

Vergaderjaar 2020–2021

32 851

Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

Nr. 71

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2021

Inleiding

Hoeveel kilometer grens is er tussen Nederland en België, en hoeveel tussen Nederland en Duitsland? Dat was een leuke quizvraag geweest. Helaas, de *infographic* in deze brief zou het verraden hebben. Tussen Nederland en België gaat het om 460 km grens, tussen Nederland en Duitsland om 580 km. Meer dan duizend kilometer dus.

Als je met een drone over deze gebieden zou vliegen, zou je stedelijk gebied zien, met groene vlakken daartussenin. Wegen, rails, fiets- en wandelpaden die er als een fijnmazig net overheen liggen. Je ziet bedrijven en kantoren in alle soorten en maten: de havens van Gent-Terneuzen, de industrieën van de Euregio, en de mensen die zich hiertussen bewegen. Vanuit Duitsland alleen al steken dagelijks bijna 43 duizend werknemers de grens over voor hun werk in Nederland (andersom 9 duizend), vanuit België bijna 41 duizend (andersom 12 duizend), zo bracht het CBS in kaart¹. Maar wat je niet heel duidelijk zult zien, is de grens zelf. Maar toch is die grens er wel, en hij werpt belemmeringen op.

Langs de grens liggen zeven provincies met meer dan honderd gemeenten waar bijna zes miljoen Nederlanders werken, ondernemen of studeren. Voor hen liggen ook allerlei kansen net óver de grens. Die kansen worden nu – als gevolg van diezelfde landsgrenzen – niet of onvoldoende benut. Zo zijn de agglomeratievoordelen die normaliter ontstaan wanneer steden en regio's elkaars economische ruimte versterken, weinig tot niet aanwezig bij steden en regio's met een landsgrens ertussen.

¹ CBS (2020), Grenspendelaars naar Nederland wonen vaak vlak over de grens. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/grenspendelaars-naar-nederland-wonen-vaak-vlak-over-de-grens>

Een studie van de Europese Commissie bevestigt dat het onbenut laten van kansen in grensregio's ons BNP en werkgelegenheid kost.² Als we grensbelemmeringen volledig zouden wegnemen, dan zou dat in het meest gunstige geval 42 duizend Nederlanders een baan opleveren en in het ongunstigste geval 7 duizend, becijferde het CPB.³ Atlas voor gemeenten⁴ liet zien, dat de woonaantrekkelijkheid van veel grenssteden sterk zou verbeteren als er geen grensbelemmeringen zouden zijn en banen en voorzieningen over de grens mee zouden tellen.

Niet voor niets heeft het kabinet-Rutte III – om het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) te citeren – daarom ingezet op het wegnemen van grensbelemmeringen:

«Het kabinet maakt werk van het wegnemen van belemmeringen die mensen ervaren in de grensregio's. Samen met Duitse en Belgische overheden, met name de deelstaten Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Vlaanderen, worden de belangrijkste knelpunten op het terrein van infrastructuur en sociale zekerheid en werkgelegenheid aangepakt.»

Het wegnemen van grensbelemmeringen vormt een belangrijke randvoorwaarde, uiteindelijk ontstaat economische ontwikkeling en versterking van de leefbaarheid door het pakken van kansen en het ontstaan van grensoverschrijdende initiatieven. Ik heb het voornemen uit het regeerakkoord daarom in de afgelopen 3 jaar uitgevoerd – samen met publieke en private partners aan beide zijden van de grens – langs vier sporen:

1. het stimuleren en ondersteunen van initiatieven;
2. het aanpakken van knelpunten en verbeteren van randvoorwaarden;
3. het optimaliseren en inhoudelijk prioriteren van governance;
4. het anticiperen op de EU en de Benelux;

In deze brief blik ik op hoofdlijnen terug op de afgelopen kabinetsperiode⁵ en vooruit naar de komende periode. Er is in de afgelopen periode veel bereikt door alle partijen, maar de potentie van grensregio's is nog lang niet volledig benut. Grenzen zijn hardnekkig. Het blijft taaie kost. De plotselinge grensrestricties die werden ingevoerd aan het begin van de coronacrisis zijn een illustratie van hoe belangrijk grensoverschrijdende samenwerking is voor het dagelijkse leven van bewoners en bedrijven in de grensregio's.

Terugblik

Grensoverschrijdende initiatieven

Ondanks dat het kabinet er alles aan doet om belemmeringen weg te nemen – om het volgen van een stage of ondernemen makkelijker te maken, of om het makkelijker te maken dat restafval van een bedrijf gebruikt kan worden door een bedrijf aan de andere kant van de grens – begint goed samenwerken simpelweg bij elkaar zien, bij met elkaar spreken. Dat is het fundament voor succesvol grensoverschrijdend samenwerken. In Nederland, België en Duitsland ontstaan de regels, in grensactiviteiten ontstaat de grensoverschrijdende gedachte.

² Europese Commissie (2017), Boosting growth and cohesion in EU border regions. Brussel: Europese Commissie.

³ CPB (2016). De arbeidsmarkt aan de grens met en zonder grensbelemmeringen. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁴ Atlas voor gemeenten (2019), Groei & Krimp. Nijmegen: VOC Uitgevers.

⁵ In de bijlage bij deze brief wordt een en ander verder toegelicht. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

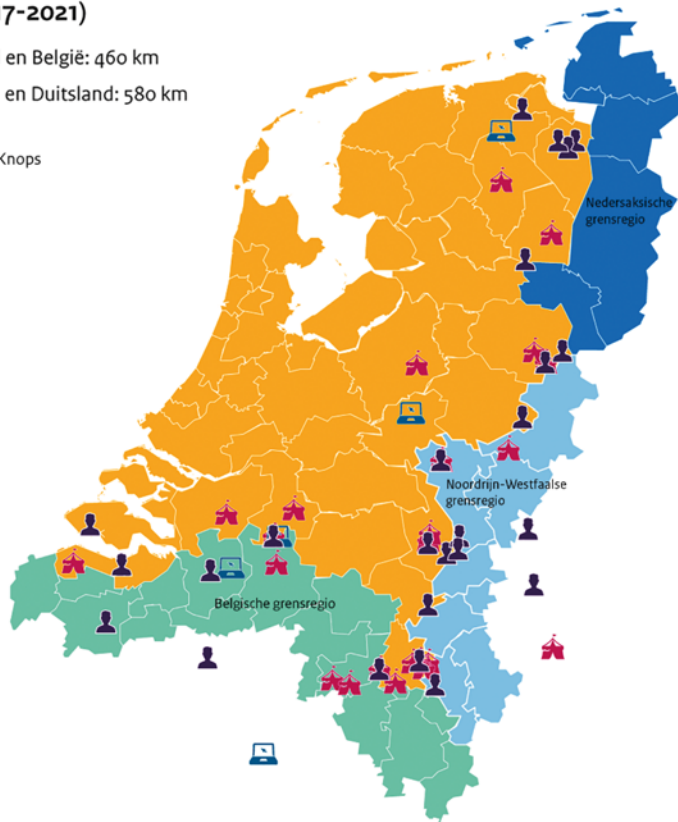
Dit kabinet heeft grensoverschrijdende initiatieven de afgelopen periode op verschillende manieren direct gestimuleerd en ondersteund. Om te bevorderen dat jongeren aan weerszijden van de grens kennismaken met elkaar en elkaars taal en cultuur is in 2019 het programma «Onbegrensd» gestart. Daarmee stimuleert het kabinet grensoverschrijdende evenementen op het gebied van sport en cultuur. Inmiddels zijn een kleine dertig initiatieven ondersteund.

Ook vanuit de Regio Deals die gesloten zijn met acht grensregio's is een stimulans gegeven aan grensoverschrijdende initiatieven. Dat heeft geresulteerd in onder meer de oprichting van het Grenslandcollege in de Achterhoek en de aanpak van het grensoverschrijdende natuurgebied Groot-Saeftinghe in Zeeuws-Vlaanderen.

Ook in de NOVI-gebieden Zuid-Limburg en North Sea Port District worden grensoverschrijdende initiatieven nadrukkelijk gestimuleerd.

Werkbezoeken en jeugdevenementen in het kader van grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio's (kabinetsperiode 2017-2021)

-  Grens tussen Nederland en België: 460 km
-  Grens tussen Nederland en Duitsland: 580 km
-  Werkbezoek staatssecretaris Knops
-  Jeugdevenement
-  Online werkbezoek



Randvoorwaarden en grensbelemmeringen

Na 3 jaar GROS barst het inmiddels van de stukken van werkgroepen en rapporten over grensbelemmeringen op mijn bureau. Dat die stukken er liggen, bewijst voor mij dat we op de goede weg zijn. Dat klinkt raar. Maar ik zie het zo: als je langs elkaar heen leeft, dan merk je die belemmeringen niet op. Als je daarentegen gaat samenwerken, dan ga je pas wat merken van die hindernissen: werknemers die worstelen met hun urenadministratie – om dubbele loonbelasting te voorkomen; infrastructuurprojecten die verschillende vergunningstrajecten moeten doorlopen; transport van afvalstoffen over de grens dat stuit op verschillende kwaliteitskeuringen.

Vanuit mijn rol als coördinerend bewindspersoon voor grensoverschrijdende samenwerking binnen het kabinet heb ik regelmatig gevraagd aan mijn eerstverantwoordelijke collega's in Den Haag en in de buurlanden: wat valt er nu te doen aan al die botsende wetten en regels?

Oplossingen zijn dichterbij gekomen:

- Voor wat betreft de havens van Gent, Vlissingen en Terneuzen zijn grensbelemmeringen in kaart gebracht. Met een werkgroep is een aanpak ontwikkeld voor deze en andere grensbelemmeringen in het Nederlands-Vlaamse grensgebied.
- De gemeente Baarle-Nassau heeft, samen met het Ministerie van BZK, een «KoersKaart» gemaakt. Dit instrument helpt betrokken partijen om bij concrete grensbelemmeringen tot de kern van het probleem te komen en om hiervoor oplossingen te bedenken.
- Op het gebied van de arbeidsmarkt is de realisatie van goede grensinformatievoorziening, waaronder de duurzame financiering van de grensinformatiepunten, een belangrijk resultaat. Burgers en bedrijven kunnen hier terecht voor informatie over grensoverschrijdend werken, studeren en ondernemen.
- Duitse en Belgische grensarbeiders kunnen sinds september 2020 een DigiD aanvragen om gebruik te maken van digitale dienstverlening door de Nederlandse overheid. Andersom kunnen Nederlandse burgers en bedrijven in de loop van dit jaar met eHerkenning en DigiD terecht in de buurlanden voor overheidsdienstverlening.
- Op het gebied van onderwijs zijn verschillende acties in gang gezet. Het gaat onder meer om het vergemakkelijken van grensoverschrijdende stages en opleidingen, om later over de grens aan de slag te kunnen.
- Op het gebied van grensoverschrijdende spoorverbindingen zijn belangrijke stappen gezet. Voor de *Wunderline* (Groningen-Bremen) zijn afspraken gemaakt om de eerste bouwfase te starten. Vanaf 2025 zullen er treinen rijden tussen Eindhoven en Düsseldorf, en vanaf 2024 wordt de reistijd van de Intercity Amsterdam-Berlijn met een half uur verkort.
- Omdat nieuw beleid of regelgeving in de grensregio kan leiden tot ongewenste nieuwe grensbelemmeringen of waterbedeffecten is de Leidraad Grenseffecten opgesteld. Om te borgen dat er aandacht is voor eventuele grenseffecten, wordt dit een verplicht onderdeel van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).⁶
- Tot slot: Feiten en cijfers over de situatie in de grensregio zijn onmisbaar voor succesvol beleid. De realisatie van het grensdataportaal door het CBS en haar partners in de buurlanden draagt daaraan bij.

Governance

Een belangrijke randvoorwaarde om samen te werken, vraagstukken te agenderen en afspraken daarover te maken, vormt *governance*, oftewel hoe structureel overleg te organiseren tussen alle partners in de grensoverschrijdende samenwerking. Deze *governance* met de buurlanden is aan het begin van deze kabinetsperiode vernieuwd en werpt inmiddels haar vruchten af. Partijen weten elkaar te vinden, gaan met elkaar in gesprek over actuele vraagstukken en werken samen aan agenda's.

Met *Noordrijn-Westfalen* vindt sinds 2018 een tweejaarlijkse regeringsontmoeting plaats, een moment waarop op tal van terreinen afspraken

⁶ Binnenkort wordt het besluitvormingsproces over het toevoegen van grenseffecten als verplichte kwaliteitseis aan het IAK afgerond. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Van der Molen c.s., Kamerstuk 32 851, nr. 62.

worden gemaakt. Centraal in de grensoverschrijdende samenwerking met Noordrijn-Westfalen, die in het verlengde ligt van deze afspraken, staat de grenslandagenda. Dit geeft inhoudelijke richting aan de samenwerking in de grensregio. Een jaarlijkse grenslandconferentie (in 2019 en 2020 gehouden in resp. Venlo en Duisburg, en dit jaar in Enschede) en een grenslandprijs (voor innovatieve projecten die de verschillen tussen onze landen overbruggen) versterken de basis van dit grensoverschrijdend netwerk.

Ook met *Vlaanderen* vindt tweejaarlijks een regeringstop plaats. Tijdens de meest recente Vlaams-Nederlandse Top hebben beide regeringen aangegeven intensiever te willen samenwerken rond de aanpak van grensbelemmeringen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de aanpak van de stikstofproblematiek en is onder meer stilgestaan bij enkele initiatieven die spelen in de grensregio, zoals bijvoorbeeld de samenwerking tussen UGent en Campus Zeeland op het terrein van deltavraagstukken.

Met *Nedersaksen* wordt inmiddels gewerkt via een zogenoemde Triloog. Deze heeft december jl. voor het eerst plaatsgevonden. De inhoudelijke samenwerking met Nedersaksen krijgt vorm in een gezamenlijk opgestelde Samenwerkingsagenda. Deze agenda heeft tot doel de samenwerking met Nedersaksen op thema's waaronder economie, arbeidsmarkt, onderwijs, klimaat, infrastructuur en natuur te optimaliseren.

In november jl. heb ik met de Waalse Minister-President besproken op welke wijze de grensoverschrijdende samenwerking met *Wallonië* zou kunnen worden opgepakt. In het eerste halfjaar van 2021 zal daarover meer bekend worden.

Sinds het begin van de coronacrisis wordt via de Cross Border Taskforce Corona intensief met de buurlanden samengewerkt in het kader van de coronacrisis. Die samenwerking is erop gericht informatie uit te wisselen, samenhang tussen maatregelen te bevorderen en negatieve grenseffecten te voorkomen. Door goede samenwerking tussen departementen, de hulp van de posten in de buurlanden en het meedenken van de grensinformatiepunten zijn knelpunten vroeg gesignaleerd en waar mogelijk voorkomen. Nog een quizvraag: welke twee binnengrenzen zijn tijdens de eerste golf als enige in de EU open gebleven? De ene is in ieder geval de grens tussen Nederland en Duitsland.⁷ Met België is tijdens de eerste golf voorzien in een vignet voor grenswerkers met vitale beroepen. Zo is het noodzakelijk grensverkeer – essentieel voor de grensregio en de gehele economie – zo min mogelijk gehinderd.

EU en Benelux

Europa begint in de grensregio. Hier is Europese integratie tastbaar. Grensoverschrijdende samenwerking kan de verschillen die er tussen lidstaten zijn overbruggen. Andersom kan «Europa» en de samenwerking binnen de Benelux Unie grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven steunen, met behulp van financiële, juridische en andere instrumenten.

De Interreg-gelden vormen een belangrijk middel om grensoverschrijdende samenwerking binnen Europa te bevorderen en grensbelemmeringen te slechten. Inmiddels verkeert de voorbereiding voor de nieuwe programmaperiode Interreg 2021–2027 in een gevorderde fase. Uit de

⁷ De enige andere grens die open is gebleven tijdens de eerste golf, is die tussen Italië en Slovenië.

conceptprogramma's blijkt dat de programmagebieden langs de Nederlandse-Duitse en Nederland-Belgische grens zich alle drie richten op verhoging van de innovatiekracht van de regionale economie, op de energietransitie en vergroening van deze grensregio's en op het verminderen van de barrièrewerking van de grenzen. Daarmee sluiten deze programma's in belangrijke mate aan op de prioriteiten van de Europese Commissie en het kabinet.

Ook de Benelux biedt instrumenten voor de grensoverschrijdende samenwerking waar centrale en decentrale overheden gebruik van kunnen maken. Met de inwerkingtreding van het GROS-verdrag⁸ in 2019 zijn hier enkele nieuwe instrumenten bijgekomen, waaronder de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS). Hiermee kunnen decentrale overheden hun grensoverschrijdende samenwerking juridisch vormgeven zonder voorafgaande toestemming van centrale overheden. Verschillende overheden zijn inmiddels van plan hier gebruik van te maken.

Ontwikkelingsperspectief

In de aan het begin van deze brief aangehaalde studies wordt aandacht gevraagd voor de (verdere) ontwikkelingspotentie van grensregio's. In de afgelopen periode is nog eens bevestigd, dat die potentie niet alleen een theoretisch construct is. Ook in de praktijk stoppen de leefwereld van bewoners en de economie niet aan de grens, zo heb ik ook tijdens een groot aantal werkbezoeken dat ik de afgelopen kabinetsperiode aan beide zijden van onze grenzen heb afgelegd, ook zelf mogen ervaren.

Door deze werkbezoeken heb ik ook gezien dat de afgelopen drie jaar de aandacht voor de kansen die er liggen in grensregio's is gegroeid. Op lokaal, regionaal, landsdeel- en (inter)nationaal niveau zetten overheden, bestuurders en ambtenaren aan beide zijden van de grens zich met volle kracht in om grensoverschrijdende initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te stimuleren, te ondersteunen, grensbelemmeringen te beperken en goede randvoorwaarden te creëren.

In combinatie met ervaringen en contacten die ik heb opgedaan bij mijn werkzaamheden in Den Haag, Brussel, Düsseldorf, Hannover en Berlijn, heb ik tegelijkertijd echter kunnen constateren dat veel grensoverschrijdend potentieel nog niet of onvoldoende wordt benut.

Dit is niet enkel een gevolg van hardnekkige culturele barrières en onoverbrugbare verschillen in nationale wet- en regelgeving. Het ligt ook aan de wijze waarop in politieke, bestuurlijke en ambtelijke kringen grensregio's worden gezien.

Grensregio's worden, zo heb ik ervaren, nog te vaak beschouwd en behandeld als letterlijk marginale, aan de rand van het land gelegen gebieden. Het idee dat in Nederland werkgelegenheid en goede toekomstperspectieven zijn samengebond in de Randstad en dat de grensregio voor krimp en leegstand staat, is echter een hardnekkig misverstand. Markt-leiders en innovatieve startups komen immers steeds vaker ook uit de grensregio's. Zij benutten de kansen van die regio, en werken samen met partners in het buurland.

Zo is door de fusie van de havens van Gent, Vlissingen en Terneuzen de grensoverschrijdende haven North Sea Port ontstaan die qua toege-

⁸ De officiële titel van dit verdrag luidt: Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking.

voegde waarde de op twee na grootste van Europa is. In Noord-Nederland loopt het HEAVENN-project voorop in de productie en inzet van waterstof, en worden de krachten hierop gebundeld met Nedersaksen. In de Euregio Maas-Rijn wordt bij samenwerkende universiteiten en onderzoekscentra in Duitsland, België en Nederland de baanbrekende technologie ontwikkeld van de zogenaamde Einstein Telescoop, voor het detecteren en bestuderen van zwaartekrachtgolven.

Ik pleit daarom voor een ontwikkelingsperspectief waarbij beter wordt ingespeeld op de specifieke kenmerken en mogelijkheden van grensregio's. Juist dáár kunnen we nieuwe wegen inslaan en werken aan de oplossingen van de toekomst: met duurzame energie, verantwoord waterbeheer en nieuwe productietechnieken. Juist dáár kunnen bedrijven optimaal profiteren van de nabijheid van grote afzetmarkten aan de andere kant van de grens, en in de rest van Europa.

De coronacrisis leert ons daarnaast dat in een gedigitaliseerde wereld afstanden met online werken goed te overbruggen zijn. Mensen gaan zich afvragen waarom ze in een peperdure, tjokvolle stad willen wonen, zonder ruimte, zonder tuin, met minder schone lucht, terwijl ze in tal van groene regio's woongenot kunnen kopen voor tonnen minder. Inmiddels is ook in de verhuiscijfers terug te zien dat de gebieden buiten de Randstad aantrekkelijker worden om te wonen.⁹ Hoewel het onzeker is in hoeverre ook na de crisis afstand tussen wonen en werken er niet meer toe doet, is er inmiddels onmiskenbaar sprake van een herwaardering van de (grens)regio.

Groeien aan de grens

Kortom, waar in de afgelopen kabinetsperiode veel nieuwe initiatieven zijn ontstaan en ondersteund en grensbelemmeringen zijn geslecht, kan nog veel (meer) bereikt worden. Het motto *Geen grenzen aan de groei, maar groeien aan de grens*, is eens te meer relevant.

Dit geldt voor onder meer voor arbeidsmarkt, mobiliteit en onderwijs – onderwerpen die al lang op de agenda van grensoverschrijdende samenwerking staan. In de afgelopen jaren zijn daar energietransitie, gebiedsontwikkeling, leefomgeving, klimaat en circulaire economie bijgekomen.

Kansen liggen er met name door integraal te kijken, vanuit de idee van brede welvaart, naar de opgaven in grensregio's. Door bijvoorbeeld onderwijs en arbeidsmarkt met elkaar te verbinden. Door te kijken naar welke kansen grensoverschrijdende samenwerking kan bieden voor de economie en leefbaarheid in gebieden met bevolkingsdaling.

Voorwaardelijk is dat grensoverschrijdend samenwerken bestuurlijk en ambtelijk (interdepartementaal) steviger verankerd wordt én de beleidsmatige en financiële ondersteuning op niveau blijft om initiatieven te ondersteunen en knelpunten aan te pakken. Daarnaast zal in de komende regeerperiode de vertegenwoordiging van de rijksoverheid in de buurlanden effectief en efficiënt moeten worden neergezet.

Verder is het van belang dat de Interreg-structuurfondsmiddelen als instrument om de grensoverschrijdende samenwerking verder te bevorderen opnieuw worden benut.

⁹ CBS (2021), Meer verhuizingen naar regio's buiten de Randstad. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/meer-verhuizingen-naar-regio-s-buiten-de-randstad>

De opgebouwde governancestructuren vormen daarbij een stevige en onmisbare basis. Hierin is veel geïnvesteerd, maar dit betaalt zich dubbel en dwars terug, zoals het afgelopen jaar bewezen met het open houden van de landsgrenzen en het beschikbaar stellen van IC-bedden door Duitsland. Bestendiging van deze relaties met de buurlanden en de governancestructuren is voor de toekomst dan ook geen luxe, maar een *must*.

Ik voel me in mijn opvattingen gesteund door de brieven die ik recent heb ontvangen van overheden en samenwerkende organisaties in onze grensregio's¹⁰. De afzenders onderschrijven dat, mede dankzij de inzet van dit kabinet, de afgelopen kabinetsperiode veel is bereikt.

Zij pleiten ervoor dit in de komende periode te continueren en verder te benutten en uit te bouwen. Op diverse concrete onderwerpen vragen ze om extra inzet, middelen en maatregelen. Zulke volgende stappen in de grensoverschrijdende samenwerking zijn uiteraard aan een volgend kabinet.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

¹⁰ Het betreft brieven van de grenssteden Enschede en Venlo, de Euregio Scheldemond, Parkstad Limburg met de stadsregio Aken, het samenwerkingsverband Benego en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.