Vlaanderen

Rijksoverheid

Nader advies over de sturing van de grensoverschrijdende samenwerking

Bestuurlijke werkgroep
grensbelemmeringen

31 oktober 2021

Inhoud

Samenvatting 2
1. Inleiding en vraagstelling 6
2. Beschouwing bij nadere vraagstelling 8
3. Onderscheiden elementen, stappen en functies 10
4. Nadere invulling staande en variabele elementen 12
4.1 Netwerk van lokale en regionale verbanden van samenwerking 12
4.2 Kader van bilaterale afspraken 13
4.2.1 Bilateraal politiek bestuurlijk kader op regeringsniveau 13
4.2.2 Reguliere afstemming 13
4.2.3 Wettelijk kader 14
4.3 Organisatie politiek-bestuurlijke besluitvorming 15
4.4 Bestuurlijk schakel- en verbindingsmechanisme 16
4.5 Secretariaat 16
4.6 Toegankelijke kennis- en expertisestructuur 18
5. Nadere invulling stappen en functies 19
5.1 Algemeen 19
5.2 Selectie en agendering 19
5.2.1 Signalen en schriften 19
5.2.2 Eerste verkenning 20
5.2.3 Voorbereiding agendering 21
5.2.4 Verdeling van onderzoek en registratie van uitkomst 22
5.2.5 Agendering 22
5.3 Uitwerking, begeleiding, procesbewaking 23
6. Aanvulling, institutionalisering en concretisering 26
6.1 Algemeen 26
6.2 Aanvulling en uitwerking bestaande afspraken 26
6.2.1 Bestaande afspraken en organisatie 26
6.2.2 Bindende afspraken 27
6.2.3 Organisatie bestuurlijk grensregio overleg 27
6.2.4 Interne procedures en wetgeving 28
6.2.5 Betrokkenheid Belgische federale overheid 29
6.3 Een agenda voor de eerstkomende tijd 29
Tot besluit 31

Samenvatting

Aanleiding en afbakening

De Vlaams-Nederlandse bestuurlijke werkgroep inzake de aanpak van de grensproblematiek heeft in december 2020 advies uitgebracht over mogelijkheden van een meer gerichte aanpak van de grensproblematiek. Daarin wordt onder meer aanbevolen om de bestaande organisatie en besturing van de grensoverschrijdende samenwerking te versterken teneinde te komen tot een structureel beleidsmatige aanpak van de grensproblematiek. De actualiteit van de grensproblematiek is niet alleen van belang voor de ontwikkeling van de regio's aan de grens, waar grote delen van het maatschappelijk leven bijna vanzelfsprekend grensoverschrijdend verloopt. De actualiteit toont aan dat in toenemende mate ook een nationale belangen mee gediend zijn dat de organisatie van de sturing van grensproblematiek versterkt wordt. Zorg, leefbaarheid, voorzieningen, stikstof, PFAS, bereikbaarheid, ontwikkeling van een koolstofarme economie in het grensgebied, het zijn slechts enkele onderwerpen die momenteel actueel zijn in de grensgebied van Limburg tot aan de Scheldemond. De oplossing aldaar kan ook substantiële bijdrage leveren aan opgaven die spelen op het nationale niveau.

Bij ontvangst van het advies eind 2020 hebben de minister president van Vlaanderen en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de werkgroep gevraagd om de aanbeveling over de versterking van de bestaande organisatie en besturing van de grensoverschrijdende samenwerking, nader in te vullen, opdat zij gericht kunnen besluiten hoe en waar organisatie en sturing voor de grensoverschrijdende samenwerking versterkt kunnen worden.

Voorop moet worden gesteld dat er op het punt van de grensoverschrijdende samenwerking en de aanpak van grensbelemmeringen reeds veel structuur en organisatie voorhanden is. De aanvulling en versterking die in het voorliggend advies wordt bepleit, is dan ook primair nodig voor een gerichte aanpak van knelpunten en belemmeringen door afstemming van bestuurlijk handelen en afwijking van regels voor specifieke gevallen. Het betreft kortom een gerichte werkwijze die de politieke wil om deze problematiek aan te pakken alsook een reguliere organisatie van grensoverschrijdende samenwerking, veronderstellen. De aanbevolen elementen vormen geen keuzemenu; om effectief te zijn, zullen de elementen allen in onderlinge samenhang moeten worden geïmplementeerd. Weliswaar hebben de aanbevelingen een instrumenteel karakter, maar implementatie is geen doel op zichzelf doch een essentiële voorwaarde voor een effectieve aanpak van projecten en uitdagingen (zie § 6.3) die wezenlijk zijn voor de regionale en nationale ontwikkeling.

Onderscheiden elementen van versterking

Grensproblematiek is een veelvormig verschijnsel. Het betreft een veelheid aan onderwerpen, beleidsterreinen en projecten waarbij een verscheidenheid aan bestuurlijk-juridische processen in het geding zijn. De organisatie van de sturing moet die verscheidenheid en veelvormigheid kunnen omvatten. Dat betekent dat de aanpak en werkwijze kan verschillen al naar gelang de concrete problematiek. Dat laat onverlet dat er een staande structuur moet zijn bestaande uit: 1) een netwerk van lokale, regionale of functionele verbanden van grensoverschrijdende samenwerking; 2) een kader van bilaterale afspraken betreffende de selectie, voorbereiding, voortgangsbewaking en besluitvorming; 3) de organisatie van de politieke besluitvorming en van het doorzettingsvermogen om voortgang te verzekeren; 4) een 'bestuurlijk schakel- en verbindingsmechanisme' voor voorbereiding, afstemming en begeleiding; 5) een professioneel ambtelijk secretariaat, en 6) een bundeling van informatie en expertise. Deze elementen worden in het voorliggend advies nader uitgewerkt.

1. Netwerken van lokale en regionale verbanden van samenwerking

Identificatie, selectie en prioritering van de grensproblematiek dient in de eerste plaats in en door de grensregio zelf gedaan te worden in de diverse grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden langs de Vlaams-Nederlandse grens (vb.: euregio's en EGTS/BGTS-en).

a. Daartoe dient de selectie te geschieden in een voldoende omvattend overleg van bestuurders uit de betrokken grensregio zodat het belang en gewicht van oplossingen kunnen worden afgewogen. Het bestaan van dit overleg dient breed bekend te zijn bij de 'eerste lijn' (lokale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden).

b. Daarbij moet voorop staan dat alleen belemmeringen van zodanige aard of importantie worden geselecteerd dat gerichte inspanning gerechtvaardigd is. Het regionale belang bij de oplossing van knelpunten en belemmeringen dient besloten te liggen in een selectie door de regio.

c. Het bestaande bestuurlijke grensregio-overleg kan voor de prioritering en selectie worden gebruikt, maar in de huidige opzet is dit nog onvoldoende breed en evenwichtig samengesteld om tot goede afweging te kunnen komen. De Vlaamse bestuurlijk vertegenwoordiging zou daartoe moeten worden versterkt en dit zou ondersteund moeten worden door een professioneel secretariaat.

d. Indien de samenwerking en afstemming voor bepaalde onderwerpen ook plaats vinden in andere gremia dan het genoemde bestuurlijke grensregio-overleg (zoals de Vlaams-Nederlandse Delta en de Internationale Scheldecommissie waar het betreft havens, infrastructuur, omgeving) dan dient de relatie tot het grensregio-overleg verzekerd te zijn.

2. Politiek bestuurlijk en wettelijk kader op regeringsniveau

Er is een kader van bilaterale afspraken en wetgeving nodig dat de samenwerking regelt. Een politiek bestuurlijk kader wordt voorzien voor de selectie, agendering, voortgangsbewaking en besluitvorming rond de projecten die gezamenlijk worden aangevat. Daarbij wordt:

a. het periodiek overleg tussen de Vlaamse en Nederlandse bewindspersoon die verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdende samenwerking (thans MP Vlaanderen en staatssecretaris BZK) geïnstitutionaliseerd;

b. de agendering, voortgangsbewaking en besluitvorming over projecten geregeld. Dit impliceert dat binnen ieder van de betrokken regeringen een effectief mechanisme van opschaling bestaat in gevallen dat de oplossing vast dreigt te lopen in interdepartementale verschillen van inzicht;

c. de betrokkenheid van federale Belgische overheid, waar dit nodig is vanwege de aard van de betrokken materie, geregeld. Dit veronderstelt nadere afspraken ter zake tussen de Vlaamse regering en de Belgische federale regering;

d. reguliere grensoverschrijdende afstemming geregeld over nationale of regionale plannen, natuur- en milieudoelstellingen, beleidsvoornemens en projecten met mogelijk effect op de grensproblematiek, zodat nieuwe problemen zo mogelijk voorkomen kunnen worden;

e. een wettelijke bevoegdheid geregeld om in het kader van de oplossing van concrete grensproblemen zo nodig te kunnen afwijken van wettelijke regels; procedurele waarborgen dienen te verzekeren dat afwijking alleen geschiedt indien deze proportioneel is en de beoogde oplossing een gelijkwaardige bescherming biedt van de algemene belangen die in het geding zijn.

3. Organisatie politiek- bestuurlijke besluitvorming en commitment

Politieke wil, bereidheid en commitment tot aanpak van de grensproblematiek zijn uiteindelijk afhankelijk van de verantwoordelijke bewindslieden. Deze zouden verder geïnstitutionaliseerd moeten worden in de organisatie van de besluitvorming. Die organisatie omvat:

a. het commitment dat agendering van grensbelemmeringen (na selectie en voorbereiding), inhoudt dat deze binnen redelijke termijn tot een oplossing of resultaat leidt;

b. daartoe dient agendering voorafgaand in de onderscheiden ministerraden te zijn afgestemd, zodat betrokken vakministers gecommitteerd zijn aan het oplossen ervan en daardoor ambtelijke weerstanden overbrugd kunnen worden;

c. agendering, voortgangsbewaking en het waar nodig doorhakken van knopen geschiedt in het periodiek overleg (II, 1);

d. er is een tweejaarlijkse Vlaams-Nederlandse regeringstop (en waar van toepassing de Thalassatop met federaal België) voor bespreking van voortgang en beleid voor komende periode;

e. stand van zaken en voortgang worden periodiek aan de onderscheiden parlementen voorgelegd.

4. Schakel- en verbindingsmechanisme

Bij voorbereiding van de besluitvorming, agendering, begeleiding en bewaking van de voortgang, ware bij voorkeur gebruik te maken van overleg tussen verantwoordelijke besturen en instanties (zowel nationaal als regionaal) zodat input, overleg en uitvoering in één hand liggen. De werkwijze die Vlaanderen en Nederland hebben gekozen voor de bestuurlijke werkgroep kan als voorbeeld dienen. Daarbij geldt:

a. de voorbereiding van agendering en voortgangsbewaking in het periodiek overleg (II, 1) bij één bestuurlijke verbindingsschakel neergelegd zou moeten worden. Deze zou een formele positie moeten hebben om een integrale afweging te waarborgen;

b. de bestuurlijke verbindingsschakel kan vaste en wisselende leden hebben, afhankelijk van de thema's en onderwerpen;

c. voor afzonderlijke projecten zou een eigen bestuurlijke schakel kunnen worden ingesteld, waarin vertegenwoordigers van vakdepartementen participeren.

5. Secretariaat

De aanpak van de Vlaams - Nederlands grensproblematiek (voorbereiding, agendering, ondersteuning en begeleiding van projecten) dient ondersteund te worden door een eigen secretariaat, voor dat deel van de problematiek dat betrokkenheid van centrale Vlaamse of Nederlandse overheid behoeft of betrokkenheid van de federaal Belgische overheid vergt. Dit secretariaat dient het gehele Vlaams-Nederlandse grensgebied (Limburg tot Scheldemond) te bedienen.

a. Het secretariaat heeft tot taak:
- Opbouwen, onderhouden en uitbreiden netwerk in regio en centrale departementen;
- Inzetten van juridische en beleidsinhoudelijke kennis en expertise die bij diverse (inter)nationale organisaties te verkrijgen is;
- Analyseren en concretiseren van kansen en belemmeringen zoals deze is uiteengezet in het advies van de bestuurlijke werkgroep;
- Oplossingsgericht opereren richting alle stakeholders in de regio en bij centrale departementen;
- Bespreken van problemen en potentiële oplossingen met de betrokken vakdepartementen;
- Samenwerken met en input geven aan de bestuurlijke verbindingsschakel voor agenderen binnen betrokken besturen, departementen en het bilateraal overleg.

b. Het secretariaat zal moeten beschikken over kennis en inzicht over bevoegdheden en politieke gevoeligheden (in Nederland, België en Vlaanderen), zowel regionaal als centraal. Het moet een uitgebreid en snel inzetbaar netwerk van overheden, kennisinstellingen, koepelorganisaties en bedrijfsleven hebben, alsmede flexibiliteit en overtuigingskracht;
c. In beginsel zou het secretariaat uit vier voltijd medewerkers (2 x NL en 2 x Vlaams) moeten bestaan, tot blijkt dat de werkzaamheden meer inzet vergen. Het zou versterkt moeten worden via

detachering vanuit grensprovincies, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden of secretariaat van bestuurlijke grensregio overleg.

6. Expertisecentrum

Ter ondersteuning van autoriteiten die geconfronteerd worden met de grensproblematiek is een informatiepunt nodig, waar gegevens omtrent gebleken knelpunten en hun oplossingen beschikbaar en toegankelijk zijn. Bij het realiseren van grensoverschrijdende infrastructuur is een gemeenschappelijk kenniscentrum eveneens van groot belang. Alhoewel het secretariaat over de nodige kennis moet beschikken, moet het niet worden belast met de taak om voor (alle of meerdere) beleidsterreinen het grensoverschrijdende expertisecentrum te worden. Anders zullen de kernwerkzaamheden bij de ondersteuning van aanpak van grensbelemmeringen vermoedelijk snel onder druk komen te staan. Vanzelfsprekend dient het secretariaat wel precies te weten voor welk beleidsterrein men bij welke organisaties/ experts terecht kan. Instituten zoals het Secretariaat-Generaal van de Benelux, ITEM, universiteiten en grensinformatiepunten beschikken immers reeds over veel expertise.

Organisatie aanpak grensproblematiek

1. Inleiding en vraagstelling

De problematiek in grensgebieden met onderscheidende rechtsregels en gescheiden bestuurlijke stelsels, is een gegeven dat niet weg kan worden genomen, maar dat door gerichte aanpak van de meest hinderlijke knelpunten wel kan worden beheerst. Aan een dergelijke gerichte aanpak is dringend behoefte - zeker in grensgebieden waar het interactief sociaal en economisch verkeer toeneemt door de dynamiek aan weerszijden van de grens. De aanpak is dan wezenlijk om zowel de dynamiek in ieder van de betrokken landen te stimuleren, alsook de dynamiek in het grensgebied zelf.

Op zichzelf is het correct dat veel grensoverschrijdende problematiek mede, of zelfs hoofdzakelijk, financieel en politiek van aard is in de zin dat de verdeling van financiële lasten of politieke verschillen van inzicht er belangrijke oorzaken van zijn dat geen oplossing kan worden gevonden. Regelgeving is dan veelal slechts een bijkomend onderdeel van de problematiek, maar niet het belangrijkste knelpunt. Dat neemt echter niet weg dat de problematiek van uiteenlopende regelgeving soms wordt aangevoerd als excuus om het politieke of financiële verschil van inzicht niet tot een oplossing te brengen. Versterking van het vermogen om verschillen van regelgeving of afstemming van beleid succesvol aan te pakken, maakt het echter mogelijk om ook in deze situaties de kern van de problematiek duidelijker in beeld te krijgen.

In verschillende regio's langs de Vlaams-Nederlandse grens vormt de grensproblematiek in toenemende mate een rem op de maatschappelijke ontwikkeling, onder meer in het Vlaams-Zeeuwse grensgebied. Hoewel er in dat gebied reeds sprake is van een goede grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, behoeft de ontwikkeling van deze regio een structurele en beleidsmatig georganiseerde aanpak en sturing van de grensoverschrijdende problematiek om te kunnen profiteren van de synergie van de economische dynamiek aan weerszijden van de grens. Onderwerpen die in dat verband aandacht vragen, zijn bijvoorbeeld: ontwikkeling van infrastructuur (OV, goederenvervoer, wegen en water); woongelegenheid en leefomgeving; grensarbeid en problemen van fiscaliteit en sociale zekerheid (gescheiden woon- en werkland); samenwerking op gebied van gezondheidszorg. De voortgaande ontwikkeling van de bedrijvigheid in de regio behoeft in het bijzonder de verdere ontwikkeling van het havengebied Gent-Terneuzen, een gerichte aanpak en oplossing van omgevingsvraagstukken, zoals: PFAS/PFOS en stikstof; grensoverschrijdend transport van grond- en afvalstoffen; reductie CO2 emissies door beprijzen en koolstof opslag, alsmede bevordering van een brede inzet van waterstof en van buisleidingen (zie nader § 6.3).

Gegeven de kansen en mogelijkheden in het Vlaams-Zeeuwse grensgebied hebben de toenmalige Vlaams minister-president Bourgeois en de Nederlandse staatssecretaris Knops in 2019 een bestuurlijke werkgroep in het leven geroepen om te adviseren over de mogelijkheden van een meer gerichte aanpak van deze problematiek met bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende infrastructuur. De bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen heeft in december 2020 een advies uitgebracht over de aanpak van knelpunten en belemmeringen in het grensgebied tussen Vlaanderen en Nederland (hierna: het advies). Bij dit advies was een studie gevoegd over knelpunten bij de realisatie van grensoverschrijdende infrastructurele projecten die gevolg zijn van verschillen in wet- en regelgeving (hierna: studie). Aanleiding voor advies en studie was de vraag van de zijde van de Vlaamse en Nederlandse regering naar een nader onderzoek van de mogelijkheid om knelpunten met betrekking tot grensoverschrijdend verkeer en de aanleg van infrastructurele projecten die zich voordoen door uiteenlopende wet- en regelgeving, weg te nemen door middel van afwijking van die wet- en regelgeving. Een verbeterde aanpak van grensbelemmeringen kan immers de grensregio een impuls geven. Concreet vertrekpunt voor de werkzaamheden van de werkgroep vormde een inventarisatie van knelpunten waarmee het grensoverschrijdende fusiehaven North Sea Port wordt geconfronteerd bij zijn activiteiten.

In het advies concludeert de bestuurlijke werkgroep dat een aanpak door middel van afwijking onder omstandigheden perspectief biedt, zij het dat het zeker geen panacee is voor ieder knelpunt dat zich voordoet. Daar komt bij dat lang niet alle knelpunten voortkomen uit conflicterende publieke regelgeving. Er kan sprake zijn van beleidsregels of regels van beroepsgroepen. In die gevallen kan aanpassing in onderling overleg op basis van een gemeenschappelijke analyse, een uitkomst bieden. Uit de studie blijkt bovendien dat knelpunten bij de realisatie van grensoverschrijdende infrastructurele projecten minder het gevolg zijn van verschil in wet- en regelgeving, als wel van verschillende prioriteiten, uiteenlopende bestuurlijke aanpak en gebrek aan synchronisatie en afstemming. Wat hier ook van zij, een aanpak door middel van afwijking vergt intensieve politieke en bestuurlijke inzet van alle bestuurslagen in beide landen.

Lokale en regionale grensoverschrijdende samenwerking is in belangrijke mate aanwezig, maar verdient een stevige focus op inventarisatie en selectie van prioritaire knelpunten en kansen. Op centraal niveau kan de besluitvorming veel meer gericht worden op grensoverschrijdende aanpak van kansen en knelpunten, de voor grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindspersonen moeten gemandateerd worden door de Ministerraden om met vakministers een structurele aanpak en vroegtijdig beleidsmatige doordachte aanpak te ontwikkelen op de diverse onderwerpen die spelen. Een blik op de actualiteit toont aan dat er voldoende reden is, voor zowel de ontwikkeling van de grensregio's als voor het centrale niveau, om de organisatie van de sturing in zowel België/ Vlaanderen als in Nederland ter hand te nemen.

Bij de aanbieding van advies en studie van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen in december 2020 hebben de Vlaamse minister-president Jambon en Nederlandse staatssecretaris Knops gevraagd om de aanbevelingen over de besturing van de grensoverschrijdende samenwerking nader te preciseren (hierna: organisatie van de sturing). Op die basis zouden de Vlaamse en Nederlandse regeringen vervolgens over kunnen gaan tot de implementatie van de aanbevelingen over versterking van de grensoverschrijdende samenwerking.

De bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen bestaat uit de volgende leden: Mw. C. Berx, voorzitter (provincie Antwerpen); Dhr. J.P.H. Donner, voorzitter; Mw. C. Van Cauter (provincie Oost-Vlaanderen); Dhr. H. Polman (provincie Zeeland); Mw. A. Van Calster (ambassade van België in Nederland); Dhr. PJ. Kleiweg de Zwaan (ambassade van Nederland in België); Dhr. F. D'havé (afvaardiging van de Vlaamse regering in Nederland); Dhr. B. van Delden (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Secretariaat: Dhr. S. Hupkes (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); Dhr. A. van der Goot (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); Dhr. J. Korthoudt (Vlaams Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken).

2. Beschouwing bij nadere vraagstelling

Het advies en de studie richten zich in het bijzonder op de mogelijkheid om door afwijking en afstemming van bestuurlijk handelen, in plaats van wederzijdse aanpassing van regelgeving, oplossingen te vinden bij de aanpak van knelpunten en belemmeringen voor het maatschappelijk verkeer in de grensstreek. Het betreft kortom een specifieke werkwijze bij de aanpak van grensbelemmeringen en knelpunten welke een algemene, reguliere aandacht en organisatie voor grensoverschrijdende samenwerking veronderstelt. Waar die aandacht en organisatie niet zijn, zal ook de vraag naar een werkwijze en aanpak zoals die door de bestuurlijke werkgroep is bestudeerd, zich niet voordoen. Precisering van aanbevelingen over de organisatie van de sturing, heeft binnen de context van de bestaande reguliere aanpak en organisatie van de grensoverschrijdende samenwerking, betrekking op additionele sturing die nodig zal zijn om een aanpak van afwijken in plaats van aanpassen te kunnen realiseren.

Nu is er op het punt van de grensoverschrijdende samenwerking en de aanpak van grensbelemmeringen reeds veel structuur en organisatie. Hiermee wordt niet gedoeld op de Europese Unie en de Benelux Unie. Deze richten zich weliswaar ook op de problematiek van verschillen in wet- en regelgeving die het grensoverschrijdend verkeer verstoren, maar daarbij gaat het doorgaans om knelpunten en belemmeringen die de samenleving breed raken. De problematiek in de grensstreek betreft nu juist die knelpunten en belemmeringen die alleen merkbaar en voelbaar zijn in het dagelijks leven in grensgebieden en daardoor op landelijk niveau steeds een marginaal karakter zullen hebben. In de loop van de tijd zijn ter bespreking van die problematiek verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden ontstaan. In 2018 zijn tussen de verantwoordelijke bewindslieden (de Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK) voorts afspraken gemaakt over regelmatig overleg over deze problematiek (Gros-sturing). Versterking van de grensoverschrijdende samenwerking zou zoveel mogelijk bij de bestaande structuur moeten aanknopen en op de uitgangspunten daarvan voort moeten bouwen.

Regionaal en centraal

Gegeven dit karakter zal de organisatie van aandacht en aanpak in de eerste plaats lokaal en regionaal zijn. Het zijn de inwoners en besturen in de grensstreek die dagelijks worden geconfronteerd met de problematiek van knelpunten en belemmeringen in het grensoverschrijdend sociaal verkeer. Op dat terrein bestaan er al vele verbanden en organisaties, in de vorm van grensgemeenten die samenwerken, overlegorganen op niveau van provinciale besturen, de samenwerking tussen de havens in het Deltagebied, de Gros-sturing (2018) en nog vele anderen. Zowel de EU als de Benelux kennen regelingen waarvan bij die samenwerking gebruik gemaakt kan worden. In de praktijk worden op die wijze reeds veel knelpunten en belemmeringen aangepakt. Er lijkt dan ook geen behoefte te bestaan aan nog weer nieuwe structuren en organisaties. Er is vooral behoefte aan een organisatie en werkwijze die inschakeling van de besluitvorming op nationaal, gewestelijk of federaal niveau mogelijk maakt in die situaties waarin lokale en regionale samenwerking geen toereikende bevoegdheden heeft om knelpunten en belemmeringen weg te nemen.

Stappen en functies

Daarbij moet echter onderkend worden dat de grensproblematiek een zeer veelvormig en veelkoppig verschijnsel is. Zoals in het advies werd uiteengezet is het verschijnsel inherent aan democratische besluitvorming in onderscheiden jurisdicties. Het zal dan ook nooit verdwijnen, wat niet wil zeggen dat niet waar mogelijk de meest storende verschijningsvormen zouden moeten worden bestreden. Het onderstreept echter dat de problematiek zich in vele vormen voordoet. Dit impliceert dat niet kan worden uitgegaan van een uniforme standaard aanpak van de

grensproblematiek, maar dat deze zal variëren naar gelang de aard en oorzaak van de verschijnselen die worden aangepakt. De aanpak om een oplossing te vinden voor burgers die aan weerszijden van de grens worden geconfronteerd met een verscheidenheid in sociale en fiscale regelgeving is een andere dan wanneer het gaat om de realisatie van een grensoverschrijdende pijpleiding en nog weer een andere wanneer het gaat om het vergunnen van activiteiten met gevolgen aan weerszijden van de grens. Tegelijk kan echter worden vastgesteld dat bij alle verscheidenheid de aanpak van projecten in vergelijkbare stappen verloopt die gelijke functies hebben. Vandaar dat in de volgende hoofdstukken nader ontleed zal worden welke stappen en welke functies bij de aanpak van specifieke knelpunten moeten worden doorlopen.

Staande en variabele elementen

De verscheidenheid in aanpak impliceert ook dat de organisatie van de sturing van die aanpak variabel zal moeten zijn. Een uniforme procedure en algemene structuur voor specifieke oplossingen is niet goed mogelijk. Daar komt bij dat de beschikbare bestuurlijke infrastructuur en grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking van regio tot regio kan verschillen. Tegelijk moet worden vastgesteld dat de bestaande structuren ontoereikend zijn voor een systematische aanpak van de grensproblematiek mede als gevolg van het ontbreken van een vast kader en mechanismen om lokale en centrale besluitvorming op elkaar af te stemmen en om te verzekeren dat wanneer processen vastlopen, deze worden vlot getrokken en zo nodig 'knopen' worden doorgehakt. Vandaar dat hierna zal worden onderscheiden tussen de staande elementen van de organisatie van de sturing en de variabele elementen.

Dubbele dynamiek en extra inzet

Bij de organisatie van de sturing dient tenslotte te worden onderkend dat het proces niet vanzelf zal gaan. Het gaat bij de grensproblematiek om de consequenties van nationale soevereiniteit en het functioneren van de democratische rechtsstaat aan weerszijden van de grens. De weg van de minste weerstand - politiek, bestuurlijk en ambtelijk - is dan ook om te berusten in knelpunten en belemmeringen die zich voordoen als onvermijdelijk gevolg van het functioneren van algemeen geldende regels en procedures, waarvan niet kan en moet worden afgeweken uit een oogpunt van gelijkheid en algemene gelding. Niets doen vindt daarom de meest eenvoudige rechtvaardiging. Maar die houding heeft ook tot gevolg dat de problematiek van perifere krimpgebieden verder toeneemt, de kosten van maatschappelijke infrastructuur daar stijgen en de nationale economische en sociale ontwikkeling steeds meer bekneld raken door nationale grenzen omdat kansen en mogelijkheden aan weerszijden van de grens onbenut blijven.

Zowel regionaal als centraal bestaat er derhalve belang bij een gerichte aanpak van die knelpunten en belemmeringen die de regionale ontwikkeling in het bijzonder belasten. Die dubbele dynamiek zal bij de organisatie van de sturing recht moeten worden gedaan. Anders zal de ´kracht van de minste weerstand´ leiden tot verzanding van het proces.

Het gegeven dat niets doen de weg van de minste weerstand is, impliceert ook dat de aanpak van de grensproblematiek extra inzet vergt: politiek, bestuurlijk en ambtelijk. Die aanpak zal, zowel regionaal als centraal, mede ondersteund moeten worden door een eigen ambtelijk secretariaat en een gerichte begeleiding. Weliswaar dient er zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van bestaande diensten en deskundigheid, maar het opstarten, aan de gang houden en tot een goed einde brengen van de projecten zal in bepaalde fasen aanzienlijk meerwerk met zich meebrengen. Wanneer dit geboden moet worden door bestaande ambtelijke diensten en ondersteuning, zal dit in het dagelijks proces onvermijdelijk op de tweede plaats komen en daardoor minder doeltreffend en bestendig zijn.

Naast voortdurende ambtelijke inzet en bestuurlijke aandacht zal eerst en vooral ook politieke wil en doorzettingsvermogen nodig zijn, gegeven dat de aanpak een afwijking impliceert van staande algemene regels en procedures. Dat laatste brengt met zich mee dat er onvermijdelijk sprake zal moeten zijn van een top-down besluitvorming. Die zal echter vanuit de regio gevoed en gemotiveerd moeten worden; behoefte en drijfveer zullen daarvandaan moeten komen.

3. Onderscheiden elementen, stappen en functies

De grensproblematiek is als gezegd een veelkoppig en veelvormig verschijnsel. Het betreft een veelheid aan onderwerpen, beleidsterreinen (belastingen, sociale zekerheid, milieu en natuur, ruimtelijke ordening, enz.) en projecten. Het betreft ook een verscheidenheid aan bestuurlijk-juridische processen die in het geding zijn. Zo kan er sprake zijn van knelpunten of belemmeringen die onderscheidenlijk verband houden met: 1) grensoverschrijdend verkeer van personen, goederen en diensten; 2) de scheiding van woon- en werk-land; 3) geïntegreerde grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten; 4) aanleg van grensoverschrijdende infrastructurele werken; 5) inpassing van een grensoverschrijdende activiteit in planprocessen aan weerszijden van de grens; 6) de grensoverschrijdende verzorging van (semi)publieke diensten (zorg, onderwijs, enz.) of juist het gebrek daaraan.

De organisatie van de sturing moet die verscheidenheid en veelvormigheid kunnen omvatten: zoals aangegeven impliceert dit dat deze organisatie staande en variabele elementen zal moeten omvatten. Wat de staande elementen betreft gaat het daarbij om:

- 1) Een netwerk van lokale, regionale of functionele verbanden van grensoverschrijdende samenwerking;
- 2) Een kader van bilaterale afspraken met betrekking tot de selectie, voorbereiding, voortgangsbewaking en besluitvorming aanpak van de grensproblematiek;
- 3) Een 'bestuurlijk schakel- en verbindingsmechanisme' tussen beide landen en tussen centrale en decentrale betrokken bestuurlijke instanties en departementen, voor gezamenlijke voorbereiding, afstemming en begeleiding van projecten;
- 4) De organisatie van gezamenlijke politieke besluitvorming -tussen beide landen en binnen ieder van de landen- en van het doorzettingsvermogen om voortgang te verzekeren;
- 5) Een professioneel ambtelijk secretariaat;
- 6) Een toegankelijke bundeling van informatie en expertise.

Deze elementen werden in het advies van de bestuurlijke werkgroep reeds geïdentificeerd en worden hieronder nader ingevuld. Die invulling kan voor wat de onder 1) en 3) genoemde elementen verschillen naar gelang de knelpunten en belemmeringen die aan de orde zijn, maar dat neemt niet weg dat zij steeds aanwezig moeten zijn. Zo zal het onder 1) bedoelde netwerk van regio tot regio kunnen verschillen, maar het bestaan daarvan is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van de grensproblematiek en daarmee de basis voor de organisatie van de aanpak van de grensproblematiek. In die zin zijn zij onderdeel van het staande deel van de organisatie.

Deze elementen van de staande organisatie zijn nodig als kader voor de aanpak van de grensproblematiek. Zoals gezegd is deze zeer veelvormig en verscheiden. Naast deze staande organisatie zal vaak een aparte project organisatie nodig zijn voor de aanpak van de onderscheiden grensbelemmeringen die worden aangepakt. Zo vergt de aanpak van een infrastructureel project een andere organisatie dan de aanpak van belemmeringen op het terrein van de gezondheidszorg of op het terrein van belastingen en sociale zekerheid. In het kader van dit verslag valt daar verder weinig over op te merken.

De staande en variabele elementen van de organisatie zullen met betrekking tot ieder knelpunt of belemmering dat wordt aangevat een aantal vaste functies moeten vervullen en stappen doorlopen. Deze zijn ook reeds genoemd in het advies van de werkgroep.

- In de eerste plaats gaat het daarbij om de selectie van de knelpunten en belemmeringen die zullen worden aangepakt. Gegeven dat een gerichte aanpak van knelpunten en belemmeringen extra inzet en aandacht vergt, impliceert dat bij de aanpak selectief te werk zal moeten worden gegaan en dat steeds zorgvuldig verkend moet worden in welke gevallen die extra inzet gerechtvaardigd wordt door de te verwachten resultaten/opbrengst.
- In de tweede plaats zal met betrekking tot de gekozen onderwerpen of projecten een grondige verkenning nodig zijn van de knelpunten, de betrokken belangen en mogelijke oplossingen. Onderdeel daarvan is ook een verkenning van mogelijke andere knelpunten of belemmeringen die zichtbaar of merkbaar worden wanneer de ter hand genomen knelpunten zijn weggenomen.

- In de derde plaats zal de noodzakelijke besluitvorming moeten worden voorbereid, dat wil zeggen dat tussen beide landen overeenstemming en afstemming nodig is met betrekking tot de gekozen oplossingen en dat daartoe in ieder van de landen interdepartementaal en/of bestuurlijk overleg zal zijn.
- In de vierde plaats zal integrale politiek-bestuurlijke besluitvorming nodig zijn om tot de gekozen oplossingen te komen en deze te realiseren.

4. Nadere invulling staande en variabele elementen

4.1 Netwerk van lokale en regionale verbanden van samenwerking

In de vorige paragraaf zijn de verschillende elementen van een organisatie van de aanpak opgesomd. Deze worden hier nader ingevuld. Zoals gezegd vormt het bestaan van een netwerk van lokale, regionale en functionele verbanden van grensoverschrijdende samenwerking een eerste voorwaarde voor een doeltreffende aanpak van de grensproblematiek. Bekendheid en samenwerking van besturen aan weerszijden van de grens, is een wezenlijke voorwaarde voor de aanpak van de grensproblematiek. Door onderlinge bekendheid met elkaar te cultiveren en samenwerking te bevorderen, ontstaan er structuren en gemeenschappelijke vertrouwdheid die het mogelijk maken om elkaar te vinden als het nodig is en om gezamenlijk tot oplossingen te komen. In de grensregionale samenwerkingsstructuren bestaat doorgaans inzicht in het bestaan van knelpunten en de aspecten daarvan. In het kader van lokale en regionale samenwerking ontstaan veelal ook de eerste initiatieven om de gevolgen aan te pakken. Als zodanig vormt een dergelijk netwerk de basis van de organisatie van de aanpak van de grensproblematiek.
Langs de Vlaams-Nederlands grens zijn meerdere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden operationeel. Zij identificeren grensbelemmeringen voor de specifieke gevallen in hun grensoverschrijdende regio. Voorname samenwerkingsverbanden zijn: euregio Maas -Rijn, Benego, Euregio Scheldemond en North Sea Port District. Daarnaast bestaan ook op lokaal niveau diverse verbanden, zoals bijvoorbeeld de EGTS Linieland van Waas en Hulst of het Gemeenschappelijk Orgaan Baarle. Daarnaast bestaat er een overlegstructuur voor het gehele grensoverschrijdende gebied: de zogenaamde gros-governance structuur VL-NL, die tijdens de Vlaams-Nederlandse Top in 2018 is gecreëerd om sturing te geven aan de grensoverschrijdende inzet en aanpak.

Het netwerk van verbanden is de ‘eerste lijn’ bij de aanpak van de grensproblematiek. Daarbinnen vindt een voortdurend proces plaats van uitwisseling van informatie, wederzijdse afstemming, bespreking van knelpunten en verkenning van mogelijkheden. Uitgangspunt is dat knelpunten en belemmeringen in het kader van die verbanden naar vermogen door de betrokken bestuurlijke instanties worden aangepakt. Daardoor bestaat daarbinnen doorgaans ook goed zicht op die knelpunten en belemmeringen die alleen op centraal niveau kunnen worden opgelost. Om die reden vormt dit netwerk van lokale verbanden de voedingsbodem voor informatie over de grensproblematiek.

Zou het er enkel om gaan een inventaris op te stellen van knelpunten en belemmeringen, dan zou volstaan kunnen worden met een rondvraag langs de samenwerkingsverbanden en eventuele verbanden van ondernemingen in het grensgebied. Aan een dergelijk inventaris heeft men echter weinig. Het is niet mogelijk dat ieder knelpunt of belemmering wordt aangepakt. Essentie van een doeltreffende aanpak van de grensproblematiek is een effectieve selectie van knelpunten en belemmeringen van zodanige aard, dat een gerichte inspanning gerechtvaardigd is. Een schifting met het oog op die selectie zal binnen de grensregio zelf gemaakt moeten worden. Hiervoor is: a) een omvattend overleg nodig waarin bestuurders uit de grensregio het belang en gewicht van de uit de diverse verbanden afkomstige signalen kunnen afwegen en b) dat deze signalen, na schifting en prioritering, al dan niet via een periodieke grenslandagenda, worden geagendeerd bij beide regeringen. Bestaande samenwerkingsverbanden zijn in dat opzicht niet afdoende omdat zij veelal onvoldoende breed en evenwichtig zijn samengesteld om tot een bevredigende afweging van alle mogelijke dossiers te komen. Bij de Vlaams-Nederlandse top van 2018 is het bestuurlijke grensregio-overleg ingesteld. Vastgesteld kan worden dat dit overleg niet evenwichtig is samengesteld en dat Nederlandse bestuurders daarin sterker vertegenwoordigd zijn dan Vlaamse. Ook wordt dit gremium niet gevoed door stevig voorbereidend werk van een professioneel secretariaat om tot een bevredigende afweging van alle mogelijke dossiers te komen.

Er zijn ook andere gremia waarin overleg over samenwerking en afstemming plaatsvindt op bepaalde onderwerpen, zoals de Vlaams-Nederlandse delta. De relatie van deze andere gremia tot het bestuurlijk grensregio overleg onderscheidenlijk tot het bilateraal bewindslieden overleg over de agendering van projecten, dient eveneens geregeld te worden. Daarbij moet onderkend worden dat hoe groter de verscheidenheid is van verbanden van regionale grensoverschrijdende samenwerking die betrokken worden bij de verkenning, afweging en selectie van projecten en

knelpunten die ter agendering zullen worden voorgelegd, des te meer verschuift de integrale afweging en keuze daarvan van het regionale naar het centrale niveau.

4.2 Kader van bilaterale afspraken

4.2.1 Bilateraal politiek bestuurlijk kader op regeringsniveau

Een tweede voorwaarde voor en onderdeel van de organisatie van de aanpak is een kader van bilaterale afspraken waarin de bereidheid tot samenwerking bij de aanpak van de grensproblematiek wordt vastgelegd en een politiek-bestuurlijk kader wordt voorzien met betrekking tot de selectie, agendering, voortgangsbewaking en besluitvorming rond de projecten die gezamenlijk worden aangevat. Het gaat immers uiteindelijk om beslissingen die nodig zijn om voortgang of doorbraken te realiseren daar waar reguliere kaders en processen daar niet toe in staat zijn. Dat impliceert dat het gaat om discordantie tussen regels, procedures of instituties aan weerszijden van de grens en tussen ambtelijke diensten en bestuurlijke organen in ieder van de beide landen. Voor zover de problematiek zich niet binnen het kader van regionale grensoverschrijdende samenwerking laat oplossen, vergt oplossing steeds mede dat op het niveau van de beide regeringen knopen kunnen worden doorgehakt en bestuurlijke geschillen worden beslecht. De bereidheid daartoe en de wijze waarop daarbij te werk wordt gegaan dient op voorhand te worden geregeld en op het niveau van de betrokken regeringen te worden vastgelegd. Anders zal men in individuele conflicten vastlopen.

Op dit moment bestaat er voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de Nederlandse en de Vlaamse regering reeds zekere structuur in de vorm van periodiek overleg tussen de Vlaamse minister-president en de Nederlandse minister-president onderscheidenlijk de Nederlandse bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de grensoverschrijdende samenwerking (thans de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Dit zijn ook de bewindslieden die opdracht hebben gegeven voor de eerder rapporten van de bestuurlijke werkgroep en voor deze vervolgopdracht naar de organisatie van de sturing. Dat overleg biedt dan ook het meest voor de hand liggende aanknopingspunt voor de politiek bestuurlijke organisatie van de besluitvorming. Deze zou echter in afspraken geïnstitutionaliseerd en verankerd moeten worden.

Een kader voor de gemeenschappelijke initiëring, agendering, begeleiding en besluitvorming van projecten is echter niet voldoende. Goede voornemens waartoe gemeenschappelijk is besloten, lopen vaak vervolgens vast in de weerbarstigheden van interbestuurlijk en interdepartementale besluitvorming binnen beide centrale administraties. Daar wordt hier verder nader op ingegaan.

Gegeven dat een deel van de belemmeringen en knelpunten hun oorsprong mede vinden in federale Belgische wetgeving moet ook de betrokkenheid van de federale Belgische overheid in het politiek-bestuurlijk kader geregeld en geïnstitutionaliseerd worden. Het gaat daarbij niet alleen om het regelen van de deelname van vertegenwoordigers van de federale overheid aan overleg over knelpunten. Veel van wat hieronder ter sprake komt zal mutatis mutandis ook moeten gelden als federale betrokkenheid en regelgeving in het geding zijn. Aangezien het hier een kwestie betreft die door de Vlaamse regering met de Belgische federale regering zal moeten worden besproken en op de daartoe geëigende wijze zal moeten worden vastgelegd, wordt hieronder bij de bespreking van de verschillende stappen en functies niet nader op dit aspect ingegaan. Alleen bij precisering van wat er nodig is aan aanvulling en uitwerking van bestaande afspraken, zal nog kort op deze betrokkenheid worden ingegaan (§ 6.2.5).

4.2.2 Reguliere afstemming

Een politiek-bestuurlijk kader is onmisbaar, maar dit moet worden aangevuld met een organisatie van de reguliere afstemming op centraal niveau van nationale plannen, natuur- en milieudoelstellingen, beleidsvoornemens en projecten die mogelijk effect hebben op de

grensproblematiek. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat dit met betrekking tot regionale plannen en voornemens reeds geschiedt binnen het netwerk van regionale en functionele verbanden. Voor wat betreft plannen en voornemens op nationaal niveau zijn er op sommige terreinen wel contacten, maar van een reguliere afstemming is veelal geen sprake. Door reguliere afstemming is het echter mogelijk het ontstaan van nieuwe problemen misschien op eenvoudige wijze te voorkomen, waar het wegnemen daarvan later meer inzet en politieke inspanning vergt.

Voor nieuwe beleidsvoornemens in Nederland is een verplichting ingevoerd om eventuele grenseffecten van nieuw nationaal beleid of regels inzichtelijk te maken. Mits goed uitgevoerd kan het op deze wijze verkregen inzicht in mogelijke grenseffecten van nieuw beleid en wetgeving, de hier bedoelde reguliere afstemming voeden. In dat kader ware het wenselijk dat de Vlaamse regering eenzelfde verplichting invoert.

In de studie naar grensoverschrijdende infrastructuur wordt ook gewezen op de noodzaak van reguliere afstemming voor wat betreft de totstandkoming van infrastructuur. Dat betekent dat de Vlaamse en Nederlandse regering:

1. Strategische beleidsplannen voor infrastructuur en ruimtelijke ordening op elkaar afstemmen;
2. Altijd grensoverschrijdende effecten (zoals MER) en kosten baten analyses grensoverschrijdend laten uitvoeren;
3. Het commitment voor afzonderlijke projecten overeenkomen in een convenant, bestuursakkoord of verdrag op het niveau van centrale overheid, waarbij tenminste de te volgen procedures, tijdspad en financiën zijn vastgelegd. Weliswaar doen zich bij de totstandkoming van grensoverschrijdende infrastructuur ook verschillen in regels en procedures gevoelen, maar die hoeven niet belemmerend te zijn voor de totstandkoming van grensoverschrijdende infrastructuur. Noodzakelijk is dan wel dat beide regeringen gemeenschappelijke oplossingsrichtingen omarmen en vervolgens spelregels afspreken hoe de oplossingen in de praktijk gaan worden toegepast bij concrete projecten.

In de reactie van de Nederlandse regering op het advies en de studie werd gewezen op de wenselijkheid van overeenstemming op voorhand op strategisch niveau van lange termijn doelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid en de prioritering daarvan. Voor infrastructuur geschiedt dit thans reeds in het kader van EU-TEN-T beleid. De overeengekomen doelstellingen en prioriteiten zouden in ruimtelijke beleidsplannen moeten worden verankerd. Hoewel ruimtelijk beleid niet aan de grens ophoudt, wordt erkend dat verbeteringen nodig zijn als het gaat om lange-termijndoelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid. Gesteld wordt dat het wenselijk zou zijn die doelstellingen zowel tussen Nederlandse bestuursorganen en met de Vlaamse gezamenlijk op te stellen en te verankeren in beleidsplannen aan weerszijden van de grens.

4.2.3 Wettelijk kader

In het advies van de bestuurlijke werkgroep is geconcludeerd dat gerichte afwijking van bestaande regels een mogelijk oplossing kan bieden voor knelpunten en belemmeringen die het gevolg zijn van onderlinge verschillen in wet- en regelgeving. Wanneer de wettelijke bepalingen die in het geding zijn zelf voorzien in de mogelijkheid om daar van af te wijken, dan biedt dat de basis voor een eventuele oplossing. Toch biedt dit slechts beperkt soelaas. In de praktijk zullen wettelijke bevoegdheden tot afwijking beperkt zijn door doelstellingen, belangen en afwegingen die aan de betrokken wettelijke regeling ten grondslag liggen of door de specifieke situatie met het oog waarop de afwijkingsbevoegdheid is voorzien. Afwijking in het belang van het wegnemen van knelpunten en belemmeringen in het maatschappelijk grensverkeer zal daar doorgaans niet onder vallen. Indien dan ook in een concrete situatie van knelpunten of belemmeringen deze eventueel door middel van een gerichte, onderling afgestemde afwijking van de regels zou kunnen worden weggenomen, zal men alsnog voor dat specifieke geval moeten voorzien in de bevoegdheid tot afwijking. De kans dat een dergelijke wetswijziging alsdan zal worden aanvaard, is uiterst gering. Immers, alsdan zullen alle politieke en bestuurlijke weerstanden tegen afwijking voor een specifiek geval worden gemobiliseerd.

Indien dan ook de politieke intentie bestaat om mede gebruik te maken van de mogelijkheid van gerichte afwijking van bestaande regels als oplossing voor concrete knelpunten en belemmeringen,

dan zal de wettelijke bevoegdheid tot afwijking in het algemeen geregeld moeten worden. In het kader van een dergelijke algemene wettelijke regeling van de bevoegdheid kan dan in abstracto - los van de omstandigheden en belangenconflicten van het concrete geval - worden afgewogen onder welke omstandigheden en onder welke procedurele waarborgen het denkbaar is dat kan worden afgeweken. Daarvoor moet dan, voor de situaties waarin dat nu nog niet mogelijk is, de wettelijke bevoegdheid gecreëerd worden tot afwijking van concrete regels die de aanleiding zijn voor het concrete grensprobleem (zie nader § 6.2.4).

4.3 Organisatie politiek-bestuurlijke besluitvorming

Het scheppen van een kader en de noodzakelijke bevoegdheden zijn weliswaar een eerste voorwaarde, maar de essentie daarvan is dat deze ook gebruikt worden. Gelet op het feit dat de grensproblematiek gevolg is van de reguliere werking van wettelijke regels en de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden aan weerszijden van de grens, vergt de oplossing van deze problematiek een extra politiek-bestuurlijke impuls. Oplossingen vergen kortom de politieke wil en bereidheid aan beide zijden van de grens om daartoe te komen en vervolgens de besluitvaardigheid en het doorzettingsvermogen om die wil en bereidheid ook in daden om te zetten. Zoals hieronder nog nader uiteen zal worden gezet, gaat het daarbij in het bijzonder om drie cruciale beslissingen: de agendering van een vraagstuk, de voortgangsbewaking en het vermogen om de bestuurlijk juridische 'knopen' waar het proces in vastloopt effectief 'door te hakken'. Wanneer de besluitvaardigheid op die drie punten is gewaarborgd, is de aanpak van de grensproblematiek overigens een kwestie van ambtelijk-bestuurlijke voorbereiding en begeleiding.

Politieke wil, bereidheid en commitment om de grensproblematiek aan te pakken laat zich als zodanig niet organiseren, maar zal afhankelijk zijn van verantwoordelijke bewindslieden. Dat neemt niet weg dat het commitment verankerd en bevestigd dient te zijn in de hiervoor bedoelde bilaterale afspraken en verder geïnstitutionaliseerd kan worden in de politiek-bestuurlijke organisatie van de besluitvorming. Die organisatie zal zowel de gemeenschappelijke besluitvorming moeten omvatten als die in Vlaanderen en Nederland afzonderlijk. Want hoewel de politieke wil en bereidheid tot samenwerking er in bilateraal overleg veelal wel is, ontbreken vaak de krachten om die wil en bereidheid in de onderscheiden landen in juridische regels en bestuurlijk handelen om te zetten. Die omzetting is immers niet alleen een kwestie van de voor de grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindslieden, maar vooral ook van de vakministers en vakdepartementen die verantwoordelijk zijn voor de wetgeving en het beleid dat de oorzaak vormt van de grensproblematiek. Weliswaar moet zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande structuren, zoals de gros-sturing die in 2018 werd vastgesteld. Vraagstukken blijven nu echter teveel hangen binnen en tussen vakdepartementen. De bestaande structuur behoeft daarom versterking met een mechanisme voor een effectieve ambtelijke en politieke opschaling.

Kern van de organisatie van de politiek-bestuurlijke besluitvorming is regelmaat, dat wil zeggen de regelmatige ontmoeting van de voor grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindslieden aan de hand van een concrete agenda voor de besluitvorming over het agenderen van nieuwe projecten, de voortgang van lopende projecten en de vaststelling van resultaten en oplossingen. Voorts zouden daar beleidsvoornemens die belemmerende verschillen voor de grensregio's kunnen hebben, daar aan de orde gesteld moeten kunnen worden.

Besluitvorming in die bilaterale samenkomsten zal echter tevens een commitment moeten inhouden. Daarom zullen agenda en voorstellen in die bilaterale samenkomsten moeten zijn voorbereid en 'gedekt' door instemming van beide ministerraden. Een effectief mechanisme van opschaling om impasses in het interdepartementaal overleg te doorbreken en knopen door te hakken binnen ieder van de betrokken regeringen, is daarbij onontbeerlijk. Indien een dergelijke politieke arbitrage-structuur beschikbaar is, vormt een constante bewaking van de voortgang van 'dossiers' en de ambtelijke bevoegdheid om deze zo nodig naar een 'hoger' niveau te tillen een tweede wezenlijke voorwaarde. Vandaar dat de agenda van het halfjaarlijks bilaterale overleg en de daar voorliggende beslissingen in beide ministerraden op voorhand moeten zijn afgestemd. Het

gaat daarbij niet alleen om een intern procedurele afspraak, maar tevens om een waarborg jegens de gesprekspartner dat voortgang ook is verzekerd.

Het proces van bilaterale besluitvorming zou moeten worden afgerond door periodieke - (twee)jaarlijkse Vlaams-Nederlandse Top van de minister-presidenten van beide regeringen, waarin het politiek commitment wordt herbevestigd, de voortgang en het beleid voor de volgende periode wordt besproken. Uiteraard zullen aan beide zijden ook de parlementen periodiek moeten worden geïnformeerd over de stand van zaken van de aanpak van grensbelemmeringen. Dat is evenwel vooral een kwestie van afspraken in ieder van de landen.

4.4 Bestuurlijk schakel- en verbindingsmechanisme

Het aanpakken van de grensproblematiek in concrete gevallen vergt veel bestuurlijke afstemming tussen en binnen de betrokken landen; regionaal-centraal, tussen betrokken besturen, tussen betrokken vakdepartementen. De behoefte aan afstemming zal daarbij bovendien in de verschillende fasen van het proces -agenderen, voorbereiding/ begeleiding, besluitvorming- kunnen variëren. Vandaar dat in het advies van de bestuurlijke werkgroep gewezen is op de noodzaak van een bestuurlijke ´verbindingsschakel´. De werkwijze van de bestuurlijke werkgroep is wat dat betreft een bruikbaar instrument gebleken bij de afstemming tussen betrokken niveaus van overheid en de begeleiding van de diverse werkzaamheden. De bestuurlijke werkgroep bestond uit een gezamenlijk voorzitterschap vanuit beide landen, de gouverneur/CdK uit de betrokken regio en (diplomatieke) vertegenwoordigers van de betrokken regeringen, aangevuld met de nodige expertise op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur.

Een vergelijkbaar bestuurlijk schakelmechanisme kan bijzonder dienstig zijn bij de besturing van de aanpak van de grensproblematiek in het algemeen alsook bij de aanpak van afzonderlijke projecten. Uiteraard gaat het daarbij om onderscheiden werkgroepen. Wat de besturing in het algemeen betreft, zou onder de verantwoordelijke bewindslieden voor grensoverschrijdende samenwerking één gemeenschappelijke werkgroep belast kunnen worden met de agendering, begeleiding, voorbereiding van de besluitvorming en de bewaking van de voortgang in het proces van aanpak. Deze schakel kan ook de geselecteerde belemmeringen bij de juiste minister(s) agenderen. De bestuurlijke schakel zou zowel vaste als wisselende leden kunnen hebben, afhankelijk van de thema´s en onderwerpen. De Vlaamse en Nederlandse regering moeten deze bestuurlijke schakel een formele positie geven, zodat de door hen opgebrachte belemmeringen ook daadwerkelijk behandeld worden in het integrale politieke besluitvormingsproces.

Daarnaast zou voor de in dat kader ter hand genomen afzonderlijke projecten of - een aantal samenhangende projecten - steeds een eigen ´bestuurlijke schakel´ kunnen worden ingesteld. Daarin zouden ook vertegenwoordigers van de betrokken vakdepartementen moeten participeren. Het gaat er daarbij steeds om het relevante gezag en nodige expertise te verenigen, zodat via de ´bestuurlijke schakel´ de nodige deuren kunnen worden geopend en het nodige overleg kan worden georganiseerd.

4.5 Secretariaat

Succesvolle Vlaams-Nederlandse samenwerking bij de aanpak van de grensproblematiek vergt een eigen secretariaat. De bestuurlijke werkgroep heeft gefunctioneerd met ondersteuning van de aan Vlaamse en Nederlandse zijde betrokken beleidsambtenaren. Dat was uiterst vruchtbaar. Het heeft echter ook onderstreept dat een aanhoudende gerichte inspanning een bestendige ambtelijke ondersteuning behoeft met voldoende menskracht en middelen om het arbeidsintensieve werk dat nodig is te kunnen uitvoeren. Daarmee is niet bedoeld dat het secretariaat een eigen, onderscheiden institutionele opzet en plaats moet hebben, integendeel. Om goed te kunnen functioneren moet het secretariaat zijn ingebed in het departement van de verantwoordelijke

bewindslieden. Bedoeld wordt echter dat het bezet moet zijn door ambtenaren die de volle werktijd beschikbaar zijn voor de werkzaamheden. Ervaring wijst uit dat verantwoordelijkheden van de betrokken ambtenaren voor andere dossiers en korte-termijn opdrachten doorgaans om voorrang vragen en die ook krijgen, met als gevolg dat een gestage bestendige inzet voor de aanpak van grensvraagstukken daaronder lijdt. Een eigen professioneel secretariaat voor de samenwerking aan de grensproblematiek heeft ook tot gevolg dat dit bij de ondersteuning van verschillende projecten op dit terrein een eigen deskundigheid ontwikkelt en tot een vruchtbare kruisbestuiving en synergie daartussen kan leiden.

Het secretariaat moet voor het gehele Vlaams-Nederlandse grensgebied (Limburg tot Scheldemond) opereren. Het strekt tot ondersteuning van de aanpak van de Vlaamse en Nederlandse regering van de grensproblematiek en de voorbereiding, agendering, ondersteuning en begeleiding van projecten die in dat kader ter hand worden genomen. Daarbij is het slechts betrokken bij dat deel van de problematiek dat betrokkenheid van centrale Vlaamse of Nederlandse overheid behoeft of betrokkenheid van de federaal Belgische overheid vergt. Wat dat betreft is het complementair aan de bestaande regionale en functionele netwerken van grensoverschrijdende samenwerking. Die netwerken dienen te voorzien in hun eigen secretariaat. Wel is het zinvol om vanuit het secretariaat van het bestuurlijke grensregio-overleg (en eventuele andere netwerken die betrokken zijn bij de verkenning, selectie en voorbereiding van te agenderen vraagstukken) medewerkers bij het centrale secretariaat te detacheren teneinde de noodzakelijke afstemming en samenwerking te verzekeren. Dit zal echter op paritaire wijze moeten geschieden in de zin dat er steeds zowel van Vlaamse als Nederlandse zijde een medewerker wordt gedetacheerd, teneinde een evenwichtige samenstelling van het overleg binnen het secretariaat te verzekeren.
Het secretariaat treedt derhalve op indien de inschakeling van de centrale overheden nodig is, bij voorbeeld:

- Omdat de mogelijkheid van afwijking van bestaande wet- en regelgeving overwogen zou moeten worden;
- Vanwege de behoefte aan inschakeling van deskundigheid die niet lokaal of regionaal beschikbaar is;
- Opschaling naar centrale overheid in ander landen, Benelux of EU.

De taak van het secretariaat omvat:

- Inhoudelijk ondersteunen van de agenda van de gros-governance structuur;
- Opbouwen, onderhouden en uitbreiden netwerk in regio en binnen centrale administraties;
- Inzetten van juridische en beleidsinhoudelijke kennis en expertise die bij diverse (inter)nationale organisaties te verkrijgen is;
- Analyseren en concretiseren van kansen en belemmeringen zoals deze is uiteengezet in het advies van de bestuurlijke werkgroep;
- Oplossingsgericht opereren richting alle stakeholders in regio en in Brussel en Den Haag;
- Bespreken van problemen en potentiële oplossingen met vakdepartementen;
- Samenwerken en input geven van bestuurlijk verbindingsschakel voor agenderen binnen onderscheiden regeringen.

Duidelijk zal zijn dat het secretariaat moet beschikken over: de nodige politieke sensitiviteit in zowel Nederland als in Vlaanderen en Federaal België; de nodige kennis van de bevoegdheden en gevoeligheden in beide landen, zowel op regionaal als centraal niveau; moet beschikken over een uitgebreid netwerk en in staat zijn dat netwerk snel en efficiënt te onderhouden en uit te breiden; bereid moet om flexibel en met de nodige overtuigingskracht op verschillende plekken te werken. Tegelijk zal het paritair moeten zijn samengesteld in de zin dat daarin wat de bezetting betreft van Vlaamse en Nederlandse zijde op gelijkwaardige wijze wordt deelgenomen zonder dat het als gevolg daarvan al snel groot omvang krijgt. In beginsel zou een secretariaat bestaande uit twee Nederlandse en twee Vlaamse ambtenaren moeten kunnen volstaan totdat blijkt dat de werkzaamheden veel meer omvatten. Wel zou dit secretariaat -op de wijze zoals hiervoor beschreven- kunnen worden versterkt door detachering van ambtenaren uit het bestuurlijk regionaal overleg.[1]

[1] Het Interreg programma Vlaanderen Nederland kan de opbouw van een ondersteund secretariaat tijdelijk een vliegende start geven door het beschikbaar stellen van Europese cofinanciering van maximaal 50%. M.i.v.

Het is verleidelijk - want ogenschijnlijk voor de hand liggend - om het secretariaat tevens te belasten met andere taken op het terrein van de grensoverschrijdende samenwerking zoals bij voorbeeld de functie als expertisecentrum of secretariaat van het bestuurlijke grensregio-overleg. Gevolg daarvan zal echter zijn dat de werkzaamheden ter ondersteuning van de aanpak op centraal niveau van de grensoverschrijdende problematiek naar het tweede plan verschuift. Het secretariaat moet in staat zijn om binnen een beperkt tijdsbestek met stakeholders de problematiek te concretiseren, analyseren en oplossingen te identificeren, om vervolgens in contact met partijen en departementen of andere overheden die beleidsverantwoordelijk zijn, eventuele oplossingen te identificeren. Duidelijk zal zijn dat het daarvoor over een goed opererend 'werkgeheugen' beschikt en over de kennis waar men terecht moet als het echt ingewikkeld wordt. Dat wil zeggen dat het over een goed netwerk met vakdepartementen, Benelux-secretariaat en kennisinstellingen (zoals ITEM, Universiteiten, grensinformatiepunten), moet beschikken en in staat moet zijn om op diverse vakgebieden effectief te schakelen met deskundigen. In die zin zal het secretariaat in hoge mate over expertise moeten beschikken.
Het verzamelen, organiseren en gevraagd of ongevraagd verstrekken van informatie over grensoverschrijdende samenwerking en de oplossing van knelpunten, vergt evenwel een volstrekt andere werkwijze en zal steeds prioriteit moeten krijgen: te late informatie is gelijk aan geen informatie. Ook de ondersteuning van het grensregio overleg of andere verbanden op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking, heeft doorgaans een meer korte termijn urgent karakter dan het gaande houden van de aandacht op centraal niveau van de aandacht voor de grensproblematiek. Bovendien heeft het tot gevolg dat de regionale verantwoordelijkheid en centrale inspanning vermengd en vervolgens verward raken.

4.6 Toegankelijke kennis- en expertisestructuur

In het advies en de studie werd geconcludeerd dat de bekendheid en toegankelijkheid van bestaande kennis en expertise verbetering behoeft. Vaak zijn elders in de grensstreek voor gelijksoortige belemmeringen eerder al pragmatische oplossingen. Ook zijn er op diverse terreinen al (deel)oplossingen beschikbaar voor gebleken knelpunten. In Benelux-verband zijn er bijvoorbeeld kaderovereenkomsten waarmee juridisch bindende beschikkingen reeds zijn of nog kunnen worden gerealiseerd, die in bepaalde gevallen afwijking mogelijk maken. Bekendheid met eerdere oplossingen of bestaande mogelijkheden biedt andere besturen mogelijk inspiratie bij het vinden van oplossingen voor knelpunten binnen het eigen gebied. Een informatiepunt waar gegevens omtrent gebleken knelpunten en hun oplossingen beschikbaar en toegankelijk zijn, kan dan ook een belangrijke ondersteuning bieden aan de autoriteiten die geconfronteerd worden met de grensproblematiek. In de studie naar de knelpunten bij het realiseren van grensoverschrijdende infrastructuur, wordt eveneens gewezen op het grote belang van een kenniscentrum.

Voor burgers, ondernemers en overheden bestaan diverse loketten waar expertise geraadpleegd kan worden over uiteenlopende grensbelemmeringen waar men tegenaan loopt. Die loketten zijn niet altijd even goed bekend. Partijen die participeren in grensoverschrijdende initiatieven moeten weten waar het loket staat waar ze met grensobstakels terecht kunnen. Waar is expertise voorhanden die ze verder brengt.

2022 start een nieuwe Interreg-periode voor 7 jaar. Voorwaarde is wel dat versterking van de governance van grensoverschrijdende samenwerking als beleidsdoelstelling van dit programma wordt aangemerkt.

5. Nadere invulling stappen en functies

5.1 Algemeen

In de voorgaande paragrafen is de structuur van de aanpak van de grensproblematiek nader ingevuld. Die structuur dient echter slechts om de nodige inzet en werkzaamheden te organiseren en kanaliseren, want de effectieve aanpak is primair een kwestie van inzet, inspanning en doorzetting. Een effectieve aanpak vergt immers dat het institutioneel momentum van wetgeving en bestuurlijke processen aan weerszijden van de grens, wordt doorbroken en zodanig afgestemd en aan elkaar aangepast dat de gevolgen van onderlinge verschillen het grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer niet of minder verstoren. Dat vergt veel inspanning en is soms ook een kwestie van lange adem.

De grensproblematiek is, zoals gezegd, een veelkoppig en veelvormig verschijnsel. Dat brengt met zich mee dat de aanpak daarvan zich niet leent voor eenvormige, in alle gevallen gelijke werkwijze. De realisatie van grensoverschrijdende infrastructuur vergt een andere aanpak dan het oplossen van knelpunten in publieke voorzieningen of knelpunten die het gevolg zijn van fiscale of sociale regelgeving. Dat neemt echter niet weg dat bij de aanpak van knelpunten in abstracto vrijwel steeds eenzelfde proces wordt doorlopen, waarbij de volgende stappen aan de orde komen: signalering, eerste verkenning, agendering, nadere verkenning, inspraak, bestuurlijk overleg, uitwerken van mogelijke oplossingen, keuze van oplossingen, besluitvorming, uitvoering en voortgangsbewaking. Grofweg gesproken gaat het achtereenvolgens om drie fasen: selectie en agendering, verkenning en uitwerking van mogelijke oplossingen, besluitvorming en implementatie. In iedere fase zal de voortgang daarin bewaakt moeten worden, want het grootste risico bij de aanpak van de grensproblematiek is niet het regelrecht conflict, maar het geleidelijk vastlopen en verzanden van het proces.

Daarbij moet onderkend worden dat de werkwijze bij de aanpak de grensproblematiek altijd een bestuurlijk proces van secundaire aard is. Daarmee is bedoeld dat het proces om een oplossing te vinden voor eventuele knelpunten en belemmeringen niet in de plaats treedt van de reguliere processen van bestuurlijke besluitvorming. Bij de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur zullen in beide landen de reguliere processen van planning, voorbereiding, inspraak en besluitvorming doorlopen moeten worden. Wanneer een dergelijk project wordt geagendeerd in het kader van gezamenlijke aanpak van de grensproblematiek, zullen de werkzaamheden en besluitvorming in dat kader niet in de plaats treden van de reguliere bestuurlijke besluitvorming, maar in aanvulling daarop geschieden teneinde de voortgang van de reguliere besluitvorming mogelijk te maken. Mutatis mutandis geldt hetzelfde als het gaat om de inpassing van een grensoverschrijdende activiteit in planprocessen aan weerszijden van de grens. Ook in die situatie zal agendering en besluitvorming in het kader van de gemeenschappelijke aanpak van grensproblematiek, niet in de plaats treden van de reguliere processen van bestuurlijke besluitvorming en vergunningverlening.

Met betrekking tot de werkwijze bij aanpak van de grensproblematiek valt nog de volgende op te merken.

5.2 Selectie en agendering

5.2.1 Signalen en schriften

Reguliere grensoverschrijdende samenwerking betreft een breed spectrum aan onderwerpen. Het gaat daarbij allerminst alleen of vooral om knelpunten en belemmeringen die gevolg zijn van verschillen in wet- en regelgeving. Dat laat onverlet dat die problematiek daar ongetwijfeld ook de revue zal passeren. Bij een eerste verkenning van knelpunten die zouden moeten worden

aangepakt, zal het zwaartepunt dan ook op lokaal en regionaal niveau liggen. De gevolgen zijn immers overwegend of zelfs uitsluitend in de grensstreek tastbaar.

Gegeven de omvang en intensiteit van overheidsregulering van het maatschappelijk verkeer zal het verschijnsel zich vermoedelijk op vrijwel alle terreinen van maatschappelijke activiteiten in het grensgebied voordoen. Om die reden is het evenwel minder zinvol om systematisch alle belemmeringen die zich voordoen te inventariseren. Dat levert vermoedelijk lange lijsten op, waarbij in het merendeel van de gevallen geconcludeerd moet worden dat dit gevolg is van het feit dat men in de grensstreek woont en werkt; dat heeft voor- maar ook nadelen. Bij een gerichte aanpak zal dan ook steeds voorop moeten staan dat het alleen kan gaan om belemmeringen of grensoverschrijdende activiteiten van zodanige aard of importantie dat een gerichte inspanning gerechtvaardigd is. Die eerste stap zal in eerste instantie regionaal moeten worden gemaakt. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van het eerder genoemde netwerk van regionale samenwerkingsverbanden. Wel zal bezien moeten worden of deze voldoende het hele grensgebied tussen Nederland en Vlaanderen dekken en of niet door de keuze voor die samenwerkingsverbanden sommige delen van het grensgebied onbedoeld worden uitgesloten. Welke instanties bij die samenwerkingsverbanden moeten worden betrokken zal mogelijk aan Nederlandse en Vlaamse zijde verschillen, gegeven de onderscheiden bevoegdheden van gemeenten, provincies en centrale overheden aan weerszijde van de grens.

5.2.2 Eerste verkenning

Wanneer op deze wijze van knelpunten, belemmeringen of projecten is vastgesteld dat zij in het kader van de aanpak van de grensproblematiek nader aandacht verdienen, is een tweede, nauw daarmee verweven stap een eerste verkenning en concretisering van de aard en omvang van belemmering. Zo zal moeten worden vastgesteld wat de aard van de oorzaak is. Betreft het een verschil van regelgeving, van procedures, bevoegdheden enz.? Wie wordt daardoor geraakt; burgers in hun dagelijks leven, ondernemers, grensarbeiders, enz.? Ook zal bezien moeten worden of soortgelijke vraagstukken zich eerder of elders hebben voorgedaan en op welke wijze ze daar zijn opgelost –of niet. De ervaring wijst immers uit dat bij tal van knelpunten met enige flexibiliteit en inventiviteit oplossingen gevonden kunnen worden. Daarbij heeft een toegankelijke bundeling van informatie en expertise een belangrijke rol.

Een tweede onderdeel van deze eerste verkenning is een eerste beoordeling van het perspectief op oplossing daarvan. Uiteraard zal in dat kader bezien moeten worden of gerichte afwijking van bestaande regels, zoals beschreven in het advies, een mogelijkheid biedt om de problematiek weg te nemen. Afwijking is echter niet steeds de enige mogelijkheid en het is mogelijk ook geen afdoende oplossing. Afwijking is ook niet enkel een kwestie van het vinden van een andere, afwijkende formulering die het mogelijk maakt de problematiek weg te nemen. Het gaat erom of bij die andere, afwijkende formulering het nog steeds mogelijk is om recht te doen aan de algemene belangen en overheidszorg waar deze regels op berusten.

Afwijking zal ook niet noodzakelijkerwijze steeds de enige mogelijkheid zijn om problemen aan te vatten. Mogelijk zijn er meer pragmatische oplossingen. Zo bleek een welhaast onoplosbaar ogende problematiek van verschillende publieke regelgeving bij de aanleg van een verkeersvoorziening op de grens, oplosbaar door de voorziening door een stichting te laten aanleggen en beheren waarin betrokken lokale overheden participeerden. Gelet op de investering in tijd, middelen, mensen en politiek geduld die nodig zijn de problematiek van verschillen van regelgeving bevredigend op te lossen, is het veelal verkieslijker om aan pragmatische ‘second best’ oplossingen de voorkeur te geven ook al zijn die mogelijk iets minder bevredigend.

De eerste verkenning dient ook een afweging te omvatten van het belang van een oplossing en het belang bij de bestaande situatie. Het belang van het oplossen van een grensbelemmering moet inzichtelijk en betekenisvol zijn. Ook de belangen van organisaties die pleiten voor handhaving van de status quo moeten inzichtelijk worden.

Deze eerste verkenning dient in de eerste plaats om het werkelijk belang van een oplossing te preciseren. Het zwaartepunt daarbij zal daarom moeten liggen bij de regionale autoriteiten met inachtneming van de eerder genoemde bestuurlijke incongruentie (§ 5.2.1 slot). Tegelijk gaat het

ook om een eerste verkenning van de mogelijkheden van een oplossing, vandaar dat samenwerking tussen regionale autoriteiten en de betrokken vakdepartementen van de centrale overheden nodig is. Inschakeling van het eerder genoemde secretariaat is daarom nodig en gebruik van een bestuurlijk schakelmechanisme valt te overwegen.

5.2.3 Voorbereiding agendering

De eerste verkenning levert vooral een beeld op van het regionale belang van de oplossing van knelpunten of de realisatie van projecten. Op basis daarvan kan regionaal geselecteerd worden. Die eerste verkenning zal gevolgd moeten worden door een grondiger verkenning van de aard van de problematiek, de kwaliteit van de betrokken belangen en het perspectief van een oplossing, alvorens dit door de verantwoordelijke bewindslieden in gezamenlijk overleg geagendeerd kan worden. Het gaat daarbij aan de zijde van de betrokken regionale en lokale bestuursorganen niet om een vrijblijvende verkenning. In dat proces zal niet alleen door de betrokken regio een prioritering moeten worden aangebracht, maar zal er ook sprake moeten van commitment om de betrokken bevoegde instanties aan de uitvoering daarvan. Uitgangspunt dient immers te zijn dat agendering van knelpunten door de verantwoordelijke bewindslieden, een wederzijds commitment van de betrokken regeringen schept om het dossier tot een goed einde te brengen.

Bij de voorbereiding van de agendering zal het zwaartepunt van de werkzaamheden verschuiven naar de centrale instanties. Het gaat immers niet alleen om de lokale en regionale gevolgen van de verschillen van regelgeving, maar ook om de mogelijkheden en gevolgen van afwijking daarvan. Ook al wordt de grensproblematiek vooral regionaal ervaren, maar in zoverre zij gevolg zijn van uiteenlopende regels of procedures kunnen zij alleen met behulp van nationale of gewestelijke overheden worden aangepakt.

Het gaat bij de voorbereiding van de agendering in het bijzonder ook om het perspectief op een oplossing en de consequenties daarvan. Die oplossing kan al dan niet gevonden worden door gerichte afwijking of - in geval van infrastructurele projecten - door intensieve afstemming van procedures. Zoals in het voorgaande reeds werd aangegeven is afwijking niet steeds de enige of de meest aangewezen oplossing voor knelpunten en belemmeringen.

Afwijking van bestaande regels is mogelijk ook niet steeds een afdoende oplossing. Zo zal steeds moeten worden bezien of de bestaande problematiek werkelijk zou verdwijnen indien er geen verschil in regelgeving zou bestaan. Het gaat bij de grensproblematiek immers niet om een enkele kwestie van conflicterende of divergerende regels, maar om de interferentie van stelsel van regels. Niet ondenkbaar is dat wanneer de in het oog springende oorzaak van de verstoring of belemmeringen van het grensverkeer wordt weggenomen, er nog steeds sprake zal zijn van verstoring of belemmering vanwege andere verschillen in regelgeving die verscholen gingen achter de ogenschijnlijke oorzaak. Evenzo kan het zijn dat de problematiek niet zozeer gevolg is van verschillen in publieke regelgeving, maar in eisen of regels die binnen een beroepsgroep worden gesteld waar men lid van moet zijn. Een problematiek die zich bij voorbeeld voordoet bij medische beroepen.

Het onderzoek naar het perspectief van oplossingen voor het vraagstuk dat aan de orde is, zal zoveel mogelijk ook in gezamenlijk ambtelijk overleg plaats moeten vinden. Het risico bestaat anders dat aan beide zijden wel bereidheid bestaat om tot een oplossing te komen, maar dat vervolgens blijkt dat de mogelijke oplossingen divergeren. Aan Vlaamse zijde speelt daarbij ook de vraag naar betrokkenheid van de Belgische federale overheid, gegeven dat in veel gevallen ook federale wet- en regelgeving aan de orde kan zijn. Daar waar dit het geval is, zullen de federale autoriteiten en diensten zo vroeg mogelijk betrokken moeten worden.

5.2.4 Verdeling van onderzoek en registratie van uitkomst

In het voorgaande zijn eerste verkenning en voorbereiding onderscheiden en hierna zal nog sprake zijn van nader onderzoek. Duidelijk moge zijn dat het daarbij om een gelijksoortige activiteit gaat: informatie verzamelen en onderzoek naar de aspecten van een vraagstuk, waarbij echter de intensiteit en de diepgang verschilt. Op welke wijze in de te behandelen dossiers verkenning, voorbereiding en onderzoek het beste kunnen worden verdeeld in het proces, zal moeten blijken aan de hand van ervaring. Het gaat daarbij echter niet alleen om een verdeling van werkzaamheden, maar ook om verwachtingenmanagement. Verkenning, voorbereiding en onderzoek vergen een aanzienlijke en oplopende investering in tijd en middelen van de betrokken ambtelijke diensten, publieke autoriteiten en betrokken belanghebbenden. Hoe oppervlakkiger de verkenning en voorbereiding van voor agendering zijn, des te vaker zal na agendering daarvan alsnog moeten worden vastgesteld dat er geen oplossing is of dat de vruchten niet opwegen tegen de kosten. Uit een oogpunt van aanpak van de grensproblematiek en de politieke beeldvorming daaromtrent, is zulks minder gewenst. Het zal het beeld bevestigen en versterken dat er op het oog veel wordt gedaan, maar in de praktijk niets veranderd. ‘Nothing breeds success like success’. Wanneer echter - mede om die reden- de eisen aan onderzoek en de verwachte zekerheid van succes aan het begin zo hoog worden gelegd dat vrijwel geen vraagstuk kan worden geagendeerd, dan zal dit het beeld bevestigen en versterken dat er niets gedaan wordt aan de grensproblematiek. Bovendien zal de animo om aan een eerste verkenning en onderzoek mee te werken, snel afnemen wanneer blijkt dat alle inzet ten spijt deze in de praktijk toch voor niets zal blijken te zijn.

Voor alles is ook van belang dat de conclusies en bevindingen van verkenning en onderzoek in de verschillende fasen van het proces, worden vastgelegd, met name in die gevallen dat wordt geconcludeerd om het zoeken naar een oplossing stop te zetten. De natuurlijke neiging is om bevindingen en conclusies vooral te registreren bij een positieve uitkomst, met het oog op de verdere voortgang van het proces. Dat is ongetwijfeld zinvol. Het vastleggen van conclusies en bevindingen in dossiers waarvan op enig moment wordt besloten om ze te laten rusten bij gebrek aan perspectief op een succesvolle uitkomst, ligt veel minder voor de hand. Het wordt al gauw gezien als onnutte investering in tijd en moeite in dossier dat toch geen resultaat zal hebben. Feit is echter dat wanneer wordt afgezien van een verdere aanpak van bepaalde knelpunten en belemmeringen, de grensproblematiek in dat opzicht voort blijft bestaan. De kans is dan groot dat op enig later moment nieuwe bestuurders en/of ambtenaren dat vraagstuk opnieuw ter hand nemen en daar opnieuw tijd en werkkracht in wordt geïnvesteerd. Bij de huidige omloopsnelheid van bestuurders en ambtenaren is een goed onderhouden institutioneel geheugen van essentieel belang om niet steeds weer tijd en moeite te steken in het ‘opnieuw uitvinden van het wiel’. Het biedt tegelijk ook een goed houvast om wellicht later het vraagstuk op een andere wijze aan te vatten.

5.2.5 Agendering

Indien de eerste verkenning en de daaropvolgende voorbereiding tot de conclusie leiden dat er sprake is van substantieel knelpunt of van wezenlijke grensoverschrijdende activiteiten en er een redelijk vooruitzicht is op een oplossing, dan zou dit door de verantwoordelijke bewindslieden in hun halfjaarlijkse bijeenkomst gezamenlijk besloten kunnen worden deze te agenderen. Een positieve uitkomst van verkenning en voorbereiding zou niet automatisch tot agendering moeten leiden. Daarmee wordt het een overwegend ambtelijk bestuurlijk proces. Gegeven dat de nadere voorbereiding geschiedt op basis van de uitkomsten van de eerste verkenning welke de uitkomst is van regionaal bestuurlijke besluitvorming, ligt advisering vanuit de regio over de uitkomst van de nadere voorbereiding niet in de rede. Dat laat onverlet dat regelmatige informatie over de stand van zaken en voortgang met de verschillende projecten noodzakelijk is, juist omdat de besluitvorming over de eerste verkenning ook een commitment inhoudt van de bestuurlijke doorzettingsmacht in de grensregio.

Wezenlijk voor de voortgang van het proces is dat agendering een politiek commitment inhoudt. Het dient te gaan om een bewuste politieke keuze van beide regeringen om de belemmering/het project ter hand te nemen, met als wederzijdse inzet om deze ook tot een goed einde te brengen

en daarbij eventueel af te wijken van geldende regels. Vandaar dat de agendering van een bepaalde problematiek zowel in Vlaanderen als Nederland voorafgaand in de ministerraad geaccordeerd zou moeten worden teneinde ook de betrokken vakministers politiek te committeren aan een oplossing daarvan. Zonder een dergelijk politiek-bestuurlijk commitment, waar betrokken bewindslieden ook op kunnen worden aangesproken, zullen de meeste belemmeringen en projecten die ter hand worden genomen al snel vastlopen in de ambtelijk weerstanden en juridische tegenargumenten die er onvermijdelijk zullen zijn.

Agendering dient ook in te houden dat lokale en regionale overheden die aan beide zijde bij de realisatie betrokken zijn, zich mede committeren om in de mate dat dit van hen afhangt, hun actieve medewerking daaraan te verlenen. Zoals in het voorgaande werd aangegeven treedt de besluitvorming in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking niet in de plaats van het reguliere proces van bestuurlijke besluitvorming en vergunningverlening. Aan Vlaamse zijde vormt het gegeven dat in veel gevallen de besluitvorming en inzet niet uitsluitend een kwestie is van de Vlaamse regering, maar ook van de federale Belgische overheid een apart aspect. Het impliceert dat ook al in de fase van een eerste verkenning en een nadere grondige verkenning, de betrokken federale instanties geïnformeerd en geraadpleegd moeten worden. Het betekent dat ook de federale overheid in de fase van besluitvorming daarbij betrokken zal moeten zijn. Hier wordt nader op ingegaan bij de bespreking hieronder van het politiek bestuurlijk kader als staande onderdeel van de organisatie van de sturing.

Agendering houdt voorts de verplichting in tot het bewaken van de voortgang op politiek-bestuurlijk niveau. Dit impliceert dat binnen beide regeringen een effectief escalatiemechanisme dient te worden voorzien dat het mogelijk maakt om ambtelijk onoplosbare knelpunten aan de orde te stellen. Wanneer een belemmering/project eenmaal ter hand is genomen, zullen zich bij het oplossen/realiseren daarvan op het niveau van de betrokken centrale departementen al gauw weerstanden, obstakels of juridische knelpunten voordoen. Het gaat immers om een afwijking van de gebaande bestuurlijke wegen en regels en dan is niets eenvoudiger om zich met een beroep op wat gebruikelijk/normaal/regel is aan verdere inspanning te onttrekken. Op die momenten vergt voortgang een extra ‘duw’ of het ‘doorhakken’ van een knoop. Dat vergt periodieke politiek bestuurlijke aandacht voor de voortgang van de geagendeerde belemmering/projecten en waar nodig extra politieke inzet om de voortgang te verzekeren.

5.3 Uitwerking, begeleiding, procesbewaking

5.3.1 Algemeen

Wanneer een knelpunt/project/vraagstuk is geagendeerd zal het vervolg van het proces in hoge mate afhangen van de aard van de problematiek en de betrokken bestuurlijk-juridische processen. Zo zal het proces wezenlijk anders zijn als het gaat om het wegnemen van belemmeringen in de sfeer van algemene regelgeving (zoals bij fiscale wetgeving en sociale zekerheid), het realiseren van grensoverschrijdende infrastructuur, het waarborgen van een geïntegreerd publieke dienstverlening (zorg, brandweer, ambulance) of een van de andere onderscheiden bestuurlijk-juridische processen. Een procesbeschrijving zoals mogelijk was met betrekking het signaleren, verkennen en agenderen is dan ook niet mogelijk. De ambtelijk bestuurlijk inzet zal gericht zijn op oplossing en besluitvorming.

Vanuit de optiek van aanpak van de grensproblematiek zijn vooral van belang: het vinden van gemeenschappelijke oplossingen, adequate uitwisseling van informatie en afstemming met het oog daarop, bewaking van de voortgang en de uiteindelijke besluitvorming. Essentieel daarvoor is de inrichting van een bestuurlijk schakelmechanisme voor zowel overleg en afstemming tussen Vlaanderen (plus evt. federale overheid) en Nederland, als voor overleg en afstemming daarbinnen met vakdepartementen en regionale besturen. Een tweede wezenlijk onderdeel van de sturing is de bewaking van de voortgang in het proces door de voor grenssamenwerking verantwoordelijke bewindslieden.

5.3.2 Gemeenschappelijke oplossingen

Uitgangspunt bij de procesbeschrijving van deze fase is dat voorafgaande aan de agendering van een knelpunt/project/vraagstuk de relevante aspecten daarvan (aard van de oorzaak, aard gevolgen, relevante regels, betrokken belangen) in kaart zijn gebracht. Uiteraard is het, zoals gezegd, een kwestie van verdeling van werkzaamheden en onderzoek over de loop van het proces en kan het zijn dat er nog nader onderzoek naar deze aspecten nodig is. Hier wordt evenwel verondersteld dat dit voorafgaande aan de agendering is geschied en dat in deze fase onderzoek, afstemming en overleg vooral gericht zijn op het vinden en formuleren van oplossingen.

In het proces voorafgaande aan agendering is ook de mogelijkheid van een oplossing verkend en zijn de contouren van eventuele oplossingen in kaart gebracht. Dat laat onverlet dat daarmee mogelijke en wenselijke oplossingen nog niet zijn vastgesteld. Onderzoek en overleg in deze fase zullen dan ook vooral gericht zijn op het vinden van mogelijke oplossingen, het verkennen van de mogelijke gevolgen daarvan en de keuze tussen mogelijke alternatieven. Dit zal in Brussel en Den Haag overleg vergen met de vakdepartementen en binnen de betrokken regio met belanghebbenden. Het zal vooral ook veel onderling overleg vergen. Essentieel is immers dat aan beide zijde aan dezelfde oplossing wordt gewerkt en dat deze oplossing ook daadwerkelijk de grensproblematiek wegneemt. Het is immers allerminst ondenkbaar dat in het overleg in Brussel en Den Haag met de vakdepartementen er oplossingen mogelijk lijken, maar dat daarbij in verschillende richtingen wordt gedacht of dat het gaat om oplossingen die weliswaar in de ogen van de verantwoordelijke diensten een oplossing lijken, maar dat belanghebbenden in de regio van de regen in de drup helpen. Op die wijze kunnen de aan iedere zijde van de grens besproken oplossingen of oplossingsrichtingen gaan uiteenlopen of minder aan de verwachting gaan voldoen. Zulks kan alleen voorkomen worden door intensief gemeenschappelijk overleg en afstemming.

Het voorgaande impliceert niet dat oplossingen aan beide zijde van de grens gelijkluidend moeten zijn. Het is heel wel denkbaar dat het wegnemen van de problematiek die aan de orde is in Vlaanderen misschien op een andere wijze kan worden opgelost dan in Nederland. Dat onderstreept slechts het belang van intensief overleg, ook tussen de betrokken vakdepartementen aan weerszijde van de grens.

Wat in dit verband als oplossing moet worden gezien, zal variëren naar gelang de problematiek die aan de orde is. Als het gaat om de besluitvorming over een grensoverschrijdend infrastructureel project, zal de ‘oplossing’ vooral gelegen zijn in de organisatie van de procedures aan beide zijde van de grens, van eventueel gemeenschappelijk stappen daarbij (MER - rapporten), de onderlinge afstemming van prioriteiten en keuzen. In het advies en het rapport zijn met betrekking de aanpak en gemeenschappelijke organisatie van dergelijke infrastructurele projecten, een aantal gerichte aanbevelingen gedaan die hier niet herhaald worden. Die aanbevelingen hebben ook betrekking op de wijze waarop gebruik gemaakt zou kunnen worden van bestaande structuren voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Europese Unie of de Benelux.

5.3.3 Procesbewaking

Gemeenschappelijke afspraken over agendering van knelpunten/projecten/vraagstukken en het onderzoek naar gezamenlijke oplossingen daarvoor, is slechts zinvol indien de voortgang in de behandeling daarvan aan weerszijden van de grens effectief gewaarborgd kan worden. Zo kan worden vastgesteld dat de GROS-governance uit 2018 het weliswaar mogelijk maakt om vraagstukken aan de orde te stellen, maar dat die vraagstukken vervolgens teveel blijven hangen binnen en tussen vakdepartementen. Onderkend moet worden dat naarmate vraagstukken en hun oplossing van het abstracte naar het concrete verschuiven, weerstanden en ambtelijke bestuurlijke moeilijkheden onvermijdelijk toenemen. Dat verhoogt het risico van het vastlopen of verzanden van het proces. Naast een systematische bewaking van de voortgang van dossiers is bovenal de bereidheid en het vermogen om in geval van impasses binnen de eigen administratie, ‘knopen door te hakken’ en vakministers tot medewerking te bewegen, bepalend voor een succesvolle aanpak van de grensproblematiek.

Kern van de proces bewaking is het halfjaarlijks overleg van beide voor de grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindslieden. Alle geagendeerde knelpunten/ projecten/vraagstukken dienen daarin de revue te passeren waarbij summier verslag gedaan wordt van de voortgang. De constatering van gebrek aan voortgang in een dossier schept voor de bewindspersoon uit het land waar de vertraging haar oorzaak vindt, de verplichting om zich daarover te verstaan met betrokken vakministers. Het overleg zou daartoe moeten worden voorbereid door regelmatig ambtelijk bestuurlijk grensoverleg waarin de grensregio's, de Vlaamse overheid, de rijksoverheid als de federale overheid op hoog ambtelijk niveau zijn vertegenwoordigd om de voortgang te bespreken en impasses en mogelijke 'knopen' te identificeren.

Regelmatig overleg over de voortgang is noodzakelijk, maar niet voldoende; het behoeft versterking met een mechanisme voor een effectieve ambtelijke en politieke opschaling (escalatiemechanisme), teneinde binnen de onderscheiden regeringen impasses in het interdepartementaal overleg te kunnen doorbreken en knopen door te hakken. Het eerder genoemde secretariaat zal daarbij een cruciale rol hebben. Dat zal in staat moeten zijn om te kunnen onderscheiden tussen impasses waarbij de dilemma's en keuzen die aan de orde zijn, op zichzelf duidelijk zijn maar de autoriteit ontbreekt om die nodige beslissingen te nemen en impasses waar dit nog niet het geval is. Alleen in de eerste gevallen biedt een escalatiemechanisme een mogelijkheid om de impasse te doorbreken, in die zin dat de betrokken vragen eerst aan de hoofden van dienst, vervolgens aan de verantwoordelijke bewindslieden en tenslotte zo nodig aan de ministerraad ter beslissing wordt voorgelegd. De voor grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindslieden zouden bevoegd moeten zijn om dit mechanisme in gang te zetten en om de impasse zo nodig aan de ministerraad voor te leggen; zij zijn immers verantwoordelijk voor de voortgang. Indien een dergelijke politieke arbitrage-structuur beschikbaar is, vormt een constante bewaking van de voortgang van 'dossiers' en het ambtelijk doorzettingsvermogen om deze zo nodig naar een 'hoger' niveau te tillen, een tweede wezenlijke voorwaarde.

6. Aanvulling, institutionalisering en concretisering

6.1 Algemeen

Er is meer mogelijk bij de aanpak van de bestaande problematiek dan tot dusver wordt gerealiseerd. Het gaat bij die aanpak om problemen en knelpunten die het dagelijks leven van burgers in de grensgebieden en de sociale en economische ontwikkeling van de bedrijvigheid daarvan belemmeren. Hoewel de problematiek vooral in de grensgebieden direct wordt ervaren, is de aanpak daarvan niet minder in het algemeen belang aan zowel Vlaamse als Nederlandse zijde van de grens. De verstoring in de ontwikkeling van economische bedrijvigheid en maatschappelijke ontwikkeling schept immers knelpunten die doorwerken op het nationaal niveau en vormt een belangrijke factor bij de ontwikkeling van krimpgebieden.

Aan zowel Vlaamse als Nederlandse zijde bestaat de politieke wil en bereidheid tot een doeltreffender aanpak van de grensproblematiek, zoals blijkt uit de afspraken die zijn gemaakt op de Vlaams Nederlandse top van 2018 en de conclusies van de regelmatige topontmoetingen. Datzelfde geldt voor de bereidheid aan de zijde van de Belgische federale overheid die op tal van punten mede betrokken is bij het beleid en de regelgeving die aan de wortel van de grensproblematiek liggen. Dat de kennelijk bestaande wil en bereidheid tot dusver slechts beperkt vrucht dragen, is mede gevolg van ontoereikende afspraken, organisatie en uitvoeringscapaciteit en onvoldoende focus en die nodig zijn om de onvermijdelijke weerstanden en fricties die overwonnen moeten worden om plannen en voornemens tot uitvoering te brengen. In het voorgaande is onderzocht wat daartoe noodzakelijk is zowel als het gaat om structurele organisatie als werkwijze.

In dit hoofdstuk wordt tot slot zo concreet mogelijk geïdentificeerd welke aanvullingen op de bestaande structuur nodig zijn, op welke wijze de werkwijze kan worden georganiseerd en wordt een aanzet gegeven voor een agenda voor de eerstkomende tijd.

6.2 Aanvulling en uitwerking bestaande afspraken

6.2.1 Bestaande afspraken en organisatie

Bij Vlaams Nederlandse top van 2018 hebben de toenmalig Vlaams minister-president, de heer Bourgeois, en de Nederlandse staatssecretaris de heer Knops een structuur afgesproken (en vastgelegd) voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen. Deze omvat:

- Een Vlaams Nederlandse top eens in de twee jaren van beide regeringen, die wordt bijgewoond door de beide minister-presidenten en waar doorgaans ook diverse vakministers aanwezig zijn. Deze ontmoeting kent een intensieve ambtelijke voorbereiding;
- Tenminste eenmaal per jaar een bilateraal overleg tussen de Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris voor BZK over de stand van de grensoverschrijdende samenwerking. Dit overleg kan ook de voortgang van concrete dossiers betreffen, maar daaraan wordt evenwel niet deelgenomen door de voor die dossiers verantwoordelijke vakministers;
- Er zijn coördinerende regio-bestuurders aangewezen (de Commissaris van de Koning in Zeeland, de Gouverneur van Oost-Vlaanderen en de Vlaamse vertegenwoordiger in Nederland) die gezamenlijk bespreken welke punten op beide voornoemde ontmoetingen aan de orde zouden moeten komen;
- Er is een ambtelijk Vlaams-Nederlands grens-coördinatoren overleg dat tweemaal per jaar samenkomt. Dit is samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van provincies en koepels van gemeenten aan beide kanten van de grens en vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, het ministerie van BZK en van de Benelux. Afhankelijk van de inhoud

van de agenda kunnen andere departementen worden betrokken, alsmede de Waalse en federale overheid en de Franstalige gemeenschap.

Deze afspraken zijn ontoereikend met betrekking tot zowel de voorbereiding, het gecreëerde commitment en het verplichtend karakter van gemaakte afspraken. Om dit te versterken moeten deze afspraken worden aangevuld en geconcretiseerd, maar bovenal zouden zij in een bindender vorm tussen beide regeringen moeten worden vastgesteld. Bovendien zou binnen de onderscheiden regeringen nadere procedurele afspraken moeten worden gemaakt met betrekking tot de voorbereiding van de bindende besluitvorming over de agenda, de uitvoering van daar gemaakte afspraken en de bevoegdheid om in het kader van de oplossing van de grensproblematiek waar dit nodig is af te wijken van bestaande algemeen verbindende regels. Tenslotte zouden duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop de federale Belgische overheid wordt betrokken bij de aanpak van de grensproblematiek voor zover deze samenhangt met federaal beleid en wetgeving. Op ieder van deze punten wordt hier nader ingegaan.

In alle gevallen zou zo snel mogelijk begonnen moeten worden met de inrichting en het adequaat versterken van het eerder genoemde gezamenlijk GROS-secretariaat (zie § 4.5). Dit zou alvast moeten starten met de opbouw van de nodige kennis en ontwikkeling van het vereiste netwerk. Daarbij zouden onderdelen en projecten van de hierna te noemen agenda (zie § 6.3) alvast ter hand genomen kunnen worden.

6.2.2 Bindende afspraken

Als het gaat om regelmatig overleg en periodieke ontmoetingen tussen beide regering of de verantwoordelijke bewindslieden, dan zijn afspraken daarover tussen de betrokken kabinetten of bewindslieden voldoende. Zoals in het voorgaande werd betoogd behoeft een doeltreffende aanpak van de grensproblematiek echter een systematische verkenning en selectie op regionaal niveau welke uitmondt in een agendering op het niveau van de verantwoordelijke bewindslieden, welke agendering verplichtend is ten aanzien van de inzet en de bereidheid op lokaal, provinciaal en centraal niveau om de geïdentificeerde problematiek aan te pakken en de beschikbare bevoegdheden in te zetten om deze op te lossen. Het betreft hier derhalve een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting, die echter ook naar burgers toe zekere verwachtingen wekt waarin zij in voorkomende gevallen beschermd zouden moeten worden.

Duidelijk is dat een procedure en een besluitvorming die een dergelijk meer verplichtend karakter heeft op het niveau van formele afspraken tussen beide regeringen geregeld zou moeten worden. Ook de vertegenwoordigende organen in Vlaanderen en Nederland zouden in ieder geval formeel daarvan in kennis gesteld moeten worden en eventueel ook betrokken moeten zijn, gegeven de implicaties van de afspraken over de agendering van een bepaalde problematiek. Daarbij zou ook aan de orde moeten komen op welke wijze de nadere betrokkenheid en eventuele periodieke rapportage aan de volksvertegenwoordiging plaats zal vinden. Dit hoeft niet in beide landen op eenvormige wijze te geschieden, maar zeker dient te zijn er regelmatige informatie plaatsvindt.

6.2.3 Organisatie bestuurlijk grensregio overleg

In het kader van de hiervoor bedoelde afspraken zal ook het overleg en de besluitvorming in het betrokken regio overleg geregeld moeten worden. Het gaat daarbij om de aanwijzing van een Vlaams-Nederlands samenwerkingsorgaan, waarin gemeenten en provincies in de betrokken regio zijn vertegenwoordigd en dat in staat is om de regionale betrokkenheid bij de verkenning en een afgewogen selectie van aan te vatten onderwerpen te verzekeren. Dit overleg zal in staat moeten zijn om zodanig draagvlak en commitment te genereren voor de geselecteerde projecten of knelpunten dat wanneer dit leidt tot agendering door de betrokken bewindslieden, dit ook een commitment inhoudt van de gemeentelijke en provinciale overheden om hun bevoegdheden ten behoeve van de verwezenlijking daarvan in te zetten.

In dat kader zal moeten worden beslist of het daarbij gaat om één regionaal samenwerkingsorgaan dat de hele gemeenschappelijke grens omvat of dat voor onderscheiden delen afzonderlijke samenwerkingsorganen worden aangewezen. Keuze voor het laatste betekent wel dat de afweging en selectie tussen de onderscheiden regio's verschuift naar het niveau van het overleg tussen de voor grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindslieden.

Het (de) samenwerkingsverband(en) dat (die) word(t/en) belast met de verkenning en selectie ten behoeve van de agendering in het bilateraal bewindsliedenoverleg, zal in beginsel paritair moeten zijn samengesteld zodat de besluitvorming evenwichtig geschiedt. Dit kan een probleem opleveren gegeven de incongruentie van bestuurlijke ambtsgebieden en bevoegdheden aan weerszijden van de grens. Aan die incongruentie zal evenwel recht moeten worden gedaan om het gewenste draagvlak en commitment te scheppen met betrekking tot de uitkomst van het proces. Dit kan eventueel worden opgelost door een wisselende samenstelling naar gelang het onderwerp of project, mits de uiteindelijke selectie van projecten of onderworpen maar door beide zijde gedragen wordt en geen van beide zijde zich overstemt kan achten. Met het oog daarop blijft het noodzakelijk dat er aan beide zijden van de grens één autoriteit wordt aangewezen als coördinerend regiobestuurder die verantwoordelijk is dat binnen ieder van de landen de organen die betrokken moeten worden dat ook zijn.

6.2.4 Interne procedures en wetgeving

De bilaterale afspraken en overeengekomen regels en procedures zullen in ieder van de beide landen moeten worden aangevuld met afspraken en procedures binnen ieder van de betrokken kabinetten/regeringen over de wijze waarop het kabinet en eventueel vakministers die het aangaat, worden betrokken bij de besluitvorming over de agendering, gegeven de inzetverplichting die deze inhoudt. Voorts zullen afspraken en regels moeten worden gemaakt over de wijze waarop impasses in het overleg tussen departementen kunnen worden doorbroken. Zonder dergelijke afspraken en procedures dreigen projecten snel vast te lopen in (inter) departementale weerstand of ambtelijk/bestuurlijke frictie. Dit betekent niet dat zij ook daadwerkelijk regelmatig moeten worden gebruikt, omdat het bestaan van de mogelijkheid om knopen door te hakken doorgaans al een belangrijke factor is bij het voorkomen van 'knopen'.

In het advies van de bestuurlijke werkgroep is geconcludeerd dat het gericht afwijken van algemeen verbindende regels in voorkomende gevallen meer perspectief biedt op een bevredigende oplossing van knelpunten in het grensoverschrijdend verkeer dan een aanpassing van die regelgeving. Dit vergt echter een algemene wettelijke bevoegdheid voor de betrokken regering om onder nader te bepalen voorwaarden en procedurele waarborgen in wel omschreven situaties of omstandigheden af te kunnen wijken van concreet aangegeven wettelijke bepalingen teneinde knelpunten in het grensoverschrijdend verkeer weg te kunnen nemen. Uiteraard behoeft van een dergelijke algemene bevoegdheid geen gebruik gemaakt te worden, indien de wettelijke regels die de grensproblematiek veroorzaken zelf reeds in de mogelijkheid van afwijking voorzien. Zoals uit de studie blijkt, vormt de regelgeving zelf vaak ook niet de oorzaak van knelpunten maar de wijze waarop deze wordt uitgevoerd en toegepast.

In veruit de meeste gevallen zullen bestaande wettelijke afwijkingsbevoegdheden niet bedoeld en toepasbaar zijn voor de specifieke grensproblematiek. Het is ook niet mogelijk om in ieder geval dat een afwijking mogelijkheden biedt om tot een bevredigende oplossing te komen van bepaalde knelpunten of problemen, de betrokken wettelijke regels specifiek daarvoor aan te passen. Dat zal doorgaans op dezelfde bezwaren stuiten die verhinderen dat reeds van aanvang af met de bijzondere grensproblematiek rekening is gehouden in de betrokken regelgeving. Gerichte afwijking van bestaande regels vergt daarom een algemene wettelijke bevoegdheid daartoe, waarbij tegelijk de voorwaarden, beperkingen en procedurele waarborgen kunnen worden vastgesteld, waaraan moet zijn voldaan om daarvan gebruikt te maken. Op die wijze kan ook worden verzekerd dat niet bij het minste of geringste gebruik wordt gemaakt van die bevoegdheid; in het algemeen zal dit slechts mogelijk moeten zijn indien dit noodzakelijk, doeltreffend en proportioneel is om bepaalde knelpunten in het grensverkeer of in de grensregio op te lossen. Dat betekent ook dat de beslissing tot de vaststelling van een dergelijke afwijking een in het kabinet genomen moet worden en niet een kwestie kan zijn van de voor

grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijke bewindslieden tezamen met de betrokken vakministers.

6.2.5 Betrokkenheid Belgische federale overheid

In het voorgaande (§ 4.2.1) is reeds kort gewezen op de noodzaak om de Belgische federale overheid te betrekken bij de aanpak van belemmeringen en knelpunten die hun oorsprong mede vinden in federale Belgische wetgeving en beleid. Die zal eveneens geregeld en geïnstitutionaliseerd moeten worden in een politiek-bestuurlijk kader. Daarbij gaat het niet alleen om een regeling van informatie en betrokkenheid bij overleg, maar evenzeer om procedures zoals die in het voorgaande zijn besproken, die bedoeld zijn om bestuurlijk en politiek commitment te genereren bij het vinden van oplossingen en om een mechanisme van bestuurlijke opschaling, om te voorkomen dat overleg blijft steken in interdepartementale of interbestuurlijke meningsverschillen. Zoals gezegd betreft dit in de eerste plaats een materie die door de Vlaamse regering met de Belgische federale regering moeten worden opgenomen en op de daartoe geëigende wijze vastgelegd. Duidelijk is echter dat, in voorkomende gevallen, deze samenwerking met de federale overheid moet zijn verzekerd, om een effectieve aanpak van de grensproblematiek mogelijk te maken. Tegen die achtergrond is het niet ondenkbaar dat ook de Nederlandse overheid op enige wijze betrokken wordt in trilaterale afspraken over de wijze waarop de Belgische federale regering betrokken zal zijn bij de aanpak van de grensproblematiek.

6.3 Een agenda voor de eerstkomende tijd

De conclusies en aanbevelingen van de bestuurlijke werkgroep berusten vooralsnog op een overwegend theoretische beschouwing van de problematiek en mogelijke oplossingen. Vanwege de beperkingen die de bestrijding van de Covid pandemie aan de werkzaamheden stelde is het niet mogelijk gebleken reeds concrete dossiers ter hand te nemen. Dit is echter op zich zelf wel gewenst, mede om aan de hand van de praktijk te onderzoeken of de voorgestelde aanvullingen en wijzigingen bij de aanpak van de grensproblematiek daadwerkelijk effectief en afdoende zijn om tot een doeltreffender aanpak te komen. Daarom zou het wenselijk zijn om parallel aan de voorbereiding en uitwerking van de voorgestelde structuur ook reeds een programma van projecten en bestaande knelpunten ter hand te nemen. Daartoe wordt hieronder een aantal onderwerpen genoemd die nu reeds spelen in de grensproblematiek en waarvan de oplossing een wezenlijke bijdrage zou leven aan het wegnemen van knelpunten in het maatschappelijk verkeer in de grensgebieden.

De bestuurlijke werkgroep noemt hier onderwerpen en vraagstukken waarvan de werkgroep is gebleken dat binnen de regio de wens bestaat dat deze ter hand worden genomen. De onderscheiden onderwerpen betreffen ook verschillende soorten van grensproblematiek, zodat het ter hand nemen daarvan ervaring oplevert die breed bruikbaar is. Dat laat onverlet dat deze agenda eerst binnen de regio nader verkend zou moeten worden en uitgewerkt, inclusief de selectie van specifieke projecten die ter hand genomen zouden kunnen worden. Gegeven het gestelde omtrent het belang van regionaal draagvlak en commitment kan deze fase van eerste verkenning en selectie niet worden overgeslagen.

Onverminderd de noodzaak van verkenning en selectie zou de agenda voor de eerstkomende tijd kunnen bestaan uit projecten of vraagstukken die behoren tot de volgende dossiers:

- De aanleg en het gebruik van buisleidingen (o.a. CO, CO2) tussen NL en Vlaanderen; het gaat daarbij niet alleen om de problematiek van de aanleg van de desbetreffende infrastructuur, maar ook om de problematiek van transport van afval of grondstof en de belemmeringen die voortvloeien uit verschillende (interpretatie van) regelgeving daaromtrent;
- Projecten op het terrein van, in het bijzonder groene waterstofproductie en het gebruik daarvan aan weerszijden van de grens. Het belang van het gebruik van waterstof ter

reductie CO2 behoeft geen betoog. Om die reden is de ontwikkeling van de capaciteit van deze waterstofproductie van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van Zeeland, West- en Oost-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg. Daarbij ontstaat potentieel de situatie dat de belasting van het milieu aan de ene zijde van de grens geschiedt terwijl de CO2 reductie en de milieuwinst aan de andere zijde ontstaat. Projecten op dit terrein raken daarom aan de problematiek van de geïntegreerde ontwikkeling en toepassing van lange termijn doelstellingen op het terrein van natuur en milieu, en de prioritering daarbinnen;

- Projecten op het terrein van mobiliteit en openbaar personenvervoer in de grensstreek (Smart Mobility), omdat het daarbij gaat om het ontwikkelen van openbaar vervoersdiensten die zijn afgestemd op het gegeven dat het woon-werkverkeer in het grensgebied grensoverschrijdend is. Dit vergt geïntegreerde aanbesteding en vergunning van deze vervoersdiensten;
- Projecten gericht op de ontwikkeling en het functioneren van North Sea Port en North Sea Port District;
- Belastingen en sociale zekerheid van grenswerkers. In de coronatijd zijn maatregelen mogelijk gebleken om nadelige grenseffecten tegen te gaan van het verplicht thuiswerken van grenswerkers. De nadelige gevolgen van inkomstenbelasting en heffing sociale zekerheid voor grenswerkers zou ook structureel geregeld moeten kunnen worden;
- Zorgkosten. Het systeem waarmee in BE en in NL zorgkosten worden vergoed is in de basis verschillend geregeld. Dat heeft tot gevolg dat voor Belgische onderdanen die in Nederland zorg ontvangen niet altijd de kosten volledig vergoed worden. De zorginstellingen, zoals ziekenhuizen in de grensgebieden, kunnen daardoor niet het gehele grensoverschrijdende gebied afdekken.

Tot besluit

Het voorliggend advies biedt de gevraagde nadere invulling van de aanbevelingen van de Vlaams-Nederlandse bestuurlijke werkgroep uit zijn advies van december 2020 inzake de mogelijkheid van een gerichte aanpak van de grensproblematiek en de noodzaak tot versterking van de bestaande organisatie en besturing van de grensoverschrijdende samenwerking. Bij aanbieding van dat advies hadden de verantwoordelijke bewindslieden om deze nadere invulling gevraagd.

Gegeven de gestelde vraag hebben de conclusies van het voorliggend verslag een instrumenteel karakter; het betreft afspraken, procedures, regels en een werkwijze. De implementatie van die conclusies vormt, naar het oordeel van de bestuurlijke werkgroep, echter een essentiële voorwaarde om tot een effectieve aanpak te komen van de grote uitdagingen die er liggen in het Vlaams-Nederlandse grensgebied. De agenda daarvoor is reeds beschikbaar. De aanpak daarvan is niet alleen een regionaal belang, maar biedt op tal van punten een wezenlijke bijdrage aan de gewestelijke en nationale ontwikkeling.

De aanbevolen elementen vormen geen keuzemenu; om effectief te zijn, zullen de elementen alle in onderlinge samenhang moeten worden geïnstitutionaliseerd en geïncorporeerd in de werkwijze. Daarbij gaat het niet om nog weer nieuwe instituten en omvangrijke ambtelijke apparaten. Op het punt van de grensoverschrijdende samenwerking en de aanpak van grensbelemmeringen is er reeds veel structuur en organisatie voorhanden. De conclusies en aanbevelingen strekken hoofdzakelijk tot versterking en aanvulling van bestaande bestuurlijke structuren. Wel ware snel een klein GROS-secretariaat in te richten, teneinde de implementatie van de aanbevelingen ter hand te nemen en een begin te maken met de aanpak van de agenda.

Met voorliggend advies heeft de bestuurlijke werkgroep zijn werkzaamheden afgerond en zich zelf opgeheven.