



Samenwerken aan de grens: groen geluk?

Over de invloed van INTERREG op de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend
samenwerkingsverband

Vincent Pijenburg



Samenwerken aan de grens: groen geluk?

Over de invloed van INTERREG op de organisatiestructuur van een
grensoverschrijdend samenwerkingsverband

Bachelorthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Auteur: V. R. Pijnenburg
Studentnummer: 3011097
Begeleidster: M. van der Giessen
Nijmegen, juni 2011

Radboud Universiteit Nijmegen



Voorwoord

Door woonachtig te zijn aan de Nederlands-Duitse grens, wekt grensoverschrijdende samenwerking mijn interesse. Het Nederlands-Duitse grensgebied is een interessant grensgebied dat decennia lang geworsteld heeft met de naweeën van de Tweede Wereldoorlog. Maar het is bovenal een grensgebied dat gelegen is binnen een ontwikkeld West-Europa waar tegenwoordig de mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking enorm zijn. Met name de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens heeft mijn interesse gewekt. Onbewust krijg je als grensbewoner bijna dagelijks te maken met grensoverschrijdende projecten: de aanleg van een grensoverschrijdende snelweg, tweetalig Duits onderwijs op middelbare scholen en vrijetijdsbesteding in grensoverschrijdende natuurgebieden. Daarnaast gaat mijn aandacht uit naar de toenemende invloeden vanuit de Europese Commissie. Deze supranationale overheidsinstantie houdt zich sinds enkele decennia eveneens bezig met cross-border cooperation. Met dit onderzoek wil ik laten zien welke veranderingen zijn opgetreden binnen de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband onder meer ten gevolge van de Europese financiële ondersteuning.

Gedurende dit onderzoek ben ik begeleid door Mariska van der Giessen, die ik wil bedanken voor haar zinvol en sturend commentaar. Doordat zij gespecialiseerd is in hetzelfde onderwerp dan het onderwerp van mijn bachelorthesis, kon zij mij goed helpen en goede tips geven. Daarnaast gaat mijn dank uit naar drs. Leo Reyrink. De secretaris van het Grenspark Maas-Swalm-Nette heeft mij zeer geholpen bij het beantwoorden van mijn vragen. Ook gaat mijn dank uit naar Rainer Seelig en Johanna Prüms, aangezien zij de tijd hebben genomen om gedachten uit te wisselen en documenten toe te sturen.

Vincent Pijnenburg

Nijmegen, juni 2012

Samenvatting

Door het afstaan van steeds meer centrale bevoegdheden door de Nederlandse overheid, hebben decentrale bestuurders de mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking de laatste decennia zien vergroten. Sindsdien worden in grotere mate zowel fysieke als sociale regionale kenmerken meegenomen in het uit te stippelen beleid. Er wordt minder op afstand bestuurd, en meer vanuit de regio zelf. Tegelijkertijd is het besef ontstaan dat zowel fysieke als sociale regionale kenmerken vaak niet ophouden aan de staatsgrens. Mede hierdoor is grensoverschrijdende samenwerking de laatste decennia geïnstitutionaliseerd in een meerdere lagen structuur van beleidsvoering in de grensgebieden.

Het proces dat grensoverschrijdende samenwerking verweven is geraakt in de dagelijkse beleidsvoering van bestuursorganen heeft enkele tientallen jaren geduurd. Mede dankzij de steun van de Europese Commissie hebben grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden de kans gekregen om daadwerkelijk grensoverschrijdende projecten te realiseren. Het belangrijkste middel kwam vanuit Europa: INTERREG, een subsidieprogramma waarmee werd gestart in 1989 ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking met als uiteindelijke doel de Europese cohesiegedachte te bevorderen. Om een beter beeld te krijgen van de invloeden van het INTERREG-programma, is in dit onderzoek de invloed van INTERREG op de organisatiestructuur van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden onderzocht. De hoofdvraag is of de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband veel aan verandering onderhevig is geweest als gevolg van de invoering van INTERREG?

Binnen Europa wordt INTERREG gezien als een effectief en efficiënt subsidieprogramma, waardoor het beleid van vele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden gericht is op het intensiveren van de samenwerking over de grens. Om de invloed van dit subsidieprogramma op de organisatiestructuur te onderzoeken, zijn twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden nader bestudeerd: het Grenspark Maas-Swalm-Nette en de euregio rijen-maas-noord (ermn). Het Grenspark Maas-Swalm-Nette, in het vervolg aangeduid als Grenspark MSN, is gelegen binnen de grenzen van de erm en is tevens afhankelijk van de euregio rmn voor het verkrijgen van de INTERREG-subsidies. De casussen kunnen dan ook niet als twee vergelijkbare casussen worden beschouwd, maar als twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden met ieder een eigen status en positie in het beleidsveld van cross-border cooperation. Bovendien is er sprake van een onderlinge afhankelijkheid tussen de casussen.

Om een gedegen onderzoek uit te kunnen voeren, is allereerst het begrip organisatiestructuur ge-

operationaliseerd. Dit is gedaan op basis van een eerdere operationalisatie van Mintzberg (2006). Gedurende de analyse van dit onderzoek is rekening gehouden met de volgende aspecten van een organisatiestructuur: functies binnen de organisatie; personele bezetting van functies; vorm van de organisatie; taakverdeling; en de invloed van derden op de organisatie. Achtereenvolgens is de organisatiestructuur van het Grenspark MSN, dat is opgericht in 1977, en de erm, opgericht in 1978, door de decennia heen uitgediept. Uit deze analyse is duidelijk naar voren gekomen dat beide organisatiestructuren van de samenwerkingsverbanden aan verandering onderhevig zijn geweest, deels door de invoering van INTERREG en deels door de juridische statuswijziging naar openbaar lichaam.

Door middel van grondig literatuuronderzoek en enkele interviews is getracht alle wenselijke resultaten te verkrijgen. Dit diepgaand onderzoek heeft uiteindelijk geleid tot de volgende resultaten. Allereerst blijkt INTERREG van grote invloed te zijn geweest, en nog steeds te zijn, op het aantal grensoverschrijdende projecten dat wordt geïnitieerd aan de Duits-Nederlandse grens. Echter heeft het INTERREG-programma maar een beperkte invloed gehad op de organisatiestructuur van het Grenspark MSN. Slechts enkele taken binnen de organisatie veranderden en zijn sindsdien in grotere mate gericht op het verwerven van de Europese gelden. Het verkrijgen van de status van een openbaar lichaam in 2002 had aanzienlijk grotere gevolgen voor de organisatiestructuur van het Grenspark MSN. Sindsdien wordt het Grenspark aangestuurd door een degelijk en goed functionerend bestuur dat op een juiste manier gebruik maakt van de door de Europese Commissie gestelde INTERREG-gelden.

Niet overeenkomstige resultaten kwamen naar voren uit de analyse van de organisatiestructuur van de erm: de invoering van INTERREG had grote gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie, terwijl de oprichting van een openbaar lichaam in 2003 in mindere mate voor veranderingen heeft gezorgd binnen de organisatie van de erm. Gelijktijdig met de opstart van INTERREG, kreeg de erm immers veel taken en verantwoordelijkheden toegewezen door de Europese Commissie. Zo kreeg de erm dagelijks te maken met de verdeling van INTERREG-gelden. Bovendien werd binnen elke Euregio aan de Duits-Nederlandse grens een regionaal programmamanagement opgericht. Dit management adviseert en begeleidt de projectaanvrager en toetst vervolgens de aanvraag. Geconcludeerd kan worden dat de gevolgen van het INTERREG-programma aanzienlijk groter waren voor de organisatie van de erm dan voor het Grenspark MSN.

inhoudelijke beoordeling van projectaanvragen

Een algehele conclusie kan luiden dat het INTERREG-programma, geïnitieerd door de Europese Commissie, van invloed is geweest op de organisatiestructuur van de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden Grenspark MSN en erm. De Europese subsidies dragen dus bij aan de bestuurlijke structuur van de onderzochte regionale partnerschappen. Voor het Grenspark MSN is de invloed echter beperkt in vergelijking met de gevolgen van het verkrijgen van de publiekrechtelijke status als openbaar lichaam in 2002. Voor de erm lijkt juist de opstart van het INTERREG-programma van grotere invloed op de organisatiestructuur te zijn geweest dan de oprichting van het openbaar lichaam in 2003. Kortom, INTERREG is van invloed op de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband, maar die invloed is per samenwerking verschillend.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	12
1.1	Projectkader	12
1.2	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	16
	<i>1.2.1 Maatschappelijke relevantie</i>	16
	<i>1.2.2 Wetenschappelijke relevantie</i>	16
1.3	Doel- en vraagstelling	17
	<i>1.3.1 Doelstelling</i>	17
	<i>1.3.2 Vraagstelling</i>	19
1.4	Methodologie	20
	<i>1.4.1 Onderzoeksstrategie</i>	20
	<i>1.4.2 Dataverzameling</i>	21
1.5	Leeswijzer	21
HOOFDSTUK 2	THEORETISCH KADER	23
2.1	Multi-level governance	23
2.2	De Duits-Nederlandse Overeenkomst	26
2.3	Conceptueel model	29
HOOFDSTUK 3	INSTITUTIONELE CONTEXT	31
3.1	Actoren voor INTERREG	31
3.2	Actoren na INTERREG	33
	<i>3.2.1 Europese Commissie</i>	34
	<i>3.2.2 De INTERREG programma-partners</i>	34
	<i>3.2.3 De Euregio's</i>	35
	<i>3.2.4 Regionale programma-managements</i>	35
	<i>3.2.5 Comité van Toezicht</i>	37
	<i>3.2.6 Afronding procedure projectaanvragen</i>	37
HOOFDSTUK 4	GRENSPARK MAAS-SWALM-NETTE	39
4.1	De oprichting	39
4.2	De jaren tachtig	40
4.3	De jaren negentig	41

4.4	Intensieve samenwerking	43
4.5	Projecten na 2002	45
HOOFDSTUK 5	EUREGIO RIJN-MAAS-NOORD	48
5.1	De oprichting	48
5.2	De jaren tachtig	49
5.3	De jaren negentig	51
5.4	Openbaar lichaam euregio rijn-maas-noord	52
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	55
6.1	Conclusie	55
6.2	Reflectie	59
LITERATUURLIJST		61
BIJLAGEN		65
Bijlage 1:	<i>Interview Leo Reyrink</i>	66
Bijlage 2:	<i>Vragenlijst Johanna Prüms</i>	74

Lijst van tabellen

Tabel 1: <i>Financiële uitsplitsing van het programma INTERREG IV</i>	14
Tabel 2: <i>De ontwikkeling van INTERREG I tot INTERREG IV</i>	35

Lijst van afbeeldingen

Afbeelding 1: <i>INTERREG binnen Europa</i>	13
Afbeelding 2: <i>Multiple levels of governance</i>	24
Afbeelding 3: <i>Conceptueel model</i>	29
Afbeelding 4: <i>Euregio's aan de Nederlandse grens</i>	32
Afbeelding 5: <i>Organisatiestructuur van het programmamanagement</i>	36
Afbeelding 6: <i>Organen van het programma</i>	37
Afbeelding 7: <i>Projectaanvraag</i>	38
Afbeelding 8: <i>Grenspark Maas-Swalm-Nette</i>	40
Afbeelding 9: <i>Logo Grenspark MSN</i>	41
Afbeelding 10: <i>Grenspark MSN voor 2002</i>	43
Afbeelding 11: <i>Grenspark MSN na 2002</i>	43
Afbeelding 12: <i>euregio rijen-maas-noord</i>	48
Afbeelding 13: <i>Organisatiestructuur euregio rijen-maas-noord voor 2003</i>	50
Afbeelding 14: <i>Organisatiestructuur euregio rijen-maas-noord gedurende INTERREG III A en INTERREG IV A</i>	54

1. Inleiding

1.1 Projectkader

Van tegenwerking naar samenwerking. Een proces dat zich vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog voordeed aan de Duits-Nederlandse grens. Na twee ingrijpende oorlogen voor zowel de Duitse als de Nederlandse burger, ontstond het inzien dat een grensoverschrijdende samenwerking wel eens als geneesmiddel kon fungeren voor een duurzame vrede. Gedurende de decennia na de oorlog ontstond onder niet alleen de Duitse en Nederlandse, maar het merendeel van de Europese bevolking, het besef dat de grens geen fysieke barrière hoefde te zijn en dat de staatsgrens steeds meer een administratieve betekenis zou gaan krijgen (Van Den Bergh & Soete, 1990, p. 67). De landsgrens zou niet langer als een belemmerend kenmerk, maar juist als een karakteristiek kenmerk gezien moeten worden.

In eerste instantie was grensoverschrijdende samenwerking, oftewel cross-border cooperation (CBC), gericht op het handhaven van de vrede. Vanaf de jaren zestig ontstonden vervolgens aan de Duits-Nederlandse grens op vrijwillige basis verschillende samenwerkingsverbanden tussen regionale en lokale overheden in de vorm van Euregio's. Deze fungeerden als "grensoverschrijdende draaischijven voor burgers, gemeenten, verenigingen, economische en sociale partners of cultuurdragers binnen en buiten de regio" (INTERREG, 2007, p.7). De belangrijkste doelen van het oprichten van deze samenwerkingsverbanden waren: de invloed van het rijk terugdringen en het creëren van een succesvolle horizontale samenwerking op regionaal en lokaal niveau; het neutraliseren van negatieve grenseffecten (Bergs, 2002, p. 949); het ombuigen van de perifere status van grensregio's; het verbeteren van de leefomstandigheden in grensgebieden; en de aanleg van een goede infrastructuur, wat overigens noodzakelijk werd geacht voor een goede grensoverschrijdende samenwerking (AEBR, 2011, p. 3).

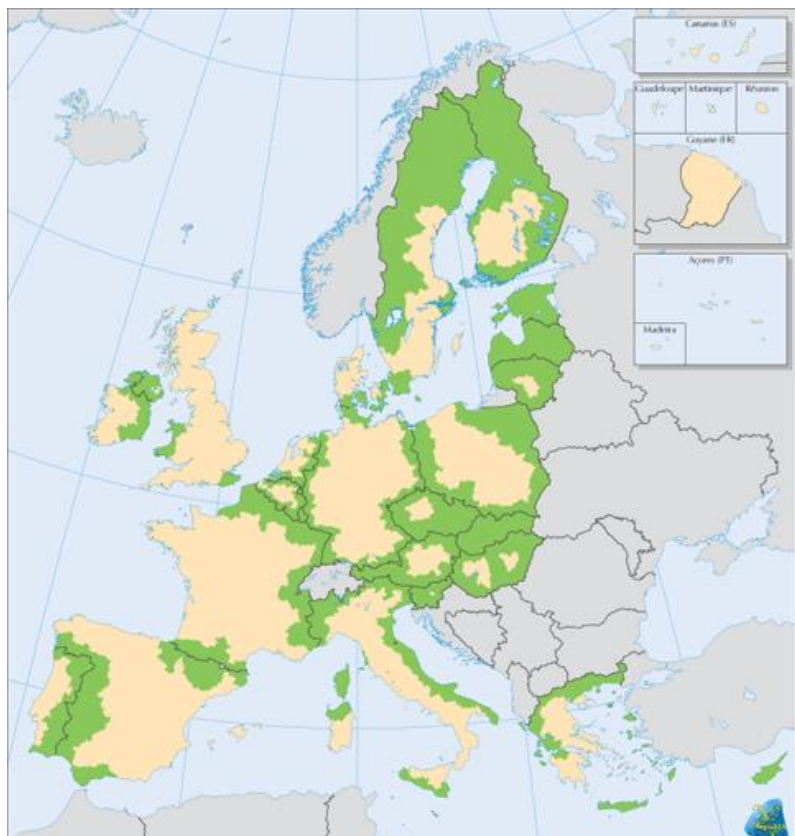
In 1980 kwam de *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* (EOC) tot stand. Deze kaderovereenkomst werd gesloten in Madrid en maakte de publiek- en privaatrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen twee of meer landen mogelijk (Seerden, 1993, p. 40). Hierdoor werd een sterk alternatief geboden tegen de centraal regerende bestuursorganen voor het goed kunnen besturen van grensoverschrijdende afhankelijke gebieden (Uijen, 1999, p. 87). Als gevolg hiervan kregen verschillende Euregio's langs de Nederlandse grens in de periode tot 1993 een privaatrechtelijke juridische status. Inmiddels telt de Duits-Nederlandse grens vier grensoverschrijdende regio's: Eems-Dollard Regio, EUREGIO, Euregio Rijn-Waal en euregio rijn-maas-noord. Samen tellen deze vier Euregio's meer dan twaalf miljoen

inwoners (INTERREG, 2007, p. 11). Bovendien is er nog een vijfde Euregio die bestaat uit Duits, Nederlands en Belgisch grondgebied: de Euregio Maas-Rijn.

Daarnaast werd rond 1985 door de Europese Unie besloten dat grensregio's gebruik zouden kunnen gaan maken van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), een structuurfonds van de Europese Unie om verschillen tussen regio's te verkleinen. Ook konden grensregio's projecten gaan indienen (Uijen, 1999, p. 88-89). Met die rede werd in 1986 door de Europese Unie, voor een periode van drie jaar, een pilot-project opgestart op basis van artikel 10 van het EFRO (Uijen, 1999, p. 89). Dit project zorgde voor de eerste officiële Europese subsidieregeling ten behoeve van grensoverschrijdende regionale ontwikkeling.

Iedere grensregio had recht op enkele tonnen over een periode van drie jaar en een subsidie zou maximaal 50 procent van de kosten van een project dekken. De overige kosten moesten gefinancierd worden door de projectdrager en de regionale en landelijke overheden (Uijen, 1999, p. 89). Voor de toekenning van de subsidies werden er Stuurgroepen opgericht, die vaak als werkgroep bij Euregio's werden ondergebracht. Eind jaren tachtig kreeg het Nederlands-Duitse grensgebied dus voor het eerst te maken met doorgevoerde taken door de Europese Commissie op het gebied van CBC. De Euregio's kregen dus veel taken en verantwoordelijkheden toebedeeld gedurende deze drie jaar dat het pilot-project in werking was (Uijen, 1999, p. 89). Deze organisatiestructuur zou na de invoering van het INTERREG-programma weer veranderen.

Als vervolg op het pilot-project, werd door de Europese Commissie in 1989 het gemeenschapsinitiatief INTERREG in het leven geroepen. Dit subsidie-



Afbeelding 1: INTERREG binnen Europa (Uit: Europese Commissie, 2011, p. 11)

programma kan onderverdeeld worden in drie programma's: INTERREG A voor grensoverschrijdende samenwerking; INTERREG B voor transnationale samenwerking; en INTERREG

C voor interregionale samenwerking binnen Europa (INTERREG, 2007; Ministerie van VROM, 2007; Wouters, 1999). Indien in het verloop van dit onderzoek over INTERREG wordt gesproken, zal worden uitgegaan van het *INTERREG A* programma dat gericht is op grensoverschrijdende samenwerking. Mede door de invoering van dit subsidieprogramma zijn de handelsbarrières tussen de lidstaten van de Europese Unie steeds verder weggenomen. Op *afbeelding 1* op de vorige pagina zijn alle grensoverschrijdende INTERREG-gebieden voor de programma periode IV in het groen weergegeven.

De beschikbaarstelling van INTERREG-middelen bleek een boost te zijn voor grensoverschrijdende samenwerking. Bovendien dekte de Europese Commissie, evenals voor het pilot-project, maximaal 50 procent van de projectkosten van INTERREG-projecten (Uijen, 1999, p. 89). Vanuit Europa zouden projecten ook met een hoger percentage gesubsidieerd kunnen worden, echter zou het totaal aantal te subsidiëren projecten dan afnemen aangezien het te besteden budget van de Europese Commissie constant blijft gedurende een INTERREG-periode. Onderstaande *tabel 1* geeft duidelijk weer dat de Europese subsidies maximaal 50 procent van de projectkosten dekken. De tabel heeft betrekking op de huidige periode INTERREG IV, van 2007 tot 2013.

	Indicatieve uitsplitsing van de nationale bijdrage					Ter informatie		
	Commu- nautaire financiering (a)	Nationale bijdrage (b) (= (c) + (d))	Nationale Overheids- financiering (c)	Nationale particuliere financiering (d)	Totale financiering (e) = (a)+(b)	Mede-finan- cierings- percentage (f)= (a)/(e)	Bij- dragen van de EIB	Overige financiering
Prioriteit 1: Economie, technologie en innovatie (EFRO/totale kosten)	80.419.235	96.059.389	79.420.927	16.638.462	176.478.624	45,57%	0	0
Prioriteit 2: Duurzame regionale ontwikkeling (EFRO/totale kosten)	24.957.694	24.957.694	24.957.694	0	49.915.388	50,00%	0	0
Prioriteit 3: Integratie en maatschappij (EFRO/totale kosten)	24.957.694	24.957.694	23.959.386	998.308	49.915.388	50,00%	0	0
Prioriteit 4: Technische bijstand (EFRO/totale kosten)	8.319.230	9.317.538	9.317.538	0	17.636.768	47,17%	0	0
Totaal	138.653.853	155.292.315	137.655.545	17.636.770	293.946.168	47,17%	0	0

Tabel 1: Financiële indeling van het programma INTERREG IV in prioriteiten (Uit: *INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013*, 2007, p. 81)

De meeste Europese Euregio's werden opgericht in de jaren negentig, in de wetenschap gebruik te kunnen maken van INTERREG (Perkmann, 2007a, p. 261). Het grootste deel van de subsidies is bestemd voor grensoverschrijdende samenwerking tussen grensregio's. Met de middelen,

- INTERREG I 1990 - 1993
- INTERREG II 1994 - 1999
- INTERREG III 2000 - 2006
- INTERREG IV 2007 - 2013

- Ondanks enige scepsis ten aanzien van één verenigd Europa onder een deel van de Europese bevolking, is grensoverschrijdende samenwerking de laatste decennia enorm toegenomen (Reichenbach et al., 1999, p. 13). In het algemeen geldt wel dat de context van de landen waarbinnen een grensoverschrijdende samenwerking plaatsvindt van cruciaal belang is voor de kans van slagen. Perkmann (2007b, p. 876) beweert dan ook dat grensoverschrijdende regio's effectiever zullen zijn in landen waar lokale overheden traditioneel veel macht hebben, landen zoals Duitsland en Nederland. Ook Benz & Eberlein (1999, p. 329) geven het belang van de nationale institutionele context weer: "Processes of structuring multi-level governance depend to a considerable degree on the national institutional setting which may provide favourable conditions for processes of adaptation, but may also impede them".

Page 15

Kortom, door de opkomst van sub- en supranationale actoren en de invoering van INTERREG lijkt de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband te zijn veranderd.

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Het huidige beleid van de Europese Commissie is gericht op de eenwording van Europa. Grenzen moeten niet langer een belemmerende rol spelen, de grens moet beschouwd worden als een potentieel kansrijk gebied voor regionale ontwikkeling. Zeker in tijden waarin Nederlandse en Duitse decentrale overheden meer taken en verantwoordelijkheden toegewezen krijgen door de nationale overheid, hebben perifere grensgebieden de kans zich verder te ontwikkelen. Echter stelt decentralisatie hoge eisen aan de bestuurskracht van lagere overheden (Boogers et al., 2008, p. 9). De hiërarchie tussen decentrale overheden en het rijksbestuur neemt af, terwijl de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen toeneemt. Aangezien cultuur, taal en sociale leefwereld niet altijd stoppen aan de grens, lijken grensgebieden voldoende toekomst te hebben. Samenwerking tussen de Europese Commissie en regionale en lokale overheden moet uiteindelijk bijdragen aan de grensoverschrijdende samenwerking binnen Europa.

De invoering van het INTERREG-programma heeft veranderingen teweeg gebracht in de maatschappij. Het heeft geleid tot een stroomversnelling in grensoverschrijdende samenwerking aan onder meer de Duits-Nederlandse grens. Deze Europese subsidiegelden spelen een belangrijke factor binnen de ontwikkeling van CBC en hebben een grote bijdrage geleverd aan de huidige vorm van grensoverschrijdende samenwerking. Bovendien zal CBC blijven doorgroeien: het wordt ondersteund en aangestuurd door de Europese Commissie, er zijn vergesloede plannen voor een INTERREG V financieringsperiode en daarnaast vecht iedere regio voor haar bestaansrecht. Samenwerking aan de grens past dus binnen het huidige Europese beleid en leeft onder met name regionale beleidsvoerders.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Daarnaast is het belangrijk dat dit onderzoek een wetenschappelijk bijdrage levert. Daarom is het van belang te bepalen om een theorie- of praktijkgericht onderzoek uit te voeren. Deze thesis zal theoriegericht zijn. Het gaat daarbij om het helpen oplossen van een hiaat in de theorievorming binnen het vakgebied van de planologie (Verschuren & Doorewaard, 2007). Als een type van theoriegericht onderzoek, is een theorieontwikkellend onderzoek uitgevoerd. Gekozen is voor deze onderzoeksrichting omdat er nog weinig onderzoek is uitgevoerd naar het verschil in de

organisatiestructuur van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden voor en na de invoering van het INTERREG-programma. Wel is de invloed van het INTERREG-programma zorgvuldig onderzocht en zijn er meerdere studies gedaan naar de gevolgen van Europese subsidies, maar verschillen in organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband zijn nog maar weinig onder de aandacht gekomen.

Uiteindelijk zal deze thesis een bijdrage leveren aan de theorievorming binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking met als doel de verschillen in organisatiestructuur, als gevolg van de invoering van het INTERREG-programma, van twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden uiteen te zetten. Daarbij zal een theoretisch model over multi-level governance als theoretische grondslag dienen voor dit onderzoek. Binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking wordt namelijk samengewerkt door vele overheidsorganen afkomstig uit verschillende overheidslagen. Om in een later stadium de resultaten goed te kunnen interpreteren, is een duidelijke uiteenzetting van dit theoretisch model van belang.

1.3 Doel- en vraagstelling

1.3.1 Doelstelling

Na het in kaart brengen van de bredere context van het onderzoek, het projectkader, is het belangrijk om het onderzoek verder in te bedden en af te bakenen. Daarom is belangrijk dat een adequate doelstelling wordt opgesteld. Verschuren & Doorewaard (2007, p. 36) verstaan onder een adequate doelstelling “een nuttige, realistische en binnen de gestelde tijd haalbare, eenduidige en informatierijke doelstelling”.

Onderstaande doelstelling geeft weer wat ik met mijn onderzoek wil bereiken en hoe mijn onderzoek daaraan bijdraagt.

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een theoretisch model met betrekking tot in hoeverre er sprake is van een verschil in de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband aan de Duits-Nederlandse grens voor en na de invoering van het INTERREG-programma, door op basis van bestudering van een praktijkgeval inzicht te verkrijgen in het verschil in samenwerking, taakverdeling, verantwoordelijkheden en stakeholders die betrokken zijn bij een grensoverschrijdend samenwerkingsverband voor en na de invoering van het INTERREG-programma in 1989.

Ik wil dus een beter inzicht verwerven in de verschillen in de organisatiestructuur en samenwerking tussen actoren binnen grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de Duits-Nederlandse

grens die het gevolg zijn van de invoering van het INTERREG-programma. Belangrijk is om de begrippen organisatiestructuur en grensoverschrijdend samenwerkingsverband nader te definiëren.

Onder het begrip organisatie vallen alle procesaspecten en actoren die raakvlak hebben met grensoverschrijdende samenwerking en het realiseren van een samenwerkingsproject. De volgende aspecten, deels gebaseerd op de literatuur van Mintzberg (2006), hebben betrekking op het begrip organisatiestructuur:

- functies binnen de organisatie (alle voorkomende functies);
- personele bezetting van functies;
- vorm van de organisatie (sectoren/afdelingen/teams);
- taakverdeling;
- de invloed van derden op de organisatie.

Op basis van deze aspecten zal een totaalbeeld worden geschetst van de organisatiestructuur van twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan Duits-Nederlandse grens. In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan de organisatiestructuur van het Grenspark MSN en de erm, zowel voor als na de invoering van INTERREG. Duidelijk zal worden dat binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking veel actoren betrokken zijn. Beleid zal dus bepaald en uitgevoerd worden door meerdere overheidslagen. Er is sprake van multi-level governance. Onder meer de functies, taken en onderlinge afhankelijkheid van alle betrokken actoren zullen nader toegelicht worden.

Het begrip grensoverschrijdend samenwerkingsverband is afgeleid uit de definities van het begrip cross-border region (CBR), geformuleerd door Perkmann & Sum (2002) en de definitie uit het Programma Communautaire Initiatief (PCI INTERREG IIIA, 2007): een vrijwillige overeenkomst van samenwerking tussen gemeentelijke en regionale publiekrechtelijke lichamen binnen een grensoverschrijdend territoriaal gebied dat bestaat uit aangrenzende subnationale gebieden uit twee of meer landen, dat bovendien fungeert als een administratieve actor. Ondanks de focus op subnationale overheden, zal later duidelijk worden dat ook nationale en supranationale overheden een belangrijke rol van betekenis spelen binnen grensoverschrijdende samenwerking. Ondanks de variëteit van de begripsdefinitie, staat de kern van het begrip vast: een vrijwillige samenwerking tussen aangrenzende subnationale gebieden.

Gezien de beperkte tijd voor het uitvoeren van de bachelorthesis, zal ik mij focussen op twee praktijkgevallen. Door twee casussen te analyseren probeer ik mijn onderzoek voldoende draagvlak

mee te geven. Daarentegen zal de mogelijkheid tot generalisatie beperkt blijven. De resultaten zullen dus specifiek geldig zijn voor de gekozen grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Dit levert immers ook een bijdrage aan de theorievorming. De resultaten zullen uiteindelijk een beeld geven van wat de invloed kan zijn vanuit Europa, door het beschikbaar stellen van subsidiegelden, op de organisatiestructuur binnen een grensregio. Uit de behandelde literatuur is namelijk gebleken dat de invoering van het INTERREG-programma de samenwerking tussen en de taken en verantwoordelijkheden van actoren binnen grensoverschrijdende regio's behoorlijk heeft doen veranderen (Bache, 1998; Miosga, 1999; Uijen, 1999; Wouters, 1999).

1.3.2 Vraagstelling

In de vraagstelling van het onderzoek staat geformuleerd welke kennis nodig of nuttig is om de doelstelling te realiseren. De doelstelling en vraagstelling vormen samen de probleemstelling van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 95).

In dit onderzoek zal met name beschrijvende en verklarende kennis aan bod komen. Zo zal onder meer de verandering van de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband aan Duits-Nederlandse grens nauwkeurig worden vastgelegd. Daarnaast zal geprobeerd achterhaald te worden in hoeverre de invoering van het INTERREG-programma debet heeft aan deze verandering. De centrale vraag luidt dan ook:

In hoeverre is er een verschil in de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband aan Duits-Nederlandse grens voor en na de invoering van INTERREG?

Om een antwoord op de centrale vraag te kunnen formuleren, zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

- Wat zijn de gevolgen van INTERREG voor grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens?
- Hoe zag de organisatiestructuur van het onderzochte grensoverschrijdende samenwerkingsverband eruit vóór de invoering van het INTERREG-programma?
- Hoe ziet de organisatiestructuur momenteel van het onderzochte grensoverschrijdende samenwerkingsverband eruit, na de invoering van het INTERREG-programma?
- Welke rol speelt de erm voor een grensoverschrijdend samenwerkingsverband om grensoverschrijdende projecten te kunnen realiseren?

- Is de organisatiestructuur van de erm onderhevig geweest aan verandering ten gevolge van de invoering van het INTERREG-programma?
- Welke overige factoren zijn van invloed geweest op veranderingen van de organisatiestructuur van de onderzochte grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden?

1.4 Methodologie

1.4.1 Onderzoeksstrategie

Gekozen is om een diepgaand onderzoek uit te voeren, wat aanstuurt op een kleinschalige aanpak die mij in staat stelt tot diepgang, detaillering, complexiteit en een sterke onderbouwing met weinig onzekerheid. Deze keuze is te rechtvaardigen doordat er nog weinig onderzoek is gedaan naar de invloed van INTERREG op de organisatiestructuur van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten. Echter door te kiezen voor een diepgaand onderzoek zal ik tot minder generaliseerbare kennis komen. Daarnaast heb ik gekozen voor een kwalificerende benadering van mijn onderzoek. Door het toepassen van een kwalitatieve benadering probeer ik een zo compleet mogelijk beeld te geven van de veronderstelde invloed van het INTERREG-programma op de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband.

Op basis van de bovengenoemde gemaakte keuzes, en wat bovendien uit de doelstelling naar voren komt, heb ik gekozen om een casestudy uit te voeren. De casussen Grenspark Maas-Swalm-Nette en euregio rijm-maas-noord zullen centraal staan binnen mijn onderzoek. Het Grenspark MSN is gelegen binnen de grenzen van de erm. Mede hierdoor is het interessant de erm nader te bestuderen. Daarnaast is het interessant om dit grensoverschrijdend samenwerkingsverband te onderzoeken omdat Euregio's een belangrijke rol spelen in het procesverloop van INTERREG-projecten. De keuze is gevallen op het Grenspark MSN, een internationaal natuurgebied, omdat een natuurgebied enerzijds duidelijk de grens passeert. Grensoverschrijding kan nauwelijks duidelijker worden weergegeven. Anderzijds wordt in elk land anders aangekeken tegen natuurbescherming. Een uitdaging dus om grensoverschrijdende samenwerking te realiseren.

Een casestudy staat bekend om zijn kwalitatieve en diepgaande benadering. Om de doelstelling te kunnen bereiken en een antwoord te kunnen geven op de vraagstelling, zal ik het 'veld' ingaan om waarnemingen te verrichten en materiaal te verzamelen en te genereren. Er zal sprake zijn van een empirische vorm van onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 164). Bovendien is er sprake van een holistische werkwijze: een kwalitatieve en niet voorgestructureerde wijze van dataverzameling. Hierbij kan gedacht worden aan het vrije interview, observatie en de interpretatie van teksten.

1.4.2 Dataverzameling

Naast het bepalen van de onderzoeksstrategie is het belangrijk om te bepalen welk materiaal nodig is voor het onderzoek en hoe dit materiaal bemachtigd kan worden. In de beginfase van het onderzoek, staat het verzamelen van literatuur centraal. Daarnaast heb ik gedurende deze fase van het onderzoek informatie verzameld en kennis vergaard middels documenten en de media. Deze bronnen heb ik gehanteerd om het onderzoeksobject verder te kunnen definiëren en te operationaliseren. Het onderzoeksobject van mijn onderzoek is *de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband*.

Om een nauwkeurig beeld te krijgen van het onderzoeksobject en het theoretisch model dat betrekking heeft op het onderzoeksobject, namelijk multi-level governance, heb ik zoveel mogelijke bronnen verzameld. Op deze manier tracht ik een beeld te krijgen van onder meer: het fenomeen INTERREG; de organisatiestructuur van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden voor en na de invoering van INTERREG; de casus Grenspark Maas-Swalm-Nette; de rol en de organisatiestructuur van de erm en de rol van het theoretisch model binnen het onderzoek. Het is belangrijk dat bij het verzamelen van het onderzoeksmateriaal een goede samenstelling van bronnen ontstaat. Daarbij is gelet op diversiteit, jaar van publicatie en mate van algemeenheid.

Daarnaast is gedurende het onderzoek middels individuele face-to-face interviews kennis vergaard. Op deze manier is geprobeerd door middel van triangulatie zoveel mogelijk betrouwbare kennis te verkrijgen. Ik heb onder meer een respondent geïnterviewd die een functie heeft binnen het grensoverschrijdend samenwerkingsverband Grenspark MSN. Deze respondent heeft mij geholpen bij de kennisvorming over de organisatiestructuur van de grensoverschrijdend samenwerkingsverbanden Grenspark MSN en erm, zowel voor als na de invoering van INTERREG. Daarnaast is middels de beantwoording van een digitale vragenlijst informatie verkregen over de organisatiestructuur van de erm. Uiteindelijk moeten de gekozen onderzoeksstrategie en de gehanteerde dataverzameling bijdragen aan het verkrijgen van gedegen onderzoeksresultaten.

1.5 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit vijf hoofdstukken. Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch model over multi-level governance uiteengezet, en daarnaast zal de Duits-Nederlandse Overeenkomst nader worden toegelicht. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de institutionele context van grensoverschrijdende samenwerking worden gepresenteerd. De belangrijkste betrokken actoren die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking zullen aan de orde komen in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de analyse van de casus

Grenspark MSN gepresenteerd. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de resultaten van de casus euregio rijen-maas-noord gepresenteerd. In deze twee hoofdstukken van de thesis zullen de onderzoeksresultaten gepresenteerd worden en zal er tevens worden teruggekoppeld naar het theoretisch gedeelte van de thesis. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de conclusies en zal er gereflecteerd worden op het verloop van dit onderzoek.

2. Theoretisch kader

De ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens, opgekomen vanaf het eind van de jaren vijftig, heeft voor veranderingen gezorgd binnen het beleidsveld van de ruimtelijke planning. Zowel aan Duitse als Nederlandse zijde van de staatsgrens hebben verschillende institutionele veranderingen plaatsgevonden op het gebied van ruimtelijk beleid. Waar in beide landen de laatste decennia een proces van decentralisatie plaatsvond, overigens niet in dezelfde hoedanigheid, heeft het beleidsveld tevens te maken gekregen met de opkomst van subnationale en supranationale actoren. Zowel op horizontaal als verticaal bestuursniveau hebben overheidsorganen te maken gekregen met nieuwe invloeden en belangen. Kortom, meerdere bestuurslagen zijn tegenwoordig betrokken bij het proces van het voeren van ruimtelijk beleid.

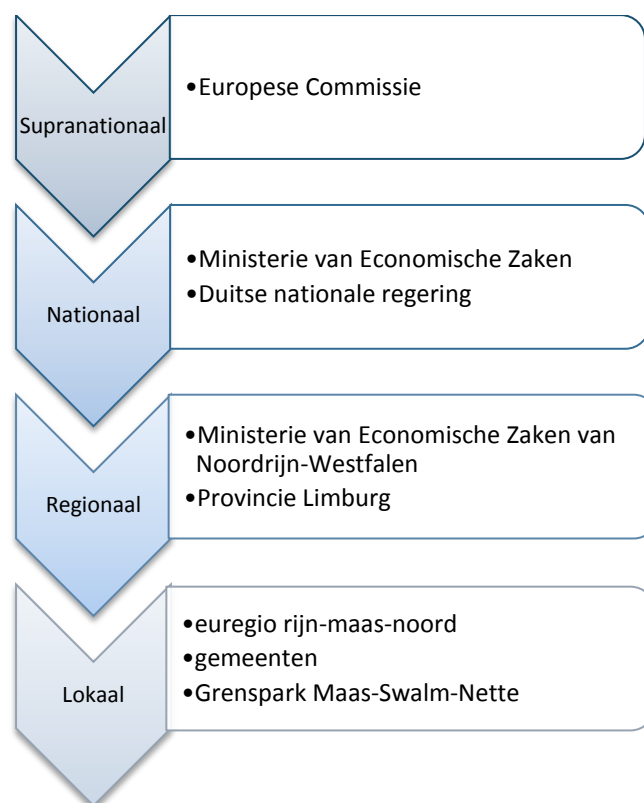
Aangezien zowel het Grenspark MSN en de ermn verkeren in een beleidsveld waarin men te maken krijgt met meerdere overheidsorganen afkomstig uit verschillende overheidslagen, zal in dit hoofdstuk het theoretisch model over multi-level governance gepresenteerd worden. Bovendien zal dit model bijdragen om het verschil in organisatiestructuur binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens voor en na de invoering van INTERREG beter te kunnen interpreteren. Immers, volgens onder meer Perkmann (1999, p. 665) lijkt grensoverschrijdende samenwerking nauw verbonden te zijn met multi-level governance.

2.1 Multi-level governance

Sinds de jaren tachtig is de invloed van de Europese Unie sterk toegenomen. Op Europees niveau is het beleidsveld van de EU enorm verbreed en verdiept (Hooghe & Marks, 2001, p. 1). Tegelijkertijd lijkt de autonomie en autoriteit van de staat te zijn afgenomen en lijkt de Europese integratie alsmaar toe te nemen. Volgens Hooghe & Marks (2001, p. 2) kan de Europese integratie dan ook gezien worden als een proces van staatsinrichting waarbij autoriteit en beleidsvorming gedeeld worden door meerdere overheidsorganen, oftewel *multiple levels of government* - subnationaal, nationaal en supranationaal. Bijna twintig jaar geleden werd het concept multi-level governance, dikwijls afgekort als MLG, geïntroduceerd door Gary Marks (1992) om de dynamiek van besluitvorming binnen de Europese Unie te begrijpen. Volgens Bache (1998, p. 23) is de implementatie van het Europese regionaal beleid het beste voorbeeld van het MLG model.

Om het theoretisch model, en later ook de verkregen resultaten beter te kunnen interpreteren, zal

eerst een korte toelichting volgen over de *multiple levels of government*. In deze thesis zal blijken dat beleid vaak tot stand komt tussen de verschillende bestuursniveaus. Er wordt hier een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende bestuurslagen: een supranationaal, een nationaal, een regionaal en een lokaal bestuursniveau (Hajer et al., 2004, p. 17). Een korte toelichting volgt over alle vier de bestuurslagen met enige relatie tot het verdere verloop van het onderzoek. Tot het supranationale bestuursniveau behoort onder meer de Europese Commissie. Tot het nationale bestuursniveau kunnen onder andere het Ministerie van Economische Zaken en de nationale regering in Berlijn gerekend worden. Het Ministerie van Economische Zaken van Noordrijn-Westfalen en de provincie Limburg kunnen onder meer tot het regionale bestuursniveau gerekend worden. Tot slot behoren onder meer Euregio's en gemeenten tot het lokale bestuursniveau. Op onderstaande *afbeelding 2* zijn de besproken bestuursniveaus weergegeven met daarnaast enkele voorbeelden die relevant zijn binnen dit onderzoek. De afbeelding vertoont sterke hiërarchische verhoudingen. Echter zijn de verhoudingen in de realiteit niet altijd gekoppeld aan de getoonde hiërarchie en wordt er door verschillende bestuurslagen samengewerkt op horizontaal niveau.



Afbeelding 2: Multiple levels of governance

Veelal wordt verondersteld dat het model van MLG inhoudt dat nationale overheden niet langer belangrijk zijn. Deze aanname wordt echter door Marks (1992) weerlegd. Hij beweert dat er slechts

minder macht aan dit overheidsorgaan wordt toegekend. Echter blijft de nationale staat wel het belangrijkste stukje binnen de Europese puzzel (Marks et al., 1996, p. 346). Een andere eigenschap van het MLG-model is dat bevoegdheden met betrekking tot het besluitvormingsproces verdeeld zijn over actoren van verschillende bestuurslagen. Bovendien betekent deze vorm van collectieve besluitvorming door meerdere staten een significant verlies van controle voor nationale overheden. Verder vallen volgens het MLG-model subnationale actoren niet onder de nationale overheid, maar opereren zij zowel binnen de nationale als supranationale beleidsarena, met name om grensoverschrijdende samenwerkingen te realiseren. De machtspositie van de regio lijkt dus aanzienlijk te zijn binnen het MLG-model (Marks et al., 1996, p. 346).

Bekeken vanuit het MLG model lijkt een grensoverschrijdende samenwerking een grote kans van slagen te hebben. Lokale en regionale overheden ervaren veel vrijheid en hebben de mogelijkheid om samen te werken met actoren over de grens. Echter is het concept van een administratief grensoverschrijdend orgaan als vertegenwoordiging van een grensoverschrijdend gebied volgens Perkmann (2003, p. 154-155) lastig te implementeren. In een volgende paragraaf zal worden ingegaan op de verschillende institutionele vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Toch hebben vele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden een publiekrechtelijke status gekregen naar aanleiding van het in 1980 gesloten kaderovereenkomst van Madrid. Zo wordt ook de inmenging van Euregio's in het verticale netwerk van overheidsorganen gezien als een onderdeel van het Europese regionale beleid waardoor er gesproken kan worden van een proces van multi-level governance (Hooghe, 1996; Benz & Eberlein, 1999). Echter, volgens Bache (1998, p. 155) lijken vele nationale overheden het proces van multi-level governance te beperken door veel toezicht te houden op regionaal beleid en door verbindingsstuk te blijven fungeren tussen sub- en supranationaal level.

De toenemende bevoegdheden voor subnationale overheden de laatste decennia heeft gezorgd voor talrijke grensoverschrijdende netwerken. De opkomst van grensoverschrijdende netwerken heeft het begrip regionalisme doen veranderen. Voorheen gezien als een binnenlands fenomeen, tegenwoordig ervaren als grensoverschrijdend. Er zijn verschillende soorten grensoverschrijdende samenwerking. Eén van deze soorten zijn de subnationale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen dynamische regio's die graag informatie en kennis uitwisselen. Het gaat vaak om succesvolle grensregio's die op economisch en cultureel gebied van elkaar willen leren en bovendien gezamenlijk onderzoek doen en kennis uitwisselen (Hooghe & Marks, 2001, p. 89).

Voorbeelden van dit soort type samenwerkingsverbanden zijn de Euregio's. Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden worden vaak geïnitieerd door lokale en regionale overheden en particuliere organisaties.

De opkomst van subnationale en supranationale actoren de laatste decennia hangt nauw met elkaar samen. Veel grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn namelijk ontstaan door de stimulerende werking van Europese Structuurfondsen, beschikbaar gesteld door de Europese Commissie. Zoals Soeters (1999, p. 45) deze ontwikkeling ooit omschreef: "Geld brengt alles in beweging, zelfs grensoverschrijdende samenwerking". Met name in de jaren negentig zijn de meeste Euregio's opgericht naar aanleiding van de INTERREG-gelden (Perkmann, 2007b, p. 861). Bovendien moet het belang van de huidige munteenheid niet onderschat worden. Dit heeft de mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijkt.

Ook Benz & Eberlein (1999, p. 331) erkennen de samenhang tussen het proces van Europeanisatie en regionalisatie. Het proces van regionalisatie lijkt vanuit twee kanten gestimuleerd te worden. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van het Europese regionaal beleid en de ontwikkeling van patronen van multi-level governance. Aan de ene kant is men op regionaal niveau op zoek naar meer autonomie en participatie binnen de Europese beleidsvoering. Aan de andere kant zoekt de Europese Commissie op lager niveau voor partners en steun ten behoeve van het territoriaal beleid. Gevolg is dat regionale actoren geïntegreerd moeten worden in het proces van beleidsontwikkeling en dat er een multi-level structuur van actoren ontstaat. De aanwezigheid van een hoog aantal betrokken actoren kan leiden tot complexiteit en maakt het lastiger om beleid te coördineren. Echter wijzen empirische studies naar multi-level governance erop dat de structuur naar tevredenheid werkt (Benz & Eberlein, 1999, p. 332).

2.2 De Duits-Nederlandse Overeenkomst

Ook de Nederlands-Duitse Overeenkomst, die werd gesloten in 1991, heeft bijgedragen aan de mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking. Gezien de focus van dit onderzoek op het Duits-Nederlandse grensgebied, wordt deze Overeenkomst kort toegelicht. Dit is een overeenkomst gesloten door het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, de deelstaat Nedersaksen en de deelstaat Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Raad voor het binnenlands bestuur, 1993, p. 10). Decentrale overheden aan de Duits-Nederlandse grens kregen hierdoor betere mogelijkheden om op

vrijwillige basis met elkaar samen te werken. Bovendien kon het als een aanvulling gezien worden op het interne samenwerkingsrecht tussen decentrale overheden in Nederland en Duitsland (Seerden, 1993, p. 201). Seerden (1993) beschrijft een drietal vormen hoe overheden grensoverschrijdend met elkaar kunnen samenwerken. Deze vormen worden hier kort toegelicht omdat de beide onderzochte casussen tot één van de drie samenwerkingsvormen gerekend kunnen worden.

De eerste samenwerkingsvorm is het openbaar lichaam, in het Duits aangeduid als Zweckverband. Deze privaatrechtelijke vorm van samenwerking kent de mogelijkheid dat rechten en plichten voor de deelnemende overheden ontstaan maar niet voor derden. Zo kan het openbaar lichaam deelnemende overheden verplichten om maatregelen te nemen. Het openbaar lichaam is wel afhankelijk in hoeverre overheden vooraf bereid zijn bepaalde bevoegdheden aan hun te delegeren. Verder kunnen er geen verplichtingen opgelegd worden aan burgers. Maar deelnemende overheden zijn bij de besluitvorming gebonden aan door het openbaar lichaam genomen besluiten, wat indirect van invloed is op derden. Een voorbeeld van een openbaar lichaam dat op basis van de Duits-Nederlandse Overeenkomst werd opgericht, is de Euregio Rijn-Waal. Later zal blijken dat het Grenspark MSN vanaf 2002 en de ermN vanaf 2003 ook openbare lichamen zijn.

Een tweede vorm van samenwerking is het gemeenschappelijk orgaan. Dit orgaan kan in zijn geheel geen bindende beslissingen nemen. De samenwerkingsvorm heeft dan ook geen privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Bovendien kan het gemeenschappelijk orgaan daarom niet aansprakelijk gesteld worden voor beslissingen. Deze vorm van samenwerking kan met name gezien worden als een overlegforum met adviserende bevoegdheden.

De derde categorie van grensoverschrijdende samenwerking kan worden aangeduid als publiekrechtelijke overeenkomsten. De rechtsgevolgen van deze samenwerking sluiten aan bij die van het openbaar lichaam. Dit betekent dat schriftelijke overeenkomsten rechtstreeks rechten en plichten met zich mee kunnen brengen voor deelnemende overheden, maar niet voor derden. Binnen deze samenwerkingsvorm staat de overdracht van bevoegdheden via mandaat centraal. Het gaat dus om een uitoefening in mandaat van publiekrechtelijke bevoegdheden door een buitenlandse overheid. Het gaat hier veelal om overeenkomsten omtrent het gebruik maken van elkaars voorzieningen zoals de brandweer, politie en ambulances.

Naast de Duits-Nederlandse Overeenkomst bestaan er tussen Duitsland en Nederland regels, waarin

grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van vooral overleg- en afstemmingsverplichtingen een rol van betekenis speelt (Seerden, 1993, p. 223). In het kader van de te onderzoeken casus, wordt hier kort de overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de deelstaat Noordrijn-Westfalen betreffende samenwerking bij de stichting en inrichting van het Grenspark MSN aangehaald (Seerden, 1993, p. 228). Het doel van deze overeenkomst is de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied op elkaars behoeften af te stemmen. Deze overeenkomst kende tot 2002 een adviescommissie die onder andere gehoord moest worden indien de overheidspartijen wijzigingen aanbrachten in de bestemming of bescherming van het binnen het grenspark gelegen grondgebied (Grenspark Maas-Swalm-Nette, n.d.). Na 2002 zou het Grenspark MSN als openbaar lichaam fungeren.

De aanpassing van bovengenoemde overeenkomst tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland is noodzakelijk, omdat de oorspronkelijke overeenkomst uit 1976 de mogelijkheid voor een samenwerking in de vorm van een grensoverschrijdend openbaar lichaam niet voorzag. Eerst met de in 1991 in Isselburg-Anholt gesloten “Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten” werd de grensoverschrijdende samenwerking langs de Nederlands-Duitse grens in de vorm van een openbaar lichaam mogelijk.

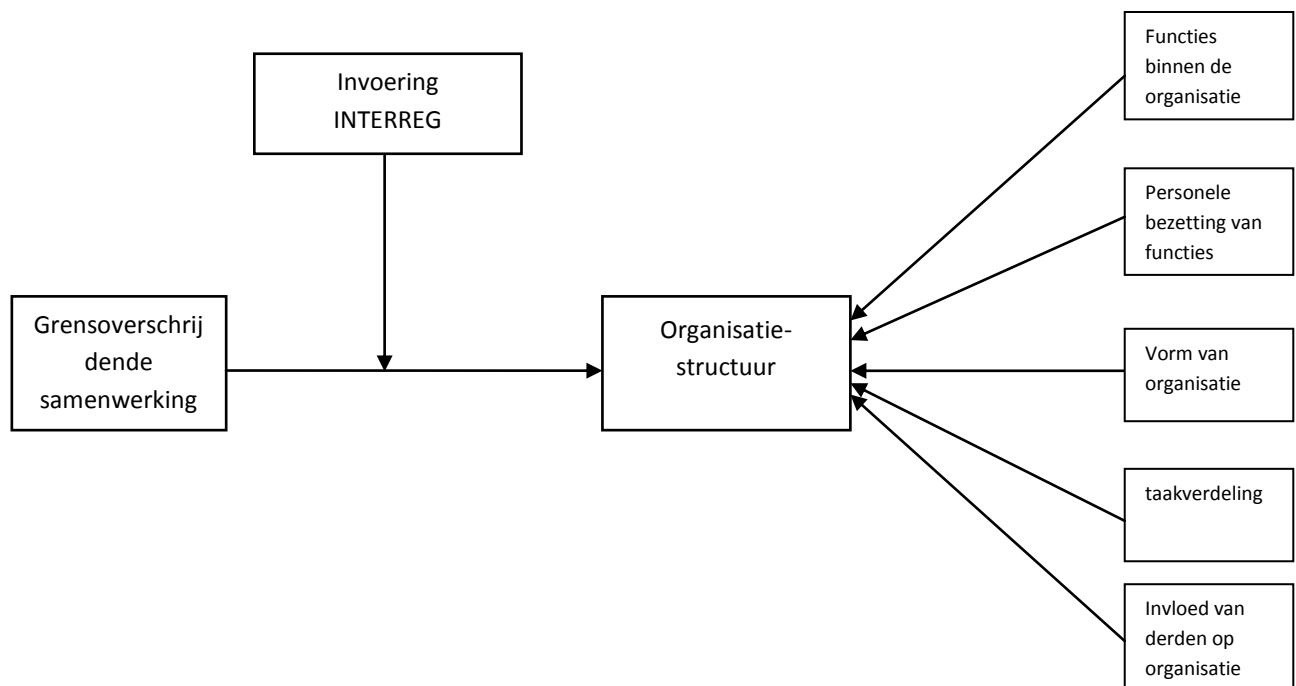
Ten behoeve van de aanpassing van voornoemde overeenkomst uit 1976 heeft de deelstaat Noordrijn-Westfalen reeds in december 2002 een voorstel tot wijziging aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gezonden. Het Duits-Nederlands overleg over de noodzakelijke en inhoudelijke aanpassing van de overeenkomst kon definitief worden afgesloten. Thans is de procedure voor de formele schriftelijke aanpassing van de overeenkomst in beide landen in gang gezet (Openbaar lichaam Duits-Nederlands Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 4).

Tot dusverre is beschreven hoe de laatste decennia de machtsverhoudingen enigszins zijn veranderd binnen Europa tussen subnationale, nationale en supranationale overheden. In diezelfde periode heeft de opkomst van grensoverschrijdende samenwerking plaatsgevonden, onder meer aan de Duits-Nederlandse grens. Daarnaast is beschreven welke grensoverschrijdende samenwerkingsvormen er bestaan waarbij overheden betrokken zijn. Het theoretisch model over multi-level governance en de Duits-Nederlandse Overeenkomst zullen behulpzaam zijn bij de beantwoor-

ding van de vraagstelling en zullen tevens als houvast dienen voor het kunnen begrijpen en interpreteren van de onderzoeksresultaten. Deze theoretische modellen geven een algemeen beeld van de totstandkoming en opkomst van onder andere grensregio's binnen een Europa dat zelf ook steeds meer macht krijgt.

2.3 Conceptueel model

In het conceptueel model is te zien wat de belangrijkste begrippen en variabelen zijn binnen het onderzoek, en in welke relatie ze tot elkaar staan. Eerder zijn de begrippen reeds geoperationaliseerd.



Afbeelding 3: Conceptueel model

Binnen deze bachelorthesis staat de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband centraal. De organisatiestructuur is afhankelijk van de grensoverschrijdende samenwerking. Daarbij komt nog de invloed van de invoering van het INTERREG-programma in 1989. Dit Communautair Initiatief van de Europese Unie is van invloed geweest op de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband.

De opkomst van sub- en supranationale actoren binnen het beleidsveld van de ruimtelijke ordening

heeft vele ontwikkelingen in gang gezet op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. Op zoek naar een optimale vorm van samenwerking over de grens, is de Europese Commissie de samenwerking gaan subsidiëren. Vele institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden als gevolg van de INTERREG-gelden. Het volgende hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van betrokken actoren zowel vóór als na de invoering van het INTERREG-programma. Uiteindelijk zal het volgende hoofdstuk moeten bijdragen aan de interpretatie en uitwerking van de resultaten.

3. Institutionele context

De invoering van het INTERREG-programma in 1989, de Europese subsidieregeling waarbinnen partijen uit meerdere landen samen kunnen werken in projecten op het terrein van de ruimtelijke en regionale ontwikkeling, heeft ertoe geleid dat nieuwe actoren werden geïntroduceerd binnen het beleidsveld van CBC en dat regio's een stabiele geïnstitutionaliseerde omgeving vormen (Ministerie van VROM, 2007, p. 2). Een systeem van multi-level governance heeft zich langzaam ontwikkeld. Om onder meer te kunnen garanderen dat de Europese subsidies rechtmatig besteed worden, vindt er tegenwoordig een nauwkeurig toezicht plaats op deze geldstromen. Een subsidieaanvraag moet goed doordachte argumenten bevatten waarom deze gelden bijdragen aan een kwaliteitsimpuls binnen de grensoverschrijdende samenwerking, en bovendien moet de besteding van de subsidiegelden nauwkeurig nageleefd en streng gecontroleerd worden.

Echter voor de invoering van INTERREG, gedurende het pilot-project, vonden deze geldstromen niet in deze hoedanigheid en met deze frequentie plaats. Bovendien richtte het Europese beleid zich minder op CBC aan de Duits-Nederlandse grens. Een wereld van verschil dus. Om in een later hoofdstuk de betekenis en positie van actoren te kunnen begrijpen, worden in dit hoofdstuk de belangrijkste actoren uiteengezet die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking.

3.1 Actoren voor INTERREG

Grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens is opgekomen gedurende de decennia na de Tweede Wereldoorlog. Er was sprake van toevallige en incidentele contacten zonder enig juridisch kader. Daarnaast had men te maken met verschillende juridische systemen aan beide zijden van de landsgrens en bovendien lag CBC tussen Duitsland en Nederland erg gevoelig onder de burgers ten gevolge van de op dat moment recent beëindigde oorlog. De grens werd vaak beschouwd als een scherpe scheidslijn tussen de verschillende nationale systemen van onder meer bestuur, politiek, recht en cultuur. Echter hielden die grenzen geen rekening met natuurlijke regionale samenhangen (Corvers, 2000, p. 21).

De samenwerking was de eerste jaren met name gericht op kleine grensproblematiek en het stimuleren van uitwisselingen (Deekens & Van Der Gugten, 2000, p. 8). Om de samenwerking toch wat meer kracht en macht mee te geven, werd bijvoorbeeld in het Eems-Dollard gebied een stichting aan beide zijdes van de grens opgericht met een bestuur dat in beide gevallen uit dezelfde personen bestond. Zo kon er toch gehandeld worden als één organisatie. De samenwerking toentertijd aan de

Duits-Nederlandse grens werd met name geïnitieerd door de Kamers van Koophandel, Industrie- en Handelskammer, burgemeesters en lokale en regionale besturen. Samenwerking ontstond in die tijd dus met name op toevallige basis door een gemeenschappelijke problematiek aan zowel de Duitse als Nederlandse zijde van de landsgrens (Deekens & Van Der Gugten, 2000, p. 8).

Veruit de belangrijkste ontwikkeling op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking was de opkomst van de zogeheten *Euregio's*. Euregio's kunnen worden omschreven als "duurzame grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden van gemeentelijke en regionale publiekrechtelijke lichamen en verenigingen; zij fungeren als grensoverschrijdende 'draaischijven' voor burgers, gemeenten, verenigingen, economische en sociale partners of cultuurdragers binnen en buiten de regio" (INTERREG, 2007, p.7). Vanaf de jaren zestig ontstonden aan de Belgisch-Duits-Nederlandse grens op vrijwillige basis menig samenwerkingsverbanden tussen regionale en lokale overheden in de vorm van Euregio's. De EUREGIO, opgericht in 1958 aan de Duits-Nederlandse grens, was de eerste officiële grensoverschrijdende regio (Perkmann, 2003, p. 154). Aan de Duits-Nederlandse grens volgden vervolgens in 1973 de Euregio Rijn-Waal; in 1977 de Eems-Dollard Regio; en in 1978 de euregio rijn-maas-noord (Perkmann, 2003, p. 161). *Afbeelding 4* geeft alle Euroregio's weer aan de Nederlandse grens.

Sinds de totstandkoming van de kaderovereenkomst van Madrid in 1980, kregen verschillende Euregio's een privaatrechtelijke status. Door de erkenning van grensoverschrijdende samenwerking als bestuurlijke samenwerkingsvorm, konden alle vormen van toegestane geformaliseerde samenwerking langs een grens tussen twee landen juridisch geregeld worden (Uijen, 1999, p. 87). Grensoverschrijdende samenwerkingsver-



Afbeelding 4: Euregio's aan de Nederlandse grens
(Uit: euregio rijn-maas-noord, 2010)

banden werden de mogelijkheid geboden om een privaatrechtelijke rechtspersoon in het leven te roepen zoals een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Euregio's gingen sindsdien meer en meer de organisatiestructuur van een overheidsorganisatie overnemen ondanks de afwezigheid van een publiekrechtelijke basis.

Samengevat blijkt dat grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens vaak op een toevallige en vrijblijvende wijze tot stand is gekomen. Incidenteel werd er samengewerkt door verschillende actoren aan beide zijden van de landsgrens. De opkomst van de Euregio's heeft de samenwerking vervolgens meer daadkracht gegeven, ondanks de strakke hand van nationale overheden. Uiteindelijk heeft de kaderovereenkomst van Madrid ertoe geleid dat verschillende Euregio's een privaatrechtelijke juridische status hebben gekregen en daardoor een rechtspersoon in het leven konden roepen. Voor de invoering van INTERREG bleken de Euregio's de belangrijkste actor te zijn binnen de grensoverschrijdende samenwerking. De samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens vond voor de invoering van INTERREG met name op lokaal bestuursniveau plaats. Wel raakten steeds meer actoren verzeild in de samenwerking.

3.2 Actoren na INTERREG

Zoals al eerder vermeld, heeft de invoering van het INTERREG-programma tot vele veranderingen geleid binnen het beleidsveld van CBC. Wie denkt dat de Europese subsidies rechtstreeks worden uitgekeerd aan de projectaanvrager en dat daarmee de kous af is, heeft het mis. Nieuwe spelers hebben de markt betreden, en reeds participerende spelers hebben een ander takenpakket toegewezen gekregen. Maar door wie eigenlijk? De Europese Commissie, initiatiefnemer van INTERREG, heeft geprobeerd een goed georganiseerd beleidsveld te creëren ter bevordering van de verdeling van de subsidiegelden. Een eerlijke en doelgerichte verdeling is namelijk een vereiste om enigszins de Europese cohesie te kunnen realiseren. In deze paragraaf worden de belangrijkste actoren toegelicht, eveneens als de functies, taken en verantwoordelijkheden van deze actoren. Al deze actoren zijn betrokken binnen het proces van CBC aan de Duits-Nederlandse grens.

Om het veld der actoren die betrokken zijn bij CBC enigszins overzichtelijk te houden, zullen de actoren één voor één worden toegelicht aan de hand van het procesverloop van een INTERREG-projectaanvraag. Op deze manier komen alle actoren binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking op een overzichtelijke wijze aan bod. Uiteindelijk zal deze paragraaf als een houvast dienen voor de latere analyse van het grensoverschrijdende samenwerkingsverband Grenspark MSN.

3.2.1 Europese Commissie

In het cohesiebeleid van de Europese Unie staat het naar elkaar groeien van Europa centraal. De Europese Commissie voert dit regionaal beleid om de ontwikkelingsverschillen tussen de regio's van Europa te verminderen. Eén van de instrumenten van het cohesiebeleid is het INTERREG-programma (INTERREG, 2007, p. 6-7). Het doel van dit subsidieprogramma, dat geïmplementeerd wordt middels een bottom-up procedure, voor onder meer grensoverschrijdende projecten is tweeledig: enerzijds om de integratie van de interne grensregio's in één interne markt te versnellen, anderzijds om de isolering van de externe grensregio's te verminderen (INTERREG, 1990, p. 1).

Voor het Duits-Nederlandse programmagebied geldt de centrale doelstelling dat het gebied zich tot een geïntegreerde Europese regio ontwikkelt. Daarbij is de cohesie van een door een grens gedeeld gebied tot een samenhangende, concurrerende regio in Europa het centrale streven (INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 58).

3.2.2 De INTERREG programma-partners

Voor de realisatie van het programma, zijn de INTERREG-partners gezamenlijk verantwoordelijk. De INTERREG-partners aan de Duits-Nederlandse grens zijn: de ministeries van Economische Zaken van Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, het ministerie van Economische Zaken van Nederland, zeven Nederlandse provincies en de vier Euregio's aan de Duits-Nederlandse grens (INTERREG, 2007, p. 13). De vierde periode van het gemeenschapsinitiatief INTERREG loopt momenteel en er zijn vergevorderde plannen voor een vijfde periode. *Tabel 2* op de volgende pagina biedt een overzicht van de belangrijkste prioriteiten en modaliteiten van elke INTERREG-fase.

Verder heeft de Europese Commissie de taak het operationaal programma te keuren dat is opgesteld door de INTERREG-partners. Het operationeel programma moet voldoen aan het kader dat is opgesteld door de Europese Commissie. De beheersautoriteit is ten opzichte van de Europese Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Bovendien is de beheersautoriteit ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma in overeenstemming is met het principe van economisch begrotingsbeleid wordt beheerd en uitgevoerd (PCI INTERREG IIIA, 2000, p. 93). Gedurende INTERREG IV A is het ministerie van Economische Zaken van Noordrijn-Westfalen de beheersautoriteit. (INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 89).

Fase	Prioriteiten van het programma	Modaliteiten van de uitvoering
INTERREG I	• Kennismaking van partners aan weerszijden van de grens • Wegnemen van infrastructurele lacunes	• Vier programma's in het Duits-Nederlandse grensgebied
INTERREG II A	• Versteving van de samenwerking tussen projectpartners • Erkende grensoverschrijdende meerwaarde verbetert de kwaliteit van de projecten	• Vier programma's in het Duits-Nederlandse grensgebied
INTERREG IIIA	• Opbouw van netwerken per project • Versterkte samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven • Introductie van grote projecten	• Twee programma's in het Duits-Nederlandse grensgebied • Euregio-overschrijdende projecten
INTERREG IV A	• Aanwenden van bestaande structuren • Ontwikkeling van structurele netwerken • Initiëren van geïntegreerde projecten	• Eén programma in het Duits-Nederlandse grensgebied • Gezamenlijke sterkte-zwakte-analyse en evaluatie van het programma
	• Opzetten van grote projecten	• 'Majeure projecten'

Tabel 2: De ontwikkeling van INTERREG I tot INTERREG IV (Uit: *INTERREG, 2007, p. 8*)

3.2.3 De Euregio's

Bij de financiering van grensoverschrijdende samenwerking stelde de Europese Commissie een voorwaarde. Grensregio's zouden moeten kunnen aantonen dat zij beschikten over enige vorm van organisatie en management. Veelal namen de Euregio's deze taak op zich. In vele gevallen bestonden deze Euregio's al, soms werden deze opgericht als reactie op het INTERREG initiatief. Volgens Corvers kan een Euregio daarom beschouwd worden als een georganiseerde grensregio (2000, p. 20). Bovendien is één van de factoren die bepaald of de mogelijkheden die geboden worden door het Europese integratieproces ook daadwerkelijk benut worden door grensregio's, de rol die de Euregio speelt. De vraag is of zij in staat zijn om regionale potenties te benutten en een regionaal leervermogen op te bouwen. Dit kan namelijk bijdragen aan de regionaal-economische ontwikkeling. Er wordt sinds de invoering van INTERREG dus een belangrijke taak aan de Euregio's toegekend.

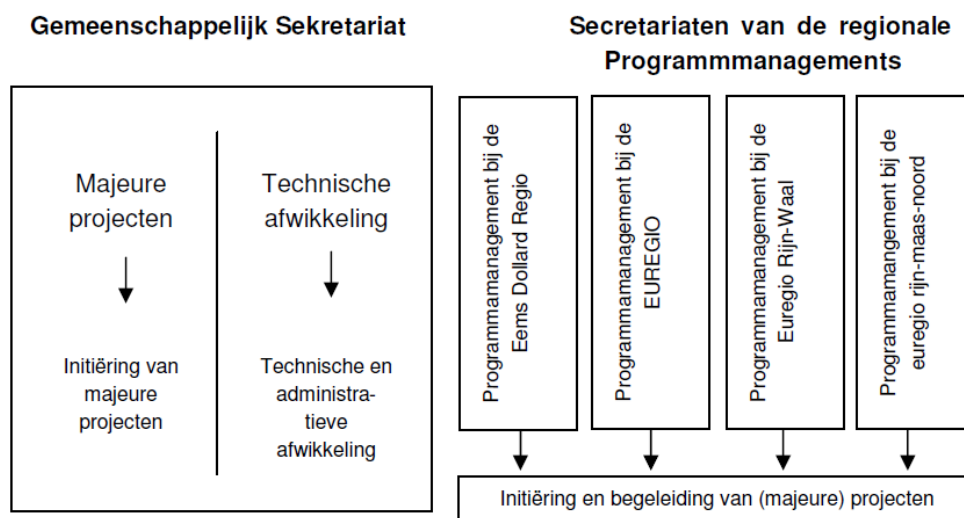
Euregio's zijn ontstaan mede omdat zich in grensregio's specifieke problemen voordeden en wellicht nog steeds doen. Voorbeelden van dergelijke grensproblemen zijn: een perifere ligging ten opzichte van de economische en bestuurlijke centra in eigen land; een verschillend regionaal-economisch beleid aan beide kanten van de grens; een tekort aan grensoverschrijdende infrastructuur; verschillen in taal en cultuur; en verschillen in ruimtelijk ordeningsbeleid aan beide kanten van de grens (Deekens & Van Der Gugten, 2000, p. 7).

3.2.4 Regionale programma-managements

Euregio's dienen vaak als eerste contactpunten als nieuwe grensoverschrijdende projecten worden geïnitieerd en helpen bij de uitvoering ervan (INTERREG, 2007, p. 9). Iedere Euregio in het Duits-

Nederlandse grensgebied beschikt over een *regionaal programma-management*. Dit management adviseert en begeleidt de projectaanvrager. Ze helpen voor de start van een project bij de uitwerking van de projecten, bij de bemiddeling van partners aan weerszijden van de grens en bij het regelen van de cofinanciering. Een aanvraag voor een project kan worden ingediend door gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten, verenigingen en overige publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen, en natuurlijke personen die een onderneming voeren (INTERREG, 2007, p. 17).

Sinds INTERREG IV A is de *Lead Partner* de verantwoordelijke partner voor ieder project. Deze verantwoordelijke partner, ook wel projectdrager genoemd, dient voor zichzelf en zijn partners een gemeenschappelijke subsidieaanvraag in. De aanvrager wordt daarbij dus geholpen door het regionaal programma-management. Voor INTERREG IV konden meerdere partners de verantwoordelijkheid delen. Het vestigingsadres van de aanvrager bepaalt welke regionaal programma-management met het advies en de begeleiding belast wordt. Bij majeure projecten worden aanvragers ook ondersteund door het Gemeenschappelijk Secretariaat. Majeure projecten, die pas bestaan sinds INTERREG IV A, zijn van strategische betekenis die zich over het hele of in elk geval een

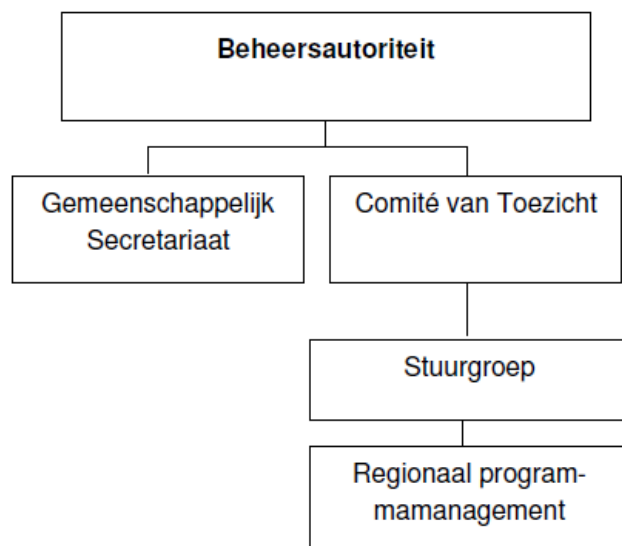


Afbeelding 5: Organisatiestructuur van het programmamanagement (Uit: INTERREG IV A
Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 92)

groot deel van het programmagebied uitstrekken. Deze projecten moeten bovendien een nationale meerwaarde opleveren (INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 55). *Afbeelding 5* op de vorige pagina geeft de organisatiestructuur van het programmamanagement weer.

3.2.5 Comité van Toezicht

Projecten moeten voldoen aan de projectcriteria evenals aan eventuele verdere criteria die het Comité van Toezicht voor de projecten kan vaststellen (INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 96). Het Comité van Toezicht houdt toezicht op de uitvoering van het operationeel programma en wordt daarbij door Stuurgroepen ondersteund. De Stuurgroepen beslissen over de financiering van de projectaanvragen en over belangrijke inhoudelijke wijzigingen van reeds goedgekeurde projecten (PCI INTERREG IIIA, 2000, p. 97). Voor de uitvoering van het programma vallen het Gemeenschappelijk Secretariaat en de programmamanagements belangrijke taken ten deel (INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 88). Verder besluit het Comité van Toezicht over de goedkeuring van majeure projecten. *Afbeelding 6* laat de samenwerking tussen de besproken organen zien.

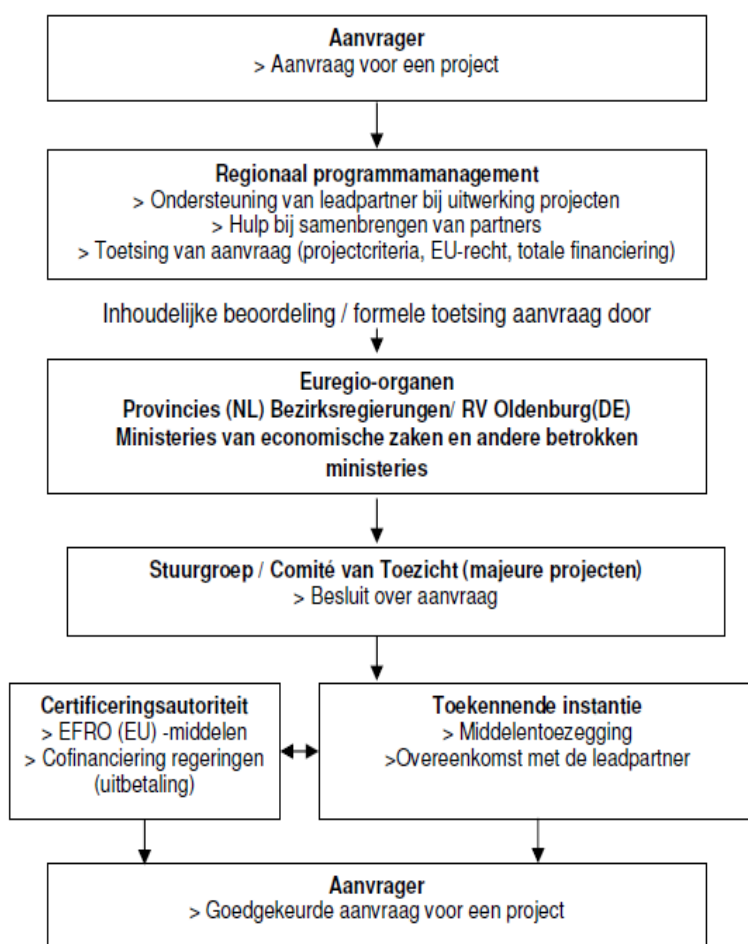


Afbeelding 6: Organen van het programma
(Uit: INTERREG IV A Programma Nederland
– Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 89)

3.2.6 Afronding procedure projectaanvragen

Tot dusverre is beschreven hoe het proces van een projectaanvraag gaat in de dagelijkse praktijk en welke actoren daarbij betrokken zijn. Met behulp van een regionaal programmamanagement kan door een gerechtigd persoon een project worden ingediend. Vervolgens wordt door het regionaal programmamanagement getoetst of de aanvraag aan alle criteria voldoet en bij goedkeuring vervolgens door de Stuurgroep, of in het geval van een majeur project door het Comité van Toezicht, goed- of afgekeurd. Daarna wordt de aanvraag aan de betrokken INTERREG-partners voor overleg en besluitvorming voorgelegd. Alle regionale partners zijn op deze manier betrokken bij de uitvoering van het INTERREG-programma (INTERREG, 2007, p. 17).

Tot slot keert een toekennende instantie de EU-middelen en nationale medefinancieringsmiddelen uit aan de projectdrager. De projectdrager ontvangt op die manier van één organisatie de financiering uit verschillende bronnen. De projectdrager moet uiteindelijk aan de certificeringsautoriteit verantwoording afleggen over het correcte gebruik van de middelen (INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 96). De certificeringsautoriteit verricht de betalingen van alle cofinancierings-middelen aan de projectdrager en controleert de rechtmatige besteding van de subsidies. Op *afbeelding 7* wordt het beschreven proces van een projectaanvraag vereenvoudigd weergegeven.



Afbeelding 7: Projectaanvraag (Uit: INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013, 2007, p. 97)

4. Grenspark Maas-Swalm-Nette

Binnen dit onderzoek zullen twee praktijkgeval centraal staan die na de invoering van het INTERREG-programma gebruik zijn gaan maken van het Europese Structuurfonds. Op basis van de analyse van de casussen moet bepaald kunnen worden in hoeverre de INTERREG-gelden van invloed zijn geweest op de organisatiestructuur van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Gezien de beschikbare tijd en het aantal beschikbare casussen, is gekozen om twee praktijkgevallen nauwkeurig te analyseren. Bovendien zijn aan de Duits-Nederlandse grens maar weinig samenwerkingsverbanden ten behoeve van natuurbescherming die vóór de invoering van INTERREG al bestonden. De meeste grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden ten behoeve van natuurbehoud en -ontwikkeling zijn pas ontstaan na de invoering van INTERREG, zoals het Internationale Natuurpark Bourtanger Moor – Bargerveen (Internationaler Naturpark Bourtanger Moor- Bargerveen, 2008, p. 2).

In dit hoofdstuk zal naast de bevonden resultaten van de organisatiestructuur van het Grenspark MSN, ook het grensoverschrijdend samenwerkingsverband erm nader toegelicht worden. De erm speelt een belangrijke rol voor het Grenspark MSN om grensoverschrijdende samenwerking te realiseren. Dit geldt met name voor de periode na de invoering van het INTERREG-programma. Bovendien is de erm ook een grensoverschrijdend samenwerkingsverband aan de Duits-Nederlandse grens en kan het dus bijdragen aan de resultaten van het onderzoek.

4.1 De oprichting

Sinds 1965 bestaat ten oosten van de grens tussen Venlo en Roermond het natuurpark Swalm-Nette in Duitsland. Passend binnen de Europese gedachte, werd in 1977 het bestaande natuurpark door de regeringen van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en Nederland uitgebreid tot een grensoverschrijdend natuurpark. De jaren hieraan voorafgaand vond al enige onofficiële grensoverschrijdende samenwerking plaats (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW, 2006, p. 7). In 1977 werd tevens een adviescommissie opgericht om de grensoverschrijdende activiteiten te coördineren. In de overeenkomst is vastgelegd dat beide partijen ernaar streven de ruimtelijke ontwikkeling in het grenspark op elkaars behoefte af te stemmen tot behoud van het natuurschoon in het gehele gebied (Advies commissie voor het Duits-Nederlandse Grenspark Maas-Swalm-Nette, 1981, p. 2). Het Grenspark MSN, met groen aangegeven op *afbeelding 8* op de volgende pagina, is daarmee het eerste internationale grenspark langs de Duits-Nederlandse grens (Grenspark Maas-Swalm-Nette, n.d.).

In de adviescommissie van het Grenspark MSN waren, volgens de huidige secretaris van het Grenspark (13 april, 2012), onder meer de volgende partijen vertegenwoordigd: de deelstaat Noordrijn-Westfalen; de Provincie Limburg; de directeur Limburg van Staatsbosbeheer; de grotere gemeenten binnen het Grenspark; het Gewest Noord- en Midden-Limburg; het ministerie van LNV en VROM; de Bezirksregierung Düsseldorf; en het Zweckverband Naturpark Swalm-Nette. Namens het Zweckverband waren er zeventien leden vertegenwoordigd afkomstig uit de Kreis Viersen, Heinsberg en Kleve en de Stadt Mönchengladbach (Seelig, 2000, p. 26). De brede samenstelling van de adviescommissie lijkt al



Afbeelding 8: Grenspark Maas-Swalm-Nette

(Uit: Lencer, 2008)

enigszins aan te duiden dat er werd samengewerkt door organen uit verschillende lagen van de overheid aan zowel de Duitse als de Nederlandse zijde van de grens. Belangrijk om te vermelden is het verschil in machtsverhouding tussen enkele nationale en regionale Duitse en Nederlandse actoren. Enkele regionale actoren in Duitsland, zoals de ministeries van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, zijn in functie en verantwoordelijkheden vergelijkbaar met de nationale ministeries van het Nederlandse rijk. In de volgende paragraaf zal de samenwerking binnen de adviescommissie nader worden toegelicht.

4.2 De jaren tachtig

Om de ruimtelijke ontwikkeling in het grenspark op elkaars behoefte af te stemmen tot behoud van het natuurschoon, heeft de adviescommissie een aantal werkgroepen in het leven geroepen (Advies commissie voor het Duits-Nederlandse Grenspark Maas-Swalm-Nette, 1981, p. 2). De belangrijkste opdracht was weggelegd voor de *'Werkgroep inventarisatie'*. Deze Werkgroep kreeg de opdracht de bestaande toestand in het grenspark te inventariseren. Aangezien het internationale Grenspark pas kort daar voren was opgericht, was het noodzakelijk om allereerst het gebied goed in kaart te brengen. Op kaarten is de inventarisatie vastgelegd, uitgegaan van de situatie per 1 januari 1980.

Jaren later, in oktober 1987, is door de adviescommissie op basis van de inventarisatie besloten doelstellingen op te stellen om de wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen binnen het Grenspark te

realiseren. Onder leiding van de adviescommissie en diens Werkgroep werden eind 1988 door de Provincie Limburg en het Landschapsverband Rijnland de doelstellingen vastgelegd in een *Rahmenkonzeption* (Seelig, 2000, p. 27). De vastgestelde doelstellingen zijn in de jaren na 1988 gerealiseerd. Zo zijn onder meer vele grensoverschrijdende wandelroutes aangelegd en wordt er sinds 1994 jaarlijks een internationale boomplantdag georganiseerd voor kinderen. Kortom, tot de jaren negentig werden door de adviescommissie van het Grenspark MSN enkele projecten uitgevoerd op eigen initiatief. Later zou de ermn een rol gaan vervullen ten behoeve van de realisatie van grensoverschrijdende projecten (euregio rijn-maas-noord, 2001, p. 38).

4.3 De jaren negentig

Na de opstart van de eerste INTERREG-fase kon het Grenspark MSN gebruik gaan maken van Europese subsidies. Deze gelden van de Europese Commissie zouden maximaal vijftig procent van de projectkosten dekken, mits de doelstellingen van het project aansloten op de door de Europese Commissie vastgestelde richtlijnen (Uijen, 1999, p. 89). Vanaf nu raakte deze supranationale overheid betrokken in het beleidsproces van grensoverschrijdende samenwerking, wat duidt op een intensifiëring van een multi-level governance. Volgens de heer Reylink, secretaris van het Grenspark MSN, beschikte het secretariaat van het Grenspark MSN in de jaren negentig nog niet over eigen financiële middelen en was het dus bovendien afhankelijk van cofinanciering van haar leden. Het Grenspark MSN was in de jaren negentig betrokken bij enkele grensoverschrijdende projecten die gesubsidieerd werden middels het INTERREG-programma (Werkgroep GEB MSN, 1994; Kreis Viersen, 1996). Echter bleven de inspanningen van de adviescommissie en de deelname aan projecten beperkt. De twee grotere projecten in de jaren negentig, waarbij het Grenspark MSN betrokken was, zullen kort worden toegelicht.



Afbeelding 9: Logo van het Grenspark MSN (Uit: Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 9)

Binnen het INTERREG I programma werd in 1994 voor het gebied Maas-Swalm-Nette *het Grensoverschrijdend ecologisch basisplan* opgesteld. Ondanks dat het project werd aangezwengeld door het Grenspark MSN, waren de projectdragers Kreis Viersen en het Gewest Midden-Limburg (Werkgroep GEB MSN, 1994). Naast deze twee projectdragers, werd het project gecoördineerd door vele projectpartners. Zo was onder meer het ministerie van LNV betrokken, de euregio rijn-maas-noord, het Naturpark Schwalm-Nette en nog enkele andere partijen (Werkgroep GEB MSN, 1994). De uitwerking van het ecologisch basisplan voor het gebied Maas-Swalm-Nette werd onder meer uitgevoerd door de heer Reylink, toentertijd vertegenwoordiger van *het Biologische Station*

Krickenbecker Seen. Inmiddels is de heer Reyrynk werkzaam als secretaris van het Grenspark MSN. Terugkijkende op de periode van de projectuitvoer, stelde de heer Reyrynk dus een ecologisch basisplan op voor zijn toekomstig werkgebied. Het project werd, volgens de vastgestelde Europese regels, voor maximaal vijftig procent gefinancierd door de Europese Commissie (Werkgroep GEB MSN, 1994). De overige vijftig procent werden door het ministerie van LNV, het ministerie van Economische Zaken van Noordrijn-Westfalen, de Provincie Limburg, het Gewest Midden-Limburg en Kreis Viersen gefinancierd.

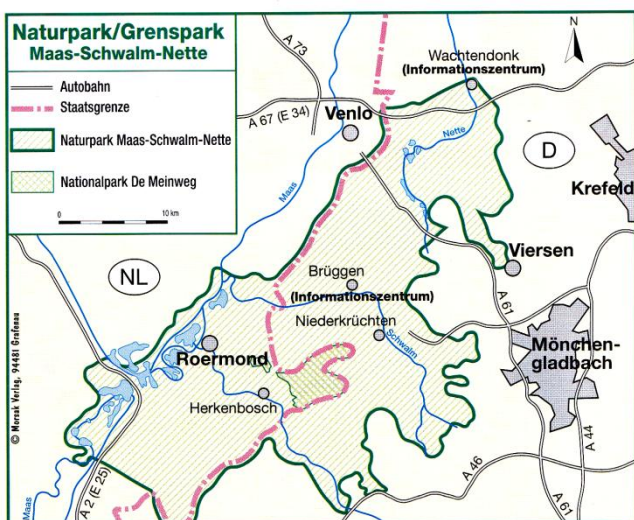
Het tweede grote project waarbij het Grenspark MSN betrokken was in de jaren negentig, was het zogeheten *Natuurbelevenis in het Internationale Natuurpark Maas-Swalm-Nette*. Wederom was Kreis Viersen de projectdrager van het project dat werd geïnitieerd in 1996 (Kreis Viersen, 1996, p. 98). Het doel van het creëren van deze natuurbelevenisgebieden, was de mensen uitdrukkelijk de natuur te laten zien. Volgens de secretaris van het Grenspark MSN (13 april, 2012) was dit tot enkele jaren daarvoor nauwelijks mogelijk in Duitsland aangezien natuurbeschermers de natuurgebieden niet toegankelijk stelden voor de mens. Wederom werd voor dit project vijftig procent van de projectkosten gefinancierd middels de INTERREG-gelden. Aangezien het Grenspark MSN toen nog niet over een eigen financiering beschikte, werden de deelnemende leden van het Grenspark om een cofinanciering gevraagd. Zo droegen onder meer het ministerie van LNV, het ministerie van Economische Zaken van Noordrijn-Westfalen, de Provincie Limburg, het Zweckverband Naturpark Swalm-Nette en Staatsbosbeheer hun steentje bij (Kreis Viersen, 1996, p. 99). Het project werd uiteindelijk in 2001 volledig afgerond.

De heer Reyrynk weet te vertellen (13 april, 2012) dat eind jaren negentig een discussie ontstond binnen de organisatie van het Grenspark MSN over het dan wel of niet doorgaan van de samenwerking. Het Grenspark MSN, dat nog steeds werd aangestuurd door de adviescommissie, zou nauwelijks rendabel meer zijn. Uiteindelijk is besloten om een andere weg in te slaan waardoor het Grenspark MSN daadwerkelijk een bijdrage zou kunnen blijven leveren aan de grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens. Eind jaren negentig heeft de vertegenwoordiger van Noordrijn-Westfalen toegezegd een bureau te financieren die de grensoverschrijdende samenwerking gestalte kon geven. De Duitse deelstaat heeft toen toegezegd om voor een periode van in ieder geval vier jaar geld te investeren. Nederland reageerde daarop en stelde ook een subsidie ter beschikking. Er leek weer een toekomst te zijn weggelegd voor het oudste internationale grenspark aan de Duits-Nederlandse grens.

4.4 Intensieve samenwerking

In de eerste jaren na de eeuwwisseling is de basis gelegd voor de oprichting van een openbaar lichaam, één van de mogelijke grensoverschrijdende samenwerkingsvormen genoemd in hoofdstuk 2. Op 1 juni 2002 is het openbaar lichaam formeel opgericht en half juni vonden de eerste bestuursvergaderingen plaats (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 2). De taak van het openbaar lichaam was grensoverschrijdende projecten te stimuleren, coördineren en realiseren. Sinds de oprichting van het openbaar lichaam heeft het Grenspark meer mogelijkheden om projecten te verwezenlijken dan daarvoor. Rainer Seelig (2000, p. 28) beweert dat het besef dat gecoördineerde samenwerking effectief zou zijn al bestond enkele jaren voorafgaand aan de oprichting van het openbaar lichaam. Hij zei er het volgende over: “In den letzten Jahren ist bei den Aktiven das Bewusstsein gewachsen, dass durch koordiniertes Zusammenarbeiten ein viel effektiveres Arbeiten möglich ist und dass eine solche Zusammenarbeit auch über die Grenzen hinweg erfolgen muss”.

Tegelijk met de oprichting van het openbaar lichaam, is het Grenspark MSN uitgebreid met de gemeente Beesel en een deel van de gemeente Venlo (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 11). Op *afbeelding 10* en *11* is de afbakening van het Grenspark MSN van zowel voor als na de oprichting van het openbaar lichaam in 2002 te zien. De huidige secretaris van het Grenspark MSN ziet de oprichting van het openbaar lichaam als een belangrijkere verandering dan de invoering van INTERREG in 1990 (13 april, 2012). Vanaf nu kreeg het Grenspark MSN echt de mogelijkheid intensieve grensoverschrijdende samenwerking te realiseren.



Afbeelding 10: Grenspark MSN voor 2002
(Uit: Morsak Verlag, 2000, p. 29)



Afbeelding 11: Grenspark MSN na 2002
(Uit: Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 1)

Tot 2002 bestond de organisatie van het Grenspark MSN uit een adviescommissie en een secretariaat (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 2). Het secretariaat werd aangevoerd door het voorzitterschap dat elke twee jaar wisselde tussen een gedeputeerde van de Provincie Limburg en een ambtenaar van de Bezirksregierung Düsseldorf. De voorzitter was dus werkzaam in Maastricht of Düsseldorf, wat vanzelfsprekend niet de ideale locaties waren om het Grenspark MSN te besturen. Het gebied kreeg in 2002 een nieuwe stimulans door de oprichting van het grensoverschrijdend openbaar lichaam als bestuurlijk samenwerkingsverband. Door de oprichting van het openbaar lichaam veranderde de organisatiestructuur van het Grenspark MSN.

Na de oprichting van het openbaar lichaam in 2002 telt het Grenspark elf Nederlandse gemeenten en het Duitse Zweckverband Naturpark Schwalm-Nette als deelnemers (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 3). Inmiddels telt het openbaar lichaam nog zeven Nederlandse deelnemers door de gemeentelijke herindelingen. In het Duitse Zweckverband Naturpark Schwalm-Nette zijn de Kreis Viersen, Heinsberg en Kleve vertegenwoordigd en de Stadt Mönchengladbach (Seelig, 2000, p. 26). De zeven Nederlandse deelnemers zijn de gemeente Venlo, Roermond, Echt-Susteren, Beesel, Maasgouw, Roerdalen en Leudal. Van de eerste drie gemeenten is permanent een lid vertegenwoordigd in het algemeen bestuur. Van de overige vier gemeenten zijn er twee gemeenten voor een periode van twee jaar vertegenwoordigd in het algemeen bestuur. Na twee jaar zijn de andere twee gemeenten aan de beurt (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2009, p. 2). Daarnaast zitten in het algemeen bestuur vijf vertegenwoordigers van het Naturpark Schwalm-Nette. Op die manier is het aantal Nederlandse en Duitse vertegenwoordigers gelijk. Tot slot kent het algemeen bestuur nog enkele adviserende leden: het ministerie van Klimaat, Milieu, Landbouw en Natuur van Noordrijn-Westfalen; de Bezirksregierung Düsseldorf; de Provincie Limburg; en de Ministeries LNV en VROM.

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door twee gekozen leden van het algemeen bestuur. Die zijn gekozen en gedelegeerd door de overige bestuursleden om het dagelijks werk te organiseren (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 2-3). Het dagelijks bestuur wordt sinds mei 2010 gevormd door een Duitse voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. Bij de eerstvolgende bestuursverkiezingen in mei 2014 gaat het voorzitterschap over in Nederlandse handen. De belangrijkste taken van het dagelijks bestuur zijn het voorbereiden van de vergaderstukken en het uitvoeren van de genomen besluiten door het algemeen bestuur (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2006, p. 3).

Verder bestaat de organisatie van het Grenspark MSN ook nog uit een secretariaat. De oprichting van het grensoverschrijdend secretariaat in Roermond werd mogelijk gemaakt door subsidies van de overheden van Noordrijn-Westfalen en Nederland, de provincie Limburg, het Naturpark Swalm-Nette

en de op dat moment elf deelnemende Nederlandse gemeenten (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 4). Het grensoverschrijdend secretariaat, aangevoerd door de secretaris, de heer Reyrink, heeft de volgende functies (Grenspark Maas-Swalm-Nette, n.d.):

- het vormen van een loketfunctie voor de uitwisseling van informatie en grensoverschrijdende projecten
- het bij elkaar brengen van projectpartners
- het plannen, coördineren en uitvoeren van projecten en zorgen voor de subsidiëring daarvan
- het geven van voorlichting om het recreatief gebruik van het Grenspark te bevorderen

4.5 Projecten na 2002

Zoals reeds vermeld, zijn de mogelijkheden voor het Grenspark MSN om grensoverschrijdende projecten te realiseren enorm vergroot na de oprichting van het openbaar lichaam in 2002. Sindsdien beschikt het Grenspark over een degelijke organisatie waarbinnen een duidelijke taakverdeling bestaat. Door de goede grensoverschrijdende samenwerking heeft het openbaar lichaam al vele projecten kunnen realiseren met hulp van de INTERREG-gelden. Toch zijn er door adviescommissie tot 2002 vele contacten gelegd aan beide zijden van de grens, die zeker een bijdrage hebben geleverd aan de samenwerking van de afgelopen jaren (Seelig, 2000, p. 28). Bovendien heeft het Grenspark MSN in 2007 het Europese Certificaat “Trans-boundary Parks – following nature’s design” gekregen van de Europarc Federation vanwege de voorbeeldige grensoverschrijdende samenwerking. Inmiddels is bekend dat de prijs, die eens in de vijf jaar wordt uitgereikt, wederom naar het Grenspark MSN zal gaan. De secretaris van het Grenspark MSN (13 april, 2012) denkt dat het Grenspark de prijs zal krijgen omdat het Grenspark MSN uit een Nederlands-Duitse organisatie bestaat, en het over een Nederlands-Duitse financiering beschikt die redelijk goed op de benen staat.

De meeste subsidies zijn binnengehaald gedurende de INTERREG III-fase en dit proces zet zich voort in de huidige INTERREG IV-fase (Grenspark Maas-Swalm-Nette, n.d.). Volgens Leibenath & Darbi (2007, p. 280) zijn de Europese fondsen dan ook van grote invloed op de realisatie van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden op het gebied van cultuurlandschap. Opvallend zijn de verschillen in projectkosten van de projecten gedurende INTERREG III en IV waarbij het Grenspark MSN betrokken is of is geweest als zowel projectleader als –partner. De projectkosten lopen namelijk uiteen van €40.000,- tot €4.000.000,- (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2012, p. 13). Dit toont aan dat het grensoverschrijdend samenwerkingsverband zich zowel bezighoudt met kleine als grote grensoverschrijdende projecten. Ook mede door de nieuwe organisatiestructuur die ontstaan is door de oprichting van het openbaar lichaam, is het Grenspark MSN leadpartner van verschillende

projecten geweest. Onder meer het INTERREG III A project 'Vochtige Ecologische Verbinding MSN' en het INTERREG IV A project 'Nationaalparkregio MeinWeg' zijn gecoördineerd door het Grenspark MSN. Bovendien beschikt het openbaar lichaam over eigen financiële middelen wat het eenvoudiger maakt om projecten te kunnen realiseren en projectpartners aan te kunnen trekken.

Het project 'Vochtige Ecologische Verbindingen MSN' is dus één van de projecten dat gecoördineerd is door het Grenspark MSN gedurende INTERREG III A. Het doel van dit project is de versterking en het verbinden van de vochtige en natte natuurgebieden binnen het Grenspark MSN. Dit project kan gezien worden als een soort vervolg op het 'Grensoverschrijdend ecologisch basisplan MSN' dat werd uitgevoerd in de jaren negentig. Bovendien heeft dit project bijgedragen aan de Nederlandse ecologische hoofdstructuur en NATURA 2000. In 2004 werd door het secretariaat in nauwe samenwerking met de projectpartners de subsidieaanvraag geformuleerd.

De Stuurgroep van de euregio rijn-maas-noord keurde het project in december 2004 definitief goed, mede doordat de Provincie Limburg en de deelstaat Noordrijn-Westfalen de cofinanciering van 20% van het totaalbedrag, hadden goedgekeurd. Verder op in dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de rol van de erm met betrekking tot grensoverschrijdende projecten. Het secretariaat van het Grenspark Maas-Schwalm-Nette coördineert als projecttrekker de algehele planning en voortgang van het project en zorgt voor de financiële afwikkeling en verantwoording van de geldmiddelen. Bovendien is het secretariaat verantwoordelijk voor de uitvoering van de voorlichting en de communicatie. Het eigen aandeel van het Duits-Nederlands Grenspark aan het project bedraagt over de drie jaren verdeeld € 15.260,-. De kosten van het gehele project (looptijd van 2005-2007) bedragen € 1.477.000,- (Grenspark Maas-Swalm-Nette, 2005, p. 7-8).

Samengevat blijkt dat de samenwerking binnen het Grenspark MSN de afgelopen decennia enorm geïntensiveerd is. Bovendien zijn gedurende de samenwerking steeds meer actoren betrokken geraakt bij het Grenspark MSN. Zowel supranationale, nationale, regionale als lokale actoren droegen bij aan de beleidsvoering van het Grenspark. Er was sprake van een multi-level governance. De eerste grensoverschrijdende activiteiten vonden plaats in de tachtiger jaren, kort na de oprichting van het Grenspark. Het samenwerkingsverband was toen nog erg afhankelijk van haar leden aangezien het niet over een eigen financiering beschikte. De invoering van INTERREG heeft de mogelijkheden voor grensoverschrijdende projecten enorm doen vergroten. Een project hoefde nu nog maar voor 50 procent gefinancierd te worden aangezien de Europese Commissie de andere 50 procent subsidieerde.

Ondanks deze Europese gelden was het Grenspark MSN nauwelijks in staat om grensoverschrijdende projecten op te zetten. Hoogstens nam het park deel als projectpartner. Hier kwam echter verandering in na de oprichting van het openbaar lichaam in 2002. Sindsdien beschikt het Grenspark over eigen financiële middelen en een gedegen organisatie bestaande uit het secretariaat, het dagelijks en het algemeen bestuur. Uit de analyse komt duidelijk naar voren dat het Grenspark MSN tegenwoordig opereert in een multi-level governance. Vele partijen afkomstig uit verschillende bestuurslagen zijn betrokken bij de realisatie van grensoverschrijdende projecten.

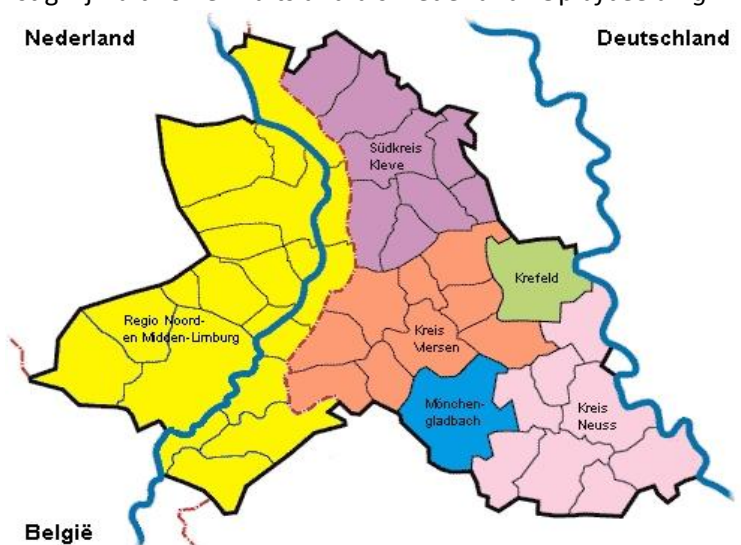
5. euregio rijn-maas-noord

Binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking is sprake van een multi-level governance; autoriteit en beleidsvorming wordt namelijk gedeeld door meerdere bestuursorganen. Grensoverschrijdende projecten worden niet gerealiseerd door slechts één organisatie, maar meerdere actoren zijn betrokken bij dit grensoverschrijdende proces. Indirect participeren vele nationale, regionale en lokale organen in het proces van CBC. Daarom zal naast de uiteengezette organisatiestructuur van het Grenspark MSN, ook de rol van de euregio rijn-maas-noord binnen het proces van grensoverschrijdende samenwerking nader toegelicht worden.

Voordat het INTERREG-programma werd geïntroduceerd waren Euregio's vaak de enige invloedrijke schakel op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. Sinds de invoering van INTERREG zijn de mogelijkheden om grensoverschrijdende samenwerking te realiseren zo vergroot, dat steeds meer actoren zich mengen in de wereld van CBC. Echter vervullen de Euregio's nog steeds de belangrijkste coördinerende functie wat betreft de realisatie van grensoverschrijdende samenwerking. Zo maakt het regionaal programmamanagement deel uit van een Euregio; zijn Euregio's vertegenwoordigd in de Stuurgroepen en het Comité van Toezicht; levert de Euregio een inhoudelijke beoordeling over elke projectaanvraag; en coördineert de Euregio de goedkeuring en de verdere afwikkeling van ieder grensoverschrijdend project.

5.1 De oprichting

De euregio rijn-maas-noord is in 1978 opgericht als vrijwillig samenwerkings-verband in Roermond met als doel de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren (euregio rijn-maas-noord, 2007, p. 5). De erm n bestaat uit leden die afkomstig zijn uit zowel Duitsland als Nederland. Op *afbeelding 12* is te zien dat het gebied bestaat uit de regio's Noord- en Midden-Limburg; Stadt Mönchengladbach; Stadt Krefeld; het zuidelijk deel van de gemeente Kleve; en de gemeenten Neuss en Viersen (Miosga, 1999, p. 126). Andere deelnemende leden zijn de Kamers van Koophandel van Noord- en Midden-Limburg; de Industrie und Handelskammer van Mittlerer Niederrhein; de Niederrheinische Industrie-



Afbeelding 12: euregio rijn-maas-noord (Uit: Roerdalen, n.d.)

und Handelskammer; en de aangrenzende gemeenten Brüggen, Geldern, Kevelaer, Niederkrüchten, Nettet, Straelen en Weeze (euregio rijen-maas-noord, 1994, p. 4). Ook de samenstelling van de leden van de erm, evenals van het Grenspark MSN, toont aan dat verschillende overheidsorganen uit verschillende bestuurslagen vertegenwoordigd zijn in de erm. Het beleid van de erm lijkt dus door meerdere overheidslagen opgesteld te worden.

5.2 De jaren tachtig

De euregio rijen-maas-noord, de kleinste Euregio aan de Duits-Nederlandse grens, bestaat uit een aantal bestuursorganen. Echter heeft de erm zich nooit gezien als een extra bestuurslaag, maar als draaischijf en aanjager in de contacten tussen publieke en private instellingen, het bedrijfsleven en de bijna twee miljoen inwoners (euregio rijen-maas-noord, 2007, p. 5). Miosga (1999) geeft in zijn boek over regionale politiek in grensgebieden een beknopt overzicht van de organisatiestructuur van de erm voordat de erm een openbaar lichaam werd in 2003. De overige Euregio's aan de Duits-Nederlandse grens kennen grofweg een overeenkomstige organisatiestructuur. En inderdaad, verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat ook het oprichten van een openbaar lichaam gevolgen had voor de organisatiestructuur van het grensoverschrijdend samenwerkingsverband.

Allereerst beschikte de erm over de Regioraad. Dit orgaan kan gezien worden als het parlement van de erm. De Raad was verantwoordelijk voor alle belangrijke aangelegenheden en richtlijnen voor de activiteiten van de erm (euregio rijen-maas-noord, 2000, p. 5). De Raad was vertegenwoordigd door leden van de Kamers van Koophandel, de Industrie und Handelskammers, grensaanliggende gemeenten van de erm, de regio's Noord- en Midden-Limburg, de Duitse gemeenten en de Duitse stadsgewesten. De Regioraad koos uit zijn midden een voorzitter en een vicevoorzitter voor een periode van vier jaar. Dit waren altijd een Nederlander en een Duitser. Na twee jaar wisselden de voorzitter en zijn plaatsvervanger van functie (euregio rijen-maas-noord, 2000, p. 5).

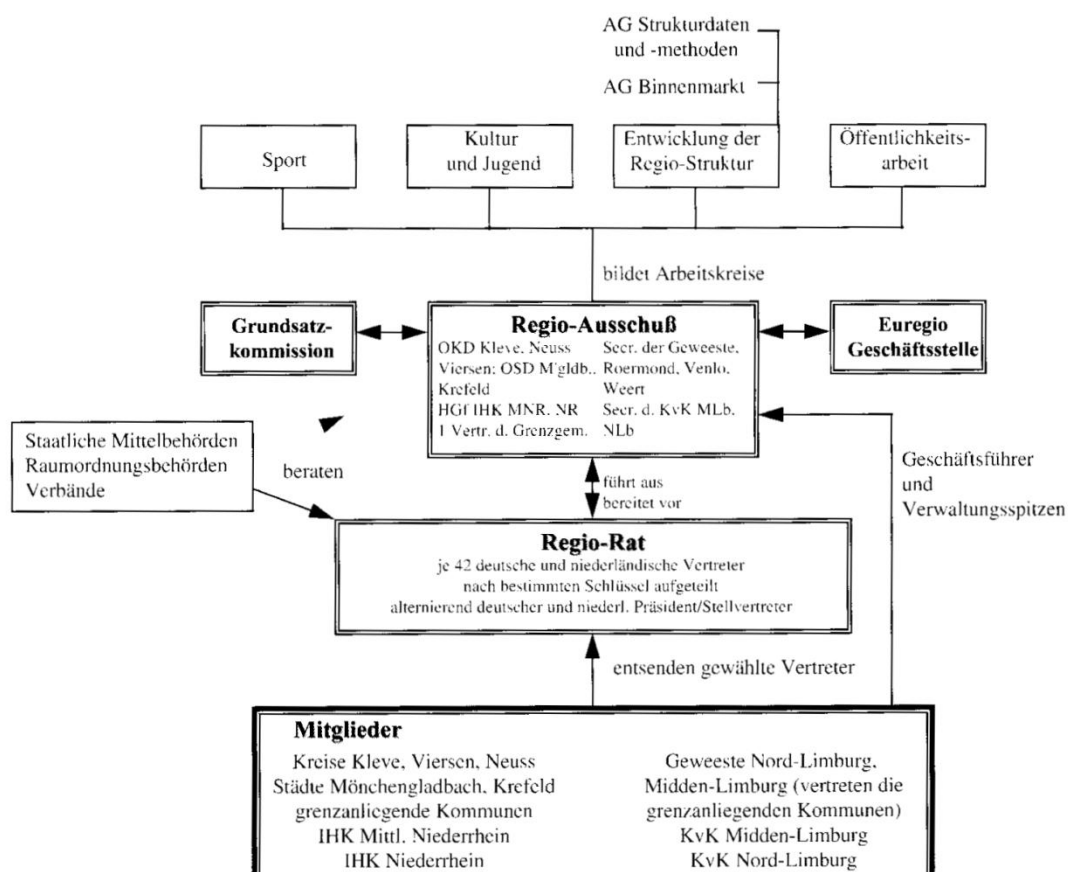
Daarnaast maakte de Regio Commissie deel uit van het organigram van de erm. De Commissie bereidde de vergaderingen van de Regioraad voor, voerde besluiten van de Raad uit en was tot slot verantwoordelijk voor de lopende projecten. De Commissie kon gezien worden als het dagelijks bestuur en bestond eveneens uit vertegenwoordigers van de leden van het samenwerkingsverband. Om de besluiten uit te kunnen voeren, heeft de Regio Commissie enkele werkgroepen gevormd (euregio rijen-maas-noord, 2001, p. 7):

- Sport
- Cultuur en jeugd
- Regionale ontwikkeling

- Pers, publiciteit en voorlichting
- Openbare orde en veiligheid.

Een derde orgaan binnen de erm n was de Grundsatzkommission, de beginselen-commissie die verantwoordelijk was voor de voorbereidingen van beslissingen van fundamenteel belang voor het gebied en de organisatie van de erm n. Bovendien verrichtte de beleidscommissie voorbereidend werk voor zowel de Regioraad als het dagelijks bestuur. Deze beginselen-commissie werd samengesteld uit leden van de Regio Commissie.

Tot slot beschikt de erm n nog over een Geschäftsstelle, het secretariaat van de euregio. Het secretariaat is gevestigd in Mönchengladbach en tevens volledig gefinancierd door de gemeente Mönchengladbach. De Geschäftsstelle is met name gericht op de behandeling en afwikkeling van INTERREG-projecten. Het secretariaat heeft deze taak sinds de invoering van INTERREG. *Afbeelding 13* geeft overzichtelijk de organisatiestructuur van de euregio rij n-maas-noord tot de oprichting van het openbaar lichaam in 2003 weer.



Afbeelding 13: Organisatiestructuur euregio rij n-maas-noord voor 2003 (Uit: Miosga, 1999, p. 127)

Sinds de oprichting van de euregio in 1978, lagen de uitgaven jaarlijks tussen de €50.000,- en €75.000,-. De leden legden jaarlijks een bedrag van ongeveer €25.000,- bijeen en daarnaast financierden het Land Noordrijn-Westfalen en de provincie Limburg samen ook nog jaarlijks tussen de €20.000,- en €30.000,- (Miosga, 1999, p. 128). Bovendien zorgde de Europese Commissie in de jaren voor de invoering van INTERREG ook al regelmatig voor enige financiële ondersteuning. Zo lobbyde de EUREGIO begin jaren zeventig de Europese Commissie om de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen middels een subsidie (Perkmann, 2007a, p. 260).

In 1986 werd door de Europese Unie, voor een periode van drie jaar, een pilot-project opgestart op basis van artikel 10 van het EFRO (Uijen, 1999, p. 89). Dit project zorgde voor de eerste officiële Europese subsidieregeling ten behoeve van grensoverschrijdende regionale ontwikkeling. Voor de toekenning van de subsidies werden er Stuurgroepen opgericht, die als werkgroep bij Euregio's werden ondergebracht. Eind jaren tachtig kreeg de erm n dus voor het eerst te maken met doorgeschoven taken door de Europese Commissie op het gebied van CBC. De Europese Commissie oefende dus indirect haar invloed uit op de organisatiestructuur van de erm n.

5.3 De jaren negentig

Na de invoering van INTERREG in 1989 veranderde het één en ander binnen de organisatiestructuur van de erm n. De Europese Commissie eiste dat grensregio's moesten kunnen aantonen dat zij beschikten over enige vorm van organisatie en management (Corvers, 2000, p. 20). Veelal namen Euregio's deze taak op zich. Bovendien is volgens Corvers één van de factoren die bepaald of de mogelijkheden die geboden worden door het Europese integratieproces ook daadwerkelijk benut worden door grensregio's, de rol die de Euregio speelt. Indien de Euregio haar taak als aanspreekpunt en verantwoordelijke niet goed invult, zal de grensoverschrijdende samenwerking ook minder goed uit de voeten komen. Er werd dus een belangrijke taak aan de Euregio's toegekend.

De organisatiestructuur van de erm n zelf veranderde nauwelijks, wel veranderde het takenpakket van verschillende werkgroepen en werknemers. De erm n kreeg namelijk meer taken toegewezen door de Europese Commissie. Naast de reeds betrokken leden van de erm n, ging nu ook dit supranationale orgaan invloed uitoefenen op de bestuursvorm van de erm n. Meerdere bestuurslagen raakten dus betrokken bij het besturen van de erm n. Daarnaast werd binnen elke Euregio aan de Duits-Nederlandse grens een regionaal programmamanagement opgericht. Dit management adviseert en begeleidt de projectaanvrager (INTERREG, 2007, p. 17). Ze helpen voor de start van een project bij de uitwerking van de projecten, bij de bemiddeling van partners aan weerszijden van de grens en bij het regelen van de cofinanciering.

Een andere taak die de erm n toebedeeld kreeg na de invoering van het INTERREG-programma is de inhoudelijke beoordeling van projectaanvragen. Onder meer de Euregio-organen beoordelen een projectaanvraag voordat de aanvraag door de Stuurgroep goed- of afgekeurd wordt. De taken en verantwoordelijkheden van de erm n zijn sinds de invoering van INTERREG aanzienlijk toegenomen. Het secretariaat van de erm n fungeert sindsdien als eerste contactpunt indien nieuwe projecten worden geïnitieerd (INTERREG, 2007, p. 9). Bovendien adviseert en begeleidt de erm n de projectaanvrager en beoordeelt het uiteindelijk de projectaanvraag.

5.4 Openbaar lichaam euregio rij n-maas-noord

De erm n startte ooit als een vrijwillig samenwerkingsverband, maar sinds 2003 heeft het de status van een publiekrechtelijk openbaar lichaam. Een openbaar lichaam is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Het openbaar lichaam kan hierdoor onder meer eigen personeel in dienst nemen. Bovendien kunnen leden van het openbaar lichaam, zoals gemeenten, bevoegdheden overdragen aan het openbaar lichaam (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2007, p. 20). Verder kunnen er geen verplichtingen opgelegd worden aan burgers. Maar deelnemende overheden zijn bij de besluitvorming gebonden aan door het openbaar lichaam genomen besluiten, wat indirect van invloed is op derden (Seerden, 1993, p. 201).

De organisatiestructuur van het openbaar lichaam van de erm n zal in deze paragraaf worden uiteengezet. De structuur vertoont veel overeenkomsten met de organisatiestructuur voordat het de status kreeg van een openbaar lichaam. Allereerst zullen de belangrijkste taken van het openbaar lichaam hieronder worden opgesomd op basis van de opgestelde taken in de statuten voor het openbare lichaam (euregio rij n-maas-noord, 2003, p. 2-3):

- Stimuleren, ondersteunen en coördineren van regionale grensoverschrijdende samenwerking tussen haar leden;
- Ontplooien van activiteiten, het ontwikkelen en uitvoeren van programma's en projecten, het aanvragen en ontvangen van en beschikken over financiële middelen;
- Vertegenwoordigen van belangen van zijn leden ten opzichte van internationale, nationale en andere instellingen;
- Stimuleren van het overleg en coördinatie tussen publiekrechtelijke instellingen, overheidsorganen en maatschappelijke groeperingen;
- Adviseren van leden, burgers, ondernemingen, verenigingen, overheidsorganen en overige instellingen in grensoverschrijdende kwesties.

Het openbaar lichaam euregio rijen-maas-noord bestaat uit twee organen: de vergadering en het bestuur. De algemene ledenvergadering van de erm is het hoogste orgaan van het openbaar lichaam (euregio rijen-maas-noord, 2003, p. 5). De vergadering is samengesteld uit een gelijk aantal Duitse en Nederlandse afgevaardigden en komt minstens twee maal per jaar bijeen. Alle leden van het openbaar lichaam zijn met één of meerdere stemmen vertegenwoordigd in de vergadering. Daarnaast telt de vergadering nog enkele adviserende leden waaronder de Regierungspräsident Düsseldorf en de gedeputeerde voor Economische Zaken van de provincie Limburg. De vergadering kiest elke vier jaar een president en een plaatsvervangend president, van wie er één Duitser en één Nederlander is. Na twee jaar wordt door hen gewisseld van functie (euregio rijen-maas-noord, 2003, p. 7). Vergelijkbaar dus met het voorzitterschap van het Grenspark MSN voor de oprichting van het openbaar lichaam.

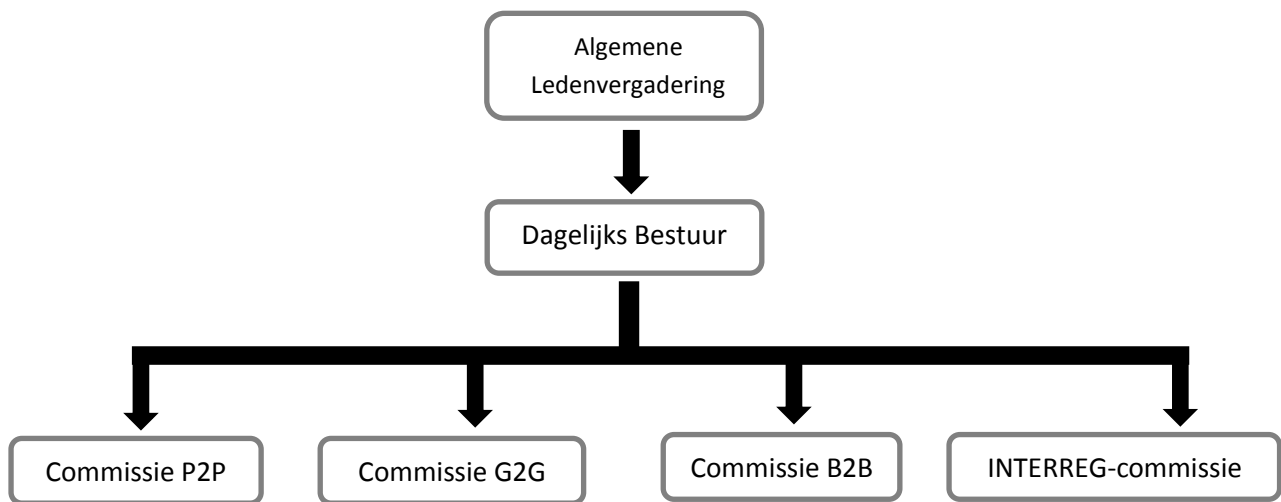
Het bestuur van het openbaar lichaam erm telt tien leden: de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en acht overige leden. Deze tien leden worden door de vergadering eens in de vier jaar gekozen. Adviserende leden van het bestuur zijn de Provincie Limburg en de Bezirksregierung Düsseldorf. Het bestuur is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur wat in het kort inhoudt: de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van de vergadering; en de aanstelling, promotie en het ontslag van medewerkers (euregio rijen-maas-noord, 2003, p. 12).

Naast een vergadering en bestuur, beschikt het openbaar lichaam over enkele vaste commissies. De samenstelling van de commissies hoeft niet voor elke INTERREG-fase hetzelfde te zijn. Voor de periode INTERREG III A en INTERREG IV A gaat het om de volgende commissies (euregio rijen-maas-noord, 2012):

- de commissie 'People to People';
- de commissie 'Government to Government';
- de commissie 'Business to Business';
- INTERREG-commissie.

De vergadering bepaalt de werkterreinen en de bevoegdheden van de commissies. Zoals de namen al doen vermoeden is de commissie P2P gericht op burgerprojecten, de commissie G2G op projecten tussen overheden, en de commissie B2B op grensoverschrijdende projecten tussen bedrijven. Iedere commissie kent een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter uit het midden van de overige bestuursleden. Daarnaast zijn in iedere commissie hoogstens achttien andere leden

vertegenwoordigd (euregio rijn-maas-noord, 2003, p. 13-14). De omschreven bestuurlijke structuur wordt op *afbeelding 14* nog eens beknopt weergegeven:



Afbeelding 14: Organisatiestructuur euregio rijn-maas-noord gedurende INTERREG III A en INTERREG IV A

Samengevat blijkt de organisatiestructuur van de euregio rijn-maas-noord vanaf de oprichting in 1978 aan verandering onderhevig te zijn geweest. De start van het INTERREG-programma heeft geleid tot een verandering van het takenpakket voor verschillende leden van het samenwerkingsverband. De erm kreeg door de Europese Commissie meer verantwoordelijkheden toegewezen. Bovendien zijn enkele nieuwe functies ontstaan als gevolg van de invoering van INTERREG. Daarnaast is de oprichting van het openbaar lichaam in 2003 van invloed geweest op het organigram van de erm. Met name de werkgroepenindeling is aan verandering onderhevig geweest. Wat betreft de organisatiestructuur van de erm, zijn er slechts enkele veranderingen opgetreden als gevolg van de oprichting van het openbaar lichaam. Echter heeft zowel de start INTERREG als de oprichting van het openbaar lichaam de mogelijkheden en de status van de erm wel doen vergroten.

Evenals voor het Grenspark MSN, geldt voor de erm dat binnen het samenwerkingsverband het beleid wordt bepaald door meerdere overheidslagen. Aan de ene kant oefent de Europese Commissie haar invloed uit op het te voeren beleid van de erm, aan de andere kant dragen regionale en lokale leden bij aan de het beleid van het Nederlands-Duitse samenwerkingsverband. Zo zijn onder meer de Regio Noord- en Midden-Limburg en vele Nederlandse en Duitse gemeenten vertegenwoordigd in verschillende organen van de erm. Ook binnen de erm is dus sprake van een multi-level governance.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Nadat men gedurende de Tweede Wereldoorlog lijnrecht met de ruggen tegenover elkaar had gestaan, brak in de tweede helft van de twintigste eeuw een tijdperk aan van samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens. Ruimtelijke ordening en planning zou niet automatisch bij de staatsgrens moeten ophouden, maar er zou rekening gehouden moeten worden met de fysieke kenmerken van het landschap. Dat besef ontstond de decennia na de oorlog onder zowel de burgers als bestuurders van grensgebieden. Na een langzame ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking aan de Duits-Nederlandse grens, maakt inmiddels het hele grensgebied deel uit van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband.

Aangezien ook de Europese Commissie inzag dat samenwerking tussen grensgebieden binnen Europa bij kon dragen aan het Europese cohesiebeleid, startte de Europese Commissie met het verstrekken van subsidies aan Europese grensregio's. Op die manier moesten de ontwikkelingsverschillen tussen de regio's van Europa verminderd worden. Het gemeenschapsinitiatief INTERREG, een subsidieprogramma voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale projecten, bleek een enorme boost te zijn voor de samenwerking tussen grensgebieden binnen Europa. De samenwerkingsverbanden aan de Duits-Nederlandse grens zouden dankbaar gebruik maken van deze Europese gelden.

Uit veler onderzoek is gebleken dat de invloed van het INTERREG-programma enorm is ten aanzien van CBC binnen de grenzen van Europa. Echter is er nog weinig onderzoek uitgevoerd naar de verschillen in organisatiestructuur van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de Duits-Nederlandse grens ten gevolge van de invoering van INTERREG. Dit onderzoek heeft dan ook getracht de volgende doelstelling te realiseren:

Het doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een theoretisch model met betrekking tot in hoeverre er sprake is van een verschil in de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband aan de Duits-Nederlandse grens voor en na de invoering van het INTERREG-programma, door op basis van bestudering van een praktijkgeval inzicht te verkrijgen in het verschil in samenwerking, taakverdeling, verantwoordelijkheden en stakeholders die betrokken zijn bij een grensoverschrijdend samenwerkingsverband voor en na de invoering van het INTERREG-programma in 1989.

Vanaf de jaren '60 zijn aan de Duits-Nederlandse grens menig vrijwillige samenwerkingsverbanden ontstaan. De organisatiestructuur van een samenwerkingsverband was niet altijd hetzelfde. Mede afhankelijk van de samenwerkingsvorm werd de organisatiestructuur van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband bepaald. Om de doelstelling van dit onderzoek te kunnen verwezenlijken, is het grensoverschrijdend samenwerkingsverband *Grenspark Maas-Swalm-Nette* onder de loep genomen. Gezien de regionale afbakening en de nauwe samenwerking met de erm, is ook de organisatiestructuur van de erm door de decennia heen onderzocht. Beide structuren blijken aan verandering onderhevig te zijn geweest.

Het Grenspark Maas-Swalm Nette werd in 1977 opgericht en werd voor lange tijd aangestuurd door een adviescommissie. De commissie werd zowel vertegenwoordigd door lokale, regionale als landelijke Duitse en Nederlandse actoren. Het lukte de adviescommissie om in de jaren tachtig en negentig enkele grensoverschrijdende projecten te realiseren, waarvan enkele financieel ondersteund door INTERREG. Echter leek aan het eind van de jaren negentig het bestaansrecht van de commissie te eindigen aangezien de organisatie nauwelijks meer vergaderingen organiseerde en er weinig projecten meer werden geïnitieerd.

De organisatiestructuur van het Grenspark MSN is nauwelijks veranderd ten gevolge van de opstart van INTERREG. In de adviescommissie van het Grenspark bleven dezelfde leden vertegenwoordigd. Vanaf de start van het INTERREG-programma zijn wel enkele taken binnen de organisatie gericht op het verkrijgen van de Europese gelden. Er kan geconcludeerd worden dat de start van het INTERREG-programma gevolgen had voor de organisatiestructuur van het Grenspark MSN. De veranderingen voor de organisatiestructuur waren echter minimaal, wel namen de mogelijkheden aanzienlijk toe voor het realiseren van grensoverschrijdende projecten.

Van grotere invloed op de organisatiestructuur van het Grenspark MSN, was de oprichting van het openbaar lichaam in 2002. Sindsdien is de structuur van de organisatie rigoureus veranderd. Men spreekt nu van een bestuurlijk samenwerkingsverband dat bestaat uit een algemeen en dagelijks bestuur. Je kunt je afvragen of het openbaar lichaam in 2002 opgericht zou zijn indien de INTERREG-subsidies niet beschikbaar zouden zijn gesteld. Zoals reeds gezegd zorgde het INTERREG-programma wel voor het vergroten van de mogelijkheden om grensoverschrijdende projecten te realiseren. Zonder de start van INTERREG, was de organisatie in te grote mate afhankelijk geweest van financiering door haar leden en was gekozen voor het opheffen van het samenwerkingsverband.

Nauw samenwerkend met het Grenspark MSN, is de erm. Sinds de opstart van het INTERREG-pro-

gramma, is het Grenspark MSN afhankelijk van de erm n aangezien alle projectaanvragen via de euregio lopen. Binnen de organisatiestructuur van de erm n zijn veranderingen opgetreden als gevolg van de invoering van INTERREG. Deze veranderingen zijn weer van invloed geweest op onder meer de taken van het Grenspark MSN.

De erm n werd in 1978 opgericht als vrijwillig samenwerkingsverband aan de Duits-Nederlandse grens. Voor langere tijd bestond de organisatie van de erm n uit onder meer een Regioraad en Regio Commissie waarin de leden van de erm n vertegenwoordigd waren. Na de invoering van INTERREG in 1989 veranderde het één en ander binnen de organisatiestructuur van de erm n. Zo eiste de Europese Commissie dat grensregio's zouden moeten kunnen aantonen dat zij beschikten over enige vorm van organisatie en management. Veelal namen de Euregio's deze taak op zich. Er werd dus een belangrijke taak aan de Euregio's toegekend.

Als gevolg van de opstart van het INTERREG-programma veranderde de organisatiestructuur van de erm n. Zo veranderde onder meer het takenpakket van verschillende werkgroepen en werknemers. De erm n kreeg namelijk meer taken toegewezen door de Europese Commissie. Bovendien werd binnen elke Euregio aan de Duits-Nederlandse grens een regionaal programmamanagement opgericht. Dit management adviseert en begeleidt de projectaanvrager en toetst vervolgens de aanvraag. Bovendien helpt het programmamanagement de projectaanvrager voor de start van een project bij de uitwerking van de projecten, bij de bemiddeling van partners aan weerszijden van de grens en bij het regelen van de cofinanciering.

Een andere taak die de erm n toebedeeld kreeg na de invoering van het INTERREG-programma is de inhoudelijke beoordeling van projectaanvragen. Onder meer de Euregio-organen beoordelen een projectaanvraag voordat de aanvraag door de Stuurgroep, of in het geval van een majeur project door het Comité van Toezicht, goed- of afgekeurd wordt. De taken en verantwoordelijkheden van de erm n zijn sinds de invoering van INTERREG aanzienlijk toegenomen. Het secretariaat van de euregio dient sindsdien als eerste contactpunt indien nieuwe projecten worden geïnitieerd.

In 2003 kreeg de erm n de status van een publiekrechtelijk openbaar lichaam. Dit zorgde wederom voor veranderingen binnen de organisatiestructuur van de erm n. Het openbaar lichaam euregio rijnsmaas-noord bestaat sinds 2003 uit twee organen: de vergadering en het bestuur. Daarnaast kan het openbaar lichaam onder meer eigen personeel in dienst nemen. Bovendien kunnen leden van het openbaar lichaam, zoals gemeenten, bevoegdheden overdragen aan het openbaar lichaam. Verder kunnen er geen verplichtingen opgelegd worden aan burgers. Maar deelnemende overheden zijn bij

de besluitvorming gebonden aan door het openbaar lichaam genomen besluiten, wat indirect van invloed is op derden.

Op basis van het verrichte onderzoek kan geconcludeerd worden dat INTERREG op zowel de organisatiestructuur van het Grenspark MSN als de erm van invloed is geweest. Met name voor de organisatiestructuur van de erm lijkt de invoering van INTERREG aanzienlijke gevolgen te hebben gehad. Na de opstart van het INTERREG-programma kreeg de organisatie van de erm vele taken en verantwoordelijkheden toegewezen ten behoeve van een goede verdeling van de INTERREG-gelden. Voor het Grenspark MSN geldt dat INTERREG met name de mogelijkheden voor de realisatie van projecten heeft doen vergroten. Daarnaast blijkt de oprichting van een openbaar lichaam voor zowel het Grenspark MSN als de erm aanzienlijke gevolgen te hebben gehad. De organisatiestructuur van beide samenwerkingsverbanden heeft veranderingen ondergaan na het verkrijgen van de status als openbaar lichaam. Voor het Grenspark MSN lijkt het zelfs de basis te zijn geweest voor het kunnen blijven bestaan van het samenwerkingsverband.

Tot slot is het belangrijk om kort het onderscheid tussen een grensoverschrijdend samenwerkingsproject en –verband toe te lichten. Geconcludeerd kan worden dat grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten zijn toegenomen door de beschikbaar gestelde gelden van de Europese Commissie: INTERREG. Daarentegen lijken veranderingen binnen de organisatiestructuur van het grensoverschrijdende samenwerkingsverband Grenspark MSN met name het gevolg te zijn van de oprichting van een openbaar lichaam. Wel is het mogelijk dat vele openbare lichamen niet zouden zijn opgericht indien het INTERREG-programma niet in het leven was geroepen. Een vraag die nog onbeantwoord is en wellicht interessant kan zijn voor eventueel vervolgonderzoek.

Binnen het beleidsveld van grensoverschrijdende samenwerking, waarbinnen vele actoren betrokken kunnen zijn, is sprake van een innige samenwerking tussen de actoren. Aangezien autoriteit en beleidsvorming gedeeld worden door meerdere overheidsorganen, kan gesproken worden van een samenwerking die berust op multi-level governance. Actoren die zichzelf beschouwen als één van de betrokken actoren zonder zichzelf bovengeschild aan de rest te stellen. Bovendien speelt openheid, goede communicatie en een duidelijk taakverdeling een belangrijke rol binnen de grensoverschrijdende samenwerking. De verhoudingen tussen de actoren zijn de laatste decennia wel veranderd door onder meer de invoering van INTERREG en de oprichting van openbare lichamen.

Al met al kan gezegd worden dat INTERREG een enorme impuls is geweest en nog steeds is voor grensoverschrijdende samenwerking. Een legio aan samenwerkingsverbanden is opgericht in de

wetenschap gebruik te kunnen gaan maken van de Europese subsidies. Voor het Grenspark MSN geldt dat naast de invloed van INTERREG, ook het oprichten van een openbaar lichaam van invloed is geweest op het bestaansrecht van het Grenspark. De status van openbaar lichaam bleek een enorme impuls te zijn voor het Grenspark MSN, een grensoverschrijdend natuurgebied dat nu bloeit als nooit daar voren.

6.2 Reflectie

Hoewel het doel van dit onderzoek behaald is, had het onderzoek ook anders uitgevoerd kunnen worden. Bovendien zijn er enkele verbeterpunten te noemen. In deze paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op het verloop van het onderzoek en daaruit zullen enkele aanbevelingen voortvloeien voor mogelijk vervolgonderzoek.

Eerder is al gewezen op de beperkte tijd die beschikbaar is voor het onderzoek. Dit hoeft geen gevolgen te hebben voor de kwaliteit van het onderzoek, maar wel voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Gekozen is om een kwalitatief gestuurd onderzoek uit te voeren waarbinnen één casus geanalyseerd is. Gezien de nauwe relatie tussen de casus Grenspark MSN en de ermn, is ook het laatst genoemde samenwerkingsverband nader geanalyseerd. Door slechts twee samenwerkingsverbanden te analyseren, is de generaliseerbaarheid van het onderzoek beperkt. Dat betekent echter niet dat er geen conclusies worden getrokken op basis van de verkregen resultaten. Generaliseren hoeft immers niet het ultieme streven te zijn van een onderzoek. Bovendien is het aantal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de Duits-Nederlandse grens, die voor de invoering van INTERREG al bestonden, beperkt. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is nauwkeuriger te onderzoeken welke casussen als basis kunnen dienen voor het onderzoek.

Een ander punt van kritiek is de manier waarop het begrip organisatiestructuur in dit onderzoek is geoperationaliseerd. Op basis van literatuuronderzoek is gekozen voor een bepaalde operationalisatie. De mogelijkheden voor het operationaliseren van dit begrip zijn echter groot. Wel zijn er voldoende resultaten naar voren gekomen die aansluiten bij de operationalisatie van het begrip organisatiestructuur. Echter had een andere operationalisatie van het begrip tot andere resultaten kunnen leiden. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook om nog duidelijker alle mogelijke begripsdefinities in een overzicht te verwerken.

Daarnaast wil ik ook kritisch terugblikken op de gehanteerde werkwijze. De uitgebreide literatuurstudie voorafgaand aan het onderzoek, heeft een goede basis gevormd voor het vervolg van het onderzoek. Door de keuze om een kwalitatief onderzoek uit te voeren, is het aantal onder-

zochte casussen beperkt. Daarentegen zijn deze casussen wel diepgaand onderzocht en geanalyseerd. Het aantal interviews is in mijn ogen enigszins beperkt gebleven, maar door de goede telefonische informatieverlening van enkele respondenten en het toezenden van veel hulpvolle documenten, heb ik voldoende informatie over het desbetreffende onderwerp kunnen verzamelen. Wel had een interview met een respondent van de erm n een goede bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek. Bovendien had ik dan sneller over alle informatie beschikt. Gekozen is echter voor het beantwoorden van een digitale vragenlijst om ook voor de respondent enige tijd te besparen.

Literatuurlijst

- Advies commissie voor het Duits-Nederlandse Grenspark Maas-Swalm-Nette. (1981). *Inventarisatie bestaande toestand*.
- Association of European Border Regions. (2011). *European Charter for Border and Cross-border Regions*. Gronau: AEER.
- Bache, I. (1998). *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Benz, A. & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6(2), 329-348.
- Bergs, R. (2002). Book Reviews. *Regional Studies* 36(8), 949-950.
- Boogers, M., Schaap, L., Van Den Munckhof, E. D. & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Corvers, F. (2000). De visie op grensregio's vanuit de Europese Commissie. In F. Boekema (Ed.), *Grensregio's en arbeidsmarkten* (pp. 17-28). Assen: Van Gorcum.
- Deekens, G. & Van Der Gugten, R. (2000). Bestuurlijke en economische grensoverschrijdende samenwerking. In F. Boekema (Ed.), *Grensregio's en arbeidsmarkten* (pp. 7-13). Assen: Van Gorcum.
- *Eindverslag voor het PCI van de EUREGIO, Euregio Rijn-Waal en euregio rijn-maas-noord*. (2007). Düsseldorf: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Bundesland Nordrhein-Westfalen.
- euregio rijn-maas-noord. (1994). *Operationeel programma van de euregio rijn-maas-noord in het kader van het communautaire initiatief INTERREG-II*. Mönchengladbach: euregio rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (2000). *euregio rijn-maas-noord in cijfers en feiten*. Mönchengladbach: Secretariaat euregio rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (2001). *Endbericht 2001, im Rahmen des Operationellen Programms INTERREG-II 1994-1999 der euregio rhein-maas-nord*. Mönchengladbach: Secretariaat euregio rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (2003). *Statuten voor een openbaar lichaam euregio rijn-maas-noord*. Mönchengladbach: Secretariaat euregio-rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (2007). *euregio-visie. De euregio rijn-maas-noord bepaalt de koers*. Mönchengladbach: Secretariaat euregio rijn-maas-noord.

- euregio rijn-maas-noord. (2012). *Commissies*. Vinddatum 14 juni 2012, op <http://www.euregio-rmn.de/nl/euregio-rijn-maas-noord/gremia/commissies.html>
- Grenspark Maas-Swalm-Nette. (2005). *Evaluatierapport 2002-2005. Openbaar lichaam Duits-Nederlands Grenspark Maas-Swalm-Nette*. Roermond: Evaluatiecommissie Grenspark MSN.
- Grenspark Maas-Swalm-Nette. (2006). *Jaarverslag 2005. Openbaar lichaam Duits-Nederlands Grenspark Maas-Swalm-Nette*. Roermond: Algemeen bestuur Grenspark Maas-Swalm-Nette.
- Grenspark Maas-Swalm-Nette. (2012). *Jaarverslag 2011. Openbaar lichaam Duits-Nederlands Grenspark Maas-Swalm-Nette*. Roermond: Algemeen bestuur Grenspark Maas-Swalm-Nette.
- Grenspark Maas-Swalm-Nette. (n.d.). *Over ons*. Vinddatum 15 februari 2012, op http://www.grenspark-msn.nl/index/lang/nl/top1/Over_ons
- Hajer, M. A., Tatenhove, J. P. M. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance*. In opdracht van het MNP-RIVM. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers.
- Internationaler Naturpark Bourtanger Moor-Bargerveen. (2008). *Projecten – Partners – Promotie 2008 – 2009*. Meppen: Geschäftsstelle Internationaler Naturpark Bourtanger Moor-Bargerveen e.V.
- INTERREG. (2007). *Grensregio's bouwen aan Europa. INTERREG in het Nederlands-Duitse grensgebied*. Kleve: Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat.
- INTERREG initiative. (1990). *Explanatory Memorandum*. Brussel: Europese Commissie.
- INTERREG IV A Programma Nederland – Duitsland 2007 – 2013. (2007). *Europese territoriale samenwerking. Operationeel programma*.
- Kreis Viersen. (1996). *Naturerlebnisgebiete im Internationalen Naturpark Maas-Schwalm-Nette*. Viersen: Kreis Viersen
- Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW (LÖBF). (2006). *LÖBF-Mitteilungen*. Goch: B.o.s.s Druck und Medien.
- Leibenath, M. & Darbi, M. (2007). Kulturlandschaft als Thema grenzüberschreitender Kooperation? Ergebnisse einer empirischen Erhebung an Deutschlands Außengrenzen. *RaumPlanung* 135, 277-281.
- Marks, G. (1992). Structural policy and 1992. In A. Sbragia (Ed.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Ministerie van VROM. (2007). *Wat is INTERREG?* Den Haag: Ministerie van VROM.
- Mintzberg, H. (2006). *Organisatiestructuren*. Amsterdam: Pearson Prentice Hall.

- Miosga, M. (1999). *Europäische Regionalpolitik in Grenzregionen. Die Umsetzung der INTERREG-Initiative am Beispiel des nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraums*. Passau: L.I.S. Verlag.
- Openbaar lichaam Duits-Nederlands Grenspark Maas-Swalm-Nette. (2005). *Evaluatierapport 2002-2005*. Roermond: Openbaar lichaam Duits-Nederlands Grenspark Maas-Swalm-Nette.
- Perkmann, M. (1999). Building Governance Institutions Across European Borders. *Regional Studies* 33(7), 657-667.
- Perkmann, M. & Sum, N. -L. (2002). Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance. In Perkmann, M. & Sum, N.-L. (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions* (pp. 3-21). Houndsmills: Palgrave.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation. *European Urban and Regional Studies* 10(2), 153-171.
- Perkmann, M. (2007a). Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. *Regional Studies* 41(2), 253-266.
- Perkmann, M. (2007b). Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. *Environment and Planning C: Government and Policy* 25, 861-879.
- Raad voor het binnenlands bestuur. (1993). *Grensoverschrijdende samenwerking: van slagboom tot slagvaardigheid*. Den Haag: Raad voor het binnenlands bestuur.
- Reichenbach, E. A., Spoormans, H. C. G. & Korsten, A. F. A. (1999). Grensoverschrijdende samenwerking. In H. C. G. Spoormans, E. A. Reichenbach & A. F. A. Korsten (Eds.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking* (pp. 13-26). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Seelig, R. (2000). Naturerlebnis grenzenlos auf zwei Rädern. Der internationale Naturpark Maas-Schwalm-Nette. *Nationalpark* 110(4), 26-29.
- Seerden, R. (1993). *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*. Antwerpen-Apeldoorn: MAKLU Uitgevers.
- Soeters, J. M. L. M. (1991). Management van Euregiole netwerken. *Openbaar Bestuur* 1(10), 21-27.
- Soeters, J. M. L. M. (1999). Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief. In H. C. G. Spoormans, E. A. Reichenbach & A. F. A. Korsten (Eds.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking* (pp. 43-53). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Uijen, R. W. J. M. (1999). Euregio's – van idealistische organisaties tot spelers op de bestuurlijke kaart van Europa. In H. C. G. Spoormans, E. A. Reichenbach & A. F. A. Korsten

(Eds.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking* (pp. 82-92). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

- Van Den Bergh, F. R. B. & Soete, L. L. G. (1990). Limburg en de Europese integratie. In A. Van Witteloostuijn (Ed.), *De economische gevolgen van het Europese integratiebeleid voor de provincie Limburg* (pp. 65-78). Maastricht: Limburgs Instituut voor Bedrijfs- en Economische Research.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Leiden: Groen BV.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek. Vierde druk*. Den Haag: uitgeverij Lemma.
- Werkgroep GEB MSN (1994). *Grensoverschrijdend ecologisch basisplan Maas-Swalm-Nette*. Viersen, Roermond: Werkgroep GEB MSN.
- Wouters, L. (1999). Interreg I – een verhaal over grenzen en frontières. In H. C. G. Spoormans, E. A. Reichenbach & A. F. A. Korsten (Eds.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking* (pp. 93-105). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Bijlagen

Bijlage 1: Interview Leo Reyrink 65

Bijlage 2: Vragenlijst Johanna Prüms 73

Bijlage 1: Interview Leo Reyrynk

Interview met Leo Reyrynk, secretaris van het Grenspark Maas-Swalm-Nette. Het interview vond plaats op 13 april 2012 om 13.00 uur te Roermond.

V: Sinds 2002 bent u werkzaam bij het Grenspark Maas-Swalm-Nette, tegelijk met de oprichting van het openbaar lichaam. Kunt u kort toelichten hoe u hier terecht bent gekomen?

R: Nadat ik biologie heb gestudeerd aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, heb ik twee jaar vervangende dienst gedaan op het Rijksinstituut Onderzoek Bos- en Landschapsbouw De Dorschkamp. Ik heb me toen vooral bezig gehouden met aangepaste landbouw, wat tegenwoordig agrarisch natuurbeheer heet. Vervolgens ben ik zes jaar werkzaam geweest bij het ministerie van LNV in Nederland. Toen ben ik gestopt als ambtenaar bij de overheid en ben ik directeur geworden van een particulier natuurbeschermingsgebied ter hoogte van Venlo, de Krickenbecker Seen. Ik heb daar onder andere het biologisch station opgezet. Ik ben daar werkzaam geweest van 1990 tot 2002. In 2002 heb de kans gekregen om de toen nieuwe organisatie hier mee op te zetten en inmiddels werk ik hier tien jaar.

V: Kunt u iets meer vertellen over de oprichting van het openbaar lichaam van het Grenspark Maas-Swalm-Nette in 2002?

R: Op 1 juni 2002 is het openbaar lichaam formeel opgericht en half juni vonden de eerste bestuursvergaderingen plaats, waarbij ik aanwezig was als secretaris. Onze taak als openbaar lichaam is om grensoverschrijdende projecten te realiseren. Sinds de oprichting van het openbaar lichaam heeft het Grenspark meer mogelijkheden om projecten te verwezenlijken dan daarvoor. Ik denk ook dat dit een belangrijkere factor is dan de invoering van INTERREG in 1990. Bovendien is het Grenspark MSN uitgebreid met de gemeente Beesel en een deel van de gemeenten Venlo, tegelijk met de oprichting van het openbaar lichaam in 2002 .

Eind jaren negentig is een discussie geweest om de samenwerking te stoppen binnen het Grenspark MSN omdat men het erover eens was dat het zo geen zin had. Er kwam te weinig uit. Uiteindelijk werd besloten om het op een andere manier te doen.

V: Waaruit bestond het Grenspark voor de oprichting van het openbaar lichaam in 2002? Wie was vertegenwoordigd in het Grenspark MSN?

R: Het Grenspark beschikte toen over een adviescommissie die in het begin twee keer per jaar bij elkaar kwamen. Later, eind jaren negentig, werd er nog maar eens per twee jaar vergaderd. Er werden in de jaren negentig wel projecten gedaan via INTERREG, maar niet zo

intensief als na de oprichting van het openbaar lichaam in 2002. Zo vond er bijvoorbeeld in 1994 een heel duidelijk project plaats, daar heb ik aan meegewerkt vanuit het biologisch station. Ik hoorde toen voor het eerst van INTERREG af. Ik kreeg toen van de Kreis Viersen de opdracht mee te werken aan het opstellen van een *grensoverschrijdend ecologisch basisplan Maas-Swalm-Nette*. Ik heb toen dus een visie geschreven over mijn huidige werkgebied. Toen nog niet wetende dat ik hier later werkzaam zou zijn.

V: *Was de Kreis Viersen de projectdrager?*

R: Ja, samen met Gewest Midden-Limburg. Bovendien hebben wij toen ook het advies gegeven om het Grenspark uit te breiden met de gemeente Beesel en een deel van de gemeente Venlo. Dit was dus allemaal nog in de periode van de adviescommissie. Toen het wat minder ging eind jaren negentig, heeft de vertegenwoordiger van Noordrijn-Westfalen toegezegd een bureau te subsidiëren die de grensoverschrijdende samenwerking gestalte kon geven. Een klein projectbureautje werd opgezet hier in Roermond. De Duitse deelstaat heeft toen toegezegd om voor een periode van in ieder geval vier jaar geld te investeren. Nederland reageerde daarop en stelde ook een subsidie ter beschikking.

V: *Het Grenspark heeft dus toen echt de mogelijkheid gekregen om een goede doorstart te maken?*

R: Ja, dat klopt. Mijn voorganger Jac Pouw heeft toen heel hard gewerkt in de jaren 2000-2001 om de samenwerking in de vorm van een openbaar lichaam te formuleren. Toen is er een gemeenschappelijke regeling ontworpen. Alle Nederlandse deelnemers en het Duitse Naturpark Swalm-Nette hebben dat toen allemaal beoordeeld en in hun raden is toen besloten of men het eens was met de oprichting van het openbaar lichaam. Vanaf toen was de oprichting formeel.

V: *Toentertijd waren elf Nederlandse gemeenten lid van het Grenspark, inmiddels zijn dat er zeven door de gemeentelijke herindelingen. Waarom waren er geen Duitse gemeenten aangesloten? Waren die wellicht al vertegenwoordigd in het Naturpark Swalm-Nette?*

R: Die waren inderdaad allemaal al georganiseerd in het Naturpark Swalm-Nette. Het Naturpark vertegenwoordigen ongeveer 17 gemeenten.

Terugkomend op de oprichting van het openbaar lichaam. Het heeft toen van 2002 tot 2006 geduurd om die verandering van de oorspronkelijke regeling uit 1977 aan te passen. In 1976 is de overeenkomst tussen Nederland en Duitsland gesloten. In 1977 werd dat gepubliceerd

en daarmee is de samenwerking begonnen van het Grenspark MSN. En omdat het begonnen was door Nederland en Noordrijn-Westfalen, was afgesproken dat het secretariaat om de twee jaar wisselde tussen de provincie Limburg en Noordrijn-Westfalen. Het aanpassen van de oorspronkelijke regeling ging heel moeilijk, want dat moet via Buitenlandse Zaken in Berlijn en de ambassade in Den Haag. Voor een kleine verandering, heeft dat ontzettend lang geduurd.

V: Wie was vertegenwoordigd in het secretariaat vanaf de oprichting in 1977?

R: Het secretariaat betekent dat een ambtenaar van de provincie Limburg of van het Duitse milieu-ministerie de vergaderingen bijeenroepen, stukken organiseren, en zorgen voor de uitvoering van de besluiten. De bestuurders nemen alleen de besluiten. Tegelijkertijd wisselde de voorzitter ook tussen Nederland en Duitsland. Als er een Duitse voorzitter was, werd het secretariaat door een Duitse ambtenaar georganiseerd en andersom indien er een Nederlandse voorzitter was. Indien er een Nederlandse voorzitter was, was dat de gedeputeerde van de Provincie Limburg. De gedeputeerde maakt deel uit van het dagelijks bestuur van de provincie. Maar de voorzitter zat dus in Düsseldorf of in Maastricht. Dit was natuurlijk niet ideaal, aangezien de voorzitter dus niet dagelijks verbleef binnen de grenzen van het Grenspark MSN. Dat leidde ertoe dat er steeds minder gedaan werd. Uiteindelijk leidde dat tot een evaluatie eind jaren negentig over het dan wel of niet doorgaan van het Grenspark MSN. Na de oprichting van het openbaar lichaam zouden de nieuwe leden van het secretariaat ook verplicht zijn om alleen werk te doen voor het Grenspark. Dat is toen ook gebeurd.

V: Kunt u nog even kort toelichten wie er deel uitmaakte van de adviescommissie vanaf 1977?

R: Naast de deelstaat Noordrijn-Westfalen en de Provincie Limburg, zaten daarin de boswachterijen aan beide kanten van de grens. Verder was van Staatsbosbeheer de directeur Limburg vertegenwoordigd; de grotere gemeenten; een vertegenwoordiger van het Gewest Midden-Limburg; Kreis Viersen en wellicht ook nog Kreis Heinsberg. Verder was het Landschaftsverband vertegenwoordigd in de adviescommissie. Dat is een samenwerkingsorgaan van verschillende gemeenten voor natuur en landschap. Verder zat het ministerie van LNV in de adviescommissie; het ministerie van VROM; en de Bezirksregierung Düsseldorf. Dat is een uitvoerende dienst van het ministerie.

V: Weer even verder kijkende naar de periode vanaf 2002. Hoe was de samenwerking in het begin na de oprichting van het openbaar lichaam?

- R: In het begin kwamen we twee keer per jaar bij elkaar. Toen was er natuurlijk tijd nodig om elkaar beter te leren kennen en te ontdekken hoe alles zou functioneren. In Nederland lopen dingen natuurlijk anders dan in Duitsland. Sommige dingen kunnen de gemeenten hier organiseren en wordt dat in Duitsland door een Kreis gedaan. Er was sprake van een leerproces.
- V: *Het openbaar lichaam bestond uit een dagelijks en algemeen bestuur. Kunt u kort de verschillen toelichten tussen de twee besturen?*
- R: In het algemeen bestuur zitten vijf Nederlandse vertegenwoordigers van de op moment zeven gemeenten, en vijf Duitse vertegenwoordigers van het Naturpark Swalm-Nette. Er is gekozen voor maar vijf Nederlandse vertegenwoordigers zodat aan beide zijden van de grens vijf bestuurders vertegenwoordigd zijn. De drie grootste Nederlandse gemeenten hebben een permanent lid. De vier kleinste Nederlandse gemeenten wisselen om de twee jaar. Gemeente Roerdalen en Beesel wisselen om de twee jaar van vertegenwoordiger, en gemeente Maasgouw en Leudal wisselen om de twee jaar van vertegenwoordiger. Het algemeen bestuur bestaat dus uit tien personen. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door twee gekozen leden van het algemeen bestuur. Die zijn gekozen en gedelegeerd door de overige bestuursleden om het dagelijks werk te organiseren. Het dagelijks bestuur is mijn directe baas, dus de baas van het secretariaat. Het dagelijks bestuur bereidt alle vergaderstukken voor.
- V: *In 1990 konden grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden voor het eerst gebruik gaan maken van INTERREG-middelen. Weet u of het Grenspark MSN in de jaren negentig, voor de oprichting van het openbaar lichaam in 2002, ook al gebruik maakte van deze Europese middelen?*
- R: In de jaren negentig zijn enkele projecten uitgevoerd met behulp van INTERREG waar het Grenspark MSN bij betrokken was. Het project in 1994 werd zelfs door het Grenspark MSN aangezwengeld, ondanks dat Kreis Viersen en Gewest Midden-Limburg de projectdragers waren. Een ander project is uitgevoerd in 1996: *natuurbelevens in het internationale natuurpark Maas-Swalm-Nette*. Wederom was Kreis Viersen toentertijd de projectdrager. In onze optiek zijn natuurbelevensgebieden gebieden waarin je uitdrukkelijk de mensen de natuur laat zien. Een plek waar de mens ook werkelijk in de natuur kan genieten. Tot 25 jaar geleden was dat in Duitsland niet mogelijk. Natuurbeschermers wilden alleen maar natuurgebieden met een hek eromheen, waar niemand naar binnen mocht.

V: *Iets wat mij opviel bij het project in 1996 is de financiering. Vijftig procent is inderdaad door de Europese Commissie gesubsidieerd middels INTERREG gelden. De overige vijftig procent zijn gefinancierd door andere partijen, maar niet door het Grenspark zelf. Beschikte het Grenspark niet over financiële middelen voor 2002?*

R: Het Grenspark bestond toen alleen maar uit ambtenaren van verschillende overheden. Er was geen eigen financiering, geen eigen budget. Er waren ook geen eigen gelden om onderzoek te doen. Er kon wel worden afgesproken dat de deelnemende leden van een project ieder een cofinanciering konden leveren zoals ook gedaan is voor het project in 1996.

V: *Beschikt het Grenspark MSN tegenwoordig wel over een eigen financiering?*

R: Ja, dat klopt. En we dragen nu ook bij aan verschillende projecten. Maar natuurlijk kan met name INTERREG gezien worden als een aanjager voor grensoverschrijdende samenwerking omdat partners aan beide kanten van de grens eerder bereid zijn deel te nemen aan grensoverschrijdende initiatieven. Een land hoeft dan nog maar 25% bij te dragen aan een project. Die andere 25% wordt namelijk gefinancierd door het andere land en de overige 50% door de EU.

V: *Het lijkt er dan toch op dat de Europese Commissie haar doelstelling gerealiseerd ziet worden aangezien er meer grensoverschrijdende initiatieven worden opgezet sinds de invoering van INTERREG.*

R: Ja, het aantal grensoverschrijdende initiatieven is inderdaad toegenomen sinds INTERREG bestaat. Ik denk ook dat het moeilijk is om grensoverschrijdende projecten voor 1990 te vinden. Ik ken daar geen concrete projecten van.

- De heer Reyrynk licht nu enkele projecten uit INTERREG III A en IV A toe. Bij enkele projecten was het Grenspark MSN de coördinator, de projectdrager. Het Grenspark fungeerde ook af en toe als partner. Het ene project is ook kleiner dan de ander. Dat kun je ook aan de uitgaven zien. De projectkosten vanaf 2002 variëren van €39.000,- tot €4.070.000,-. Er zitten twee grote klappers bij: de Vochtige Ecologische Verbinding MSN over de periode 2004-2008 en de Natuurlijke Grenswateren 2010-2012 die tot het eind van dit jaar loopt.

V: *Is er een maximum wat betreft het aantal INTERREG projecten die per periode kunnen worden ingediend?*

R: Nee, wij moeten gewoon zelf kijken wat wij aankunnen als organisatie. Nu lopen er bijvoorbeeld drie grotere projecten tegelijk, en daarmee zitten we ook wel aan de limiet. Het

wordt bovendien steeds moeilijker om projecten te initiëren die puur gericht zijn op natuurontwikkeling. Overheden willen alleen maar economische projecten trekken. Het is dus zorgvuldig onderzoeken waar nog mogelijkheden liggen binnen het Grenspark. Maar dat is ons tot nu toe nog steeds gelukt.

V: *Een belangrijke actor is de euregio. In deze regio gaat het om de euregio rijn-maas-noord. Dit is één van de weinige actoren die al bestonden voor de invoering van INTERREG in 1990. Kunt u de rol van de euregio binnen het proces van een projectaanvraag toelichten?*

R: Zij hebben de opdracht van Europa overgenomen om alle INTERREG-gelden te verdelen. Daarvoor hebben zij een programma in Brussel goedgekeurd gekregen waarin de doelen staan en hoe ze het moeten uitwerken. Zij krijgen dan opdracht van de Europese Commissie het geld te verdelen over de Euregio's op basis van het programma.

V: *Dus indien jullie een projectaanvraag indienen, doen jullie dat bij de euregio?*

R: Ja, alle INTERREG aanvragen van INTERREG A lopen via de Euregio's. Dat is in de achterhoek de EUREGIO; de Euregio Rijn-Waal in Kleve; en de Eems Dollard Regio boven in Groningen. Dus de Euregio's zijn de uitvoerende dienst van het INTERREG-programma.

V: *Is het ook de taak van de Euregio's om toezicht te houden op de uitgaven en realisatie van de projecten?*

R: Ja, zij hebben ook die verantwoordelijkheid om dan te zorgen dat de middelen keurig besteed worden conform de doelstellingen. Een aanvraag komt bij de euregio binnen, dan is er een inhoudelijke club van mensen van alle deelnemers van de grensoverschrijdende samenwerking die een eerste beoordeling geven van de aanvraag. Daarna komt het projectvoorstel in de bestuurlijke commissie, die verantwoordelijk is voor het reilen en zeilen van de euregio. En als de bestuurlijke commissie de plannen ook goedkeurt, dan krijgt de projectaanvrager te horen dat ze mogen starten met de realisatie van het project.

V: *In welke mate is de projectdrager verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de juiste besteding van de INTERREG-middelen en cofinanciering.*

R: Ik heb altijd een overeenkomst met de projectpartners waarin ik die verantwoordelijkheid meteen doorgeef aan de projectpartners. Ik ga dus geen malversaties betalen door mijn projectpartners.

- V: *In 2007 heeft het Grenspark MSN namens de Europarc Federation de award 'Transboundary Parks – following nature's design' gekregen voor de voorbeeldige grensoverschrijdende samenwerking. Dat lijkt mij een mooie waardering voor al het gedane werk?*
- R: Ja, dat was een mooie bevestiging voor al het werk dat wij verrichten. Inmiddels hebben we al een herevaluatie achter de rug en binnenkort krijgen we de re-award uitgereikt.
- V: *Hoe vaak wordt deze prijs uitgereikt?*
- R: Eens in de vijf jaar. Ik denk dat we die prijs hebben gewonnen en weer opnieuw zullen winnen omdat wij een Nederlands-Duitse organisatie hebben, en een Nederlands-Duitse financiering hebben die redelijk goed op te benen staat.
- V: *Momenteel vindt de Floriade 2012 plaats in Venlo. Heeft het Grenspark MSN raakvlak met dit grote wereldtuinbouw evenement?*
- R: De deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft een paviljoen op de Floriade en in dat paviljoen zullen wij meerdere dagen verschillende projecten presenteren. Directeur Beck van de Floriade 2012 is door ons een keer uitgenodigd om het algemeen bestuur te informeren wat de Floriade voor het Grenspark MSN zou kunnen betekenen. Het zou voor ons echter veel te duur zijn om een paviljoen te financieren op de Floriade. Bovendien zou de inrichting van het paviljoen ook nog binnen zijn visie moeten passen. Daar hebben wij dus vanaf gezien, daar zijn wij te klein voor.
- V: *Denkt u wel te kunnen profiteren van de Floriade 2012? Wellicht dat Floriade-bezoekers ook graag de omgeving willen verkennen.*
- R: Ja, daar ga ik wel vanuit. Het zal blijken.
- V: *Nog een hele andere vraag. In welke mate heeft het Grenspark invloed op plannen van lokale of regionale overheden waar het fel op tegen is. Neem als voorbeeld de aanleg van de A74 in de omgeving Venlo. Voor de aanleg van deze snelweg, is een stuk natuur verwijderd. Kan het Grenspark MSN dan bezwaar indienen tegen zulke plannen?*
- R: Nee, wij hebben alleen maar een adviserende functie. Wij bedrijven geen grote politiek. Als een partner van mening is dat hij of zij dit moet doen, dan kunnen wij diegene hoogstens ergens op wijzen. Wij kunnen ongevraagd adviezen geven en dat doen wij natuurlijk ook. Verder is het belangrijk dat eerder uitgevoerde projecten bekend zijn bij de gemeenten en andere overheidsorganen. Op die manier kan er rekening gehouden worden met bepaalde

plannen, zoals ooit eerder *het Ecologisch Basisplan* dat is uitgevoerd met behulp van INTERREG-middelen. Wij hebben dus geen juridische status om één van de partners te binden of te buigen. Indien zich problemen voordoen, ga ik liever zoeken naar oplossingen zodat beide partners winst behalen. Ik zie en realiseer liever kansen.

Bijlage 2: Vragenlijst Johanna Prüms

- Hoe zag de organisatiestructuur van de euregio rij-n-maas-noord eruit vanaf de oprichting in 1978?
- Wanneer veranderde de organisatiestructuur van de euregio (na de invoering van INTERREG of alleen na de oprichting van het openbaar lichaam in 2003?)? Welke veranderingen traden op?
- Wie was er vertegenwoordigd in de verschillende (bestuurs)organen van de euregio rij-n-maas-noord? (betrekking op zowel vraag 1 als 2)
- Wat waren de belangrijkste doelen en taken van de euregio rij-n-maas-noord voor de invoering van het INTERREG-programma?
- Vanaf de invoering van INTERREG is het takenpakket van de euregio rij-n-maas-noord veranderd. Kunt u toelichten wat de belangrijkste taken zijn van de erm met betrekking tot de uitvoering van het INTERREG-programma? (projectaanvragen goedkeuren, toezicht houden --> door welk orgaan binnen de euregio wordt dit gedaan?).
- Werden er voor de invoering van INTERREG projecten geïnitieerd door de euregio rij-n-maas-noord? Of fungeerde de euregio als een bemiddelingsorgaan en verbindingsstuk tussen verschillende lokale en regionale actoren die projecten wilden opstarten?
- Werden er voor de invoering van INTERREG projectaanvragen geïnitieerd door grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld door het Grenspark Maas-Swalm-Nette). Liepen projecten, zoals tegenwoordig, altijd via de erm? Wat was in dat geval de rol van de euregio rij-n-maas-noord?
- Beschikte de euregio rij-n-maas-noord over eigen financiële middelen voor de invoering van INTERREG? Of werd via de vertegenwoordigende leden de financiering geregeld indien een project werd uitgevoerd?
- Kunt u wellicht nagaan of het Grenspark Maas-Swalm-Nette betrokken is geweest bij grensoverschrijdende projecten voor 1990? Het Grenspark is opgericht in 1977 en het is mij momenteel niet duidelijk of er tussen 1977 en 1990 projecten zijn uitgevoerd waar het Grenspark Maas-Swalm-Nette bij betrokken was.

Deze vragenlijst is beantwoord door het toesturen van enkele relevantie bronnen waarin de antwoorden op de gestelde vragen verwerkt zijn. De volgende bronnen zijn toegestuurd:

- euregio rij-n-maas-noord. (1994). *Operationeel programma van de euregio rij-n-maas-noord in het kader van het communautaire initiatief INTERREG-II*. Mönchengladbach: euregio rij-n-maas-noord.

- euregio rijn-maas-noord. (2000). *euregio rijn-maas-noord in cijfers en feiten*. Mönchengladbach: Secretariaat euregio rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (2001). *Endbericht 2001, im Rahmen des Operationellen Programms INTERREG-II 1994-1999 der euregio rhein-maas-nord*. Mönchengladbach: Secretariaat euregio rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (2007). *Aktivitäten – Activiteiten*. Mönchengladbach: Geschäftsstelle – Secretariaat euregio rijn-maas-noord.
- euregio rijn-maas-noord. (n.d.). *Das Arbeitsgebiet*. Mönchengladbach: Geschäftsstelle euregio rijn-maas-noord.

