking in plaats van vluchtig voordeel. De strategie bestond uit het opstarten van proefprojecten die tot concrete publicaties moesten leiden. De doelstelling van deze projecten was tweeledig: ten eerste, om de mogelijkheden van een succesvolle samenwerking tussen het CBS en de andere instituten te onderzoeken. Ten tweede, om via de publicaties te achterhalen welke gegevens met een relatief kleine extra inspanning uit bestaande bronnen kunnen worden gehaald ter verstrekking.

Het project heeft geleid tot de volgende drie publicaties:

- De tweetalige publicatie *Der Arbeitsmarkt in den Grenzregionen der Niederlande und Nordrhein-Westfalens (DE)/De arbeidsmarkt in de grensregio's van Nederland en Noordrijn-Westfalen, CBS, 2015;*
- De tweetalige publicatie *Der Arbeitsmarkt in der Grenzregion Niederlande-Niedersachsen (de)/De arbeidsmarkt in de grensregio van Nederland - Nedersaksen, CBS, 2016;* en
- De Nederlandstalige publicatie *De arbeidsmarkt in de grensregio van Nederland en Vlaanderen, CBS, 2017.*

Deze publicaties werden over het algemeen goed ontvangen en bevatten gegevens over bevolking, onderwijs, werkgelegenheidscijfer, type werk, banen/economie en forenzen op NUTS 3 (corop/kreis) regionaal niveau.

Besloten werd om INTERREG-middelen in te zetten om de activiteiten naar een hoger plan te tillen. In 2017 is een eerste project gestart in het kader van het Duits-Nederlandse INTERREG-programma. Het gaat om het opzetten van een internetportaal dat open gegevens beschikbaar stelt over de arbeidsmarkt in de NL-DE grensregio's. De hoofdpartner van dit project is IT.NRW; de andere projectpartners zijn het CBS en LSN. IT.NRW is samen met LSN verantwoordelijk voor het verzamelen van de gegevens aan Duitse zijde. Het CBS is verantwoordelijk voor de Nederlandse gegevens en het ontwikkelen en hosten van het open dataportaal. Binnen dit project worden de indicatoren uit de oorspronkelijke proefprojecten uitgebreid en waar mogelijk verder uitgewerkt. Een van de voorwaarden die de INTERREG-commissie verbond aan de financiering van het project was de toezegging van de projectpartners dat zij de gegevens zouden blijven bijwerken tot ten minste vijf jaar na afloop van het project. Het project eindigt in november 2019. Vanaf dat moment zal het portaal online zijn.

Parallel aan het INTERREG-project van DE-NL is binnen het programmagebied Vlaanderen-Nederland een ander project opgezet. Dit project, Werkinzicht, is in 2018 van start gegaan. Projectleider is het CBS. Andere leden van het consortium zijn ZB|Planbureau Zeeland, Brainport development, JADS en het UWV (Nederland), VDAB (Vlaanderen) en het Steunpunt Werk (Vlaanderen). Als onderdeel van dit project zullen de Belgische gegevens worden opgenomen in het open dataportaal dat in het kader van het DE-NL project wordt ontwikkeld. Daarnaast bevat het project twee werkpakketten (WP's) die buiten de reikwijdte van het DE-NL project vallen. In WP 4 wordt geprobeerd vraag en aanbod op de arbeidsmarkt grensoverschrijdend met elkaar te verbinden met behulp van competenties. Dit werkpakket maakt gebruik van gegevens over vacatures en werkzoekenden en hanteert daarbij een ontologie van vaardigheden en competenties door toepassing van technieken voor machinaal leren. Binnen WP 5 worden de statistische gegevens gepresenteerd via een dashboard en met behulp van moderne visualisatiemethoden. Het project eindigt in 2020.

4.3. Duurzaamheid van het initiatief tot grensoverschrijdende gegevensverstrekking

De INTERREG-projecten zijn bedoeld om de weg te effenen voor de structurele beschikbaarheid van grensoverschrijdende gegevens over de arbeidsmarkt binnen deze grensregio's. Om die reden werden de instituten gevraagd om een toezegging dat de informatie in het portaal voor een periode van ten minste vijf jaar na afloop van de projecten zou worden bijgewerkt. Het idee van het INTERREG-programma is dat de EC de ontwikkeling van een product subsidieert, dat vervolgens door lokale of

nationale overheden wordt onderhouden. Daarom is duurzaamheid een belangrijke vereiste. In het geval van grensoverschrijdende statistieken is het bijhouden ervan logischerwijs een taak van de bureaus voor de statistiek. Onderzoek naar de gebruikerswensen laat zien dat er bij veel belanghebbenden behoefte bestaat aan structurele grensoverschrijdende statistieken. Dit is uiteraard van cruciaal belang om het grensoverschrijdende beleid te kunnen monitoren of om grenseffectrapportages over het nationale beleid te kunnen opstellen.

Het CBS is bereid om in samenwerking met de collega-instituten grensoverschrijdende statistieken te produceren. Dit extra werk vergt echter middelen waarvoor dekking moet zijn. Op dit moment onderhandelen het CBS en de Nederlandse ministeries over de wijze waarop deze dekking kan worden verkregen. Als onderdeel van dit proces heeft de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het CBS gevraagd aanvullend bewijs te leveren voor het nut van het open dataportaal voor lokale overheden bij het monitoren van grensoverschrijdend beleid. Er is overeengekomen dat voor twee specifieke grensregio's zogenaamde *use case*-studies zullen worden uitgevoerd. De eerste regio is Oost-Nederland/Münsterland, het gebied rond de Nederlandse stad Enschede. Daar werd op 18 december 2018 een memorandum ondertekend om de grensoverschrijdende samenwerking op de beleidsterreinen onderwijs, arbeidsmarkt, economie en mobiliteit te intensiveren. Deze *use case*-studie zal worden gebruikt om een systeem op te zetten dat de effecten monitort van de maatregelen die binnen deze context en op basis van het open dataportaal zullen worden genomen. De tweede regio is Aken/Zuid-Limburg. Deze studie richt zich op de kansen die de gegevens in het portaal bieden, met als doel te laten zien in hoeverre er sprake is van een '*gemeinschaftlicher Wirtschaftsraum*', een gemeenschappelijke economische ruimte. Algemeen wordt aangenomen dat het streven naar zo'n gemeenschappelijke ruimte regio's aan weerszijden van de grens ten goede komt. In beide gevallen zijn lokale overheden en belanghebbenden actief betrokken. De verslagen met de resultaten van beide *use case*-studies worden in oktober 2019 verwacht en kunnen beschouwd worden als voorbeelden van wat er mogelijk is met de gegevens in het grensoverschrijdende dataportaal. Hierdoor moet een duidelijker beeld ontstaan van de relevantie van zo'n portaal.

Eind 2019 zal het portaal met open, grensoverschrijdende arbeidsmarktgegevens online gaan. Dan zullen we dan duidelijk bewijs zien dat dergelijke gegevens structureel beschikbaar moeten zijn en dat zij relevant zijn voor het voeren van grensoverschrijdend beleid. Bovendien zal dit portaal de bureaus voor de statistiek helpen een inschatting te maken van de middelen die nodig zijn om deze dienst te verlenen. Dit pakket aan informatie zou voldoende moeten zijn om te beslissen of en hoe grensoverschrijdende gegevens op structurele basis beschikbaar kunnen worden gesteld.

5. Recente internationale ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende monitoring

5.1. EU-proefproject *Border Region Data Collection*

Europese grensoverschrijdende samenwerking krijgt tegenwoordig meer aandacht vanwege de invloed die zij uitoefent op de sociale cohesie, het groeipotentieel van grensgebieden en nationale lidstaten, de (arbeids)mobiliteit van werknemers en de uitwisseling van kennis. Daarnaast is het een van de grootste drijvende krachten achter de harmonieuze ontwikkeling van de EU als geheel. De Mededeling (COM(2017) 534) van de Commissie van september 2017 inzake 'Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU'⁷ vormt het bewijs dat de beleidsaandacht is toegenomen. Er is meer informatie nodig over de wijze waarop de gegevensverzameling voor grensoverschrijdende samenwerkingsgebieden kan worden verbeterd, bijvoorbeeld met behulp van nieuw gedefinieerde indicatoren voor grensgebieden en indices van (arbeidsmarkt)stromen.

DG Regio van de EC heeft besloten een proefproject voor statistische instituten op te zetten om dit informatieprobleem aan te pakken. Hiervan wordt melding gemaakt in actiepunten 10 van de Mededeling van 2017 over het verzamelen van bewijsmateriaal voor een betere besluitvorming. Dit proefproject moet worden gezien als een voorbeeld van een samenwerkingsproject voor initiatieven op het gebied van gegevensverzameling over grensoverschrijdende samenwerking. Hierbij zijn voor meerdere landen tegelijk systematisch indicatoren vastgelegd en wordt op kosteneffectieve wijze gebruik gemaakt van reeds beschikbare gegevensbronnen (kleinere voetafdruk), waaronder enquêtes en registers van de nationale bureaus voor de statistiek (NBS) over bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Bovendien hebben er tests plaatsgehadt met nieuwe methodologische benaderingen voor de integratie van deze gegevens met nieuwe gegevensbronnen, waaronder *Big Data*.

Het consortium dat het project *Border Region Data Collection*⁸ heeft uitgevoerd bestond, naast projectleider CBS (NL), uit de volgende bureaus voor de statistiek: Statistiek België, INSEE (FR), IT.NRW (DE), ISTAT (IT), Bureau voor de Statistiek van de Republiek Slovenië (SI), GUS (PL) en Statistics Denmark (DK). De strategie was een methode te ontwikkelen waarmee op kosteneffectieve wijze grensoverschrijdende gegevens geproduceerd kunnen worden en waarmee optimaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande gegevens en aanwezige deskundigheid. Het project hanteerde het arbeidsmarkt-thema als *case study* om te laten zien wat er mogelijk is. Binnen het project werden drie soorten gegevensbronnen parallel onderzocht op hun potentieel: de arbeidskrachtenenquête (AKE), administratieve gegevens en mobiele telefoongegevens. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen van het project ten aanzien van deze bronnen.

Het consortium is van mening dat de **arbeidskrachtenenquête (AKE)** een uitstekende bron is van geharmoniseerde gegevens op nationaal niveau, maar dat deze niet over de vereiste geografische fijnmazigheid beschikt om waardevol bewijsmateriaal te kunnen leveren over grensregio's. De beperkte steekproefomvang van de enquête staat de productie van betrouwbare NUTS 3-gegevens over veel regio's in de grotere landen in de weg. Dat is jammer, want grote landen hebben veel

⁷ Zie http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions.

⁸ Voor het projectverslag (alleen beschikbaar in het Engels), zie: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/border-region-data-collection

grenzen. Een andere mogelijkheid is de NUTS 3-gebieden als bouwstenen te gebruiken om grotere grensregio's te vormen. In feite doet Eurostat dit al om gegevens te kunnen verstrekken over de grensregio's van de EU. Binnen het project is deze aanpak getest en lijkt dit een veelbelovende methode die waardevolle informatie oplevert, al is ze niet gevrijwaard van kwaliteitsproblemen. De projectgroep heeft nader onderzoek aanbevolen om deze methode te kunnen valideren voor toepassing op de AKE.

Administratieve gegevens worden op nationaal niveau op grote schaal gebruikt, maar wat is er mogelijk op internationaal niveau? Alle landen slaagden erin gegevens te verstrekken op basis van de sociale zekerheidsdossiers van inkomende grenswerkers. Het genereren van deze gegevens was echter niet eenvoudig, aangezien de populatie van niet-ingezetenen een vrij bijzondere is, waarover op nationaal niveau minder gegevens worden geproduceerd. Er moest dus extra werk worden verricht om deze gegevens te kunnen verstrekken. Het consortium heeft echter bewezen dat dit met relatief beperkte inspanningen mogelijk is. De resultaten waren veelbelovend: zo bleek het mogelijk op NUTS 3 niveau gegevens te verstrekken over het percentage werknemers dat in een specifieke regio werkt en in het buurland woont. Deze gegevens, in combinatie met gegevens over staatsburgerschap, maakten een analyse van de grensoverschrijdende werkzaamheden in de verschillende grensregio's mogelijk. Met een eenvoudige reeks indicatoren die voor alle grensregio's beschikbaar zijn wordt zo zichtbaar waarin grensregio's verschillen ten aanzien van hun grenswerkers. Veel regio's kennen 'klassieke' grenswerkers, dat wil zeggen: burgers van grenslanden, maar in diverse regio's zijn er ook behoorlijke aantallen grenswerkers die staatsburger zijn van een land, in het buitenland wonen maar in hun eigen land werken. De projectgroep adviseert om dit soort gegevens op regelmatige basis te verzamelen.

Mobiele telefoongegevens hebben veel te bieden aan producenten van grensoverschrijdende gegevens. Een belangrijk element hierin is het meten en vastleggen van het aantal personen dat de grens oversteeft. In tegenstelling tot traditionele gegevensbronnen, die over het algemeen statische situaties meten, leggen mobiele telefoongegevens bewegingen vast. Bovendien kan dankzij het gebruik van mobiele telefoongegevens een standaardmethode worden gehanteerd die in principe wereldwijd toepasbaar is. Zo kunnen op een effectieve manier internationaal vergelijkbare gegevens worden geproduceerd. Deze vormen een zeer krachtig hulpmiddel bij het genereren van grensoverschrijdende gegevens. De projectgroep adviseert om bij de ontwikkeling van statistieken op basis van mobiele telefoongegevens prioriteit te geven aan de productie van grensoverschrijdende gegevens.

Dit proefproject was een eerste, verkennende stap in een proces om op structurele basis grensoverschrijdende gegevens te gaan produceren. Het is dus een *proof of concept*: een voorbeeld van wat er mogelijk is. De in het verslag gebruikte en gegenereerde gegevens hebben niet de status van een volwassen product; er moet nog veel werk worden verricht om een aanvaardbare mate van volledigheid te bereiken, zowel wat betreft de dekking van de grensregio's als wat de onderwerpen betreft. Ook kwaliteit en detailniveau van de gegevens in het betreffende projectverslag kunnen en moeten in een volgende procesfase worden verbeterd.

Naast de technische lessen die zijn geleerd, leverde het project ook belangrijke informatie op over de organisatorische kant ervan. Hieruit is gebleken dat de bureaus voor de statistiek, door samen te

werken, op een kosteneffectieve manier nieuwe gegevens kunnen produceren die van onmiddellijk belang zijn voor het lokale, nationale en internationale beleid. Deze aanpak lijkt geschikt om meer grensoverschrijdende gegevens te genereren. Naast het ontwikkelen van statistieken moet worden nagedacht over de wijze waarop de resultaten in praktijk kunnen worden omgezet. Een nieuw product ontwikkelen is één ding, het in gebruik nemen ervan is een ander verhaal. Het consortium adviseerde gebruik te maken van de huidige statistische infrastructuur van het Europees Statistisch Systeem (SS) en te onderzoeken hoe de productie van grensoverschrijdende gegevens het best in dit systeem kan worden geïntegreerd.

5.2. Grensoverschrijdende monitoring in Frankrijk en Duitsland

Onlangs is met de ondertekening van het 'Verdrag van Aken' het grensoverschrijdend monitoren politiek relevanter geworden. Formeel staat het bekend als het Verdrag inzake Frans-Duitse Samenwerking en Integratie, ondertekend door Duitsland en Frankrijk op 22 januari 2019. Het Verdrag van Aken bestaat in totaal uit 28 artikelen. De zes belangrijkste hoofdstukken van het Verdrag zijn:

1. Europese aangelegenheden
2. Vrede, veiligheid en ontwikkeling
3. Cultuur, onderwijs, onderzoek en mobiliteit
4. Regionale en transnationale samenwerking
5. Duurzame ontwikkeling, klimaat, milieu en economische zaken
6. Organisatie.

De bilaterale overeenkomst heeft onder meer tot doel de culturele diversiteit te versterken en de veiligheidsbelangen van beide landen op één lijn te brengen.

In Frankrijk heeft de *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) veel werk verricht om gegevensverzameling en -verstrekking over de Franse grensregio's te bevorderen met behulp van kaarten en websites die verwijzen naar lokale initiatieven. Aan Duitse zijde is het *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (BBSR) verantwoordelijk voor de grensoverschrijdende monitoring. De MOT (FR) en het BBSR (DE) hebben na de ondertekening van het Verdrag van Aken samen een brochure⁹ uitgegeven. Zij verklaren dat Frankrijk en Duitsland zich ertoe verbinden diverse acties te ondersteunen (zie kader 2 hieronder).

Het is eenvoudig te verklaren waarom de grensoverschrijdende monitoring in Frankrijk en Duitsland relevant is voor Nederland en vele andere landen: zowel Frankrijk als Duitsland hebben veel grenzen met buurlanden en in al deze grensgebieden is er behoefte aan grensoverschrijdende monitoring. Frankrijk en Duitsland vertegenwoordigen samen met hun buurlanden reeds de helft van de EU. Daarom is het cruciaal dat zij komen met een oplossing voor de hele EU.

⁹ Zie http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/EN_crossborder_fr_de_observation_2019.pdf.

Actie 2: voor meer harmonisatie en aangepaste verzameling van gegevens: afstemming met de bureaus voor de statistiek

Het Europese project Gegevensverzameling in de Grensregio's was een belangrijke stap in de richting van de ontwikkeling van een methodologie voor de productie van grensoverschrijdende gegevens (zie hierboven). De resultaten zijn veelbelovend en nodigen uit tot verder onderzoek en uitbreiding van de samenwerking met andere bureaus voor de statistiek.

De nationale autoriteiten moeten voorzien in de concrete behoeften van de bureaus voor de statistiek, opdat deze hun methodologie verder kunnen afstemmen op de eisen die grensoverschrijdende monitoring daaraan stelt. Hiertoe zullen Frankrijk en Duitsland steun verlenen aan de inspanningen gericht op afstemming tussen de bureaus voor de statistiek en ervoor zorgen dat deze behoeften, die dankzij intensievere samenwerking op verscheidene niveaus zijn vastgelegd, bekend worden bij het Europees Statistisch Systeem.

Actie 3: Op weg naar Europese grensoverschrijdende monitoring: afstemming met andere Europese landen en Europese instellingen

Dankzij deze twee recente initiatieven om grensoverschrijdende monitoring te verbeteren, zijn Frankrijk en Duitsland in de positie om hun buurlanden te mobiliseren en zo een impuls te geven aan Europese samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende monitoring. Zij zullen het opzetten van netwerken tussen lokale en nationale waarnemers bevorderen met behulp van interregionale programma's (Interact, ESPON) en onder de paraplu van de intergouvernementele samenwerking (via de Directeuren-Generaal die verantwoordelijk zijn voor territoriale cohesie). Het netwerk van nationale 'grensoverschrijdende coördinatiepunten', dat krachtens de 'Verordening betreffende een EGOM' [ECBM] wordt uitgerold en moet samen met het Europese "Border Focal Point", opgezet binnen DG REGIO, bijdragen tot meer afstemming.

In 2018 lanceerden BBSR en MOT een belangrijk en concreet plan om een Europees netwerk voor grensoverschrijdende monitoring op te zetten.¹⁰ Instellingen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende monitoring werden uitgenodigd en aangemoedigd om een memorandum te ondertekenen waarin ze verklaren dat zij zich bij het netwerk aansluiten. Een passage uit dit memorandum luidt: *'we see the need to create a network to develop cross-border statistics and improve territorial monitoring in cross-border areas. The network will consist of national and regional representatives in charge of territorial observation and will be completed by thematic groups working with appropriate partners on sectoral policies.'*¹¹ De leden van het netwerk moeten informatie uitwisselen over hun activiteiten, actief werken aan het definiëren en harmoniseren van grensoverschrijdende gegevens en indicatoren en jaarlijks bijeenkomen. De eerste bijeenkomst van dit netwerk staat gepland voor eind 2019.

De verbintenissen die voortvloeien uit het Verdrag van Aken en de initiatieven in het kader van dit juridische document geven een krachtige impuls aan het wordingsproces van een grensoverschrijdend controlesysteem. Hoe kunnen we daar gebruik van maken en wat is de beste strategie om deze impuls

¹⁰ Zie: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/vers-une-mise-en-reseau-des-observatoires-transfrontaliers/>

¹¹ Eigen vertaling: "Wij zien de noodzaak van het opzetten van een netwerk om grensoverschrijdende statistieken te ontwikkelen en de territoriale monitoring in grensoverschrijdende gebieden te verbeteren. Het netwerk zal bestaan uit nationale en regionale vertegenwoordigers die belast zijn met territoriale monitoring en zal worden aangevuld met thematische groepen die met de juiste partners aan sectoraal beleid werken."

om te zetten in concrete resultaten? En wie doet wat? Allemaal zeer relevante vragen die we moeten stellen.

6. Aan welke gegevensdiensten is behoefte?

6.1 Gebruikerswensen

In het verleden zijn er lokale initiatieven geweest die grensoverschrijdende statistieken hebben voortgebracht. Voorbeelden van goede praktijken zijn te vinden in de *Grande Région* rond Luxemburg, de Noordse landen zoals verenigd in de Noordse Raad van Ministers, de Frans-Duits-Zwitserse regio rond Bazel en Straatsburg en de Duits-Zwitserse regio rond de Bodensee. In deze regio's hebben de lokale en regionale overheden en politici meestal samen een grensoverschrijdende organisatie opgericht om gezamenlijke actieplannen te ontwikkelen en uit te voeren.

De initiatieven om binnen de hele EU grensoverschrijdende statistieken te gaan produceren tonen aan dat structurele en omvattende monitoring van grensoverschrijdende regio's nog vrij zeldzaam is. In verschillende regio's is op dit gebied vooruitgang geboekt, maar nog niet altijd in bevredigende mate. Belangrijk is dat deze initiatieven in veel gevallen op *ad-hoc*-basis zijn opgezet en gefinancierd worden uit tijdelijke fondsen (van de EC). De continuïteit is in de meeste gevallen niet gegarandeerd, aangezien de middelen van de EC in de tijd beperkt zijn. De nationale autoriteiten zijn niet bereid de financiering ervan over te nemen, omdat monitoring van grensoverschrijdende regio's vaak geen nationale prioriteit is. Bovendien wordt slechts een minimale hoeveelheid gegevens verstrekt omdat (personele) middelen voor het produceren van grensoverschrijdende statistieken slechts beperkt worden toegewezen. Deze gegevens beperken zich tot hetgeen gemakkelijk verkrijgbaar of te produceren is. Ook de kwaliteit van de verstrekte gegevens is helaas zeer slecht. Tijdigheid/actualiteit is daarbij vaak een probleem. Bovendien wordt niet veel moeite gedaan om de verschillen in meetmethoden tussen landen op te heffen. De metagegevens geven slechts een overzicht van deze verschillen en de gebruikers blijven zitten met het probleem van de vergelijkbaarheid. Ten slotte verschillen de indicatoren en de bijbehorende berekeningswijzen van project tot project, van grensregio tot grensregio of tussen grensregio en project. Hierdoor is internationale vergelijking onmogelijk. Samenvattend kan worden gesteld dat het huidige landschap van grensoverschrijdende gegevens ontoereikend is om aan de behoeften van de gebruikers tegemoet te komen.

Om te kunnen vaststellen hoe de productie van grensoverschrijdende statistieken moet worden georganiseerd, moeten de behoeften van de verschillende soorten gebruikers en van de gegevensproducenten worden geanalyseerd. De beste manier om de verspreiding van grensoverschrijdende gegevens te organiseren is alle gebruikers zo goed mogelijk van dienst te zijn met een realistische, logische en eenvoudige opzet van de gegevensproductie.

Laten we eerst de gebruikerskant van het spectrum analyseren: De gebruikers van grensoverschrijdende gegevens zijn zeer divers. Een eerste categorie binnen een op zichzelf reeds heterogene subgroep bestaat uit lokale, regionale en nationale overheden. Een tweede categorie bestaat uit internationale belanghebbenden zoals Euregio's, transnationale organisaties of de EC. Een derde type gebruiker zijn organisaties of instellingen die een belang hebben of die grensoverschrijdend (willen) handelen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om openbare diensten voor arbeidsvoorziening of onderwijsinstellingen. Ten slotte kunnen ook individuele bedrijven of personen

zoals werknemers, zelfstandigen, gepensioneerden, studenten, toeristen, werkzoekenden, enz. geïnteresseerd zijn in grensoverschrijdende gegevens.

Die verschillende soorten gebruikers opereren elk binnen hun eigen bereik en zijn op zoek naar gegevens die specifiek zijn voor hun doel. Ze zullen dus in zeer verschillende indicatoren geïnteresseerd zijn. Een ander belangrijk element waarin de verschillen tot uiting kunnen komen is de reikwijdte: lokale overheden hebben mogelijk slechts belangstelling voor enkele gemeenten, regionale overheden voor specifieke regio's, de Euregio's vooral voor hun eigen grensregio's en de nationale en internationale belanghebbenden wellicht voor alle grensregio's van een land.

Hoewel gebruikers specifieke informatiebehoeften hebben, is de gegevensdienstverlening waaraan zij behoefte hebben grotendeels dezelfde: ze hebben allemaal baat bij geharmoniseerde, structureel beschikbare gegevens die zowel binnen landen als tussen landen consistent zijn. Dit ligt weliswaar voor de hand voor nationale en internationale gebruikers, maar is ook voor lokale, regionale en vooral Euregionale gebruikers zeer nuttig. Door middel van geharmoniseerde – derhalve vergelijkbare – gegevens kunnen de gebruikers laten zien op welke gebieden zij uniek zijn. Wat is de specifieke situatie in hun regio, vergeleken met andere regio's? Dankzij geharmoniseerde gegevens wordt het ook mogelijk kansen te herkennen, bijvoorbeeld door onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheden voor slimme specialisatie in de eigen regio. Ook wordt het door vergelijking met andere gebieden mogelijk vast te stellen welke grensbelemmeringen het hardnekkigst zijn. Ten slotte kunnen grensregio's van elkaar leren. Door te letten op trends binnen de grensoverschrijdende indicatoren kan worden nagegaan hoe effectief een bepaalde beleidsmaatregel is in een specifieke regio. Vervolgens kan een andere regio weer profiteren van deze op bewijs gebaseerde kennis.

6.2. Welke producten voldoen aan de gebruikerswensen?

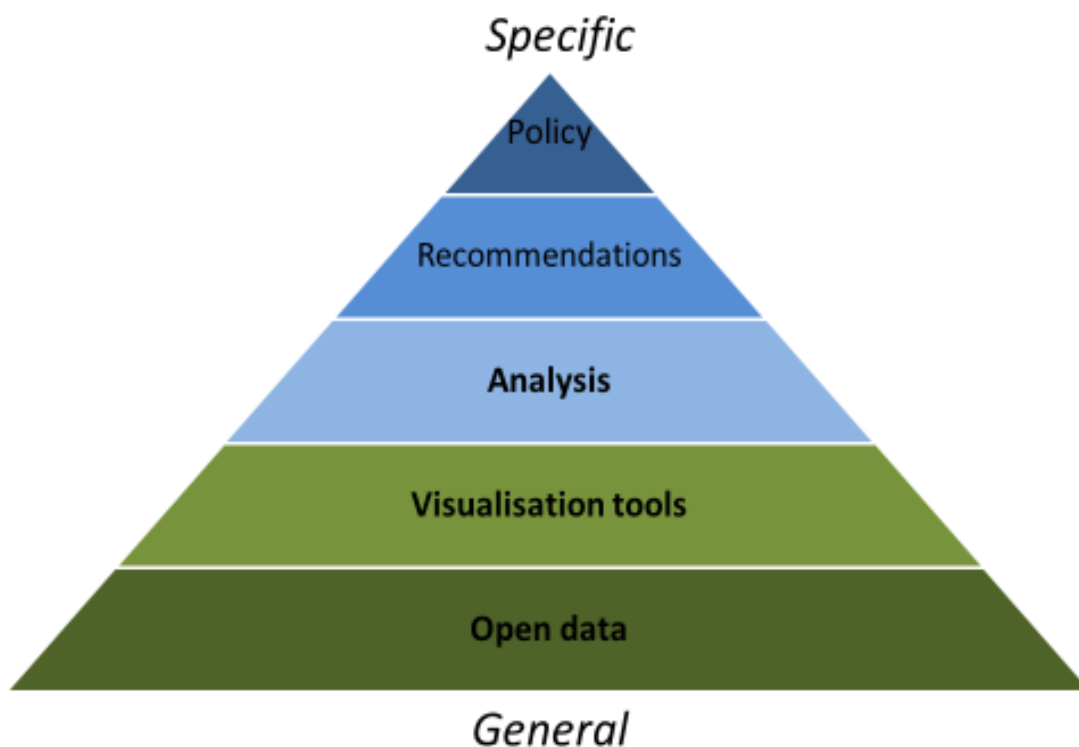
Er is absoluut geen sprake van diversiteit onder gegevensproducenten: de officiële statistieken worden geproduceerd door de bureaus voor de statistiek. Deze fungeren als nationaal instituut, of als regionaal instituut binnen een federaal systeem. Bovendien zijn ze supranationaal georganiseerd in het Europees Statistisch Systeem (ESS),¹² de samenwerking tussen Eurostat (het bureau voor de statistiek van de Europese Unie) enerzijds, dat tevens een Directoraat-Generaal (DG) van de Commissie is, en de nationale bureaus voor de statistiek en andere nationale instanties die binnen elke lidstaat verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van Europese statistieken anderzijds. Deze samenwerking omvat ook de EER- en EVA-landen. Zij heeft tot doel onafhankelijke statistische gegevens van hoge kwaliteit te verstrekken op Europees, *nationaal en regionaal niveau* en *deze gegevens voor iedereen beschikbaar te stellen* ten behoeve van besluitvorming, onderzoek en debat. Voor wie de taakomschrijving goed leest ligt het voor de hand dat juist het ESS de handschoen oppakt en grensoverschrijdende statistieken gaat produceren voor algemeen gebruik.

We weten nu dus wie actie zouden moeten ondernemen. Maar *wat* moeten ze doen? We hebben ontdekt dat er veel soorten gebruikers zijn die toegang willen tot specifieke gegevens. Daarnaast beargumenteren we dat deze gebruikers behoefte hebben aan geharmoniseerde en consistente gegevens binnen en tussen landen. De conclusie is dan ook dat **de EU behoefte heeft aan een**

¹² Zie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview>.

algemeen systeem met open regionale gegevens gebaseerd op dezelfde reeks indicatoren op laag regionaal niveau.

Deze gegevens zouden gemakkelijk toegankelijk moeten zijn voor alle soorten gebruikers. Aangezien het verstrekken van gedetailleerde regionale gegevens gepaard gaat met een zeer grote hoeveelheid gegevens, is het verstrekken van traditionele tabellen geen optie. Hiervoor zou een geavanceerd open datasysteem nodig zijn dat toegankelijk is via IT-tools. Voor veel gebruikers zou het te lastig worden rechtstreeks toegang te krijgen tot een dergelijke dataset. Daarom zijn daarnaast ook extractie- en visualisatietools nodig. Zowel het open datasysteem als de visualisatietools zouden algemeen van opzet kunnen zijn, zodat allerlei gebruikers uit allerlei regio's ze kunnen ontsluiten en gebruiken. Daarnaast zouden zij deze instrumenten kunnen gebruiken om de verstrekking van gegevens af te stemmen op hun behoeften door die gegevens te selecteren die zij nodig hebben voor hun analyse en door de grensregio's en indicatoren te kiezen waarin zij geïnteresseerd zijn. Tot slot zouden zij op basis van deze analyse conclusies kunnen trekken en grensoverschrijdend beleid kunnen ontwikkelen. Dit soort hulpmiddelen zou gebruikers in staat stellen de gegevens precies zo specifiek te analyseren als nodig is voor hun doeleinden. Een belangrijke conclusie is dan ook dat het systeem voor het verzamelen en verspreiden van gegevens generiek ingericht kan worden, terwijl het gebruik ervan specifiek zal zijn. Figuur 2 geeft deze schijnbare paradox grafisch weer.



Figuur 2: Systeem van grensoverschrijdende informatievoorziening

7. Hoe moet de grensoverschrijdende monitoring worden opgezet?

We weten nu wat de huidige situatie is en waar we naartoe willen. Hoe komen we daar? Hoe kunnen we het proces zo organiseren dat we de gewenste situatie bereiken? Wiens verantwoordelijkheid is het om in actie te komen en hoe moeten we dit organiseren?

7.1. Wie wordt belast met de productie van grensoverschrijdende gegevens?

De productie van grensoverschrijdende statistieken is een bijkomende, nieuwe dienst. Wie wordt hiervoor verantwoordelijk, wie moet dit betalen? Daarbij brengt deze dienst extra werk met zich mee, waarvoor bijzondere middelen nodig zijn. Hoe wordt dit afgedekt? Deze vragen moeten worden beantwoord.

Zoals hierboven reeds aangegeven zijn er verschillende redenen waarom de productie van grensoverschrijdende statistieken moet worden opgezet als een EU-breed systeem. Het ligt dan voor de hand om te eisen dat de EC ervoor moet betalen.¹³ Deze redenering houdt echter geen steek: binnen het ESS is het niet de EC, maar zijn het de lidstaten die betalen voor de productie van statistieken. Het is weliswaar niet ongebruikelijk dat de EC financiële steun verleent aan landen die nieuwe methoden moeten ontwikkelen om aan toekomstige eisen te voldoen, maar de reguliere productie van statistieken wordt op nationaal niveau gefinancierd.

Een tweede ongeldige redenering met betrekking tot de financiering is dat de grensregio's binnen de landen de productie van grensoverschrijdende statistieken zouden moeten financieren. De reden hiervoor zou zijn dat de gegevens voor hen relevant zijn en dat zij er het meeste baat bij hebben. Deze redenering is echter om verschillende redenen niet echt steekhoudend: Ten eerste is hierboven al aangegeven dat grensoverschrijdende gegevens van belang zijn voor *alle* soorten gebruikers op *alle* niveaus, van lokaal tot nationaal. Ze zijn feitelijk van belang voor de hele samenleving en kunnen daarmee als een nationale aangelegenheid worden beschouwd. Ten tweede zijn grensoverschrijdende gegevens nodig om grensoverschrijdende effectenbeoordelingen van nationaal en internationaal beleid uit te voeren. Dit is een nationale verantwoordelijkheid. Ten derde vindt het verstrekken van open gegevens voor algemeen gebruik plaats volgens een systeem waarbij nationale statistieken door nationale instituten worden geproduceerd. Deze zijn nationaal gefinancierd. Tot slot hebben we voor het hele land geharmoniseerde gegevens nodig. Als de regionale autoriteiten de activiteiten zouden moeten financieren, zouden zij uiteraard alleen betalen voor gegevens over hun eigen regio en zou er weinig prikkel zijn om de verschillende regio's te harmoniseren. Dit zou een status-quo zoals de huidige opleveren, waarbij *ad hoc* grensoverschrijdende gegevens worden verzameld, zonder enige coördinatie. Dat zou een ongewenste situatie zijn.¹⁴

¹³ Het is tenslotte de taak van Eurostat “to lead the way in the harmonisation of statistics in close cooperation with the national statistical authorities” binnen het kader van het ESS-netwerk. (Eigen vertaling: Het is tenslotte de taak van Eurostat, om in samenwerking met de nationale statistische autoriteiten en binnen het kader van het ESS-netwerk, voorop te lopen bij de harmonisering van statistieken.) Zie: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview>.

¹⁴ Tijdens het in kaart brengen van de behoefte aan grensoverschrijdende statistieken hebben de lokale autoriteiten in de grensregio's er zelfs op gewezen dat zij noodzaak noch voordeel zien van het financieren van (de productie van) grensoverschrijdende gegevens.

De financieringskwestie laat zien hoe absoluut noodzakelijk het is dat nationale regeringen het belang van grensoverschrijdende gegevens gaan inzien. En dan niet alleen uit hoofde van hun lidmaatschap van de Europese Unie en de interne markt, maar ook als voorwaarde om nog niet verwezenlijkte nationale economische groei te kunnen realiseren. Statistische instituten moeten ermee ophouden hun land als 'een eiland' voor te stellen; in werkelijkheid reiken de daden van mensen, bedrijven en instellingen over grenzen heen. Dat maakt de situatie aan de andere kant van de grens relevant vanuit een nationaal perspectief. Daarbij is het belangrijk om te meten op welke beleidsterreinen grensoverschrijding vaker en minder vaak voorkomt. Dit om te zetten in statistieken betekent dat het vanuit nationaal perspectief van belang is ten aanzien van alle thema's op de hoogte te zijn van de situatie aan de andere kant van de grens en van de mate waarin deze thema's grensoverschrijdend zijn. De *terra incognita* over de grens moet een gezicht krijgen. Het zal aan de bureaus voor de statistiek zijn om deze discussie over een uitbreiding van hun mandaat in deze richting in eigen land te initiëren. De duidelijke conclusie is dan ook dat **het verstrekken van grensoverschrijdende statistieken neer komt op een uitbreiding van de reguliere taken van de bureaus voor de statistiek en dus gefinancierd moet worden volgens hetzelfde systeem als de overige taken waarmee deze bureaus belast zijn.**

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de productie van grensoverschrijdende statistieken duidelijk bij de lidstaten ligt, doet dit niets af aan de urgentie om grensoverschrijdende monitoring te organiseren en af te stemmen op transnationaal niveau. Grensoverschrijdende gegevens moeten zowel binnen een land als grensoverschrijdend geharmoniseerd worden, met een systeem op EU-niveau als eindpunt. Dit kan het beste worden uitgelegd aan de hand van een voorbeeld. Neem Duitsland: Duitsland heeft behoefte aan geharmoniseerde gegevens over alle eigen grensregio's en de gebieden aan de andere kant van de grens. Dit betekent dat alle landen die aan Duitsland grenzen, hun methoden mee moeten harmoniseren. Maar ook Frankrijk, dat grenst aan Duitsland, moet weer afstemmen met zijn andere buurlanden, enzovoort. Zo wordt de kwestie wie verantwoordelijk is voor het verstrekken van geharmoniseerde grensoverschrijdende gegevens via een soort domino-effect als vanzelf een EU-breed probleem. Dit principe wordt ook onderkend in de eerder genoemde Frans-Duitse mededeling over grensoverschrijdende monitoring.

7.2. Hoe moet de afstemming binnen de EU vorm krijgen?

Hoewel het gebruikelijk is nieuwe eisen aan het ESS gepaard te laten gaan met wetgeving in de vorm van een nieuwe EU-regelgeving, willen wij voorstellen om daar in dit geval [d.w.z. voor de coördinatie op EU-niveau van de productie van grensoverschrijdende statistieken] van af te zien. Dit heeft verschillende redenen: Ten eerste zou het veel tijd en veel werk kosten om een dergelijke verordening op te stellen; dat zou niet opportuun zijn. Ten tweede zijn de grensoverschrijdende statistieken dermate verwant aan de reguliere regionale en nationale statistieken dat ze geen specifieke verordening rechtvaardigen. En, *last but not least*, willen we deze kwestie aanpakken door voort te bouwen op bestaande gegevens en methoden en deze stap voor stap uit te breiden. **De ontwikkeling van grensoverschrijdende statistieken moet worden gezien als een innovatieproces.** Innovatie kan het best worden gerealiseerd door middel van samenwerking. Die kan op haar beurt alleen worden bereikt via oprechte betrokkenheid van de betrokken partijen en niet door partijen tot samenwerking te dwingen.

Om een constructief proces op gang te brengen waarbij iedereen zich prettig voelt is het essentieel deze samenwerking op een effectieve manier te organiseren. De beste strategie is om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande structuren, expertise en methoden en deze verder uit te bouwen. Wat het gebruik van bestaande structuren betreft is het duidelijk dat de bureaus voor de statistiek over de vereiste bronnen en expertise beschikken om tegen minimale kosten de beste producten te maken. Zij beschikken over (het merendeel van) de benodigde gegevens en hebben kennis van de meest recente methoden. Er moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande bronnen en methoden om het kostenefficiënt te houden. Nauwe samenwerking tussen de bureaus voor de statistiek is noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de methodologische uitdagingen bij de productie, verbetering en innovatie van grensoverschrijdende statistieken. De activiteiten moeten worden afgestemd met Eurostat om een optimaal gebruik van internationaal geharmoniseerde gegevens, methoden en (inter)nationale gegevensinfrastructuren te waarborgen. ESPON moet uiteraard worden betrokken bij de ontwikkeling van de visualisatietools.

Methodologisch betekent deze strategie dat er gebruik wordt gemaakt van bestaande gegevensbronnen en dat deze nader worden onderzocht. Tegelijkertijd moeten we stapsgewijs innovaties invoeren: nieuwe methoden stap voor stap ontwikkelen en gebruik maken van innovaties die toch al zouden worden doorgevoerd. Een nieuw soort bron dat grote mogelijkheden biedt voor de productie van grensoverschrijdende gegevens en dat momenteel in ontwikkeling is, is *Big Data*. Voorbeelden van dergelijke 'omvangrijke gegevens' zijn mobiele telefoongegevens, gegevens over verkeersstromen (e.g. *road sensor-based traffic loop data*) en satellietgegevens. Dergelijke gegevens bevatten veel geografische details en voldoen tegelijkertijd aan internationale formaten en normen. Hiermee zijn ze ideaal voor grensoverschrijdende toepassingen. De methoden om deze gegevens te gebruiken voor het produceren van hoogkwalitatieve officiële statistieken zijn nog in ontwikkeling. Het zou zeer zinvol zijn een gezamenlijke inspanning te verrichten om deze gegevens (en hun bronnen) geschikt te maken voor het genereren van grensoverschrijdende gegevens. Bedenk ook eens wat de mogelijkheden zouden zijn als we deze bronnen zouden gebruiken om reeds vanaf het begin grensoverschrijdende gegevens te produceren. Dit brengt nauwelijks extra werk met zich mee en kan wel leiden tot quick wins.

Wij adviseren om met een kleine groep van nationale bureaus voor de statistiek een initiatief te starten om grensoverschrijdende statistieken te ontwikkelen. Deelname aan deze groep zou vrijwillig zijn. Wij denken dat we een constructief proces kunnen opstarten, waarbij andere instituten zich graag zullen aansluiten. Onlangs hebben Frankrijk en Duitsland het initiatief genomen om een netwerk voor grensoverschrijdende monitoring op te zetten. Het is volkomen logisch om bij dit initiatief aan te haken.

Het netwerk zou in de eerste plaats bestaan uit een groep statistici van bureaus voor de statistiek die, samen met grensoverschrijdende waarnemers en internationale bureaus voor de statistiek, een reeks grensoverschrijdende basisstatistieken zou ontwikkelen en bijhouden. Het zou een forum moeten zijn om methoden en kennis uit te wisselen. Ten tweede zou het netwerk ook een internetplatform moeten ontwikkelen om de statistieken als open gegevens te verspreiden. Dit platform moet jaarlijks worden vormgegeven, van *content* voorzien en bijgewerkt. Het kan de vorm krijgen van een basisvoorziening, primair bedoeld om toegang te verlenen tot de gegevens. Gebruikers kunnen vervolgens de gegevens downloaden die ze naar hun eigen applicaties moeten uploaden om kaarten of andere grafische weergaven te genereren. Ten slotte kan het netwerk ook worden gebruikt om

diepgaander onderzoek te doen naar specifieke kwesties in bepaalde regio's. Dergelijk onderzoek zou kunnen plaatsvinden op basis van de oorspronkelijke microgegevens van de subregio's en met de betrokkenheid van twee of drie statistische instituten. De betrokken leden van deze instituten die tevens lid zijn van het netwerk zouden als aanspreekpunt voor deze kwesties kunnen fungeren. Een en ander moet natuurlijk leiden tot concrete afzonderlijke projecten met een eigen organisatie en financieringsstructuur.

Let wel: er zijn aanzienlijke onderzoeks- en ontwikkelingswerkzaamheden gemoeid met het aangaan van deze methodologische uitdagingen om duurzame grensoverschrijdende statistieken te kunnen produceren. Daarvoor is er behoefte aan voldoende specifieke middelen. Met name de rol van activiteitscoördinator en aanjager van de samenwerking tussen de leden van het netwerk is essentieel en niet te onderschatten. Zo zou het zinvol zijn een specifiek werkprogramma op te stellen voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende statistieken en regelmatig verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang. Aangezien de hele EU baat zal hebben bij deze werkzaamheden, zou het zinvol zijn op EU-niveau middelen te reserveren voor het vervullen van deze coördinerende taken.

7.3. Extra voordelen: wellicht inzetbaar voor effectenbeoordeling van transnationale programma's

Met behulp van bovengenoemd systeem zou mogelijk ook een tekortkoming in het huidige systeem van effectenbeoordelingen van grensoverschrijdende samenwerking opgeheven kunnen worden. Het is onderdeel van de standaardprocedure dat binnen een grensoverschrijdend project middelen worden gereserveerd voor het uitvoeren van een effectenbeoordeling. Deze vindt plaats door de omstandigheden bij aanvang te meten en deze te vergelijken met de behaalde resultaten aan het eind van het project.

Op EU-niveau wordt het steeds gebruikelijker dergelijke beoordelingen verplicht te stellen. Zo publiceerde de Europese Rekenkamer in 2018 een rapport over arbeidsmobiliteit (zie details in kader 3 hieronder). Uit hun aanbevelingen kwam de volgende eis voort ten aanzien van toekomstige EURES-projecten:¹⁵

'Cross-border partnerships must support activities in least five of the categories of activities listed below. It is mandatory to include activities from categories 1, 2, 3, 4 and either 7 or 8. The application must specify for each activity proposed to which category from the list it belongs.

1. To gather and analyse evidence on cross-border mobility in the cross-border region in general by assembling concrete, up-to-date information involving:

¹⁵ Voor de criteria van toekomstige EURES-projecten zie bijvoorbeeld de uitnodiging VP/2018/007: *Call for Proposals VP/2018/007 'EaSI-EURES – Cross-border partnerships and support to cooperation on intra-EU mobility for EEA countries and social partners'* (posted online: 12/04/2018, Deadline for submitting proposals: 25/06/2018), pp. 6-7: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=629&langId=en&callId=534&furtherCalls=yes>.

A) Data or other indications⁸ relating to the current state of play

- *The direction of current mobility flows,*
- *The economic relevance of mobility flows in the cross-border region;*
- *The current sectors and occupations with higher mobility rates (by participating region);*
- *The (categories of) employers employing frontier workers (by participating region);*
- *The number and profile of current frontier workers in the cross-border region (occupation, level of skills, education, age, gender), by participating region;*
- *The obstacles to mobility*

and

B) Data, other indications and assessments relating to the future potential

- *The sectors and occupations with a lack of qualified staff (by participating region);*
- *The profiles of job seekers who currently experience difficulties in finding a job in their region of the partnership (by occupation, qualification level, contract duration) by participating region;*
- *The categories and number of potential employers which could be interested in recruiting frontier workers in the future (by participating region).'*

Kader 3: Fragment uit het verslag van de Europese Rekenkamer (2018) over de arbeidsmobiliteit.

Het probleem van gebrekkige gegevens: het geval van arbeidsmobiliteit

In 2018 publiceerde de Europese Rekenkamer een verslag over de besteding van de EU-gelden voor arbeidsmobiliteit (Speciaal verslag nr. 06/2018: 'Vrij verkeer van werknemers – de fundamentele vrijheid is gewaarborgd, maar de mobiliteit van werknemers zou gebaat zijn bij een doelgericht inzet van EU-middelen').¹⁶ De conclusie van het rapport luidde dat "de Europese Commissie [over] instrumenten [beschikt] om het vrije verkeer van werknemers te waarborgen, maar [dat] haar informatie over wat er in de praktijk gebeurt onvolledig [is] en [er] tekortkomingen [zijn] in de opzet en monitoring van door de EU gefinancierde acties (...)".

De controleurs komen daarin met de volgende aanbevelingen:

- meten in welke mate EU-burgers de bestaande instrumenten voor het verstrekken van informatie over het vrije verkeer van werknemers en het melden van discriminatie kennen
- beter gebruik maken van de beschikbare informatie om vormen van discriminatie te identificeren
- samenwerken met de lidstaten om de verzameling van gegevens over arbeidsmobiliteit te verbeteren en onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt op te heffen
- verbeteren van de opzet van en het toezicht op de EU-gelden voor arbeidsmobiliteit.

De lidstaten moeten dit doen door:

- verbetering van de monitoring van de doeltreffendheid van EURES
- aanpakken van de beperkingen van het EURES-portaal voor arbeidsmobiliteit om het een echt Europees arbeidsbemiddelingsinstrument te maken.

¹⁶ Voor het verslag, zie: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did={E7193094-DF77-432E-B52B-BD854196F10A}>

Wij vinden dat het ontwerpen en uitvoeren van metingen ten aanzien van de huidige situatie, alsmede het monitoren van de impact van projecten, activiteiten zijn die door specialisten moeten worden uitgevoerd. De projectteamleden beschikken over het algemeen niet over de vereiste expertise. Bovendien zijn de personen of instellingen die wél over deze expertise beschikken over het algemeen niet het soort deskundigen dat zitting zou moeten nemen in het projectteam, aangezien zij geen directe bijdrage leveren aan het daadwerkelijke product. Daarom zou het beter zijn deze meet- en monitoringtaken uit te besteden. Hierdoor kunnen de leden van de projectgroep zich concentreren op hun eigenlijke werk: het zo goed mogelijk uitvoeren van het project. Uitbesteding heeft nog een aantal andere grote voordelen: ten eerste neemt de aanstelling van een onafhankelijke organisatie voor het uitvoeren van effectenbeoordelingen de verleiding weg om tot al te rooskleurige – en daarmee vertekende – resultaten te komen. Ten tweede kunnen met een dergelijke aanpak de effecten van afzonderlijke projecten in dezelfde regio of de resultaten van soortgelijke projecten in verschillende regio's worden vergeleken. Dit alles is niet mogelijk als de effectenbeoordeling per project wordt georganiseerd. Het uitbesteden van deze taak zal dus op de lange termijn veel voordelen bieden: het zal de doeltreffendheid van grensoverschrijdende programma's vergroten en zo de grensoverschrijdende samenwerking verbeteren.

Een concrete suggestie waar de EC over mag nadenken hangt samen met het aspect *governance* binnen door de EU gefinancierde projecten. De EC stelt voor om het beheer van INTERREG te verbeteren tijdens de volgende programmaperiode, INTERREG 2021-2027. Het voorstel tot verbetering omvat het bevorderen van institutionele capaciteit om macroregionale strategieën te ondersteunen.¹⁷ Een mogelijke interpretatie van dit voorstel is dat binnen deze programma's meer middelen (moeten) worden uitgetrokken voor de invoering van een monitoringsysteem dat de effecten en resultaten van programma's meet, met als doel ze effectiever te maken. Effectenbeoordeling is een cruciaal element van “goed bestuur”, en daarmee onderdeel van *governance*. Het netwerk voor grensoverschrijdende controle zou geknipt zijn voor het organiseren en concretiseren hiervan. Wij stellen dan ook uitdrukkelijk voor om een deel van de middelen die in het kader van de nieuwe *governance*-doelstelling worden toegewezen te gebruiken voor het opzetten en in stand houden van een grensoverschrijdend monitoringsysteem dat kan worden gebruikt voor effectenbeoordelingen.

8. Conclusies en aanbevelingen

Regionale, nationale en internationale overheden streven ernaar het economisch en sociaal welzijn in grensregio's te vergroten. Deze regio's bevinden zich over het algemeen in de periferie van een land. Voor de ontwikkeling van een doeltreffend beleid voor grensregio's zijn internationaal vergelijkbare en structureel beschikbare grensoverschrijdende gegevens van cruciaal belang. Deze gegevens moeten ons tonen waar kansen liggen voor grensoverschrijdende samenwerking, belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit blootleggen en ons helpen de effecten van maatregelen te monitoren. Helaas is dit type gegevens niet direct beschikbaar.

¹⁷ Voor meer informatie, zie ook Dossier 4 over de *governance*-doelstelling krachtens de nieuwe INTERREG Verordening 2021-2027.

De hele EU bevindt zich in een vergelijkbare situatie ten aanzien van de productie van grensoverschrijdende statistieken: de betreffende initiatieven zijn ad hoc van aard, de continuïteit is onzeker en er zijn methodologische uitdagingen die moeten worden aangepakt. Daarnaast speelt binnen de hele EU de organisatorische vraag wie verantwoordelijk is voor wat. Ondanks deze overeenkomsten bestaat er geen internationale afstemming over het meten van grensoverschrijdende activiteiten. Niettemin hebben de bureaus voor de statistiek bewezen dat zij in staat en bereid zijn de leemte op dit gebied op te vullen.

Wij zijn van mening dat de productie van grensoverschrijdende statistieken een vast onderdeel moet worden van het mandaat van de Europese statistische gemeenschap. Om hun gebruikers van dienst te kunnen zijn, moeten de respectieve bureaus voor de statistiek hun eigen land niet langer als 'een eiland' voorstellen, maar inzichtelijk maken wat er aan de andere kant van de grens gebeurt. Daarom moeten de middelen die nodig zijn voor het extra werk dat hiermee gemoeid is in de eerste plaats gevonden worden binnen de nationale kaders die de lidstaten van de EU hanteren voor de productie van statistieken. Daarnaast zou de EC het netwerk voor grensoverschrijdende controle kunnen steunen en faciliteren door middelen beschikbaar te stellen voor coördinerende taken en de continuïteit ervan te waarborgen. Wij stellen voor een en ander mee te nemen binnen de acties ter verbetering van *governance* in de volgende INTERREG-programmaperiode.

Wij adviseren de opzet van een Europees netwerk van bureaus voor de statistiek dat methoden ontwikkelt voor de productie en verspreiding van grensoverschrijdende statistieken. De deelnemende instituten kunnen dit op een kosteneffectieve en duurzame manier organiseren door optimaal gebruik te maken van bestaande (inter)nationale bronnen, methoden en infrastructuren. Het netwerk moet de gegevens leveren die nodig zijn voor grensoverschrijdende monitoring door alle soorten gebruikers op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Bovendien moet het netwerk visualisatietools ontwikkelen waarmee de gegevens kunnen worden omgezet in praktische informatie. Hierbij moeten alle relevante Europese instituties worden betrokken, waaronder Eurostat, ESPON en de verschillende grensoverschrijdende waarnemingscentra. Onlangs hebben Frankrijk en Duitsland het initiatief genomen voor een gezamenlijk netwerk voor grensoverschrijdende controle. Het is vanzelfsprekend om hierbij aan te sluiten. Wij adviseren de betrokken partijen hun krachten te bundelen.

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

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/homepage>

