



Grenseffectenrapportage 2020

Samenvatting



Grenseffectenrapportage 2020

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



Inhoudsopgave

1. Introductie	1
1.1. Europese integratie via Betere Regelgeving	1
1.2. De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen	1
1.3. De 'ITEM-methode'	2
2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode	3
2.1. Het proces van de effectenbeoordeling	3
2.2. De methode toepassen	4
2.3. De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2020	7
3. De Dossiers van 2020	9
3.1. Dossier 1: De impact van de coronacrisis op grensregio's	9
3.1.1. De effecten van de corona crisismaatregelen op de Euregio Maas-Rijn	12
3.1.2. De effecten van de corona crisismaatregelen in de Duits-Poolse grensregio	14
3.1.3. De effecten van de corona crisismaatregelen in de Bovenrijnregio	16
3.1.4. De impact van de coronacrisis op de grensregio Noord-Ierland/Ierland	18
3.2. Dossier 2: Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief	20
3.3. Dossier 3: Ex-ante beoordeling van de (potentiële) grensoverschrijdende impact van het structurele investeringsprogramma om de opwekking van energie op basis van kolen in Duitsland (Kohleausstieg) te beëindigen	22
3.4. Dossier 4: De (on)mogelijkheid van grensoverschrijdende opleidingsbudgetten om langdurige werkloosheid aan te pakken?	24
3.5. Dossier 5: De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse "basispensioen" (Grundrente)	27
3.6. Dossier 6: De grensoverschrijdende effecten van decentralisatie in de sociale zekerheid-casestudy over de Nederlandse jeugdzorg	30
4. Lijst van onderzoekers	34
Annex De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 tot 2019	35



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 vijf 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 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 '*Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU*'.² 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.³ Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. Staatssecretaris Knops, bijvoorbeeld, erkende herhaaldelijk het belang van beoordelingen met betrekking tot mogelijke grenseffecten in zijn brieven aan de Tweede Kamer.⁴ Tevens heeft het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een leidraad opgesteld voor het beoordelen van grenseffecten in de context van het Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving (zie bijlage).⁵

1.2 De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen

Het idee is dat grenseffecten idealiter op zowel Europees, nationaal als regionaal niveau worden beoordeeld. Gezien het grote aantal grens(overschrijdende)regio's en de diversiteit van hun kenmerken is er slechts zoveel wat Europese en nationale effectenbeoordelingen in kaart kunnen brengen. 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

1 Alle ITEM Grenseffectenrapportages zijn te raadplegen via de ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

2 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.

3 Ibid.

4 Zie de meest recente Kamerbrief over Voortgang grensoverschrijdende samenwerking van de Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties van 9 maart 2020, 2020-000019834.

5 Leidraad Grenseffecten, 2019: <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>.



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 *ESPO* *Territorial Impact Assessment* en de *Impact Assessment Toolkit for cross-border cooperation* van het *Euro-Institu* 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.⁶ 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 recent betrokken geweest bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectenbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. 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. 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.⁷ Om dit idee verder uit te dragen omvat de Grenseffectenrapportage dit jaar voor het eerst een pilotonderzoek dat is uitgevoerd in samenwerking met drie TEIN-partners (zie hieronder voor meer informatie).

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 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.⁸ 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

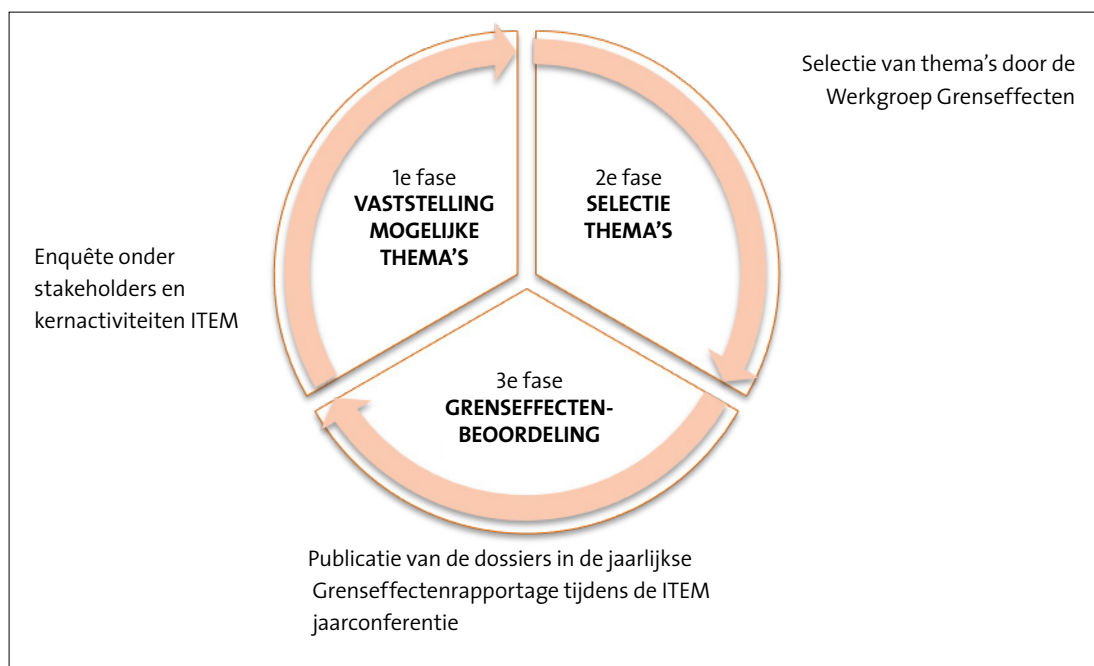
6 SWECO et al., Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE16oATo44) Final Report 2016, Europese Commissie.

7 Het Transfrontier Euro-Institu 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. De ITEM Grenseffectenrapportage 2020 verwelkomt de bijdrage van de volgende drie TEIN-partners: Euro-Institu, het Centre for Cross Border Studies/CCBS en het Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION (zie Dossier 1).

8 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> (geraadpleegd op 4 augustus 2020) Zie ook: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

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 2020. De effectenbeoordeling van dit jaar bestaat uit zes dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Een van de zes dossiers betreft de gezamenlijke effectenbeoordeling met TEIN. Thema's variëren van de *ex post* beoordeling van de coronamaatregelen en het effect van Europese en nationale wetgeving op de toegang tot scholing bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling tot de *ex ante* beoordeling van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het Duitse basispensioen (*Grundrente*).



Figuur 1: cyclus van de ITEM Grenseffectenrapportage

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 hierboven). 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 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 met betrekking tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens de tweede fase beoordeelt de ITEM 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.

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 grensgebieden 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 grens 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 grens 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 invoering van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.



Figuur 2 Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden BE/NL/DE/LU

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.



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 te implementeren en zo de complementaire rol met betrekking tot effectenbeoordelingen van regelgeving op EU-niveau te verbeteren. Zoals hierboven aangegeven bespreekt ITEM de mogelijkheden om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden. Daarom heeft ITEM nu voor het eerst een aantal TEIN-partners gevraagd om mee te werken aan een gezamenlijk onderzoek naar de grenseffecten in vier verschillende grensregio's in Europa. Het coronadossier bracht niet alleen het effect van het virus op de inwoners, bedrijven en samenleving in deze regio's in kaart, maar bood tegelijk een unieke kans om de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen van ITEM in nauwe samenwerking met de TEIN-partners ook in andere delen van Europa toe te passen en te testen.

Na deze grensoverschrijdende, op het dossier gebaseerde definitie van de grensregio kunnen we zien dat de Grenseffectenrapportage van dit jaar inderdaad is gericht op een aantal verschillende grenzen binnen de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio. Het regionale onderzoek naar de effecten van grensoverschrijdende afstemming tijdens de coronacrisis richt zich bijvoorbeeld rechtstreeks op het drielandengebied van de Euregio Maas-Rijn. (Dit onderzoek wordt op basis van gezamenlijke indicatoren vergeleken met de onderzoeken van de TEIN-partners in hun eigen grensregio's.) Bij de *ex ante* beoordeling van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is gekeken naar de effecten van deze strategie op het grensoverschrijdende gebied van de Euregio Rijn-Maas-Noord en de Euregio Maas-Rijn. Het Nederlandse gebied van deze Euregio's beslaat de Provincie Limburg, die het meest ingekapseld ligt tussen de beide buurlanden en bovendien door de Nederlandse overheid is aangewezen als een van de NOVI-gebieden. Voor het SGA-dossier is gekozen voor enerzijds een regionale afbakening en anderzijds een afbakening naar type activeringsmaatregel om de effecten op grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling te beoordelen. De geografische focus ligt op de grensregio tussen Nederland en Duitsland in Zuid-Limburg gelet op de aanzienlijk hoge hoeveelheid grenspendel in dit gebied vergeleken met de rest van Nederland. De focus ligt sterk op grensoverschrijdende toegang tot scholing voor werkzoekenden in de context van de Nederlandse Werkloosheidswet (WW) en de Duitse wet op de bevordering van de werkgelegenheid (SGB III). In het dossier van het Duitse basispensioen (*Grundrente*) is de grensregio juist erg ruim genomen en is gekeken naar alle grensarbeiders die in Nederland of België wonen en in Duitsland werken.

Behalve deze territoriale afbakening van de grensregio passen onderzoekers ook andere afbakening toe die relevant zijn voor hun onderzoek.

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:

1. **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);
2. **Sociaal-economische/duurzame ontwikkeling:** de grenseffecten van wetgeving en beleid op de ontwikkeling van de economie in de grensregio;
3. **Euregionale cohesie:** de grenseffecten van wetgeving en beleid op cohesie en grensoverschrijdende governance-structuren in grensregio's (bijv. samenwerking tussen 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. Het dossier over de grenseffecten van de decentralisatie als gevolg van de Nederlandse Jeugdwet is een voorbeeld van een dossier dat zich richt op Europese integratie en de nadruk legt op vrij verkeer voor werknemers en hun gezin, rechten van kinderen en vrij verkeer van patiënten. Een ander voorbeeld is het dossier over het Duitse basispensioen (*Grundrente*) en de consequenties voor grensarbeiders.

Onderzoekers die zich richten op de sociaal-economische/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. Bij de beoordeling van de Duitse structurele investeringen in verband met de beëindiging van de opwekking van energie op basis van kolen (*Kohleausstieg*) wordt geanalyseerd



of dit investeringsprogramma voor het Rijnlands bruinkoolgebied uitstralingseffecten kan hebben op de euregionale economische ontwikkeling. Een ander voorbeeld is de *ex ante* effectenbeoordeling van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening in het kader van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Dit kan een aanzienlijk ontwikkelingspotentieel opleveren voor het aanpakken van brede maatschappelijke uitdagingen over de grenzen heen, zoals de energietransitie, in een euregionale context.

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 en de euregionale mindset van burgers. Dit jaar speelt de kwaliteit en efficiëntie van grensoverschrijdende governance-structuren een cruciale rol in bijna alle dossiers. Van crisisbestrijding via structurele investeringen en ruimtelijke ordening tot arbeidsbemiddeling en jeugdzorg: in alle deze dossiers beoordelen de onderzoekers in hoeverre de betreffende maatregelen de samenwerking binnen de grensregio versterken en grensoverschrijdende netwerken op een duurzame manier in stand houden.

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 2020 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens, diepte-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 hieronder geeft voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren voor de drie onderzoeksthema's van de ITEM Grenseffectenrapportage.

Tabel 1: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

Onderzoeksthema's	Principes	Benchmarks	Indicatoren
1. 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.
2. Sociaal-economische/ 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
3. 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



2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2020

De enquête voor de effectenbeoordeling van dit jaar is tussen december 2019 en januari 2020 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving schriftelijke reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast zijn er onderwerpen voorgesteld en/of specifiek aangevraagd (bijv. het SGA-dossier) in de context van de dagelijkse activiteiten van ITEM. 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 2017). Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werden er door de Werkgroep Grenseffecten uiteindelijk zes dossiers geselecteerd. De uiteindelijke dossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. Net als bij de effectenbeoordelingen van 2016, 2017, 2018 en 2019 was het onderzoek voor sommige dossiers mogelijk dankzij de inzet van verschillende studenten. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de thema's en het onderzoek van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2020. Zoals eerder aangegeven zijn twee van deze dossiers verkennende analyses die tot doel hebben om de methodologische aspecten te verbeteren zodat er gerichtere effectenbeoordelingen kunnen worden uitgevoerd.



Tabel 2: thema's van de ITEM Grenseffectenrapportage 2020

Nr.	Thema	Toelichting
Dossiers		
1.	De impact van de coronacrisis op grensregio's (TEIN-onderzoek)	Dit gezamenlijke onderzoek biedt een <i>ex post</i> beoordeling van de vraag welke effecten de landelijke crisisbestrijding en de grensoverschrijdende afstemming hebben gehad op grensregio's en hun inwoners. In hoeverre heeft de focus op landelijke cijfers, landelijke capaciteiten van de zorg en landelijke maatregelen de situatie beïnvloed? Hoe intensief was de grensoverschrijdende afstemming en welke gevolgen had deze voor de ontwikkeling en bestrijding van de crisis? Het dossier zoomt in op vier verschillende Europese grensregio's (BE-DE-NL, CH-DE-FR, DE-PL, IE-NI/UK) en geeft een vergelijkende analyse.
2.	Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit euregionaal perspectief	Dit dossier evalueert <i>ex ante</i> in hoeverre de toekomstige NOVI en de daaraan gekoppelde uitvoeringsinstrumenten kansen creëren voor betere grensoverschrijdende samenwerking binnen het fysieke domein. Gekeken is naar indicatoren als participatie vanuit de buurlanden (als versterking van Europese integratie), bestaande grensoverschrijdende governance-structuren binnen de ruimtelijke ordening (voor de versterking van de socio-economische concurrentie kracht) en de ruimte voor integrale grensoverschrijdende visievorming (als voorwaarde voor Euregionale cohesie).
3.	Ex-ante beoordeling van de (potentiële) grensoverschrijdende impact van het structurele investeringsprogramma om de opwekking van energie op basis van kolen in Duitsland (Kohleausstieg) te beëindigen	In juli 2020 nam de Duitse Bondsdag de wet inzake structurele investeringen in kolenregio's aan. Deze wet markeert het begin van de uitfasering van de opwekking van elektriciteit op basis van kolen in Duitsland. Er zijn aanzienlijke subsidies beschikbaar gemaakt voor de sociaal-economische transformatie van de vier Duitse kolenregio's, waaronder het Rijnlands bruinkoolgebied, dat zeven gemeenten beslaat tussen Aken, Keulen en Düsseldorf. Gezien de nabijheid van de Nederlandse grens en de omvang van het programma inzake het Rijnlands bruinkoolgebied (<i>Rheinisches Revier</i>) onderzoekt dit dossier welke invloed dit programma kan hebben op de grensoverschrijdende samenwerking en de euregionale governance.
4.	De (on)mogelijkheid van grensoverschrijdende opleidingsbudgetten om (langdurige) werkloosheid aan te pakken	Hoewel nog moet worden afgewacht wat de totale impact van de coronacrisis op de arbeidsmarkt is, is men het er op EU-niveau over het algemeen over eens dat een actief arbeidsmarktbeleid, inclusief gerichte scholing, de plaatsing van werkzoekenden kan faciliteren. In een grensoverschrijdende context kunnen echter wettelijke en bestuurlijke verschillen van invloed zijn op de organisatie van het scholingsaanbod, waardoor het werk van de Servicepunten Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling (SGA's) mogelijk wordt belemmerd. Deze <i>ex post</i> beoordeling onderzoekt de impact van Europese en nationale wetgeving op de toegang tot scholing bij grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in het zuidelijke deel van de grensregio tussen Nederland en Duitsland.
5.	De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse 'basispensioen' (Grundrente)	Deze <i>ex ante</i> beoordeling van de <i>Grundrente</i> werpt een licht op zowel de voorwaarden in het algemeen als de grensoverschrijdende aspecten. Het thema 'Europese Integratie' staat hierbij centraal, hetgeen zo veel inhoudt dat is nagegaan in hoeverre bij de totstandkoming van het wetsvoorstel oog is geweest voor de grenseffecten van de <i>Grundrente</i> . Kan de <i>Grundrente</i> 'over de grens' worden ontvangen en waar moeten grensarbeiders aan voldoen om voor de <i>Grundrente</i> in aanmerking te komen? De auteurs onderzoeken in hoeverre (voormalige) grensarbeiders die in Nederland of België wonen in aanmerking komen voor de <i>Grundrente</i> en wat dit betekent voor de grensoverschrijdende werkgelegenheid.
6.	De grensoverschrijdende effecten van decentralisatie in de sociale zekerheid - casestudy over de Nederlandse jeugdzorg	Deze <i>ex post</i> beoordeling onderzoekt het effect van de Nederlandse Jeugdwet op de grensregio tussen Nederland en Duitsland en omvat een casestudy over de Euregio Maas-Rijn. Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 ligt de uitvoeringsbevoegdheid van de jeugdzorg bij de gemeenten. Door deze decentralisatie valt de jeugdzorg in Nederland niet langer onder de EU-verordening die socialezekerheidsstelsels coördineert. Grensarbeidersgezinnen die aan de ene kant van de grens wonen en aan de andere kant werken, naar school gaan etc. kunnen daardoor moeite ondervinden met de toegang tot gepaste jeugdzorg.



3. De dossiers van 2020



3.1 Dossier 1: De impact van de coronacrisis op grensregio's

Ex-post beoordeling van de effecten van de grensoverschrijdende afstemming, of niet afstemming, van crisis bestrijding (TEIN studie)

Gezamenlijk onderzoek van het Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN)

Martin Unfried (red.)
Dr. Nina Büttgen (red.)
Saskia Marks

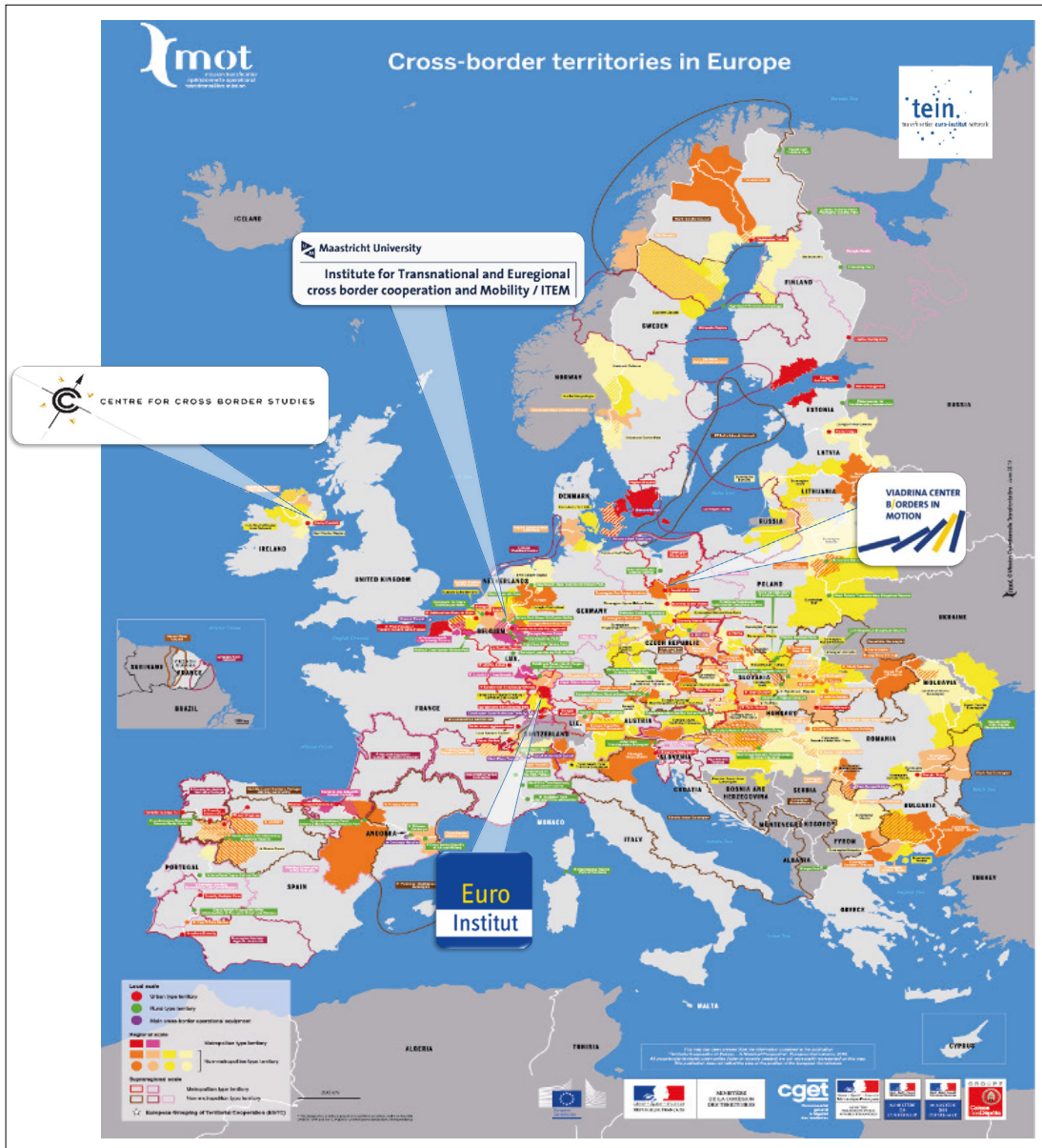
Algemene inleiding

De (aanhoudende) impact van de COVID-19-pandemie kan nauwelijks worden overschat. Toen het virus zich (tijdens de eerste golf) verspreidde, gingen hele regio's en landen in lockdown en werden de grenzen van de ene op de andere dag gesloten. In dit dossier wordt gekeken welk effect de eerste fase van het crisismanagement heeft gehad op grensregio's. Om inzicht te krijgen in de manier waarop de impact in verschillende regio's in Europa voelbaar was, is het onderzoek uitgevoerd in nauwe samenwerking met diverse TEIN-partners.

Het dossier biedt een *ex post* effectenbeoordeling van de verschillende coronamaatregelen op grensregio's toen het virus voor het eerst opdook in Europa. Hierbij is specifiek gekeken naar de (niet-)afstemming van crisisbestrijding en grenscontroles. In hoeverre heeft de focus op landelijke cijfers, landelijke capaciteiten van de zorg en landelijke maatregelen de situatie beïnvloed? Hoe intensief was de grensoverschrijdende afstemming en welke gevolgen had deze voor de ontwikkeling en bestrijding van de crisis? Dergelijke vragen zijn essentieel bij het onderzoeken van de buitengewone impact die de coronacrisis op bepaalde grensregio's had toen Europese basisprincipes en vrijheden van de ene op de andere dag min of meer overboord leken te worden gegooid.

In deze ITEM Grenseffectenrapportage wordt voor het eerst niet alleen onderzoek gedaan naar de effecten op de grensregio's tussen België, Duitsland en Nederland (Euregio Maas-Rijn/EMR), maar ook naar de grenseffecten in verschillende andere regio's in Europa. Het COVID-19-onderzoeksproject is een samenwerking tussen ITEM en verschillende partners van het Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN), een uniek netwerk van universiteiten, onderzoeksinstituten en opleidingscentra dat zich bezighoudt met grensoverschrijdende samenwerking in Europa.⁹ Dit dossier bevat de resultaten van deze vruchtbare samenwerking tussen ITEM en de volgende TEIN-leden: het *Euro-Institut* (Bovenrijnregio voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Duitsland, Frankrijk en Zwitserland), het *Centre for Cross Border Studies/CCBS* (de grensregio tussen de Republiek Ierland en Noord-Ierland/het Verenigd Koninkrijk) en het *Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION* van de Europa-Universiteit Viadrina in Frankfurt/Oder (de Duits-Poolse grensregio en de partnersteden Frankfurt (Oder) en Słubice). In de verschillende regionale rapporten wordt een uitgebreidere definitie gegeven van de respectieve grensregio's om de reikwijdte van het betreffende onderzoek te schetsen.

9 Zie <http://www.transfrontier.eu/>. Deze onderzoekssamenwerking ging begin 2020 oorspronkelijk van start met als doel om een gezamenlijke grenseffectenbeoordeling uit te voeren van de voorgestelde EU-richtlijn betreffende het einde van de omschakeling tussen winter- en zomertijd (DSCT) (COM (2018) 639 final). Toen de coronacrisis begon uit te groeien tot een pandemie en de betrokken onderzoekers zelf het effect voelden van de van land tot land en soms zelfs van regio tot regio verschillende maatregelen om de (verdere) verspreiding van het virus tegen te gaan, verlegde het onderzoeksteam in korte tijd zijn focus naar de crisis zelf, waarbij deze samenwerking nog meer vruchten afwierp.



Figuur 3: De vier grensoverschrijdende gebieden van Dossier 1, eigen indicatie in de MOT's illustratie van grensoverschrijdende gebieden (Mission Opérationnelle Transfrontalière / MOT, 2018).

Methodologie

Dit gezamenlijke onderzoeksinitiatief van ITEM en de TEIN-partners biedt een welkome kans om de methode voor grenseffectenbeoordelingen zoals sinds 2016 ontwikkeld door ITEM voor het eerst in een bredere context toe te passen. Zo kan met dit dossier worden getest of de methode ook toepasbaar is in andere Europese grensregio's. Vanwege het proefkarakter is de onderzoekssamenwerking echter bewust beperkt tot een klein aantal grensregio's. Tegelijkertijd vormt de coronacrisis vanwege de ongekende omvang en impact ervan een zeer geschikt en boeiend onderwerp voor het uitvoeren van een grenseffectenbeoordeling in een dergelijke brede context, met name gezien de sterke variatie in ernst van de impact die de pandemie binnen de EU heeft. In feite heeft de Europese Commissie al informeel haar waardering uitgesproken voor dit soort gezamenlijke onderzoeksinitiatieven en heeft zij de organisatie aangemoedigd om dergelijke gezamenlijke werkzaamheden voor het onderzoek naar pan-Europese grensoverschrijdende kwesties in het kader van het TEIN-netwerk in de toekomst voort te zetten.



De brede geografische reikwijdte van de COVID-19-pandemie en het feit dat de effecten relatief recent zijn, hebben belangrijke gevolgen voor de gegevensverzameling. Om praktische redenen is 1 maart t/m 30 juni 2020 genomen als periode voor gegevensverzameling. Het kan echter zijn dat op het moment van het schrijven van dit rapport (juli 2020) nog niet alle gegevens beschikbaar zijn die nodig zijn om de effecten van de COVID-19-pandemie te beoordelen. Naar aanleiding van onze ervaringen met de ITEM Grenseffectenrapportage van eerdere jaren¹⁰ is er vanaf het begin geanticipeerd op problemen met het verzamelen van gegevens, met name op het lagere niveau of om specifieke grensoverschrijdende 'stromen' te benadrukken. De auteurs zullen de specifieke beperkingen bij het verzamelen van gegevens per regio benoemen.

Vanwege deze verwachte beperkingen op het vlak van kwantitatieve gegevens, maar ook om kwalitatieve indicatoren te testen, zijn ITEM en de TEIN-partners overeengekomen om aanvullende relevante informatie te vergaren via achtergrondgesprekken met stakeholders in hun respectieve regio's. De informatie uit deze gesprekken is gebruikt om de analyse en het narratief van elk onderzoeksrapport te verfijnen. Daarnaast doet deze aanpak recht aan potentiële (politieke) gevoeligheden ten aanzien van de besproken problemen, iets wat wederom duidelijk maakt dat de informaliteit van de verstrekte informatie in het belang is van de respondent.

Samenvatting thematische benadering

Het veelzijdige karakter van dit thema blijkt uit het feit dat alle drie de centrale onderzoeksthema's - Europese integratie, sociaal-economische/duurzame ontwikkeling en Euregionale cohesie - uitgebreid aan bod komen.

In het licht van het thema Europese integratie is bij de beoordeling gekeken naar het bestaan en de duur van grenscontroles en reisverboden en de gevolgen ervan voor grensarbeiders, bedrijven, studenten en anderen. Geanalyseerd wordt welk effect de crisis heeft gehad op het vrije verkeer - een fundamentele vrijheid binnen de EU - en in het bijzonder op het dagelijks leven in een grensregio.

Wat betreft de sociaal-economische/duurzame ontwikkeling van deze regio's zullen de lockdown-maatregelen voor Europa (en de wereld) leiden tot een van de grootste recessies sinds de Tweede Wereldoorlog.¹¹ Daarom wordt onderzocht in hoeverre de coronamaatregelen in verband kunnen worden gebracht met een afname van grensoverschrijdende economische activiteiten van bedrijven of met grotere economische moeilijkheden. Wat betekende de (niet-)afstemming van deze maatregelen voor de handel en economie in de betreffende grensoverschrijdende gebieden? Ook wordt bekeken wat de mogelijke gevolgen zullen zijn voor de economische ontwikkeling van grensoverschrijdende gebieden in de toekomst.

Meer kritische vragen rijzen als we het thema benaderen vanuit het perspectief van Euregionale cohesie: werd er tijdens de crisis grensoverschrijdend samengewerkt en zo ja, hoe? Werden landelijke maatregelen afgestemd om fricties voor de grensregio's te voorkomen? Hoe werd de samenwerking in de zorg vormgegeven en hoe kan deze in de toekomst worden vormgegeven? Wat was het effect van het sluiten van de grenzen op de perceptie van inwoners over de cohesie van het grensoverschrijdende gebied? Bij de analyse zal de focus dan ook liggen op lessen die kunnen worden getrokken voor Europees/grensoverschrijdend crisismanagement in de toekomst en voor de manier waarop wordt omgegaan met het herstel van de coronacrisis.

Hierna worden de belangrijkste bevindingen van de regionale rapporten samengevat.

10 J. van der Valk, 'Dossier 5: Grensoverschrijdende monitoring: een stevige uitdaging', ITEM Grenseffectenrapportage 2019: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

11 Europese Commissie, Economische voorjaarsprognoses 2020, persbericht, 6 mei 2020: (geraadpleegd op 27 juli 2020).



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



3.1.1. De effecten van de coronacrisis maatregelen op de Euregio Maas-Rijn

ITEM

*Martin Unfried
Saskia Marks*

Doel van het onderzoek

De Belgische grens was sinds 20 maart gesloten voor alle inwoners van de grensregio. Alleen personen met een reden die expliciet vermeld stond op een lijst met uitzonderingen (zoals grensarbeid, transport) mochten de grens over. Voor de Euregio bij het drielandenpunt DE, NL en BE was dit een drastische maatregel. Plotseling waren de straten voorzien van blokkades, waar mensen normaal gesproken dagelijks profiteren van het vrije verkeer in Europa. Plotseling waren familiebezoeken over de grens soms niet eens meer toegestaan. Ook aan Duitse zijde, bijvoorbeeld aan de Belgisch-Duitse grens in Aken, gold in Noordrijn-Westfalen sinds 16 maart een inreisverbod voor personen zonder geldige reden conform de Duitse wetgeving, dat pas op 15 juni 2020 werd opgeheven. Hoewel de Nederlandse regering geen officiële inreisbeperkingen had ingevoerd, probeerde zij door middel van oproepen en adviezen te voorkomen dat Duitsers en Belgen het land binnenkwamen.

Effecten op de Europese integratie

In de Euregio Maas-Rijn is er sprake van een onbalans wat betreft de beperkingen voor het grensverkeer en de rechten van burgers en bedrijven. Dit was het gevolg van verschillende strategieën van de drie landen om de pandemie te bestrijden met verschillende nationale maatregelen die qua tijd en inhoud niet altijd op elkaar waren afgestemd. Het belangrijkste verschil: terwijl er in Duitsland en België wekenlang een wettelijk vastgestelde inreisbeperking gold (in België ook bij uitreizen), werkte de Nederlandse regering slechts met adviezen. Terwijl in België structureel grenscontroles plaatsvonden, was dit in Noordrijn-Westfalen (DE) niet het geval. In België werden burgers bovendien beboet wanneer ze zich niet aan de reisbeperkingen hielden, terwijl dit in NL en DE niet het geval was. De regels aan de Duits-Nederlandse grens leidden dus niet tot specifieke discriminatiekwesies, maar wel tot onduidelijkheden over het verschil tussen de adviezen (NL) en regels (DE/NRW) met betrekking tot het inreizen. Tijdens het hoogtepunt van de crisis tussen maart en juni 2020 was de Duits-Nederlandse grens een van de meest open grenzen binnen de EU. De Belgische grens daarentegen werd streng gecontroleerd.

Een duidelijke kwestie van wettelijke discriminatie deed zich voor met betrekking tot de Belgische maatregelen op het gebied van (grensoverschrijdend) familiebezoek, terwijl dit in de buurlanden anders werd beoordeeld. Grenspendelaars daarentegen kregen op geen enkel moment te maken met inreisverboden. Voor de groep grenspendelaars die thuis moesten werken, waren de nationale regeringen op verschillende momenten bilateraal belastingvrijstellingen overeengekomen. Wat de socialezekerheidsbijdragen betreft, hadden de bevoegde autoriteiten van de drie landen na enkele weken al vrijstellingen toegezegd, voor sommige combinaties duidelijker dan voor andere.¹²

Met betrekking tot bepaalde nationale financiële steunmaatregelen blijft de vraag echter controversieel in hoeverre deze (bijvoorbeeld de Nederlandse Tijdelijke overbruggingsregeling voor zelfstandig ondernemers (*Tozo*) of de beperkte uitbetaling van de vergoeding voor arbeidstijdverkorting op een beschikbare werkplek in Duitsland) niet hebben geleid tot discriminatie van grenspendelaars en grensondernemers. In beide gevallen is het de vraag of de Duitse en Nederlandse praktijk in overeenstemming zijn met de EU-verordening 883/2004. Volgens de analyses van ITEM valt dit te betwijfelen en moet dit voor het gerecht worden opgehelderd.

Effecten op de sociaal-economische ontwikkeling van de Euregio Maas-Rijn

Wat in veel ITEM-grenseffectenbeoordelingen een probleem is gebleken, blijkt ook uit de coronacrisis: er vindt geen consequente monitoring plaats van de economische gegevens voor het grensoverschrijdende gebied van de Euregio Maas-Rijn. Er zijn gegevens beschikbaar op nationaal niveau en deels op regionaal niveau. De economische

¹² Het 'ITEM Cross-Border Portal' biedt onder meer een nauwkeurige observatie van de dynamische ontwikkelingen. Zie: <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/news/50946970784628837>.



ontwikkeling wordt op regionaal/lokaal niveau nog vastgesteld door middel van enquêtes of inschattingen door de Kamers van Koophandel en Industrie voor verschillende sectoren. De fundamentele moeilijkheid wordt echter duidelijk bij de beoordeling van grenseffecten. Deze kunnen niet los worden gezien van de algemene effecten van nationale maatregelen (zoals de gedeeltelijke sluiting van het openbare leven). In sommige sectoren - zoals het openbaar vervoer - blijkt uit de omvang van de totale binnenlandse omzetsdalingen dat de inkrimping van de enkele grenslijnen slechts een marginaal aandeel vormt.

Voor Nederland bestaan er eerste studies waaruit blijkt dat de structuur van de regionale economie bepalend is voor de gevolgen van de crisis. Voor bijvoorbeeld de Nederlandse provincie Limburg worden bijzonder negatieve gevolgen verwacht, niet vanwege de ligging aan de grens, maar vanwege het hogere aandeel handel, transport en horeca in de economische resultaten. Op het gebied van werkgelegenheid hebben de nationale maatregelen (arbeidstijdverkorting, financiële steun aan bedrijven) tot nu toe een grote ontslaggolf weten te voorkomen. Maar zelfs als dit in het najaar toch gebeurt, is het in het grensgebied nauwelijks mogelijk om de effecten van de grensverkeerbepkeringen te bepalen op basis van de cijfers. Hiertoe ontbreekt het regelmatig verzamelen van grensoverschrijdende gegevens over het werk van grensbedrijven in de Euregio, evenals enquêtes onder bedrijven over de voorwaarden en belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten. Het bewijs voor de economische effecten van de grensbepkeringen werd meestal geleverd door de inschattingen van de Kamers van Koophandel en Industrie in BE en DE: ondanks de grensbepkeringen werd het vrije verkeer van goederen en diensten volgens hun tijdens de crisis niet echt belemmerd. In de Euregio Maas-Rijn kon bovendien worden voorkomen dat het goederenverkeer door lange files werd belemmerd. In die zin hadden de Belgische grenscontroles geen ernstige negatieve gevolgen.

Effect op de grensoverschrijdende, euregionale cohesie

Misschien wel de meest interessante gevolgen komen voort uit de vraag wat de crisis betekent voor de kwaliteit van de toekomstige grensoverschrijdende samenwerking en de Euregionale cohesie. Uit de resultaten blijkt dat de bestaande grensoverschrijdende governance-structuren niet volstaan voor de crisismaatregelen. Vooral aan het begin van de crisis ontbrak het aan grensoverschrijdende structuren en instrumenten met het oog op een grensoverschrijdende gezondheids crisis.

Uit achtergrondgesprekken met betrokken actoren komt naar voren dat de strengere in- en uitreisbepkeringen van de Belgische regering een gevolg zijn van het gebrek aan afstemming van nationale maatregelen, in het bijzonder met Nederland. Met de Belgische federale regering verscheen er bovendien een actor die tot dan toe in veel organisaties voor grensoverschrijdende samenwerking niet was vertegenwoordigd. De Benelux Unie daarentegen, waar deze een essentiële rol speelt, werd door geen van beide regeringen gebruikt als organisatie voor coördinatie. Geen coördinatie betekende: Toen in maart in België al strengere regels van kracht waren, werden deze ook in de ogen van Belgische actoren in de Euregio tegengewerkt door de open grens. Een van de resultaten van de studie is dat deze irritaties en ongenoegens tussen BE en NL mogelijk negatieve effecten kunnen hebben voor de Euregio Maas-Rijn. Dit is het geval als daardoor de politieke steun voor compromissen in grensoverschrijdende zaken op langere termijn is geschaad.

Geen protocol voor pandemie - gezondheidsbeleid nauwelijks grensoverschrijdend

Anders dan op het gebied van rampenbestrijding (ongevallen in industriële installaties in de buurt van de grens) waren er geen protocollen of afspraken voor wederzijdse hulp in de grensregio of tussen buurlanden in het geval van een pandemie. En dit ondanks het feit dat de Euregio Maas-Rijn, in vergelijking met andere grensregio's, over een functionerend netwerk beschikt voor grensoverschrijdende spoedeisende hulp (EMRIC). Hoe weinig dit gebied in de EU geharmoniseerd of binationaal gecoördineerd was, bleek uit de verschillen in monitoring (geen uniforme manier van tellen) van de buurlanden in de Euregio Maas-Rijn. De gegevens ontbraken om de grensoverschrijdende infectieketens te beoordelen. Euregionale actoren konden dus geen euregionale gegevens gebruiken om te pleiten tegen inreisbepkeringen. Aangezien er geen overkoepelende bi- of trilaterale afspraken waren over de uitwisseling van medische capaciteiten of patiënten, was het beleid nationaal georiënteerd. Hoewel er enkele Nederlandse patiënten in Duitse ziekenhuizen lagen, was dit meer te danken aan ad hoc samenwerking dan aan eerdere afspraken tussen de regeringen.

Zo toonde het onderzoek aan dat de systemische nationale aanpak af en toe zelfs de euregionale solidariteit tegenwerkte. Grensoverschrijdende netwerken werden eerder gedwarsboomd in plaats van gestimuleerd door nationale regels. Een belangrijk effect van de crisis is dan ook dat in de Euregio de noodzaak wordt benadrukt om



in geval van een pandemie grensoverschrijdende protocollen en overeenkomsten te ontwikkelen en de grensoverschrijdende samenwerking tussen gezondheidsactoren te structureren. Dit is echter alleen mogelijk met de volledige steun van de nationale en regionale regeringen.

Taskforce had positieve gevolgen voor de Euregio Maas-Rijn

Toen het politiek gezien niet mogelijk was om de nationale maatregelen van tevoren af te stemmen, werd tijdens de crisis als initiatief van de deelstaatregering van NRW (vanaf 20 maart) een trinationale Taskforce opgericht om de bestaande problemen op te lossen. Vanaf april kwamen vertegenwoordigers van de federale regering van België, de nationale regering van Nederland, hun ambassades, de politie en de deelstaatregering van NRW hier bijeen. Ook Nedersaksen was vertegenwoordigd en in een later stadium Rijnland-Palts. Dit had positieve gevolgen voor de Euregio Maas-Rijn. De Euregio Maas-Rijn werd samen met andere Euregio's en de GrensInfoPunten gebonden als organisatie en leverde probleemanalyses en aanbevolen acties. Verwachte problemen (bijv. juridische kwesties in verband met thuiswerken voor grensarbeiders) konden zo in een vroeg stadium worden gesignaleerd en opgelost. Een ander positief aspect was zeker het feit dat de Euregio's en de GrensInfoPunten door de Taskforce samen als actor werden gezien en ook samen een stem hadden. In de toekomst zou dit de politieke lobby kunnen versterken voor de Euregio's.

Negatieve publieke perceptie van grensoverschrijdende samenwerking

Ook in de Euregio Maas-Rijn zal de negatieve publieke perceptie van grensoverschrijdende samenwerking een groot probleem zijn in de periode na de crisis. Belemmeringen van het vrije verkeer, blokkades aan de grens, grenscontroles en boetes kunnen het vertrouwen in een toekomst van 'open grenzen' en daarmee het geloof in een gemeenschappelijk gebied 'Euregio' doen wankelen. Het zal dus veel moeilijker worden om grensoverschrijdend werken en ondernemen te promoten. Zo hebben de problemen die in het kader van de financiële steun aan het licht zijn gekomen, veel publiciteit gekregen en kunnen deze leiden tot een afname van grensoverschrijdende activiteiten. Met name de systemische nationale reflexen in de bestrijding van de pandemie hebben het grensoverschrijdende denken gedwarsboemd. Daarom lijkt de gezondheidszorg een sleutelsector te zijn: in de Euregio Maas-Rijn bestaan al solide samenwerkingsstructuren in de gezondheidszorg. Een pilotmodel voor grensoverschrijdende pandemiebestrijding kan bijvoorbeeld toekomstgericht zijn en positieve effecten teweegbrengen.



3.1.2. De effecten van de coronacrisismaatregelen in de Duits-Poolse grensregio

Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION

Dr. Peter Ulrich

Doel van het onderzoek en samenvatting

Deze samenvatting biedt een overzicht van de effecten van de coronacrisis en hoe deze crisis in het Duits-Poolse grensgebied is aangepakt. Concreet gaat het om de grenseffectenbeoordeling op korte en middellange termijn van de coronacrisismaatregelen in het grensgebied langs de ongeveer 470 km lange Duits-Poolse grens met het oog op de grenssluitingen in de periode maart-juni 2020. De territoriale focus ligt op de gehele Duits-Poolse grens, met speciale aandacht voor het 'middelste deel van de grenslijn', de regio's Brandenburg (Duitsland) en Lubuskie (Polen) en de Duits-Poolse partnersteden Frankfurt (Oder)-Stubice. De territoriale effectenbeoordeling wordt 'gemeten' aan de hand van verschillende factoren met betrekking tot Europese integratieprocessen, sociaal-economische en duurzame ontwikkeling en de euregionale cohesie.

In de Duits-Poolse context hebben de abrupte grenssluitingen niet alleen de economische sector hard getroffen en de economische vervlechtingen blootgelegd (vrachtwagenfiles op de snelweg, ontbrekend personeel, winkelsluitingen), maar ook de grensoverschrijdende, sociale en interpersoonlijke relaties en tegelijkertijd hun cohesie (in)direct versterkt.

Europese integratie in het Duits-Poolse grensgebied

De Duits-Poolse grens werd half maart gesloten en half juni weer geopend. De grens was dus bijna drie maanden gedeeltelijk gesloten, waarbij de 'doorlaatbaarheid' van de grens in die periode ook veranderde: Als reactie op de



coronapandemie had de Poolse regering op 15 maart 2020 tijdelijke gezondheids- en personencontroles aan de grens ingevoerd. Duitsers en andere buitenlanders zonder vaste verblijfplaats in Polen werden aan de grens niet toegelaten. Poolse burgers die uit het buitenland kwamen, moesten direct 14 dagen in quarantaine gaan. Aanvankelijk werden de grenspendelaars die de grens dagelijks overstaken vrijgesteld, maar deze vrijstelling werd op 27 maart opgeheven, waardoor de grens op dat moment een onoverkomelijke barrière werd. Pas op 4 mei heeft het Poolse ministerie van Volksgezondheid de grens gedeeltelijk weer geopend voor pendelarbeiders, leerlingen en studenten, voordat de grens op 13 juni weer volledig openging. Er waren dus twee verschillende grenssluitingsprocessen: 89 dagen tussen beide landen (met uitzondering van pendelarbeiders en grensbewoners) en een verscherpte grenssluiting van 37 dagen (ook voor grensbewoners). Gedurende deze 37 dagen waren uitzonderingen met werkgeversverklaringen niet mogelijk, waardoor er uiteindelijk 37 dagen lang niemand voor werk of privébezoek de grens over mocht. De wachttijd was op het hoogtepunt in mei tot vier uur lang en er ontstonden files van Berlijn richting Polen van tot wel 60-70 km. Veel leerlingen, studenten en werknemers konden dus langer dan een maand niet naar hun werk of (hoge)school/universiteit.

Sociaal-economische/duurzame ontwikkeling

De sociaal-economische situatie in de Duits-Poolse grensregio is aanzienlijk verslechterd als gevolg van de coronacrisis. Het grensgebied is economisch sterk vervlochten, wat blijkt uit de vele bedrijven die zich aan de grens hebben gevestigd en over de grens actief zijn (logistiek etc.). De lange files op de snelwegen wijzen op de sterke economische en commerciële banden tussen beide landen. Door de grenssluitingen moesten veel bedrijven hun activiteiten in het grensgebied staken en konden ze op korte termijn hun personeel niet meer aan het werk houden. Bovendien moesten veel grensondernemers, bijvoorbeeld op Poolse markten in de directe omgeving van de grens of de winkels aan Duitse zijde (bijvoorbeeld in de grotere grenssteden zoals Frankfurt (Oder), Schwedt, Görlitz) het zonder klanten uit het andere land stellen. Een andere, meer relevante economische factor is seizoensarbeid, zoals in de landbouw, de horeca, het toerisme en de gezondheidszorg. In deze sectoren was bijvoorbeeld aan Duitse zijde veel personeel uit Polen lange tijd afwezig. Voor deze economische effecten waren er niet altijd statistische gegevens beschikbaar. Bovendien is het waarschijnlijk dat de economische gevolgen van de coronacrisis voor bedrijven en werknemers in de Duits-Poolse grensregio pas op lange termijn meetbaar en merkbaar zullen zijn.

Euregionale cohesie

De euregionale cohesie in de Duits-Poolse grensregio, zoals in de vier Euregio's (bijvoorbeeld in de Euregio Pro Europa Viadrina) of het *Frankfurt-Słubice Kooperationszentrum*, is tijdens de coronacrisis en als gevolg van de grenssluiting zeer robuust en coöperatief gebleken en dicht bij de mensen staand. Het Kooperationszentrum werd het stafcentrum voor grensoverschrijdende samenwerking tussen beide steden en een contactpunt met een tweetalige 'hotline' waar burgers op lokaal en regionaal niveau met vragen terecht konden over grensoverschrijdende kwesties.

Het Kooperationszentrum heeft zich proactief ingezet voor de ondersteuning van grensoverschrijdende economische, sociale en particuliere kwesties en heeft ook via de hotline in totaal meer dan 500 vragen ontvangen. Diverse andere grensinstellingen zoals Euroregio's hebben tweetalige hotlines voor burgers opgezet. Ook de Kamer van Koophandel en Industrie van Oost-Brandenburg (IHK Ostbrandenburg) ontving meer dan 600 vragen in het Pools en Duits van bedrijven en Poolse werknemers. Enterprise Europe Network Brandenburg ontving in de coronaperiode meer dan 150 vragen die specifiek betrekking hadden op de inreisvoorwaarden.

In de coronaperiode werd aan Poolse zijde de lang openstaande betrekking van de Vertegenwoordiger van Duitsland bij de Poolse regering opnieuw bezet, waaruit blijkt dat ondanks de geringe nationale en aanvankelijk ook subnationale grensoverschrijdende coördinatie tijdens de coronapandemie, de politieke band tussen beide partijen moet worden gehandhaafd.

In zijn geheel waren tijdens de grenssluitingen tussen Duitsland en Polen verschillende maatschappelijke, grensoverschrijdende instellingen en netwerken betrokken bij het organiseren van protesten tegen de grenssluitingen (bijvoorbeeld op 24 april 2020) op verschillende plaatsen aan beide zijden van de grens. Hierbij ging het er ook om voor euregionale sociale en interpersoonlijke cohesie te zorgen. Uiteindelijk heeft dit waarschijnlijk bijgedragen aan de gedeeltelijke opening van de grens op 4 mei voor bepaalde groepen zoals scholieren en studenten. De definitieve opening van de grens van 12 op 13 mei vond plaats enkele dagen voor de opening van de grenzen in andere EU-landen en hangt samen met de hoop om in de toekomst strategieën op (euro)regionaal niveau te ontwikkelen om het toekomstige pandemiemanagement grensoverschrijdend te coördineren.



3.1.3. De effecten van de coronacrisis maatregelen in de Bovenrijnregio

Euro-Institut, Kehl am Rhein

*Clarisse Kauber
Eva Dittmaier
Louise Weber*

Doel van het onderzoek

Na een sterke toename van het aantal COVID-19-gevallen in de Franse deelregio Elzas werden van half maart tot half juni in Duitsland, Frankrijk en Zwitserland wederzijdse grenscontroles en inreisbeperkingen van kracht. De Rijnbruggen, die normaal gesproken dagelijks worden gebruikt door het vrije verkeer in Europa, werden plotseling gesloten. Nadat ze van de eerste schrik bekomen waren, kwamen de actoren van de grensoverschrijdende samenwerking in de Bovenrijnregio¹³ samen om de gevolgen van de grenscontroles te beperken en de territoriale cohesie te behouden.

In deze grenseffectenrapportage worden de afwijkingen van het vrije verkeer, de mobiliteit in de sociaal-economische leefomgeving en de cohesie in de gemeenschappelijke ruimte, evenals de grensoverschrijdende crisiscoördinatie onderzocht.

Effecten op de Europese integratie

Hoewel Zwitserland geen deel uitmaakt van de Europese Unie, gelden daar wel het vrije verkeer en de grondrechten van het Verdrag van Schengen en de bilaterale verdragen tussen de EU en Zwitserland. Wij verstaan onder het begrip Europese integratie vooral de gelijkheid van burgers en de bewegingsvrijheid in het trinationale gebied.

Na de grenssluiting golden er van half maart tot half mei overall nationale uitgaansverboden en contactbeperkingen, waardoor de bewegingsvrijheid en het vrije verkeer van bedrijven tijdelijk werden beperkt. De 97.100 pendelarbeiders¹⁴ mochten wel nog steeds uitsluitend voor hun werk de grens oversteken en konden zo hun sociale zekerheid behouden.

Later werd het vaak aan het oordeel van de politie overgelaten om voor alle overige burgers te beslissen of ze een geldige reden hadden om de grens over te steken, wat veelal een gevoel van discriminatie creëerde. In de praktijk was het voor staatsburgers vaak makkelijker om hun 'eigen' land binnen te komen, hoewel de regels gebaseerd waren op woonplaats. Het vrije verkeer van goederen werd gegarandeerd, maar er golden wel beperkingen voor het uitoefenen van diensten in het buurland.

Het zwaarst getroffen door de grenssluiting waren families die tot twee maanden lang regelrecht uit elkaar werden gerukt, waardoor bijvoorbeeld afspraken over co-ouderschap niet meer nageleefd konden worden, ongehuwde koppels van twee nationaliteiten elkaar niet meer konden zien of familieleden die zorg nodig hadden in een buurland geen bezoek of hulp meer konden ontvangen (tenminste in de mate/periode waarin dit voor de algemene bevolking was toegestaan).

Daarnaast was toegang tot onderwijs wettelijk mogelijk, maar in sommige gevallen was er geen openbaar vervoer beschikbaar voor de leerlingen/studenten. De regels voor medische behandeling in het buurland waren onduidelijk, terwijl culturele en sportactiviteiten, postkantoren en banken alleen in eigen land toegankelijk waren.

13 De Bovenrijnregio omvat de Elzas (FR), de bij de Rijn gelegen Kreise van Baden-Württemberg (DE), de bij de Elzas gelegen Landkreise van Rijnland-Palts (DE) en de vijf kantons van Noordwest-Zwitserland (CH).

14 EURES-T Arbeitsmarktmonitoring - 2018 Bronnen: Bundesagentur für Arbeit (BA), Bundesamt für Statistik (BFS), Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), Déclaration Annuelle de Données Sociales (DADS) en eigen berekeningen Opgesteld door: Statistisches Amt Basel-Stadt.



Effect op de sociaal-economische/duurzame ontwikkeling

De beperkingen voor het grensoverschrijdend woon-werkverkeer vormden volgens werkgeversvertegenwoordigers het grootste probleem. Pendelarbeiders vormen vooral in Zwitserland en voor bepaalde werkgevers een onmisbare economische factor. Sommige van de beroepen die tijdens de crisis als vitaal worden beschouwd, worden ook door grensgangers uitgeoefend. Hoewel er in de Bovenrijnregio slechts enkele grensfiles ontstonden, werd het als storend ervaren dat aan de grens diverse noodzakelijke documenten getoond moesten worden en dit gold ook voor de onderbreking van de grensoverschrijdende OV-lijnen. Tot eind juni werden grensgangers echter niet in hogere mate getroffen door arbeidstijdverkorting of werkloosheid dan andere werknemers.

Op de lange termijn wordt gevreesd voor negatieve gevolgen voor de economische regio Bovenrijn. De meeste cijfers hebben betrekking op het regionale of nationale niveau en op het begin van de crisis. Volgens deze cijfers zijn het toerisme, de horeca, de detailhandel en de industrie (in Duitsland en Zwitserland) het zwaarst getroffen. Het omzetverlies in de detailhandel, de horeca of de ambachtseconomie in de grensregio als gevolg van het beperkte vrije verkeer is nog niet gedocumenteerd.

Het is nu nog te vroeg (juli 2020) om de uiteindelijke gevolgen van de coronacrisis voor de economie in de Bovenrijnregio te meten. Het is echter wel al bekend dat financiële staatssteun een belangrijke rol heeft gespeeld bij het beperken van de economische verliezen.

Naast de reeds genoemde elementen werd de grensoverschrijdende mobiliteit sterk beperkt, zodat het verkeer over de grens tijdens de crisis sterk terugliep.

Effect op de grensoverschrijdende cohesie

De coördinatie tussen landen en regio's is vooral begonnen als reactie op de herinvoering van grenscontroles, maar er was geen sprake van een gezamenlijke pandemiebestrijding. Volgens het uitgaansverbod golden er verschillende regels. Bestaande kaders en overeenkomsten werden niet uitgevoerd. In plaats daarvan werden in de nood innovatieve oplossingen gevonden om een snelle gezamenlijke reactie te bereiken buiten het bestaande wettelijke kader (bijvoorbeeld in de vorm van bilaterale overeenkomsten of mondelinge afspraken). De uitvoerende macht, afgevaardigden en grensoverschrijdende organisaties en hun deskundigen, evenals het pas opgerichte Frans-Duitse Comité voor grensoverschrijdende samenwerking hebben een grote betrokkenheid laten zien. Het gebruik van bestaande netwerken is bijzonder nuttig gebleken.

Doordat patiënten succesvol werden overgebracht van Frankrijk naar Duitsland en Zwitserland, kon er vertrouwen worden opgebouwd en werd de onderlinge solidariteit versterkt. De bestaande werkgroep EPI-Rhin organiseerde vanaf de derde week van mei de grensoverschrijdende tracerings van infectieketens.

Het grensoverschrijdende crisismanagement werd gekenmerkt door de vorming van een netwerk van instellingen en de intensivering van persoonlijke contacten op politiek niveau. De mix van ad hoc en digitale werkmethoden begon in eerste instantie als een experiment en werd vanaf mei in de lopende samenwerking voortgezet en verder ontwikkeld. Bij staatskwessies was er behoefte aan bilaterale afspraken aan de grens. Hier was het gebied van de Bovenrijn niet altijd relevant. De instanties die in contact staan met de burgers (Infobest, Europees Consumenten Centrum, Eurodistricten, Frontaliers Grand Est enz.) doen daarboven uitstekend werk door informatie te verstrekken en konden de specifieke belemmeringen analyseren en de noodzaak van actie aantonen.

Aangezien het leven in de Bovenrijnregio op alle gebieden sterk vervlochten is en met recht kan worden beschouwd als '*bassin de vie commun*' (gemeenschappelijke leefruimte), was het essentieel om rekening te houden met het dagelijks leven bij het crisismanagement in de gemeenschappelijke leefomgeving. Dit moet tot uiting komen in een adequate voorbereiding op een gemeenschappelijke en meer geïntegreerde crisisrespons bij een volgende pandemie.



3.1.4. De impact van de coronacrisis op de grensregio Noord-Ierland/Ierland

Centre for Cross-Border Studies/CCBS

*Dr. Anthony Soares
Mark McClatchey
Anne-Laure Liardou*

Doelen

Dit rapport biedt een eerste beoordeling van de impact van de coronapandemie op de grensregio tussen Noord-Ierland en Ierland en op de reikwijdte en doeltreffendheid van de grensoverschrijdende samenwerking bij het terugdringen van het virus. Doel hiervan is om na te gaan wat dit ons vertelt over de mate van integratie van de grensregio tussen Noord-Ierland en Ierland in termen van het functioneren als een grensoverschrijdend gebied, welk effect de pandemie heeft gehad op de sociaal-economische ontwikkeling en of deze ook effect heeft gehad op de grensoverschrijdende cohesie.

Integratie van het grensoverschrijdende gebied Noord-Ierland/Ierland

De grens tussen Noord-Ierland en Ierland is nooit officieel gesloten tijdens de pandemie, maar er waren zo nu en dan wel politiecontroles om het reisdoel te controleren van mensen die de grens overstaken of zich in de buurt van de grens bevonden, met name tijdens vakantieperiodes. Desondanks nam het verkeer over de grens sterk af. Bovendien is het niet aannemelijk dat de overheid de grenzen bewust open hield vanuit een visie dat het grensoverschrijdende gebied een functionele of geïntegreerde regio vormt. Ondanks het feit dat Ierland en Noord-Ierland samen een eiland vormen, is er geen sprake van nauwe en voortdurende afstemming tussen de twee overheden.

Hierdoor moesten zo'n 23.000 tot 29.000 grensarbeiders, inwoners en bedrijven in de grensregio een manier vinden om te gaan met verschillen in de invoering en versoepeling van coronamaatregelen door de overheden in Dublin en Belfast, aangezien de maatregelen niet over de grens konden worden gehandhaafd. Doordat de invoering en versoepeling van coronamaatregelen in de twee jurisdicties van het eiland niet op elkaar werden afgestemd, hadden inwoners van de grensregio onbedoeld toegang tot diensten over de grens die in hun eigen jurisdictie niet meer of nog niet beschikbaar waren. Doordat de maatregelen over de grens echter nauwelijks werden gehandhaafd, werd het aan de inwoners overgelaten om geen misbruik te maken van de verschillen in de aanpak van de overheden in de twee jurisdicties. Verschillen in aanpak hebben soms tevens geleid tot wrevel onder bepaalde gemeenschappen in de grensregio omdat inwoners van de andere jurisdictie de grens bleven oversteken. Daarnaast ontstond er soms verwarring en een gevoel van onrecht omdat grensarbeiders die werkloos zijn geworden als gevolg van de pandemie geen recht blijken te hebben op bepaalde financiële steunmaatregelen.

Sociaal-economische ontwikkeling

Gezien de aard van de bedrijvendemografie in de grensregio tussen Noord-Ierland en Ierland is de kans groot dat de economische impact van de coronapandemie aanzienlijk zal zijn. Helaas is dit na onder andere de wereldwijde financiële crisis van 2008 opnieuw een externe schok waarbij het grensgebied harder getroffen zal worden dan veel andere delen van Ierland en Noord-Ierland en waarbij het herstel in deze regio ook langer zal duren.

De drie regionale overheden in Ierland hebben geconcludeerd dat de grensregio het meest blootstaat aan economische ontwrichting als gevolg van COVID-19, en volgens het *Economic Policy Centre* van de universiteit van Ulster liggen twee van de vier lokale bestuurlijke districten in Noord-Ierland waar de bruto toegevoegde waarde en werkgelegenheid naar verwachting het sterkst zullen dalen, in de grensregio. Gezien de significante aanwezigheid van economische activiteiten zoals horeca, bouw, retail (non-food) en productie, waarbij het risico van ontwrichting door de social distancing-maatregelen groter is, zal de arbeidsmarkt in de grensregio tussen Noord-Ierland en Ierland ongetwijfeld negatieve gevolgen ondervinden. Bedrijven in de grensregio zijn ook extra gevoelig voor verschillen tussen de twee jurisdicties in termen van het versoepelen van de coronamaatregelen en de specifieke timings van de herstelplannen van beide jurisdicties. Als bedrijven aan de ene kant van de grens weer open mogen, zien bedrijven aan de andere kant van de grens die nog niet open mogen dit als een concurrentievoordeel voor de eerstgenoemde bedrijven en als een bewijs dat hun eigen overheid niet dezelfde steun biedt.



Grensoverschrijdende cohesie

Hoewel het verkeer en openbaar vervoer over de grens heen door de pandemie sterk afnam, wat wijst op een daling in grenspendel voor werk of studie, heeft dit niet noodzakelijkerwijs geleid tot een even grote afname in de frequentie van vergaderingen van grensoverschrijdende instellingen en organisaties die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerkingsactiviteiten. Grensoverschrijdende instellingen gaven zelfs aan dat er juist vaker werd vergaderd om de operationele effecten van de pandemie te bespreken, al vonden deze vergaderingen wel online plaats. Bepaalde grensoverschrijdende instellingen en organisaties konden hun activiteiten bovendien snel in een andere richting sturen, met name degene die zich bezighouden met gezondheid en sociale zekerheid, om inwoners van de grensregio direct te helpen bij het omgaan met de effecten van de pandemie.

Dit zou betekenen dat instellingen en organisaties op het middelste en lagere niveau die al betrokken waren bij grensoverschrijdende samenwerkingsactiviteiten (waarvan een aanzienlijk deel EU-financiering ontvangt) een significante veerkracht aan de dag hebben gelegd wat betreft het behoud van hun grensoverschrijdende communicatiekanalen en hun vermogen om de gemeenschappen in de grensregio praktisch te ondersteunen. Maar hoewel de ministeries van Volksgezondheid van de twee jurisdicties een memorandum van overeenstemming ondertekenden om een samenwerkingskader te bieden bij de aanpak van de pandemie, is er weinig wat wijst op een succesvolle gezamenlijke aanschaf van medische apparatuur, noch achtten de twee overheden het noodzakelijk om een plenaire of sectorale vergadering bijeen te roepen van de Noord-Zuid-ministerraad.

Samenvattende conclusies

De huidige pandemie heeft duidelijk gemaakt dat er dringend behoefte is aan tijdige, duidelijke en toegankelijke informatie voor inwoners over de grensoverschrijdende dimensie van de coronamaatregelen die in de twee jurisdicties zijn ingevoerd, met bijzondere nadruk op de implicaties van eventuele verschillen tussen deze maatregelen. Tegelijk bleek opnieuw hoe fragiel de economische situatie in de grensregio is en dat het van cruciaal belang is om dit keer voldoende aandacht te besteden aan de regio zodat het herstel er niet langer duurt dan in andere regio's. De coronacrisis maakte echter ook duidelijk dat instellingen en organisaties die ervaring hebben met grensoverschrijdende samenwerking niet alleen veerkrachtig zijn, maar ook snel kunnen schakelen om in te spelen op de behoeften van inwoners van de grensregio. Echter misschien wel het belangrijkste is dat de crisis heeft blootgelegd dat voorgestelde maatregelen of wetgeving die een jurisdictie wil invoeren grensbestendig moeten zijn, zodat wetgevers de grenseffecten duidelijker voor ogen hebben.



3.2. Dossier 2: Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief

*Dr. Vincent Pijnenburg
Martin Unfried
Saskia Bisschops*

Inleiding

De Nederlandse Omgevingswet is een integrale wet, die 26 bestaande regelingen en wetten voor de leefomgeving bundelt en moderniseert. Een belangrijk instrument dat uiting geeft aan de wet is de omgevingsvisie. De omgevingsvisies die het Rijk, provincies en gemeenten opstellen, moeten zorgen voor meer samenhang in het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving. De nationale overheid is sinds 2017 bezig met de ontwikkeling van een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en heeft in juni 2019 een conceptversie opgeleverd. De NOVI gaat over de inrichting van Nederland op de lange termijn en is tot stand gekomen in een open proces, waarvan participatie een wezenlijk onderdeel uitmaakt. Naar verwachting verschijnt de definitieve NOVI na de zomer van 2020.

Ondanks dat de NOVI een nationale visie is, houdt het denken over de leefomgeving uiteraard niet op bij de landsgrens. Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening wordt in de NOVI als belangrijk thema benoemd. Onder meer omdat aanpassingen in de fysieke leefomgeving in de grensregio's gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving in het buurland, maar ook omdat samenwerking tot kwalitatief betere oplossingen kan leiden. Denk hierbij aan thema's als infrastructuur, energie, natuur en water.

Doel en methode

Dit onderzoek evalueert op basis van de huidige stand van zaken in hoeverre de NOVI en de daaraan gekoppelde uitvoerings-instrumenten, als de regionale omgevingsagenda's en NOVI gebieden, kansen creëren voor een betere grensoverschrijdende samenwerking binnen het fysieke domein. Gekeken is naar indicatoren als participatie vanuit de buurlanden (als versterking van Europese integratie), bestaande grensoverschrijdende governance structuren binnen de ruimtelijke ordening, gemeenschappelijke ruimtelijke opgaven aan weerszijden van de grens (voor de versterking van de socio-economische concurrentie kracht) en de ruimte voor integrale grensoverschrijdende visievorming (als voorwaarde voor Euregionale cohesie).

Omdat de Provincie Limburg het meest ingekapseld ligt tussen de beide buurlanden, werd gekeken naar het grensoverschrijdende gebied van de Euregio Rijn-Maas-Noord en de Euregio Maas-Rijn. Door middel van documentanalyse en diepte-interviews met Duitse, Nederlandse en Belgische actoren zijn data verzameld over de huidige uitdagingen in de fysieke leefomgeving in deze grensregio's en de mogelijke effecten van de NOVI daarop.

Resultaten & conclusies

Alle overheidslagen houden zich bezig met de inrichting van de fysieke leefomgeving. Op Europees niveau zijn de afgelopen decennia allerlei ruimtelijk gerelateerde richtlijnen ontwikkeld. Bijvoorbeeld op het gebied van natuurbehoud en landbouwbeleid. Dit ruimtelijk Europees beleid wordt verticaal geïmplementeerd. Afhankelijk van de verschillen in iedere lidstaat tussen de nagestreefde doelen en huidige situatie, gaat iedere lidstaat op eigen kracht aan de slag. Er is een gebrek aan horizontale afstemming tussen de lidstaten. Bovendien hebben Europese richtlijnen een nogal toetsend karakter, wat niet direct past bij de Nederlandse ontwikkelingsplanologie.

Daarnaast gaat inde grensoverschrijdende netwerken langs de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens weinig aandacht uit naar het thema ruimtelijke ordening. Het thema speelt vooral een rol in bijvoorbeeld Interreg projecten. Denk hierbij aan de aanleg van een grensoverschrijdende fietsroute. Bij ruimtelijke ordening wordt door interviewpartners snel gerefereerd aan concrete gebiedsontwikkelingsplannen, denk aan de herontwikkeling van een bedrijventerrein. Echter, gezamenlijke activiteiten om een grensoverschrijdende ruimtelijke visie te ontwikkelen, komen nagenoeg niet voor. Hiervan zijn dan ook maar een beperkt aantal voorbeelden aan te dragen. Een grensoverschrijdende aanpak wat economische ontwikkelingen betreft zoals de woningbouw of de ruimtelijke dimensie van de energie transitie zijn nog geen onderdeel van het proces. Economische clusters (landbouw of industrie/chemie) worden tot nu toe niet grensoverschrijdend beschreven).

Als een van de mogelijke oorzaken van de beperkte grensoverschrijdende samenwerking wordt de mismatch tussen de ruimtelijke planning-cultuur van het Nederlandse planningsysteem en dat van Noordrijn-Westfalen genoemd. Het Nederlandse systeem, en zeker ook de NOVI, wordt gekenmerkt door haar integrale, informele en



participatieve karakter. Het planningsysteem is Noordrijn-Westfalen daarentegen sectoraal, hiërarchisch en formeel ingericht. Lange termijn visies opstellen is geen onderdeel van het ruimtelijke ordenings-denken in Duitsland. Laat staan het co-creatief denken daarover met bijvoorbeeld burgers. Men beperkt zich tot haar of zijn eigen bevoegdheden en grondgebieden.

Dat betekent overigens niet dat er helemaal geen horizontale samenwerking is. Er vinden allerlei grensoverschrijdende samenwerkings-overleggen plaats, vooral sectoraal. Bijvoorbeeld op het gebied van stroomgebieden van rivieren. Echter, een duidelijke connectie tussen sectorale GROS overleggen en de bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke ordeningsgremia, zoals de Duits-Nederlandse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (DNLRO) en de Euregio's, is er (nog) niet. Bovendien vindt het overleg binnen de DNLRO niet structureel plaats, ondanks dat dit wel zo is afgesproken bij de oprichting in 1967. Het gremium wordt dan ook onvoldoende benut voor een structurele uitwisseling tussen betrokkenen van de Duitse en Nederlandse zijde van de grens.

Aangezien de planningsystemen flink afwijken en de bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke ordeningsgremia niet optimaal ingezet worden, beschouwen wij de NOVI vooral als kans voor een betere "grensoverschrijdende samenwerking" binnen het ruimtelijk domein. Gezamenlijke visievorming zal mogelijk nog een stap te ver zijn. De toewijzing van het NOVI gebied Zuid-Limburg kan hiervoor als interessante pilot gaan gelden.

Echter, de NOVI blijkt vooralsnog redelijk onbekend in de buurland(en). Slechts sporadisch zijn vertegenwoordigers uit de buurlanden betrokken geweest bij de totstandkoming van de NOVI in het voortraject, waarin bijvoorbeeld verschillende 'werkplaatsen' werden georganiseerd. Gedurende deze werkplaatsen kon men input en ideeën aandragen voor de NOVI. Zo is er eenmalig een werkplaats georganiseerd voor Nederlandse actoren die actief zijn op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking, en is er eenmalig een werkplaats georganiseerd voor zowel Duitse als Nederlandse actoren, en Nederlandse en Belgische actoren. Gedurende de ontwikkelfase van de NOVI heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de *Staatskanzlei* van Noordrijn-Westfalen geïnformeerd over de voortgang en conceptplannen. Via de *Staatskanzlei* is deze informatie verder verspreid onder de *Bezirksregierungen* in Noordrijn-Westfalen. Ondanks deze pogingen en het lange voorbereidingstraject van de NOVI, wat overigens in het niet valt bij de nog langere voorbereidingstrajecten van veel Duitse plannen, stellen wij vast dat de NOVI nog geen algemeen bekend begrip is in onze buurlanden. Vooral ook de burgerparticipatie heeft tot nu toe geen rekening gehouden met de burgers over de grens.

Uit ons onderzoek blijkt verder dat ondanks de grensoverschrijdende ambities, er geen duidelijke visie is op de verdere implementatie van het thema GROS (incl. governance). Ten behoeve van de uitvoering van de NOVI worden verschillende omgevingsagenda's opgesteld, zo ook voor Noord-Brabant en Limburg. Hieruit is echter nog niet duidelijk op te maken welke acties precies ondernomen gaan worden op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking. Mogelijk dat binnen de verschillende NOVI gebieden langs de grens, waaronder Zuid-Limburg, de grensoverschrijdende dimensie actiever zal worden opgepakt. Die ambitie is in ieder geval uitgesproken, maar in de kern lijkt er een nationale focus te zijn op prioriteiten in de Nederlandse fysieke leefomgeving. Er ontbreekt een duidelijke rol voor grensoverschrijdende werkgroepen of organisaties. Tot vandaag hebben bestaande structuren, zoals de Duits-Nederlandse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, geen bijzondere rol kunnen spelen. Evenzo hebben de Euregio's tot nu toe een zeer beperkte rol op het gebied van de ruimtelijke ordening, alhoewel zij de enige actoren zijn die voor het grensoverschrijdende gebied strategieën formuleren.

Kortom, de NOVI is vooralsnog een visie in wording waarbinnen weliswaar aandacht is voor het thema grensoverschrijdende samenwerking, maar waarin de buurlanden tot op heden nog maar beperkt aangehaakt zijn. Het aan weerszijden van de grens inzien van de eventuele kansen van de NOVI voor de grensoverschrijdende samenwerking moet nog plaats vinden evenals de concretisering van de strategische doelstellingen in de diverse uitvoeringsinstrumenten. De vraag is of de NOVI aanjager gaat zijn voor een betere grensoverschrijdende samenwerking. Enerzijds gezien de uiteenlopende benaderingswijzen van de fysieke leefomgeving van de NOVI en het planningsysteem in Noordrijn-Westfalen en anderzijds omdat er grote vraagstukken spelen, op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid, economische groei en krimp die met een nationale focus worden benaderd.



3.3 Dossier 3: Ex-ante beoordeling van de (potentiële) grensoverschrijdende impact van het structurele investeringsprogramma om de opwekking van energie op basis van kolen in Duitsland te beëindigen (*Kohleausstieg*)

Folkert de Vries

Inleiding

Op 3 juli 2020 nam de Duitse Bondsdag de wet inzake structurele investeringen in kolenregio's (*Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*) aan. Deze wet markeert het begin van het einde van de opwekking van elektriciteit op basis van kolen in Duitsland.¹⁵ In het kader daarvan zijn aanzienlijke subsidies beschikbaar gemaakt voor de structurele sociaal-economische transformatie van vier regio's in Duitsland die milieuschade ondervinden van en economisch en maatschappelijk gezien afhankelijk zijn van bruinkool en de ontginning en het gebruik ervan.

Het Rijnlands bruinkoolgebied is zo'n regio. Deze regio ligt tussen de grootstedelijke gebieden Aken, Keulen en Düsseldorf. Het gebied bestaat uit de gemeenten Düren, Euskirchen, Heinsberg, de Rhein-Erft-Kreis en de Rhein-Kreis Neuss, de stedenregio Aken en de stad Mönchengladbach.

Het programma inzake het Rijnlands bruinkoolgebied (*Rheinisches Revier*) wordt beheerd door de *Innovationsregion Rheinisches Revier GmbH* (IRR) en het uitvoerende agentschap, de *Zukunftsagentur*. Op 12 december 2019 publiceerde de IRR haar globale visie, *Wirtschafts- und Strukturprogram für das Rheinische Zukunftsrevier 1.0*.¹⁶ Op basis van deze visie zal het Rijns programma zich focussen op specifieke themaclusters die worden onderverdeeld in zes zogenaamde *Revierknoten* (knooppunten).¹⁷

De clusters van het Rheinische Revier programma (RRP) baseren hun beleid en de keuze van projecten op een tweeledige participatieaanpak. Deze aanpak houdt in dat er overlegondes met experts van overheidsorganen, kenniscentra en de particuliere sector worden georganiseerd over bepaalde thema's. Naar aanleiding van deze overlegondes zal de globale visie worden vertaald in concretere voorstellen. Een aantal van deze voorstellen wordt vervolgens voorgelegd aan inwoners van de regio via verschillende platformen zoals openbare vergaderingen en online raadplegingen. Een eerste ronde van 83 projecten is al goedgekeurd.¹⁸

Rijnlands bruinkoolgebied over de grens?

Aanpak

Binnen het hierboven beschreven kader en gezien de nabijheid van de Nederlandse grens en de omvang van het Rijnse programma (in vergelijking met andere investeringsprogramma's in de regio) is de belangrijkste onderzoeksvraag: welke invloed zal het RRP hebben op de grensoverschrijdende samenwerking wat betreft gezamenlijke speciale planning, gezamenlijke economische specialisatie, betere coördinatie van investeringsprogramma's en betere governance?

Dit dossier richt zich op de invloed van het RRP op de grensregio met de Nederlandse provincie Limburg en in het bijzonder het zuidelijke deel van deze provincie. Het onderzoek dat is uitgevoerd is kwalitatief van aard vanwege de maturiteit van het RRP. In die zin biedt het dossier een *ex ante* beoordeling van de mogelijke grenseffecten van het RRP. Daartoe wordt met name gekeken naar de verschillende interviews die zijn gehouden met stakeholders aan beide zijden van de grens. De analyse beslaat de opzetfase, de selectie van de eerste projecten en de toekomst van het programma. In relatie tot de drie thema's van de ITEM Grenseffectenrapportage wordt met name ingegaan op de sociaal-economische/duurzame ontwikkeling en euregionale cohesie, met een focus op grensoverschrijdende samenwerking.

15 Deze wet inzake structurele investeringen gaat samen met de federale wet inzake het uitfasen van energieopwekking op basis van kolen (*Kohleausstiegsgesetz*). Zie: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2525/252514.html>

16 Zie: https://www.rheinisches-revier.de/media/wsp_1-0_web.pdf

17 Deze thema's omvatten: agrobusiness en resources; energie; industrie; infrastructuur en mobiliteit; ruimtelijke ordening en infrastructuur; innovatie en onderwijs. Zie voor meer informatie: <https://www.rheinisches-revier.de/themen/uebersicht>

18 Zie: <https://www.rheinisches-revier.de/projekte>



Huidige situatie

Tot op heden zijn de stakeholders van het RRP altijd ver weg gebleven van grensoverschrijdende ambities in hun visie en deelnameproces en bij de selectie van projecten. Het visiedocument¹⁹ van het RRP vermeldt wel de internationale context van het RRP. In de meeste gevallen wordt echter niet specifiek verwezen naar de grensregio als zodanig,²⁰ met uitzondering van de vermelding van mobiliteit als grensoverschrijdend thema en de vermelding van de kracht van het netwerk van euregionale universiteiten.²¹ Bij de verschillende openbare raadplegingen heeft de IRR geen actoren van netwerken uit de grensregio betrokken en er wordt ook nauwelijks melding van gemaakt in de berichtgeving. Dit zien we ook terug in de lijst van de 83 projecten die in deze eerste fase zijn geselecteerd. Geen van deze projecten is echt grensoverschrijdend.

Tijdens interviews met verschillende stakeholders die betrokken waren bij het proces van het ontwerpen van de visie, het organiseren en begeleiden van openbare raadplegingen en het selecteren van projecten werd duidelijk dat verwijzingen naar grensoverschrijdende samenwerking in de beginfasen van het RRP moesten worden vermeden om de fragiele publieke steun niet in gevaar te brengen. Dit wordt onderstreept door het feit dat de gemeenteraadverkiezingen in het Rijnland in september 2020 worden gehouden. Binnen deze context moet de perceptie van geldstromen naar andere regio's, en met name regio's over de grens, worden vermeden.

Een ander argument dat werd gebruikt om geen grensoverschrijdende elementen op te nemen in het RRP is de complexiteit die het opnemen van stakeholders van over de grens met zich meebrengt. Dit is een terugkerend probleem bij grensoverschrijdende samenwerking. Overheidsinstanties en projectinitiators vinden het vaak moeilijk om te bepalen wie relevante stakeholders zijn en hoe ze hen kunnen motiveren om deel te nemen. Bovendien hebben de geïnterviewden van binnen de IRR het idee dat het opnemen van partners van over de grens, en in het bijzonder overheidsinstanties, de uitvoering van het programma kan vertragen.

De toekomst

Bij verschillende gelegenheden gaven de geïnterviewden van binnen de IRR aan dat er bij bepaalde thema's waarop het RRP gericht is op de lange termijn onvermijdelijk grensoverschrijdende aspecten aan bod zullen komen vanwege hun aard en effecten of omdat expertise van over de grens nodig is.

Een heel concreet voorbeeld is ruimtelijke ordening, infrastructuur en mobiliteit. De verantwoordelijken voor dit cluster willen uitgebreid onderzoek doen naar de ruimtelijke ordening in Zuid-Limburg met als specifieke doel om dit te koppelen aan het spiegelonderzoek in het Rijnlands bruinkoolgebied. Het doel is om te zorgen dat de visie op deze onderwerpen en de daaruit voortvloeiende projecten altijd in de bredere context worden geplaatst. Daartoe werken bepaalde Nederlandse overheidsorganisaties mee aan het onderzoek in Zuid-Limburg en deze zullen daarom ook (indirect) betrokken zijn bij het RRP.

Dit grensoverschrijdende aspect betreft ook andere thema's, zoals die in de clusters energie en industrie. Op dat gebied heeft Zuid-Limburg bepaalde unieke sterke punten (Chemelot bijvoorbeeld) en kunnen Nederlandse grensgemeenten fungeren als een levend lab (uitwisselen van een te veel aan energie en warmte van de ene grensstad met de andere bijvoorbeeld).

Uit interviews met Nederlandse stakeholders blijkt dat deze stakeholders, met name de provincie Limburg en de belangrijkste gemeenten in Zuid-Limburg, moeite hebben om een gemeenschappelijke strategie te vinden om hierbij betrokken te zijn, invloed uit te oefenen, de samenwerking aan te gaan en hun eigen beleid en visie af te stemmen op het RRP. Uit het eerste onderzoek naar dit thema komt duidelijk naar voren dat er geen sprake is van efficiënte grensoverschrijdende governance. Toekomstig onderzoek kan zich richten op de ontwikkeling hiervan en op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke sociaal-economische visie en strategie.

19 Zie: https://www.rheinisches-revier.de/media/wsp_1-o_web.pdf

20 Idem: p. 14, p. 37, p. 49, p. 50, p. 77.

21 Idem: p. 115 (mobiliteit) en p. 96 (universiteiten).



3.4. Dossier 4: De (on)mogelijkheid van grensoverschrijdende opleidingsbudgetten om (langdurige) werkloosheid aan te pakken?

Pieter van Goinga
Dr. Nina Büttgen

Probleemstelling

Dit dossier beoordeelt de impact van Europese en Nederlandse wetgeving en beleid met betrekking tot het gebruik van opleidingen voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in de Nederlands-Duitse grensregio. Het richt zich op de rol van de SGA's (Servicepunt Grensoverschrijdende Arbeidsbemiddeling), die gevestigd zijn in de Nederlands-Duitse grensregio (in Zuid-Limburg). Dit dossier verschilt dus enigszins van andere grensoverschrijdende effectenbeoordelingen. Het evalueert de impact van de wetgeving in het kader van het "SGA-beleid" en de gerelateerde vraag naar "activeringsmaatregelen in natura" (opleiding) in een grensoverschrijdende setting. Dienovereenkomstig analyseert het de aanwezigheid van factoren die de grensoverschrijdende toegang tot opleiding voor werkzoekenden in een Euregio kunnen belemmeren. De analyse is gestructureerd op basis van de drie gemeenschappelijke thema's.

Het "SGA-beleid"

Bevordering van servicebureaus voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling

Het creëren van een Euregionale arbeidsmarkt is een centrale doelstelling in de langetermijnstrategie van de Euregio Maas-Rijn.²² Lokale, regionale en supraregionale overheden en partners hebben er veel belang bij om hun geografische ligging aan de grens niet als een beperking te zien, maar als een kans om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen. Sinds 2016 ondersteunt de samenwerking in het kader van de SGA-structuur een betere match-making van vraag en aanbod over de grens heen. In de Euregio Maas-Rijn zijn momenteel twee grensoverschrijdende arbeidsbemiddelingsdiensten operationeel - "SGA Kerkrade-Herzogenrath" sinds 2016 en "SGA Maastricht" sinds 2018.²³ De SGA-aanpak heeft gezorgd voor een samenwerkingskader tussen alle relevante partners uit de Euregio en de deelregio's - namelijk de gemeenten, werkgeversdiensten, de Nederlandse Uitvoeringsdienst Werknemersverzekeringen (UWV), de Vlaamse Dienst voor Arbeid en Beroepsopleiding (VDAB), de Duitse Agentur für Arbeit en Jobcenter, alsmede de kennispartners van EURES en de Grensinfopunten (GIP).

Het uitgangspunt van dit SGA-beleid is dat een transparante, Euregionale arbeidsmarkt leidt tot een internationaal aantrekkelijk ondernemingsklimaat en sociaaleconomische voordelen. De praktijk laat zien dat een goede grensoverschrijdende informatie- en adviesstructuur bijdraagt aan het verminderen van de barrières die grenzen opwerpen. Naast de GrensInfoPunten (GIP's) vormen de SGA's dus een logische volgende stap, omdat ze helpen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in een regionale, grensoverschrijdende setting te verdelen en beter op elkaar af te stemmen.²⁴ Het is dan ook niet verwonderlijk dat er plannen zijn om de structurele samenwerking tussen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) in de grens(overschrijdende)regio's langs de Nederlandse en Noordrijn-Westfalense grens op die manier verder te versterken en te verdiepen.²⁵ Bovendien is dit beleid in overeenstemming met de gemeenschappelijke Europese doelstelling van een hoog (kwalitatief) niveau van de werkgelegenheid.²⁶

22 Zie EMR 2020. In het kader van de EMR, "wanneer we Noordrijn-Westfalen, Vlaanderen en Wallonië toevoegen aan Zuid-Limburg, zijn er niet minder dan vier miljoen inwoners en zo'n 2,2 miljoen banen binnen een uur reistijd". Met verwijzing L. Soete, Strategische Agenda Zuid-Limburg, ESZL, 2018, pp. 13-14; in D. Schneider and R. Corsius-Corvers, 'Grenzarbeit/Grensarbeid - Euregionale Dienstverleningstructuur inbouw - AANZET VANUIT Zuid-Limburg', standpuntnota Toekomst SGA Euregio Maas Rijn, rondetafeldiscussie vaste commissie voor binnenlandse zaken, Den Haag, 4 maart 2020, p. 3.

23 Beide projecten [SGA Herzogenrath-Kerkrade en SGA Maastricht] hebben elk op hun eigen manier aangetoond dat ze in staat zijn de grenzen van de Euregionale arbeidsmarkt te doorbreken. Dit is in het voordeel van de werkgevers en hun vraag naar competente werknemers, de inwoners van de Euregio - ook in termen van uitkeringen of bijstand - en het internationale ondernemingsklimaat. [...] Sinds het begin van de SGA zijn ongeveer 3.000 "burgers" via activiteiten als workshops over de grenzen heen geïnformeerd over arbeidskansen. Maar liefst 550 werkzoekenden hebben een arbeidsovereenkomst in het buurland gesloten. Position Paper Toekomst SGA EMR, p. 2. Sinds 2019 wordt een derde SGA opgericht op de Belgisch-Duitse grens tussen Kelmis en Aken in het kader van het project Interreg-EMR VA youRegion.

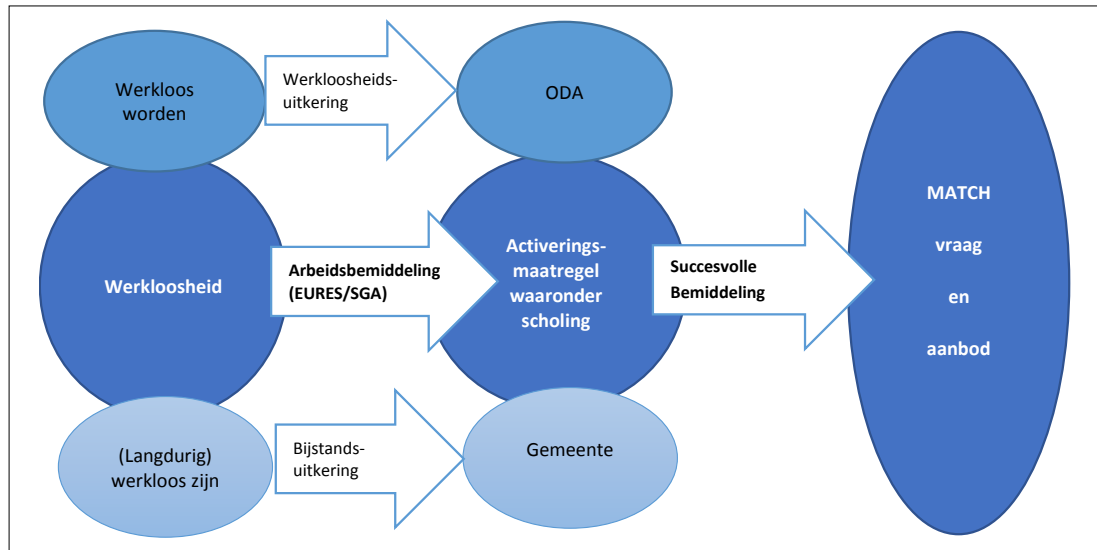
24 Nota Toekomst SGA, 2020, p. 3.

25 Zie ook 'Grenslan dagenda 2019-2020'.

26 De EU streeft ook naar meer samenwerking "om de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers binnen de Unie te vergemakkelijken overeenkomstig artikel 45 VWEU". Zie artikel 1 van de Eures-verordening (EU) 2016/589. Zie ook de EaSi-verordening (EU) 1296/2013 en de Europese pijler van de sociale rechten.

Belemmeringen voor grensoverschrijdende opleidingsmaatregelen

Om de SGA-samenwerkingsstructuren te versterken, is het bijzonder belangrijk dat de diensten voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling gebruik kunnen maken van de reguliere instrumenten van het actieve arbeidsmarktbeleid.²⁷ Succesvolle arbeidsbemiddeling zou dan ook de toewijzing van adequate opleidingsmaatregelen omvatten. Als gevolg van de verschillende nationale wetgevingen blijkt de grensoverschrijdende toegang tot opleiding en onderwijs echter nogal problematisch te zijn in het dagelijkse werk van de SGA's. Het blijkt bijzonder moeilijk te zijn om nationale opleidingsfondsen beschikbaar te stellen voor de financiering van opleidingen in een grensoverschrijdende context. Figuur 4 geeft een vereenvoudigd overzicht van de verschillende niveaus waarop de (nationale) wetgeving een rol speelt in het proces van arbeidsbemiddeling als overheidsdienst.



Figuur 4: De rol en actoren van actief arbeidsmarktbeleid voor succesvolle werkplaatsing

Het oplossen van de (dreigende) juridische en administratieve conflicten zou namelijk kunnen helpen om deze Euregionale arbeidsmarktdiensten (nog) effectiever te maken en de samenwerkingsstructuren duurzamer te maken. Echter, zoals met name de projectleiders van de SGA's van Maastricht en Kerkrade hebben geconstateerd:

'Een belangrijk instrument dat nationale opleidingsfondsen bundelt in Euregionale en regionale opleidingsfondsen ontbreekt. Daardoor hebben grensoverschrijdende arbeidsmarktprojecten (PPS) die gericht zijn op Euregionale en regionale sectorale ontwikkeling geen kans van slagen, ook al hebben ze een belangrijke duurzaamheidskracht.'²⁸

De uiteenlopende werkmethoden van de verschillende betrokken nationale diensten voor de arbeidsbemiddeling zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd om de toegang tot werkgelegenheidskansen (allocatiefunctie) in het buurland verder te vergemakkelijken. Met betrekking tot de momenteel verslechterende situatie op de arbeidsmarkt als gevolg van de Coronavirus-crisis en de lockdown, zou een impuls aan deze allocatiefunctie bijzonder wenselijk kunnen zijn.

27 Vegreljik Europese Commissie, Thematische factsheet over het Europees semester - actief arbeidsmarktbeleid, 11 november 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_nl.pdf

28 Nota Toekomst SGA, 2020, p. 4.



Onderzoeksresultaten

Binnen de gekozen regionale afbakening - de grensregio tussen Nederland en Duitsland in Zuid-Limburg - beperkt het onderzoek zich (verder) tot werkzoekenden die een werkloosheidsuitkering ontvangen²⁹ en de rol van de ODA's bij de coördinatie van grensoverschrijdende opleidingen. De onderzoeksmethodologie omvatte literatuuronderzoek en interviews.

Het onderdeel sociaal-economische ontwikkeling speelt in dit dossier een belangrijke rol. Het stimuleren van de interregionale mobiliteit van (toekomstige) grensarbeiders/grensoverschrijdende trainingen kan immers effectief bijdragen tot de gemeenschappelijke Europese doelstellingen van een hoge arbeidsparticipatie en de bestrijding van armoede en werkloosheid - vooral in grensoverschrijdende gebieden (bv. Euregio's). Grensoverschrijdende coördinatie en allocatie van beroepsopleidings-/trainingsmaatregelen bieden daarom de benchmarks voor de beoordeling van de Nederlandse en Duitse regionale arbeidsmarkt cijfers en grensoverschrijdende gegevens (voor zover deze in dit specifieke geval beschikbaar zijn). Deze eerste analyse kan uiteraard alleen een momentopname of eerste indruk ervan verschaffen welk arbeidsmarktpotentieel een efficiënte grensoverschrijdende "allocatiefunctie", d.w.z. het plaatsen van werkzoekenden in beschikbare opleidingsmaatregelen over de grens, mogelijk kan opleveren. Het biedt daarmee een vruchtbare basis voor verder onderzoek.

Met het oog op de Europese integratiedoelstelling is het vrije verkeer van werknemers (inclusief het recht om de grens over te steken voor het vinden van werk) een centraal principe in dit dossier. Het is een van de fundamentele vrijheden die het EU-systeem/de Interne Markt onderbouwen en mag daarom niet worden beperkt, behalve om uitzonderlijke redenen van openbare orde. Het is ook bepalend voor het idee om vraag en aanbod op een Euregionale arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen. In het verlengde daarvan zou de ideale situatie voor een dergelijke grensoverschrijdende arbeidsmarkt - en voor een effectief gebruik van het recht op vrij verkeer om werk te zoeken (perspectief van de werkzoekende) - zijn dat ook de toegang tot activeringsmaatregelen (zoals beroepsopleiding) over de grens heen onbelemmerd zou moeten zijn. Enerzijds mag deze toegang niet worden belemmerd door belemmeringen die onbedoeld worden opgeworpen door (de gevolgen van) nationale activeringsmaatregelen. Anderzijds mag de toegang tot opleiding over de grens niet leiden tot het verlies van sociale zekerheidsrechten, met name van voormalige grensarbeiders (effect van Verordening (EG) nr. 883/2004). In het dossier wordt beoordeeld in hoeverre aan deze criteria kan worden voldaan (of niet) in de Nederlands-Duitse context, met inbegrip van verwijzingen naar relevante EU-jurisprudentie (ITC-zaak, C-208/05). Een scala aan juridische factoren en administratieve praktijken lijkt op dit moment in de weg te staan om dit ideaal van "grensoverschrijdende arbeidsmarktactivering" te realiseren.

Met betrekking tot de Euregionale cohesie analyseert het dossier, ten slotte, ook de aard en de omvang van de grensoverschrijdende coördinatie van activeringsmaatregelen in natura. Voor een goed functionerende coördinatie van de grensoverschrijdende toewijzing van werkzoekenden/opleidingen is een nauwe samenwerking nodig tussen de bevoegde ODA's en de lokale en regionale overheden aan weerszijden van de grens. De discussie gaat ook over kwesties als certificering en de instanties die bevoegd zijn voor deze certificering en de kwalificatie van opleiders. Op basis van een aantal achtergrondgesprekken met deskundigen op dit gebied (EURES, SGA) belicht het onderzoek uiteindelijk ook delicate aspecten met betrekking tot het (politiek) gevoeligere onderwerp van de financiering van grensoverschrijdende toegang tot activeringsmaatregelen / opleidingen.

29 Verder onderzoek naar de doelgroep van werkzoekenden met een bijstandsuitkering gaat verder dan dit onderzoek. Dit sluit niet uit dat sommige algemene conclusies over grensoverschrijdende toegang tot opleiding in het kader van het arbeidsbemiddelingsproces ook niet van toepassing zijn op deze doelgroep.



3.5 Dossier 5: De grensoverschrijdende effecten van het voorgestelde Duitse “basispensioen” (*Grundrente*)

Dr. Bastiaan Didden

Pim Mertens

Inleiding

Een ‘adequate oudedagsvoorziening’ is een thema dat zowel op internationaal, Europees als nationaal niveau de aandacht heeft van beleidsmakers. Zo ook in Duitsland, alwaar de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn genomen ter versterking van de oudedagsvoorziening. De meest recente maatregel die in dit kader kan worden genoemd, is het in juli 2020 door het Duitse parlement aangenomen wetsvoorstel dat de zogenoemde ‘*Grundrente*’ met ingang van 1 januari 2021 mogelijk maakt.³⁰ De *Grundrente* kan worden gezien als een aanvulling op de Duitse wettelijke pensioenuitkering (onderdeel van de *Rentenversicherung*). De hoogte van de Duitse wettelijke pensioenuitkering is gebaseerd op de verzekerde periode (bijdragejaren) en de bijdragen die door een werknemer zijn betaald, die mede afhankelijk zijn van de hoogte van het loon.³¹ Deze systematiek kan ertoe leiden dat werknemers met een lang arbeidsverleden, maar een laag arbeidsinkomen, een lage wettelijke pensioenuitkering ontvangen.³² Met de *Grundrente* - die een van de speerpunten was van het regeerakkoord uit 2018 - wordt door de Duitse regering beoogd te komen tot een “*stärkere Anerkennung der Lebensleistung*” (vrij vertaald: een betere erkenning van de arbeidsprestaties).³³

Opzet van het dossier: thema ‘Europese Integratie’ staat centraal

Onderhavig dossier vormt een ex ante beoordeling van de *Grundrente*. Hiertoe zijn zowel diens voorwaarden in het algemeen als de grensoverschrijdende aspecten specifiek meegenomen. Het thema ‘Europese Integratie’ is hierbij het centraal staande thema, hetgeen zo veel inhoudt dat is nagegaan in hoeverre bij de totstandkoming van het wetsvoorstel oog is geweest voor de grenseffecten van de *Grundrente*. Aan de hand van een eerste beoordeling van de voorwaarden om voor de *Grundrente* in aanmerking te komen, is bezien wat de *Grundrente* mogelijk kan betekenen voor de socio-economische ontwikkeling en cohesie in de grensregio. De grensregio is in dit dossier vrij ruim: de voormalige grensarbeiders die in Nederland of België wonen en in Duitsland hebben gewerkt.

De *Grundrente* in een notendop

De *Grundrente*, en diens voorwaarden, wordt door middel van het *Grundrentengesetz* in het *Sechsten Buch Sozialgesetzbuch* (SGB VI) geïmplementeerd. Hiermee komt het gegeven dat de *Grundrente* geen aparte uitkering, maar een toeslag op de *Rentenversicherung* is, sterk naar voren: in voornoemde SGB VI wordt immers (ook) de *Rentenversicherung* gereguleerd.³⁴ Een van de belangrijkste voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op de *Grundrente* is de eis dat sprake dient te zijn van ‘langjarig verzekerd’. Dit houdt in dat ten minste 33 jaren aan *Grundrentenzeiten* zijn voldaan in Duitsland. Teneinde voor een volledige ‘*Zuschlag*’ in aanmerking te komen, dienen 35 jaren aan *Grundrentenzeiten* te zijn voldaan. Naast de benodigde tijdsduur van de verzekerde periode, wordt indachtig de doelstelling van de *Grundrente* ook de koppeling gelegd met zowel het verdiende als het huidige inkomen. Om aanspraak te kunnen maken op de *Grundrente*, moet de waarde van de ‘*Entgeltpunkte*’ minimaal 30% en maximaal 80% van het gemiddelde bruto-inkomen bedragen.³⁵ Bij de uiteindelijke uitbetaling van de *Grundrente* wordt ook bezien of er nog andere inkomsten zijn, hetgeen kan leiden tot een korting op het bedrag aan *Grundrente* dat wordt ontvangen. Het gaat de reikwijdte van deze samenvatting te buiten om nader in te gaan op de berekeningssystematiek van de *Grundrente*, wel is wetenswaardig om te vermelden dat de *Grundrente* - afhankelijk van de situatie - kan leiden tot een inkomenstoename van meer dan 400 euro per maand.

30 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (*Grundrentengesetz*), BT-Drs. 19/18473 (Gesetzentwurf).

31 In de berekening van de hoogte van de Duitse wettelijke pensioenuitkering komt dit tot uitdrukking door middel van de zogenoemde ‘*Entgeltpunkte*’. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat indien sprake is van een inkomen onder het bestaansminimum gebruik kan worden gemaakt van een bijstandsuitkering in de vorm van de zogenoemde ‘*Grundsicherung im Alter*’. In het wetsvoorstel dat de inwerkingtreding van de *Grundrente* regelt, is onder meer ook een tegemoetkoming opgenomen ter zake van de ‘*Grundsicherung im Alter*’, zie Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/18473, p. 25.

32 Ter herinnering: de eerste pensioenpijler (wettelijk pensioen) is in Duitsland, de ‘dominante pijler’ hetgeen zo veel betekent dat de meeste inwoners van Duitsland voor hun oudedagsvoorziening afhankelijk zijn van het Duitse wettelijk pensioen.

33 Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/18473, p. 1.

34 Aan de lijst van toeslagen in het SGB VI wordt daartoe § 76g toegevoegd.

35 Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/18473, p. 23.



Europese Integratie: oog voor de grens?

De *Grundrente* is dus gericht op langjarig verzekerden - in het bijzonder op vrouwen - die, als gevolg van een laag gemiddeld arbeidsinkomen, een lage wettelijke pensioenuitkering ontvangen.³⁶ Aan de hiervoor kort aangestipte voorwaarden dient dus ook een grensarbeider te voldoen. Europeesrechtelijk gezien zijn hier geen specifieke bijzonderheden te onderkennen. Evenzeer geldt dit voor de vraag of de *Grundrente* ook over de 'grens kan worden ontvangen'. In een relatief vroeg stadium van het wetgevingsproces is in een studie van het '*Fachbereich Europa*' van het Duitse parlement al in kaart gebracht of de *Grundrente* exporteerbaar is. In de studie wordt aan de hand van de karakteristieken van de *Grundrente* aangegeven dat vanwege de '*Beitragsunabhängigkeit*' (het niet afhankelijk zijn van bijdragen), de *Grundrente* evenals de Duitse wettelijke pensioenuitkering onder de materiële werkingssfeer valt van Verordening nr. 883/2004.³⁷ De *Grundrente* kan dan ook 'over de grens worden ontvangen'. In de uiteindelijke toelichting op het wetsvoorstel wordt hier echter niet expliciet op ingegaan.

Bij het ontvangen van de *Grundrente* komt ook de toepassing van een belastingverdrag om de hoek kijken. In de toelichting op het wetsvoorstel is geen aandacht voor verdragstoepassing. Het is echter aannemelijk dat de *Grundrente* dezelfde behandeling ten deel valt als de Duitse wettelijke pensioenuitkering. Voor toepassing van het belastingverdrag Duitsland-Nederland betekent dit, dat in beginsel op grond van artikel 17, lid 1 de woonstaat heffingsbevoegd is. Ten aanzien van het belastingverdrag Duitsland-België geldt dat op grond van artikel 19, lid 3 de bronstaat heffingsbevoegd is.

Het aantal grensarbeiders dat de *Grundrente* zal gaan ontvangen laat zich moeilijk inschatten. Of/en in hoeverre een grensarbeider *Grundrente* ontvangt, is vanzelfsprekend afhankelijk van het voldoen aan de voorwaarden van de *Grundrente*. Het uiteindelijke bedrag dat aan *Grundrente* wordt betaald, is ook afhankelijk van het inkomen van de voormalige grensarbeider. Hiervoor zijn zeer gedetailleerde statistieken nodig, die momenteel nog niet voorhanden zijn. Desalniettemin kan een eerste inschatting gemaakt worden (zie figuur 5 hieronder) aan de hand van de inschattingen door de Duitse regering in het *Grundrentengesetz*³⁸, de *Grensdata* van het CBS³⁹ en de '*Rentenatlas*' van de Deutsche Rentenversicherung (DRV) over 2019⁴⁰.

36 Deze doelgroep wordt nadrukkelijk benoemd in het Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/18473, p. 27.

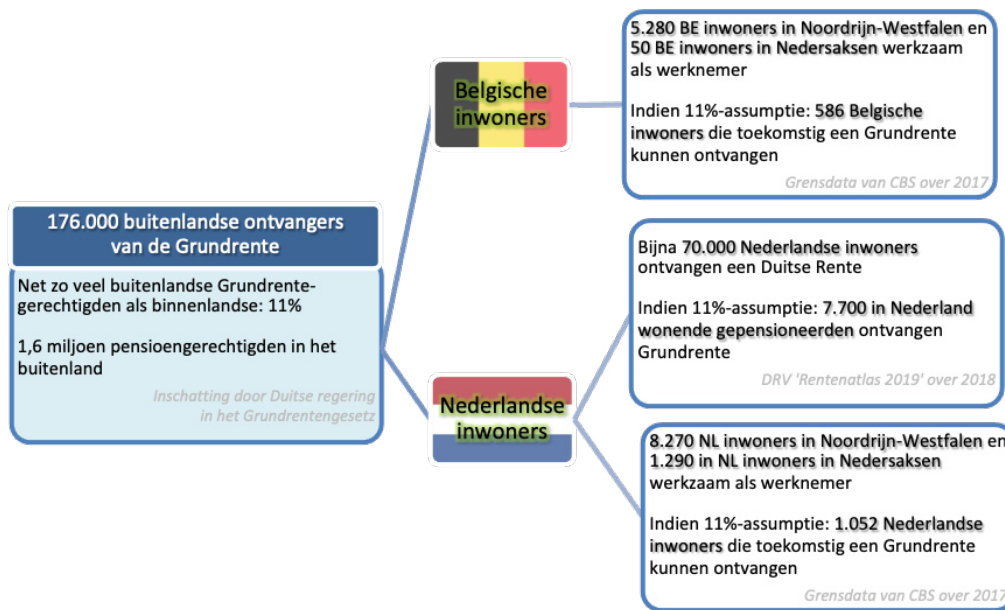
37 Fachbereich Europa (Bundestag), *Ausarbeitung; Nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Altersarmut im Lichte des unionsrechtlichen Exportgebots von Leistungen der sozialen Sicherheit*, 2019, <<http://www.bundestag.de/resource/blob/669656/do2032ebbe6d4e08a525f3f9de4c123d/PE-6-047-19-pdf-data.pdf>>, p. 32.

De karakteristieken van de *Grundrente* zijn getoetst aan artikel 70 Verordening nr. 883/2004 waarin wordt gesproken van een 'bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie'.

38 Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/18473, p. 29 en p. 59. Hierbij is echter geen uitsplitsing gemaakt naar grensarbeiders.

39 Te raadplegen via de databank 'Grensdata' van het CBS: <https://opendata.grensdata.eu/#/InterReg/nl/dataset/22027NED/table?ts=1594905725337>.

40 Deutsche Rentenversicherung, *Rentenatlas 2019; Die Deutsche Rentenversicherung in Zahlen, Fakten und Trends*, <http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/Rentenatlas/2019/rentenatlas_2019_download.pdf?__blob=publicationFile&v=6>, p. 14. Gegevens met betrekking tot België zijn helaas niet opgenomen in de 'Rentenatlas', hetgeen wellicht ermee samenhangt dat er in vergelijking met de wel in de *Rentenatlas* genoemde landen relatief weinig ontvangers van een Duitse Rentenverzekering uitkering wonen.



Figuur 5: inschatting huidige en potentiële buitenlandse Grundrente-gerechtigden

Voor de voormalige grensarbeider is het van belang dat diens inkomsten ook bekend zijn bij de DRV, die als uitvoerder van de Grundrente optreedt.⁴¹ De vraag - uit oogpunt van administratieve lasten - die kan worden opgeworpen, is of de voormalige grensarbeider hiertoe actie dient te ondernemen en proactief de DRV dient te informeren. Uit een informatieve website van de DRV over de Grundrente lijkt te kunnen worden afgeleid dat de DRV hiertoe als eerste actie zal ondernemen.⁴²

Grundrente draagt bij aan de socio-economische ontwikkeling in de grensregio?

In het besluit van de Duitse regering uit november 2019 waarmee het wetgevingsproces werd opgestart, werd aangegeven dat de bestrijding van de 'Altersarmut' een belangrijke/primaire doelstelling moest zijn van de Grundrente.⁴³ In het in juli 2020 aangenomen wetsvoorstel is deze doelstelling niet meer expliciet opgenomen en wordt aangegeven dat met de Grundrente in het bijzonder wordt beoogd "(...) das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und den Sozialstaatsgedanken bei einer Zielgruppe zu stärken" (vrij vertaald: '... het vertrouwen in de efficiëntie van de wettelijke pensioenverzekering en het idee van de welvaartsstaat bij een doelgroep te versterken').⁴⁴ Met de accentverschuiving in de doelstelling en de strikte voorwaarden van de Grundrente, is de eerste verwachting dat de Grundrente niet significant zal kunnen bijdragen aan de inkomenspositie van de voormalige grensarbeider en daarmee dus ook aan de socio-economische ontwikkeling in het grensgebied. Om deze grenseffecten goed in kaart te brengen dient een ex post beoordeling door middel van monitoring plaats te vinden.

41 Zie § 97a, derde lid, SGB VI.

42 Voor de informatiepagina van de DRV, zie <http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/grundrente/grundrente_faq_liste.html#d6607877-2849-469d-9f00-54f97a14706f> en meer concreet de aldaar opgenomen vraag "Was geschieht mit ausländischem Einkommen? Wird auch das angerechnet?".

43 Zie: Koalitionsbeschluss 10. November 2019, te raadplegen via <http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-11-10_Grundrente_Koa_Beschluss.pdf>

44 Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/18473, p. 56.



3.6 Dossier 6: De grensoverschrijdende effecten van decentralisatie in de sociale zekerheid - casestudy over de Nederlandse jeugdzorg⁴⁵

Dr. Nina Büttgen
Aleyna Hezer
Pim Mertens

Inleiding

Dit dossier is een ex-post beoordeling van de impact van de Jeugdwet van 2015 op de grensregio tussen Nederland en Duitsland. Meer in het bijzonder wordt onderzocht welke gevolgen de door deze wet in gang gezette decentralisatie heeft gehad voor de grensoverschrijdende kindbescherming en samenwerking. De gevolgen voor de wetgeving zullen worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van Europese integratie, duurzame/ sociaal-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie. In het laatste geval dient het door de Euregio Maas-Rijn bestreken gebied (grensoverschrijdend gebied tussen Duitsland, Nederland en België) als casestudy.

Decentralisatie van de Nederlandse jeugdzorg

De Jeugdwet is in Nederland van kracht sinds 1 januari 2015 (Staatsblad, 2014, 105). Deze wet is bedoeld om de problemen van zijn voorganger op te lossen. Van 2005 tot 2014 was het Nederlandse systeem van jeugdzorg gebaseerd op de Wet op de jeugdzorg, terwijl diverse andere onderdelen van de jeugdzorg ook onder de Zorgverzekeringswet (Zw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vielen. De Jeugdwet 2015 moest het jeugdzorgsysteem vereenvoudigen door de verschillende onderdelen, die verspreid waren over verschillende soorten regelgeving, te bundelen in één wetgeving om het effectiever en efficiënter te maken. Dit moest een einde maken aan de versnippering van de Nederlandse jeugdzorg (o.a. toegang tot deze diensten, provinciaal gefinancierde jeugd- en onderwijsbijstand, zorg voor jongeren met een lichte leerstoornis, geestelijke gezondheidszorg voor jongeren, jeugdbescherming en jeugdrevalidatie).⁴⁶

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 is de aanzet gegeven tot een stapsgewijze aanpak om door middel van decentralisatie een meer geïntegreerd systeem vorm te geven.⁴⁷ Gemeenten zouden één budget krijgen van het Gemeentefonds (van de Nederlandse overheid) om de *participatie* in de samenleving te bevorderen.⁴⁸ Toch ontstond al snel nieuwe kritiek - ditmaal als gevolg van de decentralisatie (zoals financiële tekorten op gemeentelijk niveau en aanhoudend lange wachtlijsten). Naar aanleiding van een rapport over de tekortkomingen in de jeugdzorg door de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugdzorg (2019) heeft de Nederlandse regering onlangs de wijziging van de Jeugdwet in gang gezet.

Grensoverschrijdend effectenonderzoek

Uit de herhaalde verzoeken van burgers die door de GrensInfoPunten (GIP's)⁴⁹ - een netwerk van informatiepunten voor grenspendelaars langs de Nederlandse grens - en de eigen casuïstiek van ITEM worden ontvangen, blijkt dat er wel degelijk problemen zijn met de toegang tot jeugdzorgvoorzieningen in het buurland.⁵⁰ In het dossier wordt daarom gekeken naar de rol van wetgeving bij grensoverschrijdende problemen met de toegang tot jeugdzorg in het buurland. In lijn met relevante casuïstiek ligt de focus op de situatie aan de Nederlands-Duitse grens.

Daarnaast is het van belang om te kijken welke gevolgen de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdzorg aan de gemeenten heeft gehad voor de grensoverschrijdende samenwerking. Deze vraag veronderstelt echter dat een bepaalde vorm van grensoverschrijdende samenwerking tussen de Nederlandse bevoegde autoriteiten en hun collega's over de grens al voor 2015 moet hebben plaatsgevonden.

45 Bij het onderzoek voor de ITEM Cross-Border Impact Assessment worden elk jaar ook studenten betrokken. Het jeugdzorgdossier heeft de steun gekregen van en is mede geschreven door A. Hezer, een derdejaars BA jurist-student van Hogeschool Zuyd, die in het voorjaar en de zomer van 2020 een half jaar stage heeft gelopen bij ITEM.

46 Ook de jeugdbescherming en -revalidatie zijn opgenomen in de enige jeugdwet. Friele et al., 2019, 10.

47 'Decentralisatie van de jeugdhulp aan gemeenten wordt volgens memorie de toelichting gezien als een van de voorwaarden om de tekortkomingen te verhelpen.' Friele et al., 2019, 10. Memorie van Toelichting, 1 juli 2013.

48 Naast de jeugdzorg heeft de decentralisatie ook de verantwoordelijkheid voor sociale voorzieningen en de zorg voor langdurig zieken en ouderen overgeheveld naar de gemeenten.

49 Zie www.grenzinfo.eu.

50 Zie Adamsky (2019): https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/adamsky_winterswijk_municipality.pdf.



Daarom is de Euregio Maas-Rijn (EMR) een nuttige casestudy waar al sinds 1999 een gestructureerde samenwerking in de vorm van de “Euregionale Samenwerking Jeugd” plaatsvindt. Op basis van literatuuronderzoek, een vragenlijst en informele gesprekken met leden van de werkgroep Euregionale Samenwerking Jeugd hebben de auteurs daarom onderzocht welke impact de Nederlandse Jeugdwet heeft gehad op de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de jeugd in de EMR.

Effecten van de Jeugdwet op de Europese integratie

Als gevolg van de Jeugdwet 2015 is de juridische situatie voor het verlenen van jeugddiensten in grensoverschrijdende gevallen er zeker niet eenvoudiger op geworden. Deze complexiteit lijkt vaak te verdoezelen dat het in veel gevallen gaat om de vraag wie de kosten draagt. Met betrekking tot de beginselen van de Europese integratie is de bechnmark voor de beoordeling van de grensoverschrijdende impact de “mate waarin gezinnen die in grensregio’s wonen onbeperkt toegang kunnen hebben tot adequate jeugd(gezondheids)zorgdiensten (inclusief de vergoeding van behandelingskosten), ongeacht aan welke kant van de grens zij wonen”.

Voor een beter begrip van de juridische verwickelingen helpt het om onderscheid te maken tussen de verschillende componenten van de jeugdzorg (zie tabel 3 hieronder). In feite verschilt de definitie van jeugdzorg (en welke diensten deze inhoudt) van land tot land. Afhankelijk van de belangen die worden bestudeerd (bv. die van de betrokken gezinnen of die van de bevoegde/samenwerkende instanties) rechtvaardigt de analyse een andere nadruk op welke juridische aspecten er in het geding zijn. Daarom is het nuttig om een analytisch onderscheid te maken tussen enerzijds jeugdhulp (voor kinderen in noodsituaties, verwaarlozing, misbruik, enz.) en anderzijds “gezondheidszorg” voor jongeren of, meer bepaald, geestelijke gezondheidszorg voor jongeren (psychologische behandeling van kinderen). Juridisch gezien maken de diensten voor jeugdhulp deel uit van het internationaal privaatrecht (zoals de Brussel IIA-verordening⁵¹), wat betekent dat het nationale recht een overheersende rol speelt, behalve bij het bepalen van de vraag welk nationaal recht van toepassing is. De geestelijke gezondheidszorg voor jongeren, d.w.z. de psychologische behandeling van kinderen en jongeren (jeugd-GGZ), maakt daarentegen deel uit van de gezondheidszorg.⁵² In dit geval kunnen twee stukken EU-wetgeving (Verordening (EG) nr. 883/2004⁵³ en Richtlijn 2011/24/EU⁵⁴) van toepassing zijn. Dit betekent dat de toegang tot gezondheidszorg in principe beschikbaar is bij de uitoefening van de Europese fundamentele rechten inzake vrij verkeer, ook voor grensarbeiders en hun gezinsleden.

51 Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (bekend als de “Verordening Brussel IIA”), artikel 61 regelt de verhouding tussen deze verordening en het Verdrag van 's-Gravenhage van 1996 inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid en de bescherming van kinderen.

52 De Wereldgezondheidsorganisatie definieert de primaire gezondheidszorg als “een benadering van gezondheid en welzijn die gericht is op de behoeften en voorkeuren van individuen, gezinnen en gemeenschappen in de hele samenleving”. Het behandelt de bredere determinanten van gezondheid en richt zich op de alomvattende en onderling samenhangende aspecten van fysieke, mentale en sociale gezondheid en welzijn. Zie: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/primary-health-care>

53 Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (“EU-Coördinatieverordening”).

54 RICHTLIJN 2011/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (“EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten”).



Tabel 3: Toepasselijke wetgeving op het gebied van grensoverschrijdende jeugdzorg in de Euregio Maas-Rijn

Wetgevingsniveau	Jeugdhulp (internationaal privaatrecht)	Jeugdgezondheidszorg (sociale zekerheid)
EU & internationaal	Brussel 2a-Verordening Haags Kinderbeschermingsverdrag '9655	EU coördinatieverordening 883/2004 Patiëntenrichtlijn 2011/24/EU
Duitsland	SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe	SGB V - Leistungskatalog gesetzliche Krankenversicherungen
Nederland	Jeugdwet	Jeugdwet (valt niet onder VO 884/2004)

Het recht op toegang tot gezondheidszorg in de bevoegde staat (hier: het werkland) hangt echter sterk af van de manier waarop de socialezekerheidsdekking in het individuele geval gestructureerd is en van de eigenlijke intentie om er gebruik van te maken (d.w.z. het verkrijgen van de behandeling in het buurland).⁵⁶ Het is daarom afhankelijk van de individuele omstandigheden van een bepaalde grensoverschrijdende gezinssituatie (en hun respectieve ziektekostenverzekeringsdekking) of er al dan niet grensoverschrijdende toegangsrechten en uitkeringen kunnen worden toegekend. Naast deze feitelijke afhankelijkheid lijkt de recente wetwijziging in Nederland een extra hindernis te hebben toegevoegd: de Nederlandse Jeugdwet valt buiten het toepassingsgebied van de EU-verordening inzake de coördinatie van de sociale zekerheid (nr. 883/2004). De gezinnen van grensarbeiders kunnen dus bijzondere moeilijkheden ondervinden bij (of zelfs het gebrek aan) toegang tot (d.w.z. vergoeding van de kosten van) passende zorg als Nederland de bevoegde lidstaat is in een grensoverschrijdende situatie.⁵⁷ De bestaande Europese coördinatieregels, die bedoeld zijn om de toegang tot zorgdiensten in een andere lidstaat te verduidelijken, blijven immers niet van toepassing - althans niet als het gaat om de geestelijke gezondheidszorg voor jongeren, aangezien ze door de wijziging van de Nederlandse wetgeving inzake jeugdzorg in de praktijk zijn afgeschaft.

Gevolgen voor de Euregionale samenhang

Daarnaast zijn er voornamelijk geen noemenswaardige grensoverschrijdende rechtsgevolgen geconstateerd. In plaats daarvan zijn er praktische/administratieve voordelen geobserveerd als gevolg van de decentralisatie. In het laatste deel van het dossier wordt geanalyseerd welke impact de Jeugdwet heeft gehad op de "Euregionale Jeugdsamenwerking" in de EMR, die al meer dan 20 jaar bestaat.

Sinds 2015 dragen de gemeenten de financiële verantwoordelijkheid en de eindverantwoordelijkheid voor het welzijn van de jongeren. De gemeente heeft zich daarmee gepromoveerd tot een eerstelijnszorgverlener, die ook de rol van casusreceptie van het Bureau Jeugdzorg heeft overgenomen.⁵⁸ Zo zijn nieuwe actoren op gemeentelijk niveau (verantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening in Zuid-Limburg) toegetreden tot het kader van de Euregionale Jeugdsamenwerking.

55 Voor een uitgebreid overzicht van de Europese en internationale verplichtingen van lidstaten (VN, Raad van Europa, EU) op het gebied van kindbescherming, zie Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, Handboek over het Europese recht inzake de rechten van het kind. Luxemburg, 2015, pp. 263-271: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_NLD.pdf (5 augustus 2020)

56 Adamsky (2019).

57 In sommige gevallen kan de EU-patiëntenrichtlijn een alternatieve oplossing bieden, maar alleen als het kind in Duitsland verzekerd is.

58 In heel Nederland zijn er verschillende gecertificeerde jeugdbeschermingsinstellingen (meestal voormalige jeugdzorgkantoren), waaronder een nieuwe organisatie genaamd "Veilig Thuis", die is ontstaan door het samenvoegen van het voormalige opvang- en meldpunt voor kindermisbruik (AMK) met het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG). De toegang tot de jeugdzorg gebeurt door middel van een registratie via het lokale districtsteam of via de rechtbank.



Reeds voor 2015 hadden de leden van de Euregionale Samenwerking erkend dat de bestaande juridische verschillen tussen de drie jeugdsystemen te groot of te complex waren om te worden opgelost.⁵⁹ Om toch tot een modus operandi te komen, zijn doelgericht pragmatisme (het doel van kindbescherming staat bij elk geval voorop) en wederzijds leren binnen de samenwerkingsstructuur gegroeid.⁶⁰ Dit zijn belangrijke redenen waarom de leden van de werkgroep de Euregionale jeugdsamenwerking zeer op prijs stellen en over het algemeen goed vinden werken. In feite hebben de recente wetswijzigingen en de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsverschuiving aan Nederlandse zijde blijkbaar geleid tot een nog pragmatischer inhoudelijke benadering van/gemeenschappelijke procedure voor de behandeling van grensoverschrijdende zaken in de EMR op basis van persoonlijke relaties en vertrouwen: 'Niemand is vertrokken, maar nieuwe [belanghebbenden] hebben zich wel aangesloten. De besluitvorming is daardoor gemakkelijker geworden.'⁶¹ Van Nederlandse zijde werd benadrukt dat het huidige voorkeur en realiseren van "maatwerk oplossingen" sterk te danken is aan het feit dat er slechts enkele grensoverschrijdende zaken per jaar zijn. De Euregionale partners verwelkomen daarnaast ook het vinden van praktische oplossingen in gevallen waarin men vindt dat er meer mogelijk is in Nederlandse grensgemeenten met een groter budget dan in grensgemeenten met een kleiner budget.

59 In 2015 is blijkbaar echter een poging gedaan om een convenant op te stellen tussen Nederland, België en Duitsland waarin enkele basisovereenkomsten voor de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de jeugd zijn vastgelegd. Een lid van de werkgroep Euregionale Samenwerking meldde dat deze poging blijkbaar mislukte omdat de juridische verschillen uiteindelijk te groot bleken om met een dergelijk convenant te worden overbrugd.

60 Regelmatige uitwisseling van kennis/ervaringen en wederzijdse workshops kenmerken de Euregionale Samenwerking, die het hele jaar door tweejaarlijkse deskundigenconferenties en regelmatige werkgroep bijeenkomsten op verschillende administratieve niveaus houdt.

61 Interview met de vertegenwoordiger van de Zuid-Limburgse gemeentelijke jeugdzorg.



Lijst van onderzoekers

Saskia Bisschops (Dossier 2)

(PhD-)onderzoeker, Open Universiteit
NEIMED

Dr. Nina Büttgen (Dossier 4 en 6)

Postdoctoraal onderzoeker, ITEM

Dr. Bastiaan Didden (Dossier 5)

Postdoctoraal onderzoeker, ITEM

Eva Dittmaier (Dossier 1 - Boven-Rijn)

Projectonderzoeker, Euro-Instituut

P. van Goinga (Dossier 4)

Externe (PhD-)onderzoeker, ITEM
Docent, Fontys

Aleyna Hezer (Dossier 6)

Student Zuyd Hogeschool - stagiair ITEM

Clarisse Kauber (Dossier 1 - Boven-Rijn)

Onderzoeksmanager, Euro-Instituut (oprichter
TEIN)
Politicologie, grensoverschrijdende
samenwerking

Anne-Laure Liardou

(Dossier 1 - grensgebied Noord-Ierland/Ierland)

Student Sciences Po Strasbourg - stagiair CCBS

Saskia Marks

(Dossier 1 - Euregio Maas-Rijn)

Student UM Rechten - student-assistent ITEM

Mark McClatchey

(Dossier 1 - grensgebied Noord-Ierland/Ierland)

Onderzoeksassistent, CCBS

Pim Mertens (Dossier 5)

Wetenschappelijk coördinator en PhD-
onderzoeker, ITEM

Prof. Dr. Vincent Pijnenburg (Dossier 2)

Lector grensoverschrijdend zakendoen, Fontys

Toegepast onderzoek op het gebied van
grensoverschrijdende samenwerking,
stadsplanning

Dr. Anthony Soares

(Dossier 1 - grensgebied Noord-Ierland/Ierland)

Directeur van het Centre for Cross Border
Studies/CCBS (lid van TEIN)
Grensoverschrijdende samenwerking als
onderdeel van het Goedevrijdagakkoord/akkoord
van Belfast en het EU-cohesiebeleid

Dr. Peter Ulrich

(Dossier 1 - grensgebied Duitsland-Polen)

Europa-Universiteit Viadrina Centrum B/ORDERS
IN MOTION (lid van TEIN)
Leibniz Instituut voor Ruimtelijk Maatschappelijk
Onderzoek

Martin Unfried (Dossier 1 en 2)

Senioronderzoeker en 'Ontgrenzer'

ITEM (lid van TEIN)

EU-milieubeleid en Europees regionaal en
grensoverschrijdend beleid

Folkert de Vries (Dossier 3)

Externe (PhD-)onderzoeker, ITEM

Louise Weber (Dossier 1 - Boven-Rijn)

Student Université de Strasbourg /University
Passau- stagiair Euro-Instituut

Met dank aan de Werkgroep

Grenseffectenrapportage:

Dr. Nina Büttgen, PhD, LL.M - ITEM

Michael Dejozé - Euregio Maas-Rijn

Maja Ročak - NEIMED

Martin Unfried - ITEM

Johan van der Valk - CBS

Pascal Vossen - ITEM

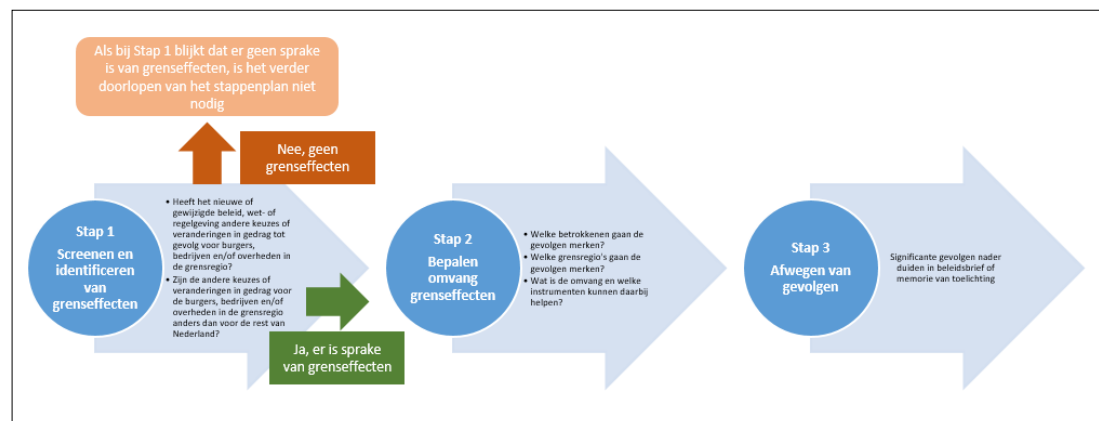
Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 tot 2019

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 vijf 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 heeft ook het rapport van 2019 bewezen dat er een solide basis is voor verdere actie en verder onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.

Een mijlpaal voor de activiteiten van ITEM op het gebied van effectenbeoordelingen van regelgeving voor grensregio's is de ontwikkeling van een document met de titel Leidraad Grenseffecten in 2019. Dit document is opgesteld in samenwerking met verschillende Nederlandse ministeries onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In 2019 is de leidraad gepubliceerd op de officiële website van het ministerie van Binnenlandse Zaken in aanvulling op het Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving.⁶²

Figuur 6: Leidraad Grenseffecten, IAK 2019.



De publicatie van deze leidraad kreeg ook een politiek vervolg. Vooralsnog is het gebruik van deze leidraad niet verplicht. De verschillende ministeries mogen zelf beslissen of ze een wetgevingsvoorstel onderwerpen aan een grenseffectenbeoordeling of niet. Op 6 juni 2020 werd echter met een meerderheid van de stemmen een motie van parlementslid Van der Molen (c.s.) aangenomen, waarin de regering werd gevraagd de leidraad grenseffecten op te nemen als eis in het Integraal Afwegingskader.⁶³ Mogelijk zal ITEM's leidraad in de nabije toekomst dus een integraal onderdeel worden van het officiële Integraal Afwegingskader.⁶⁴ Nederland zou daarmee de eerste lidstaat zijn die een grenseffectenbeoordeling officieel verplicht stelt.

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

63 Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z10007&did=2020D21672>

64 Kamerbrief over Voortgang grensoverschrijdende samenwerking van de Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties van 3 juli 2020, 2020-0000385347.



Het concept van de aanpak van ITEM op het gebied van regelgeving heeft geleid tot een artikel voor het nog te verschijnen handboek voor effectenbeoordeling van Prof. Eduardo Medeiros (Instituto Universitário de Lisboa). Het artikel zal in 2020 door Springer worden gepubliceerd in het boek *Territorial Impact Assessment*, van Eduardo Medeiros.⁶⁵

Tijdens de Europese dagen van regio's en steden in Brussel organiseerde ITEM samen met de partnerinstellingen van het TEIN-netwerk een workshop over effectenbeoordelingen. Tijdens deze workshop werden ook de eerste resultaten van het onderzoek naar het effect van de coronacrisis op grensoverschrijdende regio's besproken.

Voor het eerst sinds de invoering van de jaarlijkse effectenbeoordeling zal ITEM tijdens zijn jaarconferentie ook de resultaten presenteren van een gezamenlijk effectenbeoordelingsproject. In de eerste helft van het jaar deed ITEM samen met drie grensoverschrijdende onderzoeksinstituten (het *Euro-Institut Kehl*, het *Centre for Cross-border Studies* in Noord-Ierland en het *Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION* van de Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder) onderzoek naar het effect van de landelijke bestrijding van de coronacrisis op bepaalde grensregio's.

In Nederland wordt al reikhalzend uitgekeken naar deze analyse. Europa decentraal noemt de ITEM Grenseffectenrapportages vanwege zijn dossiers op het vlak van zorg en sociale zekerheid een best practice op het gebied van grensoverschrijdende zorg. Europa decentraal is een kennisplatform voor Europees recht en beleid van en voor overheidsorganisaties. Europa decentraal stelt dat het zeer relevant is voor gemeenten om de informatie uit de Grenseffectenrapportages - waaronder het onderzoek naar de impact van de coronacrisis en de beoordeling van de grensoverschrijdende samenwerking in de zorg in deze uitzonderlijke situatie - mee te nemen in de ontwikkeling of verbetering van grensoverschrijdende zorgtrajecten.⁶⁶

De grenseffectenbeoordeling van 2017 en 2018 heeft bewezen dat deze een nog bredere basis voor actie kan vormen. Wederom leidde het dossier over sociale zekerheid tot follow-upacties. Bijvoorbeeld gaf ITEM een reactie op de Detacheringsrichtlijn aan de rapporteur van het Europees Parlement. In het geval van het dossier over verschillende pensioenleeftijden, kregen Belgische grensarbeiders die in Nederland werkten, op 65-jarige leeftijd te maken met een inkomensgat als ze op dat moment werkloos waren, omdat de pensioenleeftijd in Nederland hoger ligt dan in België. De Belgische wetgever heeft dat in december 2018 gecorrigeerd door mogelijk te maken dat de getroffen medewerkers ook nadat zij de leeftijd van 65 hadden bereikt nog een werkloosheidsuitkering konden krijgen (Koninklijk Besluit d.d. 12 december 2018). ITEM heeft ook follow-upactiviteiten ontwikkeld met betrekking tot de sociale zekerheid bij niet-standaard werk in grensoverschrijdende situaties. De vaste Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de zomer van 2019 een brief gestuurd naar de minister van Sociale Zaken waarin de commissie ervoor pleit om concrete grensoverschrijdende problemen waar grensarbeiders specifiek tegenaan lopen in het dagelijks leven aan te pakken. De commissie waarschuwt bijvoorbeeld voor het gebrek aan grensoverschrijdende coördinatie van de socialezekerheids- en belastingstelsels. De ITEM grenseffectenbeoordeling vormde de basis voor het verzoek. Dit onderwerp maakt bovendien deel uit van het Interreg-project YOUREGION in de Euregio Maas-Rijn, waarbij ITEM informatie-instrumenten ontwikkelt voor freelancers die over de grens werken of willen werken. Niet-standaard contracten in grensoverschrijdende situaties maken ook deel uit van een project, in opdracht van de Interregionale vakbondsraden die een "eerlijk mobiliteitsinstrument" ontwikkelen voor grenswerkers om te controleren of hun werksituatie in overeenstemming is met de toepasselijke wetgeving. Daarnaast oordeelde recentelijk de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het ontzeggen van de toegang tot DigiD aan grensarbeiders een vorm van discriminatie is. Een Belgische ingezetene had de zaak met behulp van Expertisecentrum ITEM voor de rechter gebracht, omdat zij geen DigiD heeft ontvangen. Zij werkte al jaren in Nederland en had deze DigiD nodig om haar zaken met de fiscus en haar pensioenuitvoerder te regelen. Dit besluit heeft voor de Nederlandse overheid aanleiding gegeven om haar toegangsbeleid tot online overheidsdiensten te herzien.

Daarnaast droeg de juridische analyse die is opgenomen in het dossier over het wetsvoorstel Duitse tolheffing

65 E. Medeiros (ed.), *Territorial Impact Assessment*, Springer International Publishing, 2020 (*forthcoming*): <https://www.springer.com/de/book/9783030545017>.

66 Zie <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wat-is-de-stand-van-zaken-op-het-gebied-van-grensoverschrijdende-samenwerking-in-de-zorg/> (geraadpleegd op 2 augustus 2020).



voor personenauto's uit 2017 van de ITEM Grenseffectenrapportage bij aan het besluit van Nederland om zich bij Oostenrijk te voegen in de zaak die bij het Europese Hof van Justitie tegen Duitsland is aangespannen. Overeenkomend met de analyse van ITEM stelde het Hof in juni 2019 vast dat de combinatie van de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting die de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen genieten, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt en in strijd is met de beginselen van het vrij verkeer van goederen en van diensten (zaak C-591/17 Oostenrijk/Duitsland). In 2018 concludeerde ITEM in een beoordeling van het Duitse *Baukindergeld* ('bouwkindergeld') dat de kans groot was dat grensarbeiders die in Duitsland werken maar in een ander land wonen in aanmerking zouden moeten komen voor deze Duitse subsidie. In juli 2019 formuleerde Pascal Arimont, een Belgisch lid van het Europees Parlement, een vraag aan de Commissie (E-002147-19) die op dezelfde aanname was gebaseerd. De achtergrond was dat de Commissie op 7 maart 2019 had besloten om Duitsland een met redenen omkleed advies te sturen in antwoord op de weigering om een andere subsidie, namelijk de *Wohnungsbauprämie* ('woningbouwpremie'), toe te kennen aan grensarbeiders. Of deze subsidies kunnen worden uitgebreid tot grensarbeiders, zelfs als het onroerend goed zich buiten Duitsland bevindt, is onderwerp van beoordeling geworden.

Naast het genereren van politieke en praktische follow-up, heeft ook de methodologie van de grensoverschrijdende effectenbeoordeling van ITEM aan bekendheid gewonnen. Als groot voorstander van regelmatige, grenspecifieke, bottom-up effectenbeoordelingen heeft ITEM zich uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries.⁶⁷ Al in een vroeg stadium heeft het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie de ITEM-methode als best practice aangeduid door in de mededeling *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU (september 2017)*. Sindsdien werkt ITEM samen met de Europese Commissie en andere EU-instellingen,⁶⁸ en op nationaal niveau met de Nederlandse regering aan de ontwikkeling en toepassing van een methode voor grensoverschrijdende effectbeoordeling.⁶⁹

Bovendien werden de methodologie van ITEM's grenseffectenbeoordeling en de bevindingen uit de afzonderlijke dossiers in de loop van 2019 tijdens verschillende evenementen gepresenteerd. Er werden onder meer presentaties gegeven tijdens de CESCO 10 - de internationale conferentie ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van CESCO in Boedapest, tijdens bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de Nederlandse regering en de Vlaamse overheid, tijdens de open dagen van het DG Regio van de Europese Commissie, tijdens een door het Euro-Instituut in Kehl georganiseerde conferentie, tijdens een bijeenkomst voor vertegenwoordigers van het Europees Parlement, tijdens een door ESPON georganiseerde workshop over Interreg-effectenbeoordeling in Porto, en tijdens bijeenkomsten met leden van de Landdag van Noordrijn-Westfalen en het Benelux Parlement. Als gevolg van de coronamaatregelen hebben er in 2020 aanzienlijk minder evenementen plaats gevonden. Onder andere een presentatie van ITEM in augustus tijdens de ERSA Web Conference 'Spatial Challenges for the New World' (die in de plaats kwam van het ERSA-congres met als thema 'Territorial Futures' in Bolzano) werd geannuleerd.⁷⁰ Ondanks beperkende omstandigheden hadt de Euregio Maas-Rijn (EMR) ITEM gevraagd om de resultaten van de grenseffectenbeoordeling eind oktober te presenteren aan de Algemene Vergadering van de EGTC-EMR, in voorbereiding op de volgende inventarisatie van mogelijke onderwerpen voor de onderzoeksacyclus van 2021.

Tot slot, met een belangrijk verkiezingsjaar in 2021 in het verschiet, is het opmerkelijk dat ITEM ook specifiek aandacht besteedt aan de *ex ante* identificatie van grenseffecten van voorgestelde wetgeving en beleidslijnen. ITEM heeft een quick-scan geïntroduceerd om te bepalen of een voorschrift of maatregel een bepaalde impact

67 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.

68 N. Büttgen, 'Cross-border impact assessment: a bottom-up tool for better regulation and more cohesion' in 'Blížej Brukseli' ('Closer to Brussels') - Speciale uitgave over grensoverschrijdende samenwerking, e-magazine van het Poolse Malopolska Region Office in Brussel, Nr. 26, pp. 10-13: https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26_closer_to_brussels_-_cross-border_cooperation.

69 TEIN-ITEM-workshop omtrent grenseffectenbeoordelingen (met een speciale focus op de bestrijding van de coronacrisis) als onderdeel van de (web-)sessies van de open dagen van het DG Regio in oktober 2020. Presentatie van M. Unfried 'Effects on Cross-border territories: The blind spot of regulatory impact assessment' tijdens de TEIN-jaarconferentie 'Assessing impact across borders' (incorporating the Centre for Cross Border Studies' Annual Brussels Policy Seminar), Brussel, 10 oktober 2019.

70 M. Unfried, L. Kortese, A. Bollen-Vandenbooren en N. Büttgen, 'Cross border impact assessment: practice and experiences', (oorspronkelijke paper die is ingediend voor de Speciale Sessie 'Analysing and solving problems of European cross-border regions').



heeft op grensregio's. Dit initiatief biedt een eigen methode die kan worden toegepast om in te schatten in hoeverre een bepaald thema verder moet worden beoordeeld wat betreft de grenseffecten. In 2017 voerde ITEM twee quick-scans uit. Een van deze quick-scans was gericht op het analyseren van het regeerakkoord en de andere onderzocht de grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief. Zoals de grenseffectenbeoordeling van 2018 aantoonde, werden twee thema's van deze quick-scans (de verhoging van het lage btw-tarief en het experiment met betrekking tot legale wietteelt) in dossiers opgenomen.⁷¹ Meer recentelijk citeerde Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst Vijlbrief n reactie op een Kamervraag het onderzoek van ITEM om zijn conclusie te onderbouwen dat de grenseffecten naar verwachting beperkt zijn en dat er verder geen actie wordt ondernomen.

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 is bovendien van plan zijn effectenbeoordelings- en quickscan methoden verder te ontwikkelen en kijkt ernaar uit dit te doen in samenwerking met zijn partners, stakeholders en onderzoekers.

71 Kamerbrief Beantwoording kamervragen btw-verlaging Duitsland van de Staatssecretaris Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst van 07 juli 2020, 2020-0000385347.



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

Bezoekadres:

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht, The Netherlands

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

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

www.maastrichtuniversity.nl/item

