

O p e n b a a r B e s t u u r i n d e E u r e g i o M a a s - R i j n

Een vergelijkende analyse van de
besluitvormingsprocessen en de bestuurlijke en
beleidsmatige procedures in de deelregio's van de
EUREGIO Maas-Rijn



COLOFON

Uitgever:	De Stuurgroep van het project Interreg II EMR "Vergelijkende Analyse", vertegenwoordigd door de coördinator
Coördinatie:	Liège/Euregio Meuse-Rhin A.S.B.L., rue du Vertbois 13A, 4000 LIEGE
Opdrachtgever:	Ministère de la Région Wallonne, Direction Générale des Relations Extérieures, Division des Relations internationales
Opdrachtnemer:	PROJEKTPLAN - Gesellschaft für europäisches Projektmanagement, regionale Entwicklung und Wirtschaftsberatung Johannes Burggraef M.A. & Wolfgang Wedderkopf M.A.
Auteurs:	Dr. Inge Bold, Johannes Burggraef M.A., Timur Dikmen, Daniele Fettweis M.A., Dr. Angelika Ivens, Peter Jergovic, Ralf Schröder M.A., Wolfgang Wedderkopf M.A.
Redactie:	Johannes Burggraef M.A. en Peter Jergovic
Layout, technisch advies en implementatie:	Peter Jergovic
Titel:	"Verwaltungen in der EUREGIO Maas-Rhein" Vergleichsanalyse der Entscheidungs-, Verwaltungs- und politischen Verfahren in den Teilregionen der EUREGIO Maas-Rhein
Vertaling:	Dit oorspronkelijk Duitse boek is eveneens verschenen in het Nederlands en in het Frans. Nederlandse vertaling: Nadine Peters, drs. Maaïke van Ras Franse vertaling: Fanny Broussan
Copyright:	De uitgevers en de stuurgroep behouden zich het recht voor deze studie en de studieresultaten naar eigen inzicht te gebruiken. Zonder uitdrukkelijke toestemming van de stuurgroep mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen voor microfilms, of op enige andere manier. PROJEKTPLAN Aken heeft als auteur het recht om de gehele inhoud en de grafieken in te zetten voor eigen gebruik, zoals voor publicaties en promotie met goedkeuring van de Stuurgroep. De informatie over de organisaties en procedures in deze studie werd verkregen op navraag of werd overgenomen uit officieel informatiemateriaal. Hoewel aan de inhoud van deze studie de grootst- mogelijke zorg is besteed, kan de uitgever niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele fouten of onvolledigheid. Aangezien dit studie regelmatig moet worden geactualiseerd en aangevuld, houdt de redactie zich aanbevolen voor inhoudelijke op- of aanmerkingen en verbeteringsvoorstellen.

Openbaar Bestuur in de EUREGIO Maas-Rijn“

Een vergelijkende analyse van de besluitvormingsprocessen en de bestuurlijke en beleidsmatige procedures in de deelregio's van de EUREGIO Maas-Rijn

- Deel I: Algemene en specifieke bestuurlijke structuren en bevoegdheden
- Deel II: Analyse van prioritaire werkvelden
- Deel III: Samenwerkingsstructuren aan de hand van INTERREG-procedures en overzicht van de bevoegdheden
- Deel IV: Contactpersonen en bevoegdheid

Voorwoord

De opdracht tot het maken van een vergelijkende analyse van de besluitvormingsprocessen en de bestuurlijke en beleidsmatige procedures in de deelregio's van de Euregio Maas-Rijn lijkt op het eerste gezicht - na een meer dan 20-jarig bestaan van de stichting Euregio Maas-Rijn - niet meer actueel noch dringend noodzakelijk. Door de oprichting van de EMR is immers een geïnstitutionaliseerd platform voor grensoverschrijdende samenwerking ontstaan dat de afgelopen jaren door de EU-INTERREG-programma's bovendien een versterkte dynamische ontwikkeling heeft vertoond.

Deze eerste reactie wordt echter gedeeltelijk gelogenstraft door de dagelijkse praktijk. De grensoverschrijdende samenwerking berust tot dusver in verregaande mate op een groot aantal initiatieven en afzonderlijke contacten die noch op systematische noch op efficiënte wijze verankerd zijn in de bestuurlijke procedures van de deelregio's. De onderlinge kennis van de structuren op bestuurlijk en administratief niveau is zodoende ook uiterst ontoereikend, wat de noodzakelijke verdere ontwikkeling van de Euregionale samenwerking in de weg staat.

De projectmedewerkers werden bij hun zoektocht naar informatie geconfronteerd met zeer uiteenlopende tradities, structuren, werkwijzen en besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur in de deelregio's evenals met mentaliteitsverschillen in de uitvoering van bestuur en de gestelde prioriteiten op operationeel niveau.

Deze omstandigheden vormden de achtergrond waartegen een gedetailleerde momentopname werd gemaakt van diverse aspecten van bestuurlijke samenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Deze studie kan qua omvang en intensiteit uniek en op grond van zijn pilootkarakter voor grensregio's binnen de EU innovatief en vooruitstrevend genoemd worden. Het projectteam is er bovendien in geslaagd om naast een pure beschrijving van de bestuursprocedures ook de vinger te leggen op probleemgebieden en enkele verbeteringsvoorstellen te doen.

Wij hopen dat wij met deze studie een bijdrage kunnen leveren aan de intensivering en verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking en dat we het operationele niveau met dit handboek een hulpmiddel kunnen aanreiken om elkaar beter te leren kennen en om het initiatief te nemen tot nieuwe grensoverschrijdende processen.

Op deze plaats willen wij de medewerkers en de hoofden van de betrokken bestuursseenheden, openbare instellingen en EMR-commissies bedanken voor de goede samenwerking. Zij stonden ons met veel informatie, inzichten en deels ook adviezen ter zijde.

Onze dank gaat ook uit naar de stuurgroep van INTERREG-managers die de projectwerkzaamheden actief heeft begeleid en naar ons projectteam voor de daadkrachtige ondersteuning bij de uitwerking van deze studie.

Aken, september 2000

Johannes Burggraef en Wolfgang Wedderkopf (Directie PROJEKTPLAN Aachen)

INHOUDSOPGAVE

I.	INLEIDING	9
I.I.	<i>Deel I</i>	9
I.II.	<i>Deel II</i>	10
I.III.	<i>Deel III</i>	11
DEEL I: ALGEMENE EN SPECIFIEKE BESTUURLIJKE STRUCTUREN EN BEVOEGDHEDEN. 12		
1.	STAATSINRICHTING EN ORGANISATIESTRUCTUREN	13
1.1	<i>De opbouw van de Belgische staat</i>	13
1.1.1.	De nationale overheid	13
1.1.2.	Het tweeledig systeem van de Belgische deelstaten	16
1.1.3.	Provincies en gemeenten	20
1.2.	<i>De Bondsrepubliek Duitsland</i>	25
1.2.1.	Algemeen	25
1.2.2.	Compleet overzicht van de bestuurlijke organen	25
1.2.3.	De deelstaatoverheden	30
1.2.4.	Het deelstaatsdistrict	31
1.2.5.	Het districtsniveau (en de zgn. "kreisfreie Städte")	32
1.2.6.	De gewestelijke corporaties (<i>Landschaftsverbände</i>)	33
1.2.7.	Het gemeenteniveau	33
1.2.8.	De REGIO Aachen e.V.	37
1.3.	<i>Staatsbestel van het Koninkrijk der Nederlanden</i>	40
1.3.1.	De regering	41
1.3.2.	De Staten-Generaal	42
1.3.3.	Raad van State	42
1.3.4.	Provincies en gemeenten binnen het Nederlandse staatsbestel	43
1.4.	<i>Synopsis van de onderlinge verbanden tussen de bestuurlijke structuren</i>	50
1.4.1.	Het samenspel van de Belgische bestuurlijke organen onderling en met betrekking tot de Euregio Maas-Rijn	50
1.4.2.	Het samenspel van de Duitse bestuurlijke niveaus onderling en met betrekking tot de Euregio Maas-Rijn	51
1.4.3.	Het samenspel van de Nederlandse bestuurlijke niveaus onderling en met betrekking tot de Euregio Maas-Rijn	53
1.4.4.	Samenvatting	53
2.	OVERZICHT VAN DE BESTUURLIJKE INSTANTIES	56
2.1.	<i>België</i>	56
2.1.1.	De politiek-bestuurlijke structuur van het Vlaamse gewest	56
2.1.2.	De bestuurlijke structuur van Belgisch Limburg	60
2.1.3.	Het Waalse gewest	63
2.1.4.	De Franse gemeenschap	68
2.1.5.	De Duitstalige gemeenschap	71

2.1.6.	De provincie Luik	75
2.2.	<i>Duitsland</i>	78
2.2.1.	De regering van het deelstaatsdistrict Keulen	78
2.2.2.	Het districtsbestuur Aken	81
2.2.3.	Districtsbestuur Düren	83
2.2.4.	Districtsbestuur Euskirchen	85
2.2.5.	Het districtsbestuur Heinsberg	87
2.2.6.	Het stadsbestuur Aken	89
2.3.	<i>Nederland</i>	92
2.3.1.	De bestuursstructuur in de Nederlandse provincie Limburg	92
DEEL II: ANALYSE VAN PRIORITAIRE WERKVELDEN		94
1.	INLEIDING	95
2.	BEVORDERING VAN DE ECONOMISCHE STRUCTUUR VAN DE EUREGIO MAAS-RIJN	97
2.1.	<i>Voorwaarden en doelstellingen</i>	97
2.1.1.	Technologie en innovatie	98
2.1.2.	Ondernemerschap en midden- en kleinbedrijf	98
2.1.3.	Toerisme als economisch potentieel	99
2.2.	<i>Organisatie van de economische ontwikkeling</i>	99
2.2.1.	Gewijzigde randvoorwaarden	99
2.2.2.	Operatief niveau in Belgisch Limburg	100
2.2.3.	Operatief niveau in de provincie Luik (B)	101
2.2.4.	Operatief niveau in de provincie Limburg (NL)	102
2.2.5.	Operatief niveau in de Duitse deelregio	104
2.3.	<i>Conclusie</i>	105
2.4.	<i>Diagram</i>	106
3.	ARBEIDSMARKT EN ONDERWIJS	107
3.1.	<i>Arbeidsmarkt</i>	107
3.1.1.	Kort voorwoord	107
3.1.2.	De arbeidsbemiddeling in de Euregio Maas-Rijn	109
3.1.3.	Informele netwerken	115
3.1.4.	Organigram	116
3.2.	<i>Algemeen onderwijs, beroepseducatie en bijscholingen</i>	117
3.2.1.	Doelstellingen en doelgroepen	117
3.2.2.	Erkenning van diploma's	118
3.2.3.	Verbeteren van de meertaligheid	118
3.2.4.	Projecten en samenwerkende instellingen	118
3.3.	<i>Conclusie</i>	122
4.	HET BEVORDEREN VAN DUURZAME ONTWIKKELING	124
4.1.	<i>Algemeen</i>	124
4.1.1.	Betekenis van het begrip 'duurzame ontwikkeling'	124
4.1.2.	Beschrijving van de actuele situatie in de Euregio	124
4.1.3.	Samenwerkingsstructuren	125

4.2.	<i>Bevoegdheden</i>	126
4.2.1.	Duitsland	127
4.2.2.	België	129
4.2.3	Nederland.....	131
4.3.	<i>Ervaringen na de eerste INTERREG-programma's</i>	132
4.3.1.	Euregionale doelstellingen en handelingsvelden op het gebied duurzame ontwikkeling	133
4.3.2.	Conclusie.....	134
4.3.3.	Afbeelding bij „duurzame ontwikkeling“	134
5.	BEVORDERING VAN DE GRENSOVERSCHRIJDENDE MOBILITEIT.....	136
5.1.	<i>Opmerkingen vooraf en afbakening van de thematiek</i>	136
5.2	<i>..... Beschrijving van de actuele situatie op het gebied van grensoverschrijdend openbaar stads- en streekvervoer</i>	137
5.2.1.	Samenwerkingsstructuren.....	137
5.2.2.	Ervaringen uit INTERREG II.....	141
5.2.3.	Afbeelding: structuren van het openbaar streekvervoer	142
5.3.	<i>Euregionale doelstellingen en actiepunten op het gebied van mobiliteit</i>	142
5.4.	<i>Goederenverkeer en logistiek</i>	143
6.	GEZONDHEIDSZORG.....	145
6.1.	<i>Inleiding</i>	145
6.2.	<i>Duitsland</i>	146
6.2.1.	De autoriteiten	146
6.2.2.	Het systeem van ziektekostenverzekeringen	146
6.3.	<i>Nederland</i>	147
6.3.1.	De autoriteiten	147
6.3.2.	Het systeem van ziektekostenverzekeringen	148
6.4.	<i>België</i>	148
6.4.1.	De verdeling van de bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid	149
6.4.2.	Het systeem van ziektekostenverzekeringen	150
6.5.	<i>Grensoverschrijdende gezondheidszorg</i>	151
6.5.1.	Project “zorg op maat”	151
6.5.2.	Internationale zorgpas	153
7.	DE VERSTERKING VAN DE CULTURELE IDENTITEIT IN DE EUREGIO MAAS-RIJN.....	154
7.1.	<i>Opmerking vooraf: culturele identiteit – Euregionale aspecten van een meerduidig begrip</i>	154
7.2.	<i>Media</i>	156
7.2.1.	Euregionaal mediacentrum.....	156
7.2.2.	Uitwisseling van informatie	157
7.2.3.	Conclusie en perspectieven	158
7.3.	<i>Cultuur</i>	158
7.3.1.	Project: samenwerkende musea.....	160
7.3.2.	Project: <i>Netzwerk freies Theater</i> in de EMR (onafhankelijk theaternetwerk)	160
7.3.3.	Project: laatgotische sculpturen	160
7.3.4.	Project: CHRISTUS - Toeristisch netwerk - De ontdekking van het religieuze erfgoed in de Euregio	161
7.3.5.	Andere samenwerkingsinitiatieven	161

7.3.6.	Conclusie en perspectieven.....	161
7.4.	<i>Sport</i>	163
7.5.	<i>Organigram van structuren in de publieke bestuursorganen</i>	163
8.	OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID.....	164
8.1.	<i>Politie</i>	165
8.1.1.	België.....	165
8.1.2.	De politie in de Bondsrepubliek Duitsland	167
8.1.3.	Politie in het Koninkrijk der Nederlanden	169
8.1.4.	Europese speciale eenheden (RILO en Europol)	170
8.1.5.	Gebieden van samenwerking	172
8.1.6.	Organigram.....	173
8.2.	<i>Brandweer, reddingsdiensten en rampenbestrijding</i>	174
8.2.1.	België.....	174
8.2.2.	Duitsland	175
8.2.3.	Nederland	176
8.2.4.	Projecten en vormen van samenwerking	178
8.2.5.	Organigram.....	179

DEEL III : SAMENWERKINGSSTRUCTUREN AAN DE HAND VAN INTERREG-PROCEDURES EN OVERZICHT VAN DE BEVOEGDHEDEN180

1.	DE INTERREG-PROCEDURES IN DE DEELREGIO'S VAN DE EMR.....	181
1.1.	<i>Inleiding</i>	181
1.2.	<i>INTERREG-II-procedures in de provincie Limburg, België</i>	182
1.3.	<i>INTERREG-II-procedures voor projecten in de provincie Luik, België</i>	183
1.4.	<i>INTERREG-II-procedure voor projecten die onder de competentie vallen van de Duitstalige gemeenschap, België</i>	186
1.5.	<i>INTERREG-II-procedure van REGIO Aachen, Duitsland</i>	187
1.6.	<i>INTERREG-II-procedures in de provincie Limburg, Nederland</i>	190
1.7.	<i>Samenvatting van de INTERREG-procedures in de partnerregio's</i>	192
1.8.	<i>Conclusies</i>	193
1.9.	<i>INTERREG-III-procedure voor besluitvorming</i>	197
2.	SLOTOPMERKINGEN.....	199
2.1.	<i>Projectverloop en conclusies</i>	199
2.2.	<i>Samenvatting van de projectresultaten en verbeteringsvoorstellen</i>	200
2.3.	<i>Perspectieven</i>	203

I. Inleiding

De afgelopen decennia hebben Europese coöperatieve en integratieve processen - van Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal tot monetaire unie - zich tot steeds meer en steeds specifiekere beleidsvelden uitgestrekt, hoewel de kwestie van grondwettelijke randvoorwaarden (statenbond, federale staat of Europa van de regio's) niet werd beantwoord noch geconcretiseerd. Pragmatische aspecten als efficiëntie en synergetische effecten stonden en staan op de voorgrond, ook al loopt men voortdurend aan tegen het gebrek aan een gezamenlijke grondwettelijke basis.

De algemene randvoorwaarden worden in de huidige situatie bepaald door de nationale wetgevingen, de wetgeving op subnationaal niveau en de gemeentewetten van de betrokken staten. De mate waarin geïntegreerd en gedeeltelijk geïntegreerd beleid geïmplementeerd kan worden, wordt gespecificeerd door bestuursrecht, verordeningen en decreten in de landen in kwestie. In zoverre gaat de centrale, integratieve, Europese wetgeving gepaard met een decentrale en subsidiaire bestuurlijk-administratieve implementatie die wordt bepaald door de raamwetgeving op de diverse niveaus. Daarom is het naast elkaar bestaan van structuren, procedures en besluitvormingsbevoegdheden op bestuurlijk operatief niveau, die door historische, sociaal-economische en culturele processen gegroeid zijn, onontbeerlijk.

Deze problematiek wordt met name duidelijk als door middel van grensoverschrijdende, projectgerichte samenwerkingsverbanden het proces van Europese eenwording decentraal wordt gestimuleerd. Deze zogenoemde INTERREG projectaanvragen - op velerlei beleidsgebied - doorlopen een toekenningsprocedure door de betrokken cofinancierende bestuursniveaus. Hoewel langs de nationale grenzen instanties zijn ontstaan die deze aanvragen op basis van verenigings- of stichtingsrecht begeleiden en bestaande coöperaties bevorderen, hebben de verschillen in bestuursprocessen toch een remmende werking op de integratieve werkzaamheden van deze instanties.

In deze studie zal nu met bijzondere aandacht voor de bestuurlijke structuren in het gebied van de EUREGIO Maas-Rijn het staatsbestel en het bestuursapparaat van de koninkrijken Nederland en België en van de Bondsrepubliek Duitsland geschetst en tegen elkaar afgezet worden. Hieraan worden de INTERREG-procedures van de vijf EMR-partners (B: provincie Luik, provincie Limburg, Duitstalige gemeenschap, NL: provincie Limburg, D: REGIO Aachen) gecorreleerd om overeenkomsten in de diverse bestuurlijk-administratieve processen te onderstrepen. Deze studie is opgesplitst in vier delen.

I.I. Deel I

In deel I worden in het eerste hoofdstuk allereerst de algemene staatsrechtelijke en bestuurlijke structuren en de staatsinrichting van België, Nederland en Duitsland uiteengezet. Naast een algemene toelichting van de bestuurlijke niveaus - van nationaal tot gemeentelijk niveau - worden hierbij eveneens de bevoegdheden en functies van de afzonderlijke niveaus en hun operationele

organen nader uitgelegd. Deze analytische beschrijving wordt vervolgens in synoptische vorm nader onderzocht op Euregionale relevantie, dat wil zeggen op het samenspel van de afzonderlijke bestuurlijke niveaus van een land onderling en met de organisatie EUREGIO Maas-Rijn, om zo tot een vergelijkend en samenvattend beeld te komen van dwarsverbanden en overeenkomsten.

Hierop voortbouwend worden in het tweede hoofdstuk de specifieke afdelingen en taakverdelingen binnen de openbare bestuursorganen van het Vlaamse en Waalse gewest, de Franse, Vlaamse en Duitstalige gemeenschap en de provincies Luik en Limburg aan Belgische zijde, de provincie Limburg aan Nederlandse zijde en de *Bezirksregierung* Keulen, de districten Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg en de *kreisfreie* stad Aken aan Duitse zijde gedetailleerd tekstueel en schematisch weergegeven.¹ Zo wordt een concreet beeld verkregen van de bestuursorganen die betrokken zijn bij het verlenen van projecttoestemming.

I.II. Deel II

Gerelateerd aan de Euregionale prioriteiten ter voorbereiding van het Programma voor Communautaire Initiatieven (PCI) 2000-2006 worden in dit hoofdstuk zowel de bestuurlijk-administratieve structuren als de bestaande transnationale samenwerkingsverbanden op zeven thematische gebieden beschreven. Een belangrijk doel hierbij is het tegen elkaar afzetten van de specifieke structuren en bevoegdheden van de bovengenoemde bestuursorganen op onderstaande thematische gebieden. Indien mogelijk wordt deze contrastieve weergave grafisch geïllustreerd. Het gaat om de volgende thematische gebieden:

- economische structuur
- arbeidsmarkt en onderwijs
- duurzame ontwikkeling
- grensoverschrijdende mobiliteit
- grensoverschrijdende gezondheidszorg en gezondheidssystemen
- cultuur, sport en media
- politie, ambulancediensten, rampenbestrijding en brandweer

Ook de niet-overheids- en semi-overheidsinstellingen op de afzonderlijke thematische gebieden zullen tekstueel en grafisch worden weergegeven. Met behulp van dit deel van deze studie worden zodoende de overeenkomsten en verschillen in de nationale bestuurlijke procedures en structuren gepreciseerd en met een thematische focus geanalyseerd.

¹ De *Bezirksregierung* is het overheidsorgaan op het niveau onder de deelstaat en boven de districten. "*Kreisfrei*" zijn steden die niet tot een district behoren, maar een bestuursautonome status hebben.

I.III. Deel III

In het derde deel van deze studie worden allereerst de INTERREG-procedures² van alle partnerregio's beschreven en geëvalueerd. De analyse van overeenkomsten in de bestuurs-technische en INTERREG-procedures staat hierbij centraal.

Gesprekken met de INTERREG-managers en met beleidsmedewerkers hebben aangetoond dat alle betrokkenen baat hebben bij transparante procedures en tijdsplanningen op INTERREG-niveau en op intern bestuurlijk niveau. Determinanten hiervoor zijn vastgelegd in bestuursvoorschriften, wetsteksten, decreten en verordeningen. Het geheel aan documenten en teksten op de afzonderlijke thematische gebieden is zo omvangrijk en divers dat een samenvatting op deze plaats niet mogelijk en niet zinvol is.

² Onder INTERREG-procedures wordt hier de volgorde van adviesorganen en besluitvormingsorganen bedoeld die een rol spelen bij de aanvraagprocedure van INTERREG-projecten.

DEEL I

Algemene en specifieke bestuurlijke structuren en bevoegdheden

1. Staatsinrichting en organisatiestructuren

1.1. De opbouw van de Belgische staat

De huidige structuur van de Belgische staat is het gevolg van ingrijpende hervormingsmaatregelen. Deze voltrokken zich in de vorm van een grondwetswijziging die vanaf 1970 in vier stappen werd doorgevoerd. Sinds 1993, het voorlopige einde van dit historische proces, is de oorspronkelijk gedecentraliseerde eenheidsstaat een federale staat geworden die is verdeeld in drie gewesten en drie gemeenschappen.

Deze opsplitsing geeft blijk van de van oudsher tegenstrijdige belangen van de Vlaamse en Waalse bevolkingsdelen. Hierbij gaat het niet alleen om culturele kwesties, maar voor een deel ook om politieke en economische ongelijkheden. De hieruit resulterende en gestaag toenemende versplintering van het partijenlandschap – ook binnen Vlaamse en Waalse partijen, hetgeen er al spoedig voor zorgde dat er geen handelingsbekwame meerderheden meer tot stand kwamen – deed alle politici in België uiterlijk aan het begin van de jaren '70 de noodzaak van een fundamentele staatshervorming inzien.

Als gevolg van dit proces is het Belgische federalisme tegenwoordig gebaseerd op twee principes: enerzijds de taalgemeenschap met een gezamenlijke culturele achtergrond; anderzijds het economisch-geografisch gedefinieerde gewest.

Dit leidde ertoe dat een tweeledig systeem van subnationale eenheden gevormd werd, namelijk de taal- en cultuurgemeenschappen en de gewesten. Er is geen hiërarchische structuur aangebracht tussen het federale respectievelijk het deelstaatsniveau. Beide niveaus zijn aan elkaar gelijkwaardig.

Bijzonder aan dit 'centrifugale' federalisme is niet alleen dat het uit een unitaristische staat is ontstaan, maar dat de taken en competenties op federaal niveau overeenkomstig het subsidiariteitsprincipe bestaan uit de taken en competenties die niet reeds aan het gewest en gemeenschap zijn toegekend.

Het koninkrijk van België kent de onderstaande bestuurlijke niveaus:

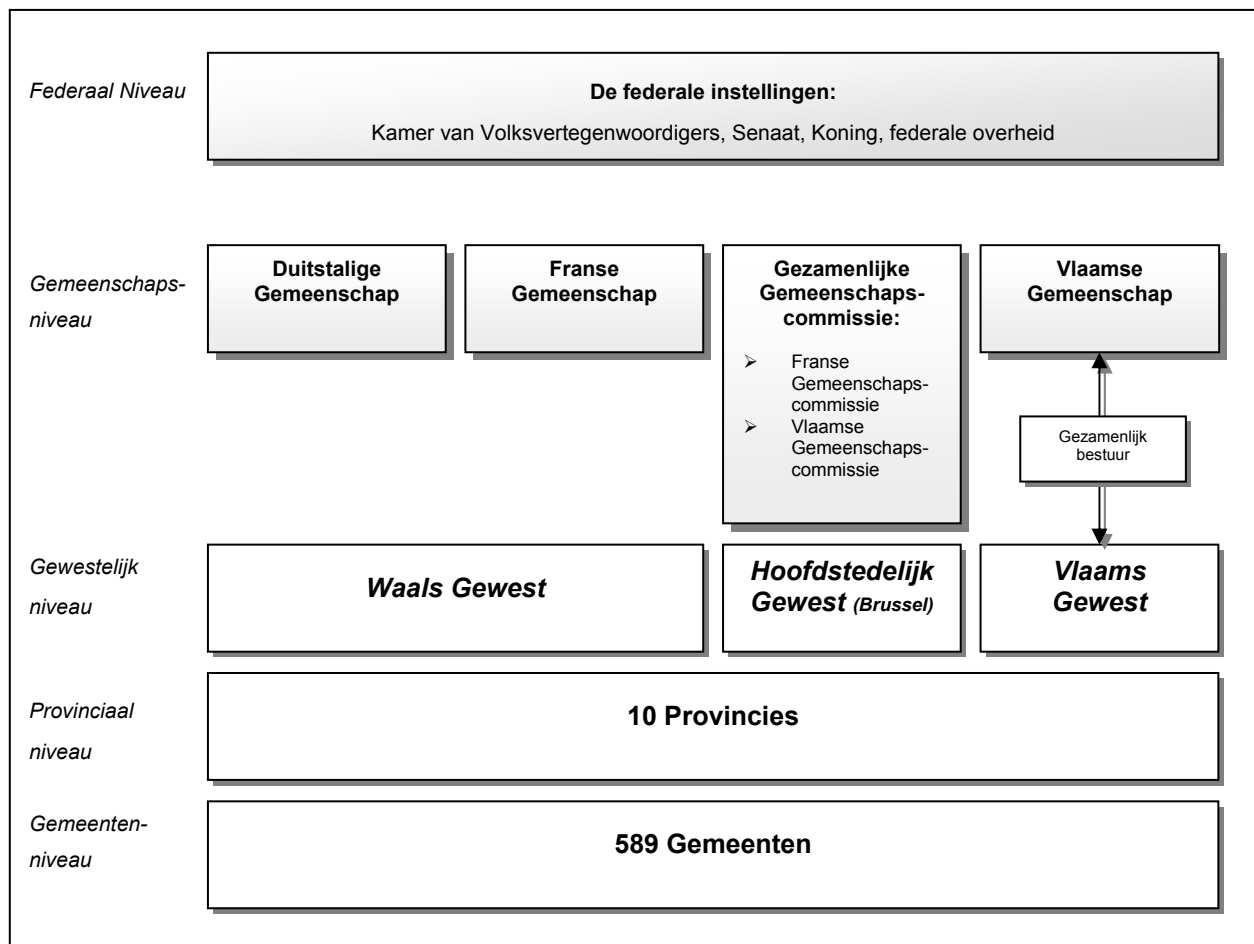
- de nationale overheid
- de gewesten en gemeenschappen
- de provincies
- de gemeenten

1.1.1. De nationale overheid

Tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren volgens de grondwet:

- de muntpolitiek

- justitie
- het financieel beleid
- de ordehandhaving
- het buitenlands beleid
- landsverdediging
- de sociale zekerheid
- wetenschappelijk onderzoek en cultuur



De nationale overheid deelt enkele bevoegdheden met de gewesten (economie, milieu, water, infrastructuur, energie). Op bepaalde gebieden werden in het kader van het subsidiariteitsprincipe bevoegdheden stap voor stap toegewezen aan de gewestelijke instellingen.

De federale staat oefent controle uit op het gerechtelijk apparaat, de rijkswacht, de politie, de sociale zekerheid, de nationale begroting, het loon- en prijzenbeleid, het bankwezen en overheidsinstellingen (zoals de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en de posten). Verder is de nationale overheid voor alles verantwoordelijk wat niet uitdrukkelijk aan de gemeenschappen of gewesten is overgedragen. Door een grondwetwijziging van 1988 werd het toezicht op de inrichting

van de provincies en gemeenten– met uitzondering van de gemeenten van de Duitstalige gemeenschap- overgedragen aan de gewesten.

De organen van de nationale overheid zijn:

- de koning
- het parlement
- de regering

1.1.1.1. De rol van de Koning der Belgen

België is een constitutionele monarchie. Het koninklijk staatshoofd vertegenwoordigt de eenheid van België en is opperbevelhebber van de Belgische troepen.

Volgens de grondwet beschikt hij over de uitvoerende macht. In werkelijkheid kan de koning echter alleen handelen in samenwerking met andere constitutionele organen (bijvoorbeeld voor het goedkeuren en uitvaardigen van wetten). De koning draagt dan ook geen politieke verantwoordelijkheid, maar hij kan zijn politieke invloed door middel van samenspraak doen gelden.

Na de verkiezingen benoemt de koning een formateur – meestal de gekozen kandidaat van de meerderheidspartij- en draagt hem op een handelingsbekwame regering te vormen. Op voordracht van het parlement benoemt hij later ook de ministers.

1.1.1.2. Het Belgische parlement

Het Belgische parlement bestaat uit twee kamers

- de Kamer van Volksvertegenwoordigers
- de Senaat

De 150 leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks verkozen voor een periode van vier jaar. Van de 71 leden van de Senaat worden er 40 rechtstreeks verkozen. 21 senatoren worden aangewezen door en uit de gemeenschapsraden. De resterende tien senatoren, de zogenaamde gecoöpteerden, worden gekozen door de 61 (40+21) andere senatoren. De Senaat vormt het regionale element van het parlementaire stelsel van het land en is in dit opzicht – naast het zogeheten Overlegcomité voor de gemeenschappen- ook het belangrijkste forum voor de dialoog tussen de gemeenschappen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn in gelijke mate verantwoordelijk voor grondwetswijzigingen, wetten die van grote betekenis zijn voor de Belgische staatsstructuur, de ratificatie van internationale verdragen, wetten over de Raad van State, de nominatie van kandidaten voor het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State. Daarnaast moeten ze samen instemmen met samenwerkingsverbanden met en tussen de diverse nationale bestuursseenheden.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat beschikken ook beide over het recht van initiatief. Voorts oefent de Kamer van Volksvertegenwoordigers de wetgevende macht uit, waarbij de

Senaat echter het recht heeft om wijzigingsvoorstellen in te dienen. De Kamer van Volksvertegenwoordigers is bovendien verantwoordelijk voor de begroting en financiële zaken, de organisatie van de strijdmacht, de ministeriële verantwoordelijkheid en het beleid rondom naturalisatie. Door middel van een motie van wantrouwen kan de Kamer de regering ontslaan.

1.1.1.3. De nationale regering

De nationale regering bestaat uit maximaal 15 ministers inclusief de minister-president. Binnen de ministerraad moet taalpariteit heersen (de minister-president niet meegerekend). Elke minister heeft een eigen kabinet, dat wil zeggen een team van persoonlijke adviseurs. De ministers moeten verantwoording afleggen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

1.1.2. Het tweeledig systeem van de Belgische deelstaten

Op grond van de gelijke betekenis van taal-culturele en territoriale opbouwcriteria bij de federalisatie van België ontstonden

- de Franse Gemeenschap
- de Vlaamse Gemeenschap
- de Duitstalige Gemeenschap

en

- het Vlaamse Gewest
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en
- het Waalse Gewest

De Duitstalige gemeenschap ligt op het territorium van het Waalse Gewest. De gemeenschappen en gewesten zijn zelfstandige rechtspersonen met vergaande autonomie. Enerzijds beschikken ze over eigen wetgevende en uitvoerende organen, anderzijds hebben ze een principieel exclusieve wetgevende bevoegdheid en zijn ze bovendien in hoge mate financieel onafhankelijk.

De gewestelijke en gemeenschappelijke decreten zijn gelijkgesteld aan nationale wetten en behoeven enkel de toestemming van het Arbitragehof (toetsing van de verantwoordelijkheid) en de Raad van State (toetsing van de wetmatigheid). In feite nemen zij de taak over van een Hoge Raad. Op deze manier worden bevoegdheidsconflicten tegengegaan.

De federalisatie is dusdanig ver doorgevoerd dat tot de bevoegdheidspakketten van de deelstaten ook taken op het gebied van buitenlandse zaken worden gerekend. Het coördineren van het buitenlands beleid van de deelstaten vindt plaats in de interministeriële conferentie "buitenlandse zaken".

1.1.2.1. De Belgische gemeenschappen

De verantwoordelijkheden van de Belgische gemeenschappen bestaan uitsluitend uit het behartigen van zogeheten persoonsgebonden belangen:

- de culturele aangelegenheden (onder andere ook toerisme en sport)
- het onderwijs
- radio en televisie
- volksgezondheid
- sociale zaken (gezin, jeugdbescherming, sociale hulp)
- het gebruik van talen in bestuurszaken, onderwijs en arbeidsbetrekkingen (de Duitstalige gemeenschap beschikt niet over deze bevoegdheid)
- wetenschappelijk onderzoek
- internationale betrekkingen op de bovenstaande gebieden
- samenwerking met andere gemeenschappen
- schoolvervoer

De Franse Gemeenschap heeft haar bevoegdheden op het gebied van toerisme, beroepsopleidingen, gezondheidszorg met uitzondering van preventie, gehandicaptenbeleid en sociale hulp afgestaan aan het Waalse Gewest en aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Duitstalige Gemeenschap neemt deze bevoegdheden echter nog steeds waar.

1.1.2.2. De Belgische gewesten

De drie Belgische gewesten zijn bestuurlijke eenheden, gevormd op basis van (territoriaal gedefinieerde) economische belangen. Aan de gewesten werden de onderstaande bevoegdheidspakketten toegekend:

- ruimtelijke ordening,
- bescherming van het leefmilieu,
- landinrichting en natuurbehoud,
- huisvesting,
- waterbeleid,
- toezicht op en financiering van de lagere overheden,
- tewerkstellingsbeleid (uitzondering: met ingang van 01-01-2000 heeft de Duitstalige Gemeenschap eigen bevoegdheden op dit gebied en beschikt over een eigen arbeidsbureau),
- economisch beleid,
- regionale aspecten van het bankwezen,
- buitenlandse handel,
- landbouw,

- energiebeleid,
- wetenschappelijk onderzoek en technologie,
- transport en infrastructuur,
- internationale betrekkingen op de bovenstaande gebieden.

1.1.2.3. De instellingen van gewesten en gemeenschappen

Zowel de gemeenschappen als de gewesten beschikken over een eigen deelparlement, de 'raad', en een eigen deelregering, de 'executieve'.

Terwijl het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap ieder een eigen deelparlement en deelregering hebben, hebben de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest gebruik gemaakt van de constituerende bevoegdheid om hun structuur autonoom te veranderen. In 1980 werden bijvoorbeeld reeds de deelparlementen en deelregeringen gefusioneerd. Zo kwam voor het gewest en de gemeenschap een gezamenlijk deelparlement en één deelregering tot stand. Dit leidde wel tot een asymmetrie in het federale systeem van België.

De afzonderlijke raden zijn als volgt samengesteld:

- De gefusioneerde Vlaamse Raad bestaat uit 118 rechtstreeks verkozen leden en 6 leden van de Nederlandse taalgroep van de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- De Waalse Gewestraad bestaat uit 75 rechtstreeks verkozen leden; de Franse Gemeenschapsraad bestaat echter uit 75 leden van de Waalse Gewestraad en 19 leden van de Franse taalgroep van de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- De Duitstalige Gemeenschapsraad bestaat uit 25 rechtstreeks verkozen leden.

De verkiezingen van de deelparlementen en deelregeringen vinden om de vijf jaar plaats.

De executieven worden volgens het meerderheidsprincipe verkozen door de raad. Zij moeten verantwoording afleggen aan de raad.

De Vlaamse Executieve bestaat uit ten hoogste elf (momenteel negen) ministers. Minstens één lid moet afkomstig zijn uit het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse Executieve zetelt in Brussel. Het Vlaamse bestuur wordt Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap genoemd en bestaat momenteel uit zeven afdelingen (zie Deel 1, par. 2.1.1.).

De Franse Gemeenschapsregering telt zeven ministers. Ze kan zijn opgebouwd met ministers afkomstig uit het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar ten minste één minister mag geen deel uit maken van de gewestelijke regering. De Regering zetelt in Brussel. Zij heeft zeggenschap over het Ministerie van de Franse Gemeenschap met de afdelingen:

- algemeen secretariaat
- onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
- onderwijspersoneel

- cultuur en informatica
- infrastructuur
- jeugdbescherming, sport en welzijn

De Waalse Gewestregering telt negen ministers. Het Waals Gewest bestaat uit twee ministeries, met name:

A. het Ministerie van het Waals Gewest, geleid door het algemeen secretariaat, met de volgende taken:

- economie en werkgelegenheid
- wetenschappelijk onderzoek, techniek en energie
- natuurlijke hulpbronnen en milieu
- ruimtelijke ordening, woningbouw en monumentenzorg
- landbouw
- lokale aangelegenheden
- sociale zaken en welzijn
- externe betrekkingen

en

B. het Ministerie van Infrastructuur en Transport (MET), geleid door het algemeen secretariaat, met de volgende directies:

- Direction générale des Routes et Autoroutes;
- Direction générale des Voies Hydrauliques;
- Direction générale des Transports;
- Direction générale des Services Techniques.

De zetel van de Waalse Gewestregering bevindt zich in Namen.

De Vlaamse Regering en de Waalse Gewestregering zijn volledig verantwoordelijk voor het provinciale en gemeentelijke toezicht op hun territorium. Een uitzondering hierop vormen de gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap, deze staan zoals reeds eerder vermeld onder toezicht van de nationale regering.

De Duitstalige Gemeenschapsexecutieve bestaat uit drie ministers. Zetel van de executieve is Eupen. Voor de uitvoering van haar taken beschikt zij over het Ministerie van de Duitstalige gemeenschap (zie Deel II).

De Duitstalige gemeenschap kan in overleg met het Waalse Gewest taken van het Waalse Gewest op zijn gebied overnemen. In 1994 vond er een overdracht plaats van de bevoegdheid voor monumentenzorg en natuurbehoud en vanaf 2000 zal ook het tewerkstellingsbeleid in handen zijn van de Duitstalige Gemeenschap.

1.1.2.4. De financiering van de gemeenschappen en gewesten

De gemeenschappen en gewesten worden gefinancierd uit dotaties van de nationale overheid en uit eigen financiële middelen. De dotaties bestaan uit een evenredig deel van de inkomstenbelasting en BTW. De eigen inkomsten bestaan feitelijk uit verschillende heffingen en belastingen zoals kijk- en luistergeld. De deelstaten zijn bevoegd om zelf belasting te heffen en van dit recht hebben ze bijvoorbeeld gebruik gemaakt door een milieuheffing in te voeren.

1.1.3. Provincies en gemeenten

De provincies en gemeenten zijn territoriale eenheden en tevens zelfstandige politieke lichamen die bevoegd zijn voor alles wat van provinciaal of gemeentelijk belang is. Net als in het Nederlandse bestuurssysteem zijn de taken en functies op beide niveaus vastgelegd in de Provinciewet of de Gemeentewet. De structuren van de bestuurlijk-administratieve systemen zijn volgens dezelfde principes opgebouwd.

De leden van de provincie- en gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen. Ze kunnen een samenwerkingsverband vormen om provinciale resp. gemeentelijke taken samen te vervullen (intercommunale lichamen).

Sinds het van kracht worden van de wet op de staatshervorming van België in augustus 1988 staan de provincies, gemeenten en agglomeraties onder toezicht van de gewesten.

1.1.3.1. De provincies

Reeds ten tijde van de Belgische eenheidsstaat was het land verdeeld in provincies. Vlaanderen bestaat uit de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. Het Waalse Gewest bestaat uit de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant.

Hoewel de provincies in het Belgische constitutionele systeem geen autonomie bezitten, zoals bijvoorbeeld wel geldt voor de Belgische gewesten, zijn ze toch min of meer onafhankelijke lichamen die onder toezicht staan van de nationale regering, de gemeenschappen en vooral van de gewesten.

1.1.3.1.1. De provincieraad

De provincieraad is het parlementaire orgaan van de provincie en telt –afhankelijk van het bevolkingsaantal van de provincie– 50 tot 90 leden. De leden van de provincieraad worden voor een periode van zes jaar rechtstreeks verkozen door de inwoners van de provincie. De provincieraad spreekt zich uit over alle aangelegenheden die van provinciaal belang zijn.

1.1.3.1.2. De Bestendige Deputatie

De Bestendige Deputatie is de uitvoerende macht van de provincie en zij draagt zorg voor het dagelijks bestuur. In bepaalde gevallen kan zij ook in plaats van de provincieraad handelend optreden. De Bestendige Deputatie bestaat uit zes leden, verkozen voor een periode van zes jaar uit en door de leden van de provincieraad, en uit de gouverneur die van rechtswege voorzitter is van het college.

1.1.3.1.3. De gouverneur

De gouverneur is de vertegenwoordiger van de koning in de provincie. Hij is niet-stemgerechtigd voorzitter van het college en hij is belast met de uitvoering van beslissingen van de provincieraad en de bestendige deputatie. Als toezichtorgaan kan hij preventief optreden en beslissingen van de provincieraad ter goedkeuring voorleggen aan de Gewestregeringen. Als de provincieraad of het college echter een beslissing neemt, die buiten hun bevoegdheid valt, dan kan de gouverneur repressief optreden en protest aantekenen bij de Gewestregering. Bovendien fungeert hij als orgaan van bestuurlijke voogdij over de gemeenten en kan hij acties ondernemen die strekken tot de handhaving van de orde.

1.1.3.1.4. De provinciegriffier

De griffier is de hoogste ambtenaar van de provincie. Hij staat aan het hoofd van het gehele personeel (rijks- en provinciepersoneel) dat werkzaam is bij het provinciaal bestuur. Hij wordt conform de door de koning gestelde eisen benoemd of ontslagen door de provincieraad. Als directe medewerker van de gouverneur neemt hij deel aan zittingen van de provincieraad en de Bestendige Deputatie en brengt hij hierover rapportage uit.

1.1.3.1.5. De arrondissementscommissaris

Het arrondissement is een bestuurlijk onderdeel van de provincies zonder eigen belangen, zonder autonomie en zonder politiek vertegenwoordigingslichaam. De verdeling van de provincies in arrondissementen is geregeld bij wet. De arrondissementscommissarissen zijn bestuursambtenaren die worden benoemd door de koning. Naast een groot aantal bijzondere taken die in verschillende wetten zijn vastgelegd (leger, politietoezicht, jachtvergunning enz.), kan de gouverneur taken die hem bij wet voor de hele provincie of een deel daarvan zijn opgelegd, aan de arrondissementscommissaris overdragen.

1.1.3.1.6. Bevoegdheden van het provinciebestuur

De provincies oefenen bevoegdheden uit die weliswaar ook van toepassing kunnen zijn op gemeenschappen, gewesten en gemeenten, maar deze zijn desalniettemin duidelijk beperkt tot aspecten die van belang zijn voor de provincie. De bevoegdheden van de provincies liggen op de volgende gebieden: cultuur, sociale zaken, jeugd, sport, milieu, volksgezondheid, onderwijs, landbouw, toerisme en economie.

1.1.3.1.7. Verenigingen van Belgische provincies

De vereniging der Belgische provincies werd in 1972 in het leven geroepen. In 1991 kwam het echter door de toenemende federalisering van het land tot een opdeling van de organisatie in enerzijds de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP) en anderzijds de Association des Provinces Wallonnes.

Ze hebben als doel voor ogen indien nodig een gemeenschappelijk optreden van de Vlaamse of Waalse provincies te garanderen en hun activiteiten te bevorderen.

Hoofdtak van de VVP is de provincies als staatkundige eenheden beter te profileren, hun rol als democratisch gelegitimeerd administratief orgaan te onderstrepen en de omstructurering van provincies in de richting van dynamische regionale overheden te ondersteunen. In die zin heeft de VVP nauwe contacten zowel met de federale overheid als met de Vlaamse overheid, maar ook met andere organisaties en instellingen in de deelstaat.

Naast de algemene vergadering die uit leden van de Vlaamse Provincieraden samengesteld is, bestaan de bestuursstructuren van de VVP uit een Toezichtsraad, een studiedienst en een secretariaat dat de dagelijkse werken behartigt. In het secretariaat werken vertegenwoordigers uit alle Vlaamse provincies. In de praktijk stellen de medewerkers de ontwikkelingen in de verschillende beleidsmateries en besturen vast en roepen ze de bevoegde provinciale mandatarissen en/of besturen voor afstemming samen. Dat gebeurt in kernwerkgroepen die volgens een vast tijdsplan samenkomen en ook in projectwerkgroepen die volgens actuele behoefte samenkomen.

1.1.3.2. De gemeenten

Net als bij de provincies zijn de bevoegdheden van de gemeenten ten opzichte van andere bestuurseenheden slechts in vrij onduidelijke mate afgebakend. Aan de ene kant zijn zij uitvoerende organen van nationaal, gemeenschappelijk en gewestelijk beleid en kunnen ze nauwelijks invloed uitoefenen op de taken die ze van de staat krijgen toegekend: de taak wordt overgedragen aan de burgemeester en aan het College van Burgemeester en Schepenen; de gemeenteraad is hier niet bij betrokken. Aan de andere kant bepalen ze in het kader van de gemeentelijke autonomie zelf hun activiteiten en zijn ze in principe verantwoordelijk voor alle kwesties die van gemeentelijk belang zijn. In de praktijk betekent dit een relatief grote bewegingsvrijheid voor het maken van gemeentelijk beleid, een vrijheid die vooral wordt beperkt door de premisse van het behartigen van de belangen van de burgers en in feite alleen aan banden wordt gelegd door de verantwoordingsplicht ten opzichte van de gewesten.

1.1.3.2.1. Bevoegdheden

De aan de gemeentebesturen opgedragen traditionele taken zijn nog dezelfde als in de negentiende eeuw: ordehandhaving (gemeentepolitie), onderhoud van het wegennet en verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Hier zijn taken bijgekomen als de plaatselijke economische ontwikkeling, bedrijfshuisvesting, cultuur, sociale zaken, sport en jeugdwerk, water-, gas- en stroomvoorziening, vuilniso-

phaaldienst, burgerlijke stand enz. Het gemeentebestuur verleent tevens verschillende bouwvergunningen en kan op eigen verantwoording financiële hulp bieden als bedrijven zich binnen de gemeente willen vestigen.

Om deze taken te kunnen realiseren beschikken de gemeenten over eigen budgetten die in principe bestaan uit:

- eigen belastingen en heffingen
- aandeel uit het Gemeentefonds
- belastingen op onroerende goederen, inkomsten van natuurlijke personen en voertuigenbelasting (deze belastingen worden op hogere bestuurlijke niveaus geïnd en aan de gemeenten gegeven)
- de gedeeltelijke overname van loonkosten van de gemeentelijke ambtenaren
- toewijzingen aan de onderwijssector per ingeschreven leerling
- inkomsten uit gemeentebedrijven

Elke Belgische gemeente heeft een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). Het OCMW is een gemeentelijke instelling die een lange traditie kent en belangrijke taken op zich neemt als de uitbetaling van bijstandsuitkeringen en andere materiële dienstverlening, sociaal-pedagogische hulpverlening, rechtsbijstand, maatschappelijke hulp in geval van ziekte, geneeskundige hulp, leiding van ziekenhuizen, begeleiding van asielzoekers en jeugdwerk.

De begroting van een OCMW moet door de gemeenteraad worden aangenomen. Het beschikbare budget wordt gefinancierd uit de vergoeding van dienstverlening, overheidsmiddelen voor sociale hulpverlening en kosten van ziekenhuizen en bejaardentehuizen, een speciaal fonds en leningen.

Een ander opvallend feit is dat er in Belgische gemeenten raden zijn voor cultuur, sport en jeugdwerk waarin diverse verenigingen en organisaties vertegenwoordigd zijn. Ze kunnen in zekere zin invloed uitoefenen bij het opstellen van de begrotingen en zijn wettelijk erkend.

1.1.3.2.2. De gemeenteraad

Het centrale vertegenwoordigings- en besluitvormingsorgaan van de gemeente is de gemeenteraad. De gemeenteraad telt inclusief de burgemeester en schepenen minimaal 7 (gemeenten met minder dan 1.000 inwoners) tot maximaal 55 (gemeenten met meer dan 300.000 inwoners) leden, afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. De leden van de gemeenteraad worden om de zes jaar verkozen.

De gemeenteraad heeft twee taken: enerzijds vertegenwoordigt en realiseert hij de belangen van de gemeente, anderzijds vervult hij -in het kader van het zelfbestuur- algemene administratieve taken. In de praktijk is hij bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het uitwerken van een politieverordening voor de gemeentepolitie (opleiding, bevordering, salaris) en beslist hij over de hoogte van de gemeentelijke belastingen en over investeringen die op verantwoordelijkheid van de gemeente gedaan moeten

worden. De gemeenteraad bepaalt ook het aantal leerkrachten en de eisen waaraan zij moeten voldoen voor de gemeentelijke scholen.

Een andere belangrijke functie binnen de gemeente wordt uitgeoefend door de gemeentesecretaris. Analoog met de griffier in het provinciebestuur is hij de hoogste ambtenaar en vormt hij de schakel tussen de raad en het bestuur. De gemeentesecretaris wordt verkozen door de gemeenteraad. Hij neemt deel aan de vergaderingen van de gemeenteraad en aan zittingen van het schepencollege en hij kan zelf het initiatief tot handelen nemen.

1.1.3.2.3. Het College van Burgemeester en Schepenen

Het College van Burgemeester en Schepenen wordt voor een periode van zes jaar verkozen uit en door de gemeenteraad. De verkiezing is geheim en met eenvoudige meerderheid, het is echter geen evenredige verkiezing. Het aantal schepenen wordt voorgeschreven door de wet, is echter gekoppeld aan het aantal inwoners van de gemeente en kan –naast de burgemeester- twee tot tien bedragen. De burgemeester is van rechtswege voorzitter van het college. De gemeentesecretaris neemt deel aan alle zittingen.

Het college beschikt over toegewezen bevoegdheden en is in de eerste plaats een uitvoerend orgaan voor de beslissingen van de gemeenteraad, algemeen bestuur en voor wetten en reglementen van de provincieraad of de Bestendige Deputatie.

1.1.3.2.4. De burgemeester

De burgemeester is de vertegenwoordiger van de regering in de gemeente en wordt derhalve formeel door de koning, in feite echter door de minister van binnenlandse zaken, op voorstel van de gemeenteraad benoemd. Doorgaans is hij zelf gemeenteraadslid. Enerzijds is hij vertegenwoordiger van de nationale overheid en als zodanig verantwoordelijk voor de uitvoering van wetten, beslissingen en verordeningen, ook van de provincieraad en de Bestendige Deputatie (met name het politierecht). Als hoofd van het gemeentebestuur –en daarmee bijvoorbeeld als hoofd van de gemeentelijke politie- is hij anderzijds ambtenaar van burgerlijke stand en is hij stemgerechtigd voorzitter van de gemeenteraad en het schepencollege.

1.1.3.2.5. Samenwerking op gemeentelijk niveau

In de grondwet is het recht verankerd van gemeenten om in de vorm van zogeheten intercommunes of agglomeraties (bijvoorbeeld de agglomeratie Luik) samen te werken.

Elk van deze samenwerkingsverbanden heeft een eigen raad en een uitvoerend orgaan.

De intercommunes variëren sterk in omvang (van twee tot honderd leden), evenals in medewerking en doelstellingen. Ze zijn meestal werkzaam op gebieden als energie, water-voorziening, afval, regionale ontwikkeling en medische en sociale instellingen.

1.2. De Bondsrepubliek Duitsland

1.2.1. Algemeen

Artikel 20 van de grondwet verklaart de Duitse Bondsrepubliek tot een 'federatieve, democratische, parlementaire en sociale rechtsstaat'. Met de keuze voor een federatieve staatsopbouw knoopen de makers van de grondwet aan bij oude constitutionele tradities in Duitsland. Het Duitse Rijk onder Bismarck en de Republiek van Weimar waren immers ook al bondsstaten. De federatieve structuren werden ten tijde van de nationaal-socialistische overheersing opgeheven en na 1945 opnieuw opgebouwd in de Bondsrepubliek. In 1990 is het voormalige Oost-Duitsland met de Bondsrepubliek verenigd en daarmee is zij met vijf deelstaten uitgebreid.

Ten eerste zal het samenspel van de drie bestuurlijke niveaus worden beschreven om een algemeen overzicht te kunnen geven (hoofdstuk 2.2). Hierop volgt een uitgebreidere beschrijving van de niveaus van de deelstaat en de gemeente (hoofdstuk 2.3 e.v.). In verband met hun belang voor de Euregio zal hierbij speciale aandacht worden besteed aan de middelhoge deelstaatoverheid, het zogeheten deelstaatsdistricten (*Regierungsbezirk*). Om dezelfde reden zullen de communale overheden worden onderverdeeld in districten (*Kreise*), steden die niet onder een district vallen (*kreisfreie Städte*) en gemeenten. Hier is weliswaar het subsidiariteitsprincipe van toepassing, maar vanwege hun belang voor de Regio Aachen e.V. (hoofdstuk 2.6) dienen de districten en de "districtsonafhankelijke" steden apart te worden beschreven.

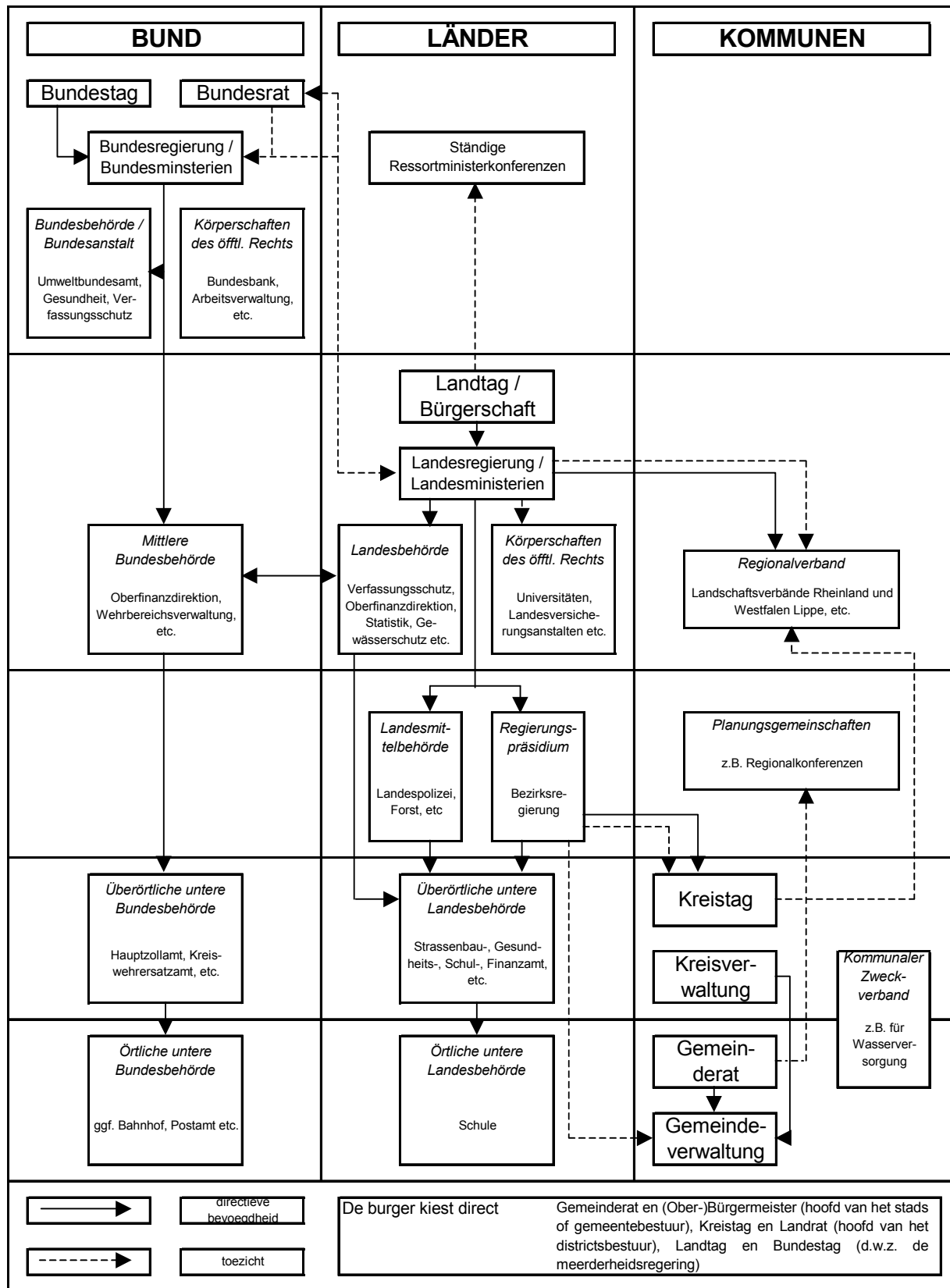
1.2.2. Compleet overzicht van de bestuurlijke organen

Het bestuursapparaat van de Bondsrepubliek is onderverdeeld in drie bestuurlijke niveaus die een afspiegeling zijn van de federatieve structuur:

- De centrale autoriteiten
- De autoriteiten op deelstaatsniveau
- De gemeentelijke autoriteiten

1.2.2.1. De centrale autoriteiten

De hoogste bestuursorganen op nationaal niveau zijn de bondsministeries, het kabinet van de bondspresident, de kanselarij van de bondskanselier, de regeringsvoorlichtingsdienst en de onafhankelijke algemene rekenkamer. De bondsministeries hebben naast hun politieke functies bij de wetgeving en het uitvaardigen van wetsbesluiten en bestuursmaatregelen ook administratieve taken. Voor zover de uitvoerende macht bij de centrale overheid ligt, zijn ondergeschikte nationale bestuursorganen en/of rijksinstituten met deze taken belast. Zij werken onder de directe orders van de minister. Bij de ministeries met een eigen bestuurlijke onderbouw is een driedeling gemaakt: hoge, middelhoge en lagere nationale overheden. In het onderstaande voorbeeld zijn deze indelingen telkens met een aantal voorbeelden aanschouwelijk gemaakt. De aan de ministeries ondergeschikte bestuurlijke organen zijn met hun taken onderverdeeld in thematische gebieden.



1.2.2.2. De autoriteiten op deelstaatsniveau

De organisatie van het algemeen deelstaatsbestuur en de regeling van de bevoegdheden is vastgelegd in de wet. De inrichting van de afzonderlijke bestuursinstellingen valt onder de bevoegdheid van de deelstaatregering of kan door haar worden overgedragen aan de deelstaatsministers.

Tot de voornaamste kenmerken van de bestuursstructuur van Noordrijn-Westfalen behoort haar terugkerende verticale driedigtheid, de hoge mate van eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten, de beperking van het aantal speciale bestuursinstellingen en de synthese van veel takken van het deelstaatsbestuur op middelhoog tussenniveau in het deelstaatsdistrict (*Bezirksregierung*). De fundamentele indeling van de dragers van het deelstaatsbestuur is vastgelegd in de wet op deelstaatsorganisatie (*Landesorganisationsgesetz*). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de autoriteiten en instellingen op het niveau van de deelstaat, de gemeente, de (regionale, intergemeentelijke) publiekrechtelijke lichamen, instellingen en stichtingen.

1.2.2.2.1. De hogere deelstaatsoverheden

Tot de hoogste autoriteiten op deelstaatsniveau behoren de minister-president (hoofd van de deelstaatregering), de deelstaatregering en de deelstaatsministeries. Daarnaast is er een deelstaatrekenkamer waarover de constitutie van de deelstaat een aparte regeling bevat. Net als de hoogste autoriteiten op deelstaatsniveau zijn ook de hogere deelstaatsoverheden verantwoordelijk voor de hele deelstaat; ze staan telkens onder het gezag van een hoger orgaan van het bestuur van de deelstaat (voorbeelden: Landesumweltamt (milieu), Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd (voedselvoorziening en jacht), Landeskriminalamt (recherche)).

1.2.2.2.2. Middelhoge deelstaatsoverheden

De voornaamste middelhoge deelstaatautoriteiten zijn de vijf deelstaatsdistricten, de zogenoemde *Bezirksregierungen*, in Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Keulen en Münster. Volgens de wet op organisatie van de deelstaat is de *Bezirksregierung* de algemene vertegenwoordiger van de deelstaatregering in zijn district; zij is verantwoordelijk voor alle taken van het deelstaatsbestuur die niet uitdrukkelijk zijn overgedragen aan andere publiekrechtelijke organen. Vanwege deze bundeling van de meeste bestuurlijke taken noemt men de *Bezirksregierung* ook dikwijls "bundelingsinstantie". Overige middelhoge bestuursorganen zijn bijvoorbeeld de hogere financiële autoriteiten, de penitentiaire inrichtingen en de directeurs van de "Landwirtschaftskammer" (landbouwdienst). Zij vallen allemaal onder het gezag van de *Bezirksregierung*.

1.2.2.2.3. Lagere deelstaatsoverheden

Onder het gezag van de *Bezirksregierungen* als middelhoge deelstaatsoverheden vallen de Kreisverwaltungen, de Polizeipräsident, de Kreispolizeibehörden, de Staatliche Ämter für Arbeitsschutz (arbeidsomstandigheden), de Staatliche Umweltämter (milieudiensten).

Overige lagere deelstaatoverheden zijn de belastingdiensten, de onderwijs-inspectie en het bosbeheer. Voor een deel vallen zij onder de middelhoge deelstaatoverheden, gedeeltelijk vallen zij echter ook onder de hogere deelstaatoverheden.

1.2.2.2.4. Overige deelstaatoverheden en instellingen met bijzondere taken

Overheden voor specifieke opgaven staan –net als bij de federale overheid– als hogere deelstaatoverheid onder het gezag van een ministerie. Voorbeelden hiervan zijn de gerechtelijke politie-eenheden op deelstaatsniveau, Landesumweltamt (milieudienst), Landesamt für Besoldung und Versorgung (personeelsdienst) en het Landesversicherungsamt (sociale zekerheid).

Naast de overheden horen ook de zogenoemde instellingen met bijzondere taken bij het bestuur van een deelstaat. Zij nemen de taken waar die hen speciaal werden opgedragen. Als voorbeelden kunnen genoemd worden: de opleiding criminologie in Düsseldorf, de politie-opleidingseenheid in Münster, de hogere beroepsopleiding voor openbaar bestuur in Gelsenkirchen die dependances heeft in verschillende steden, de hogere beroepsopleiding voor rechtspleging in Bad Münstereifel en de instelling voor milieubescherming in Essen.

Bovendien werden op 01.01.2001 de Landesbetriebe opgericht. Dit zijn juridisch niet-zelfstandige, organisatorisch afgesplitste onderdelen van de deelstaat, die kostenneutraal moeten opereren. Ze kunnen taken in opdracht van de deelstaat vervullen. Voorbeelden zijn het Landesbetrieb Strassenbau (wegenbouw), der Bau- und Liegenschaftsbetrieb (onroerend goed), het Landesbetrieb Landesvermessungsamt (kadaster) en het Landesbetrieb Mess- und Eichwesen.

Naast de overheden op de verschillende niveaus zijn er nog eens extra publiekrechtelijke organen opgericht die niet direct bij het openbaar bestuur horen, maar wel onder toezicht staan van de deelstaatoverheden en door middel van een wet in het leven geroepen zijn. Zo zijn de Kamers van Koophandel en Fabrieken (IHK's) en de Kamers van Ambachten en Nijverheid (HWK's) samen verantwoordelijk voor de beroepsopleidingen. Bovendien nemen zij de eindtoetsen van de leerlingen af, ze benoemen experts en geven deskundig advies aan overheidsinstanties en rechtbanken. Het lidmaatschap bij deze kamers is verplicht voor de hieronder vallende beroepsgroepen.

Overige wettelijke publiekrechtelijke organen zijn ook de wettelijke ziekenfondsen, de fondsen voor sociale verzekeringen van de deelstaat, de artsenkamer en de orde van advocaten.

1.2.2.3. De gemeentelijke autoriteiten

De gemeentelijke bestuurslichamen zijn de gemeenten en de gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Laatstgenoemde bestaan uit de gewestelijke corporaties (*Landschaftsverbände*) Rijnland en Westfalen-Lippe, de samenwerkende gemeenten (*Kommunalverband*) in het Ruhrgebied en de districten (*Kreise*) van de deelstaat.

Tot het grensgebied tussen de verantwoordelijkheid van de deelstaat en van het gemeentelijk niveau (gemeenten, regionale publiekrechtelijke organen) behoort het streekplan. Dit plan betreft de planologische ordening van de stedenbouwkundige en verkeerstechnische ontwikkeling. De streek-

planning overschrijdt de grenzen van de afzonderlijke gemeenten en vindt plaats binnen het kader van de voorschriften van de federale overheid door middel van de wet op ruimtelijke ordening. In de streekplanning worden de grondslagen en doelstellingen van de ruimtelijke ordening en de streekplanning vastgelegd voor de gehele ontwikkeling van de deelstaat en voor alle in ruimtelijk opzicht belangrijke maatregelen. Bovendien worden in de streekplanning de hiervoor noodzakelijke overheidsinvesteringen opgenomen. Dit alles gebeurt op basis van de wet op de ruimtelijke ordening door voor de deelstaat een ontwikkelingsprogramma en ontwikkelingsplannen op te zetten en plannen voor streekontwikkeling te maken.

In het kader van het zelfbestuur en overgedragen taken van de federale overheid of de deelstaat-overheden nemen de steden en gemeenten eigen taken waar, zoals:

- algemeen bestuur
- sociale zekerheid
- openbare orde
- scholen
- wetenschap, onderzoek en cultuur
- gezondheid, sport en recreatie
- huisvesting en verkeer
- openbare instellingen
- regionale en gemeentelijke economische bevordering

In de hierboven opgesomde taken wordt ook de bestuursstructuur op het niveau van de gemeentelijke autoriteiten weerspiegeld. Deze zijn in de vorm van diensten en afdelingen meestal hiërarchisch onderverdeeld op grond van hun vakgebieden en specifieke aspecten. In hoofdstuk 2 worden verschillende gedetailleerde voorbeelden gegeven van deze organisatievormen als de bestuursorganen van het district en de stad Aken in kaart worden gebracht.

De verplaatsing van bevoegdheden van de centrale overheid naar de regionale en gemeentelijke overheden is een gevolg van de decentralisatie van de Duitse federale staatsinrichting. Dit houdt in dat de regionale en gemeentelijke bestuurslichamen in eigen verantwoordelijkheid taken uitvoeren door middel van zelfstandige publiekrechtelijke bestuursorganen en instellingen, maar hierbij onder toezicht staan van de centrale overheid. In het kader van het gemeentelijk zelfbestuur hebben de steden en gemeenten het recht alle gemeentelijke aangelegenheden op eigen verantwoordelijkheid

personeel	organisatie	planning	wetgeving	financien	belastingen
De gemeenten hebben het recht om het personeel te selecteren, in dienst te nemen, te bevorderen en te ontslaan	Het gemeenterecht op het zelf vormgeven van de bestuurlijke organisatie	De gemeenten hebben het recht om in eigen verantwoordelijkheid bouwplannen op te stellen (plannen voor het in gebruik nemen van grondoppervlak en bebouwingsplannen)	De gemeenten hebben het recht om gemeenteverordeningen uit te vaardigen	De gemeenten hebben het recht om inkomsten en uitgaven in eigen verantwoordelijkheid te begroten	Gemeenten hebben het recht om bepaalde belastingen te heffen

te regelen. (Artikel 28 II GG) Deze moeten afgestemd zijn met de primerende belangen van de bondsstaat en de deelstaten.

1.2.3. De deelstaatoverheden

Een bijzonderheid van de Duitse grondwet is de zogenoemde concurrerende wetgeving; zij houdt in dat op sommige gebieden zowel de federale overheid als de deelstaatoverheid in aanmerking kunnen komen als wetgevende instantie. Hierbij geldt wel dat de wetten die op deelstaatniveau worden uitgevaardigd niet in strijd mogen zijn met de federale wetten (de federale wet breekt bijvoorbeeld de wet van de deelstaat).

De zestien Duitse deelstaten beschikken over de volgende bevoegdheden:

- opleiding en onderwijs
- wetenschap
- openbare orde en veiligheid
- regionale en gemeentelijke zaken
- gezondheid
- cultuur
- media
- streekplanologie, regionale ontwikkeling
- bevordering van de woningbouw

De deelstaten zijn daarnaast op een enkele uitzondering na (bijv. defensie en buitenlandse zaken) verantwoordelijk voor het uitvoeren van de federale wetten. Deze worden voor het grootste gedeelte als deelstaatcompetentie beschouwd en in eigen verantwoordelijkheid uitgevoerd.

1.2.3.1. De constitutionele organen van de deelstaten

De deelstaten beschikken over eigen

- parlementen en
- regeringen

1.2.3.1.1. De parlementen van de deelstaten

De parlementen worden in de dertien deelstaten *Landtag* genoemd, in de drie stadstaten *Abgeordnetenhaus* (Berlijn) of *Bürgerschaft* (in de Hanzesteden Hamburg en Bremen).

Het aantal zetels in de deelstaatparlementen ligt tussen de 51 (Saarland) en 204 (Beieren). Met 201 zetels heeft Noordrijn-Westfalen de op één na grootste volksvertegenwoordiging. De legislatuurperiode van de meeste parlementen (waaronder ook Noordrijn-Westfalen) bedraagt vijf jaar.

De taken van de parlementen bestaan uit de wetgeving op de gebieden waarvoor de deelstaten verantwoordelijk zijn, de verkiezing van de *Minister-President* (het hoofd van de deelstaatregering) en in sommige deelstaten het toestemmen in de benoeming of zelfs het verkiezen van de ministers.

Aangezien de bestuurlijke administratie bijna volledig onder de verantwoordelijkheid van de deelstaten valt, is de controlerende functie door de deelstaatparlementen van bijzonder groot belang.

1.2.3.1.2. De regeringen van de deelstaten

De vorming van de regering en de bevoegdheden van het hoofd van de regering zijn in de afzonderlijke deelstaten op verschillende manieren geregeld. In Noordrijn-Westfalen geldt het kanseliersprincipe volgens het model van de federale overheid met de bevoegdheid om richtlijnen uit te vaardigen, de benoeming van ministers door het hoofd van de deelstaatregering en het uitspreken van een zgn. *constructieve* motie van wantrouwen. De meeste deelstaatministeries hebben uitvoerende taken en staan aan het hoofd van een bestuurlijk apparaat dat bestaat uit meerdere subeenheden.

1.2.3.1.3. De financiering van de deelstaten

De deelstaten heffen successiebelasting, vermogensbelasting bij grondaankoop en wegenbelasting. De accijnzen op bier worden door de Bund geheven een aan de Länder uitbetaald. Ze ontvangen een gedeelte van de bedrijfsbelasting als hoofdelijke omslag van de gemeenten. Bovendien ontvangen de deelstaten een gedeelte van de loon- en inkomstenbelasting, de BTW en vennootschapsbelasting die zij met de federale overheid delen.

1.2.4. Het deelstaatsdistrict

De zogeheten middelhoge deelstaatautoriteiten zijn o.a. de regeringen van de deelstaatsdistricten (*Bezirksregierung*) die onder de verantwoordelijkheid vallen van de deelstaatminister van binnenlandse zaken. Ze vervullen de functie van een algemeen bestuursorgaan op middelhoog niveau. In opdracht van de deelstaatregering oefenen ze bestuurlijke taken van de overheid uit, zoals het toezicht op de regionale en gemeentelijke bestuursinstellingen en daarnaast kunnen zij toestemming verlenen voor de implementering en financiering van regionale en gemeentelijke maatregelen. Dit geldt alleen als er voor de maatregelen in kwestie geen ander verantwoordelijk centraal bestuursorgaan bestaat. Verder nemen ze de taken over die hen door een deelstaatministerie worden opgedragen. De deelstaatminister van binnenlandse zaken is voor deze gebieden tevens het hoogste toezichtsorgaan in de *Bezirksregierungen*. Zij oefenen als hoger toezichtsorgaan juridisch de controle over de gemeenten uit.

Aan het hoofd hiervan staat de *Regierungspräsident*. Als zijn plaatsvervanger neemt het vice-regeringshoofd deze taak waar.

Overeenkomstig het algemeen takenverdelingsplan voor deelstaatdistricten is de deelstaatdistricts-regering verdeeld in zes tot acht afdelingen. Aan het hoofd van deze afdelingen staan hoofden met toezichthoudende taken.

De afdelingen bestaan uit een verschillend aantal diensten (*Dezernate*). Voor wat betreft de coördinerende functies staan de algemene afdelingshoofden (*Hauptdezernenten*) op hun beurt boven de vakspecifiek leidinggevende afdelingshoofden (*Dezernenten*).

De districtsregering voert ook bepaalde taken van de regionale ontwikkelingsplanning uit. Daaruit ontstaat het ontwikkelingsplan voor het gebied. In overleg met de Bezirksregerung, wordt dit plan aangenomen door de regionale raad, die een eigen kantoor in de Bezirksregerung heeft. De regionale raad is een comité dat bestaat uit afgevaardigden van de kanton- en gemeenteraden. Via de regionale raad stromen de gemeentelijke politieke belangen door naar de planning van de gebiedsontwikkeling. In dit opzicht komen de belangen van de deelstaat en de regio's en gemeenten dus samen en worden zij in de vorm van het gebiedsontwikkelingsplan behandeld en vastgelegd. Daarnaast beraadslaagt de raad voor deelstaatdistrictplanning met de *Bezirksregerung* over de voorbereiding en de vastlegging van thema's die voor de ruimtelijke ordening en structuur relevant zijn. Hieruit blijkt dan ook het belang van de raad voor deelstaatdistrictplanning voor de regionale en gemeentelijke planologische beslissingen. Bovendien beraadslaagt de regionale raad met de Bezirksregerung over de voorbereiding en vastlegging van de planning voor ruimtelijke ordening en structuur, alsook over de verbeteringsprogramma's en -maatregelen van de deelstaat, die van regionaal belang zijn op volgende gebieden:

- stedenbouw
- woningbouw
- de bouw van scholen en sportcomplexen
- de bouw van ziekenhuizen
- verkeersinfrastructuur
- vrije tijd en recreatie
- landschaps- en waterbeheer
- bijzondere afvalverwerking
- toerisme en cultuur

1.2.5. Het districtsniveau (en de zgn. "kreisfreie Städte")

Naast de administratieve taken van de staat, die door de wet aan de districten werden overgedragen, nemen de districten ook autonome administratieve aangelegenheden waar, die interlokaal zijn maar tot het gebied van het district beperkt blijven, en die de mogelijkheden van een gemeente overstijgen. Tot de taken van de districten behoren in de regel bijv. het onderhouden van scholen voor voortgezet onderwijs, ziekenhuizen en districtswegen, het ophalen van afval en het plaatselijke openbaar

personenvervoer. Bovendien neemt het district van de bij het district horende gemeenten ook de taak als lagere nationale overheid over.

De financiële behoeften van de districten worden hoofdzakelijk gedekt door het heffen van taksen en bijdragen, door belastingen, door algemene financiële toewijzingen en doelgebonden toewijzingen.

De rechtstreeks door de burgers gekozen districtscommissaris is voorzitter van de districtsraad en tegelijk hoofd van de administratie. In die hoedanigheid wordt hij bijgestaan door het districtshoofd, dat hem ook kan vervangen. Onder dit leidinggevende comité ligt het niveau van de afdelingen, die elk verantwoordelijk zijn voor hun eigen domein. De afdelingen bestaan uit verschillende ambtenaren. De afdelingshoofden coördineren de lopende zaken. Het bestuur van de steden die niet tot het district behoren, is in handen van de rechtstreeks verkozen burgemeester. Deze beschikt in die hoedanigheid eveneens over afdelingen met op hun beurt verscheidene afdelingshoofden en bureauchefs. De burgemeester is tegelijk voorzitter van de raad.

De gemeenten en intercommunale eenheden kunnen zogenaamde doelcorporaties vormen. De aard en de omvang van de taken worden vastgelegd in de statuten van die corporaties. De doelcorporaties worden vertegenwoordigd door de vergadering van de doelcorporatie. De voorzitter van de doelcorporatie staat in voor de lopende zaken.

1.2.6. De gewestelijke corporaties (*Landschaftsverbände*)³

De gewestelijke corporaties komen uitsluitend in de deelstaat Noordrijn-Westfalen voor. Het zijn publiekrechtelijke lichamen die gevormd worden door districten en "districtvrije" steden die afgevaardigden naar het gewestelijk bestuursorgaan delegeren.

Volgens de statuten zijn de *Landschaftsverbände* verantwoordelijk voor:

- supraregionale bijstandsuitkeringen
- hulpverlening aan oorlogsslachtoffers en zwaar gehandicapten
- psychiatrische instellingen
- bijzonder onderwijs

Voorts nemen zij de taken van de raad van de kinderbescherming waar, evenals taken op het gebied van culturele bevordering en monumentenzorg.

1.2.7. Het gemeenteniveau

De gemeenten nemen eigen taken waar in het kader van het zelfbestuur en taken in opdracht van de federale overheid en de deelstaten.

De uitvoering van taken in verband met de welzijnszorg, zoals het ophalen van afval, de energie- en watervoorziening, het bouwen van scholen en kindertuinen, wordt in het kader van de wet aan de gemeenten zelf overgelaten.

Verplichte taken moeten door de gemeenten worden uitgevoerd volgens de nationale richtlijnen. Daartoe behoren het uitkeren van maatschappelijke steun en woonsubsidie, het in stand houden van brandweer- en hulpdiensten, bescherming tegen rampen en monumentenbescherming.

De gemeente voert nationale aangelegenheden op haar gebied uit als vertegenwoordigster van de federale staat of de deelstaat, bijvoorbeeld de registratie van de dienstplichtigen, het organiseren van federale of deelstaatsverkiezingen.

De taken van de gemeente kunnen als volgt worden samengevat:

- algemeen bestuur
- sociale verzekeringen
- openbare orde
- onderwijs
- wetenschappelijk onderzoek
- cultuur
- gezondheid, sport, recreatie
- bouwzaken en huisvesting
- verkeer
- openbare diensten
- economische bevordering

1.2.7.1. De leidinggevende organen van de Duitse gemeenten

Aangezien de deelstaten de absolute zeggenschap over de gemeenten hebben, heeft iedere deelstaat zijn eigen gemeentewet. In heel Duitsland worden de gemeentewetten momenteel onder één noemer gebracht, in die zin dat zij worden aangepast aan het model van de zogenaamde Zuid-Duitse raadswet. In Noordrijn-Westfalen is deze aanpassing reeds voltooid na de afschaffing van het tweeledige hoofdbestuur door het bij elkaar brengen van de vroegere functies van honorair burgemeester en gemeentesecretaris (Stadtdirektor) tot bezoldigd hoofd van het gemeentebestuur.

Dienovereenkomstig bestaan er in het Duitse gemeentebestel de volgende bestuursorganen:

- de raad (ook gemeenteraad, gemeentevertegenwoordiging of *Stadtverordnetenversammlung* (college van gemeenteraadsleden) genoemd)
- de burgemeester

³ 1: *Landschaftsverband Rheinland* met zetel in Keulen, 2: *Landschaftsverband Westfalen-Lippe* met zetel in Münster

De raad wordt in Noordrijn-Westfalen om de vijf jaar gekozen. De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van gemeenteheffingen, het aannemen van de begroting en besluitvorming over de uitvoering van gemeentetaken.

De burgemeester wordt direct door de burgers gekozen. Hij is o.a. voorzitter van de raad, hoofd van het ambtenarenapparaat en (juridisch) vertegenwoordiger van de gemeente.

1.2.7.2. Voorbeeld van het bestuurlijk apparaat van een gemeente- resp. districtsbestuur

Onderstaande illustratie maakt duidelijk dat het bestuursapparaat van de districten, de districtsonafhankelijke steden en de gemeenten vrijwel identiek is opgebouwd. Afgezien van het verschil in benaming van de bestuurshoofden zijn slechts de verschillen in hun bevoegdheden en functies –zoals in het voorafgaande beschreven- relevant.

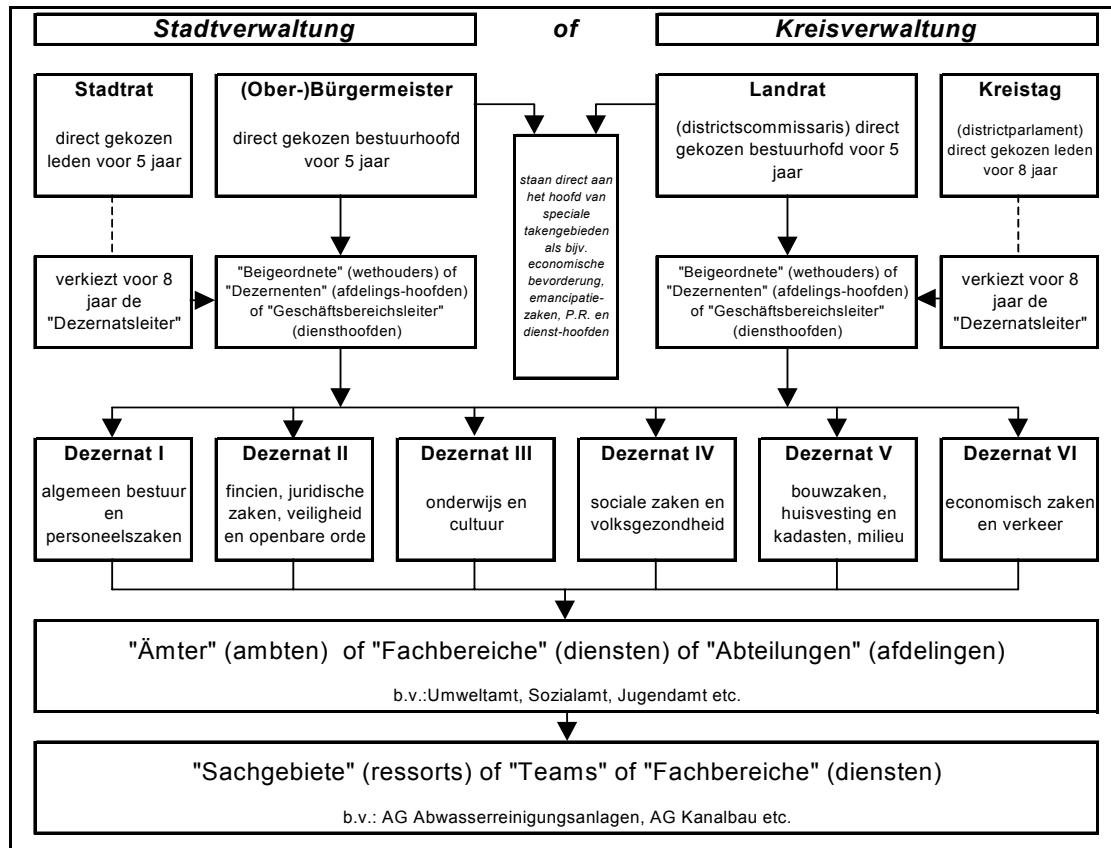
Op alle bestuursniveaus worden de top bestuursambtenaren (*Beigeordnete*)⁴ door het parlement voor een periode van acht jaar gekozen (zgn. gekozen ambtenaren). Zij staan autonoom aan het hoofd van een *Dezernat* (afdeling). Deze afdelingen zijn wederom onderverdeeld in *Ämter*⁵ met ambtenaren aan het hoofd die verantwoording moeten afleggen aan het afdelingshoofd. Binnen de ambten kunnen de taakgebieden vanuit inhoudelijk logische gezichtspunten aan aparte subeenheden worden toegewezen. Voor deze subeenheden bestaan eveneens variaties in de terminologie, voorbeelden zijn *Sachgebiet* (ressort), *Team* of *Fachbereich* (sectie).

Omdat het bestuurshoofd zelf verantwoordelijk is voor het verdelen van de taken, variëren deze taken van gemeente tot gemeente. Dit geldt eveneens voor secties die direct onder het bestuurs- hoofd staan, omdat het bestuurshoofd zelf kan bepalen welke speciale secties hij aan zijn afdeling wil binden. Er zijn meerdere vertegenwoordigers voor het bestuurshoofd:

- de loco-burgemeester resp. de districtscommissarissen
- de gemeentesecretaris resp. de districtssecretaris

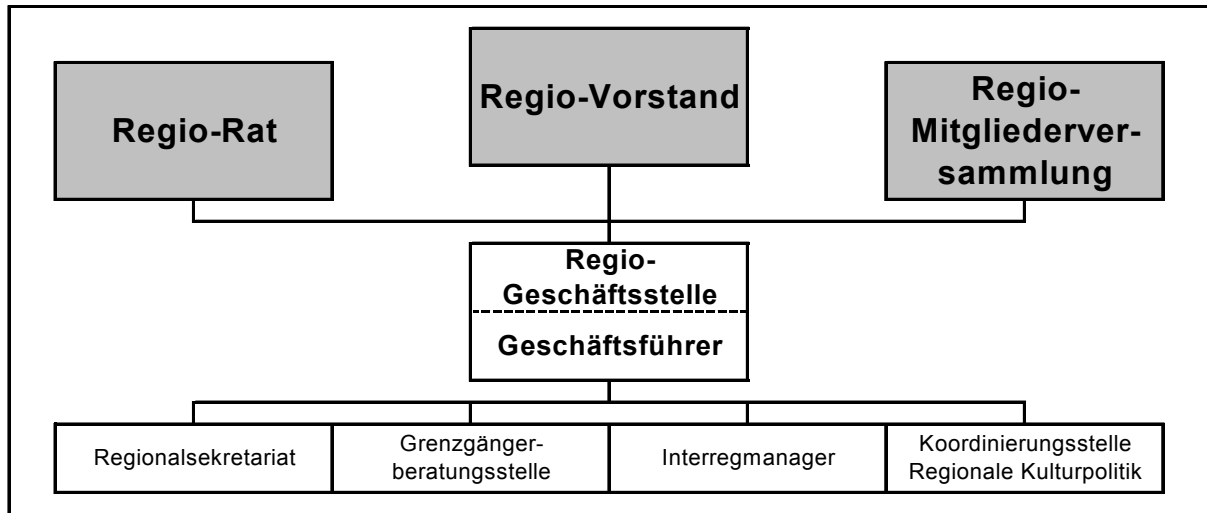
Eerstgenoemden zijn plaatsvervangend hoofden die gekozen worden door het gemeenteparlement teneinde het parlement voor te zitten en representatieve taken waar te nemen, laatstgenoemden zijn de ambtsvertegenwoordigers binnen het gemeentebestuur. De formatieplaats van gemeentesecretaris is een voorlopig overblijfsel van de vroegere gemeentewet. Hij is plaatsvervanger van de burgemeester en kan zijn titel dragen totdat hij zijn ambtsuitoefening beëindigt. Een nieuwe benaming voor de eerste plaatsvervanger wordt in de nieuwe gemeentewet niet genoemd.

⁴ De benaming varieert van *Beigeordneter* (wethouder) of *Dezernent* (afdelingshoofd) tot *Geschäftsbereichleiter* (sectiehoofd).



⁵ De terminologie varieert van *Amt* (ambt) of *Fachbereich* (sectie) tot *Abteilung* (afdeling).

1.2.8. De REGIO Aachen e.V.



1.2.8.1. Algemene omschrijving

De REGIO Aachen is de Duitse partnerorganisatie van de EUREGIO Maas-Rijn. Anders dan in Nederland en België bestond er bij oprichting nog geen bestuursseenheid met taken op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. Daarom gingen de gebieden die grenzen aan het deelstaatsdistrict Keulen, en wel district en stad Aken, de districten Düren, Euskirchen en Heinsberg, een samenwerkingsverband aan: de REGIO Aachen e.V. (*eingetragener Verein*).

De in 1976 oorspronkelijk als hulpconstructie opgerichte instelling heeft als taak zich in het bijzonder bezig te houden met grensoverschrijdende kwesties. Anders dan in de provinciale besturen waarin grensoverschrijdende kwesties slechts een van de vele taken vormen, werd met de REGIO Aachen een instelling in het leven geroepen die zich uitsluitend bezighoudt met het coördineren en bevorderen van grensoverschrijdende belangen.

Er bestaan momenteel regionale werkgroepen op de volgende gebieden: milieu, toerisme, jeugd, kunst en cultuur, onderwijs, algemene bijscholing en beroepseducatie, gezondheid en industrie-musea.

Het contact met de EUREGIO Maas-Rijn (EMR) wordt versterkt door de Duitse vertegenwoordiger in het EMR kantoor in Maastricht die samen met de REGIO Aachen de Duitse belangen behartigt.

1.2.8.2. Commissies in de REGIO Aachen

1.2.8.2.1. Bestuur van de REGIO Aachen

Het bestuur komt ca. vier keer jaarlijks bijeen om zich op de hoogte te laten brengen over de lopende zaken waarvoor de REGIO verantwoordelijk is. Het bestuur bestaat uit het hoofd van het deelstaatsdistrict Keulen in de functie van voorzitter, uit vijf leidinggevende bestuursambtenaren uit

zowel stad als district Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg, een vertegenwoordiger van de Akense Kamer van Koophandel alsmede afgevaardigden van de werkgevers- en werknemersorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de Akense grensstreek en tenslotte uit acht politici uit de REGIO-raad. Het bestuur legt de begroting vast en benoemt leden voor de regionale werkgroepen.

Vier vertegenwoordigers worden afgevaardigd naar het bestuur van de EUREGIO Maas-Rijn: de voorzitter van het REGIO-bestuur, twee politieke vertegenwoordigers en de burgemeester van de stad Aken.

1.2.8.2.2. Ledenvergadering

Het bestuur legt een keer per jaar rekenschap af aan de ledenvergadering van de REGIO Aachen. De ledenvergadering neemt de door het bestuur opgestelde begroting aan en kiest een lid dat de boeken moet controleren.

Leden van de vereniging zijn:

- de *Regierungspräsident* Keulen
- de stad Aken en de districten Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg
- gemeenten en steden uit het regiogebied
- het *Landschaftsverband* Rheinland
- de werkgevers- en werknemersorganisaties uit het regiogebied
- arbeidsvoorziening
- de handelskamers
- de supraregionale gevolmachtigden uit de REGIO-raad
- fracties uit het districtsparlement
- verenigingen en instellingen met grensoverschrijdende doelstelling

1.2.8.2.3. REGIO-raad

In totaal maken 51 europarlementariërs-, bondsdag- deelstaat- en districtsparlementariërs deel uit van de REGIO-raad. Als adviesorgaan heeft de raad de functie de REGIO Aken in de politiek te ondersteunen bij de verwezenlijking van diens doelen.

1.2.8.3. Perspectieven

Doordat het aandachtspunt van de REGIO Aken uitsluitend is gericht op grensoverschrijdende belangen beschikt de REGIO over vrij beperkte bevoegdheden. Een tweede instelling voor regionale samenwerking de zgn. “regionale conferentie” werd opgericht als voortvloeisel uit het geregionaliseerde structuurbeleid van de deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW). Deze regionale con-

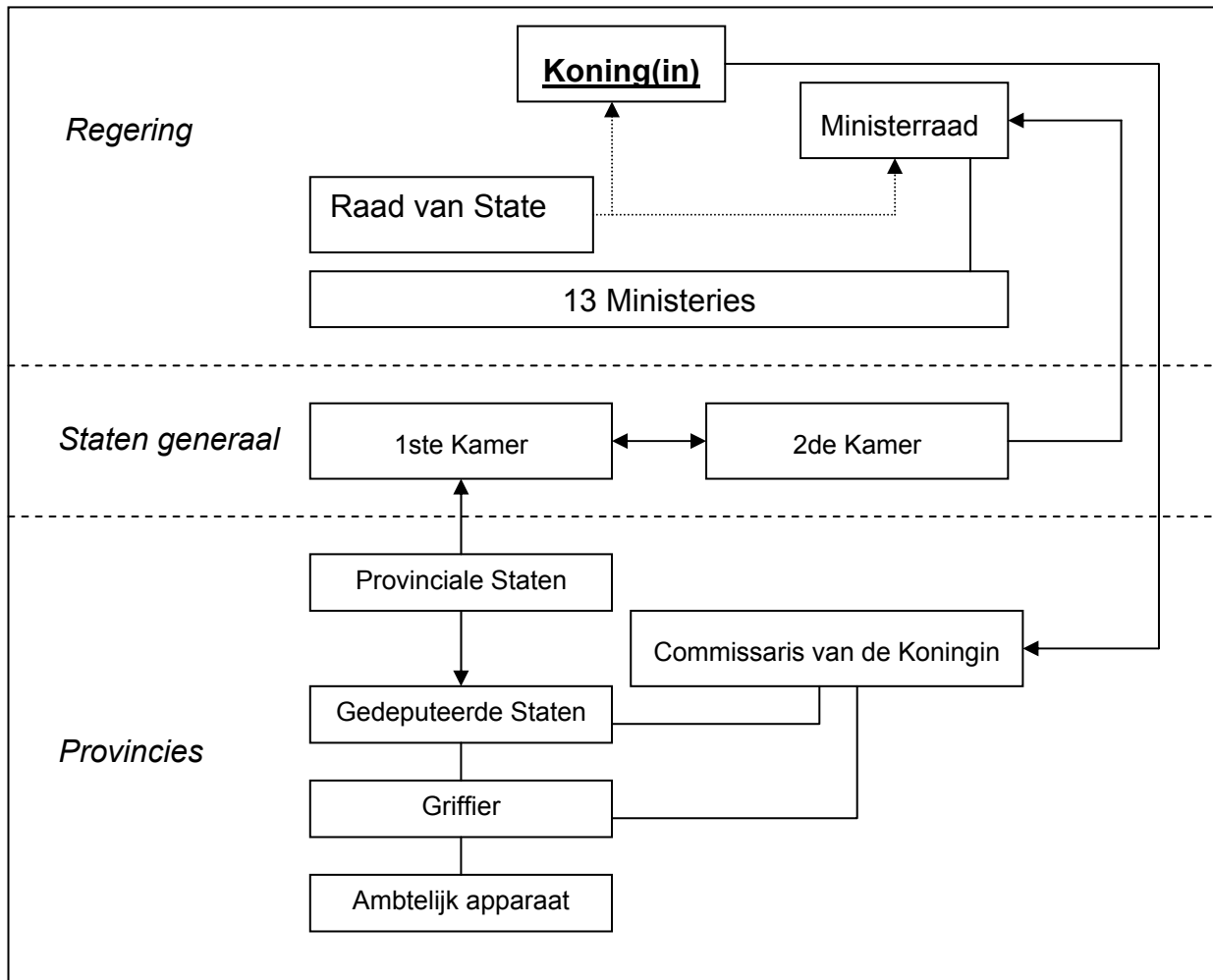
ferentie vertegenwoordigt hetzelfde gebied als de REGIO Aachen en is een van 15 beleidsregio's in NRW.

Voor de toekomst is een fusie van beide instellingen gepland, zodat voor de regio Aken complementaire besluitvormingsstructuren ontstaan zowel binnen de regio alsmede als deelgebied binnen de Euregio Maas-Rijn. De concretisering van deze nieuwe structuur is gepland voor 1 januari 2001.

1.3. Staatsbestel van het Koninkrijk der Nederlanden

Voor de napoleontische staatshervorming was Nederland een statenbond, bestaande uit zeven zelfstandige provincies verenigd in de Republiek der Verenigde Nederlanden. Pas onder Napoleon werd het land een monarchie en een eenheidsstaat met enkele decentrale elementen die kunnen worden teruggevoerd op de Republiek der Nederlanden. De successiemonarchie werd pas in 1815 ingevoerd, toen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden verenigd werden in het Koninkrijk der Nederlanden, waarvan het katholieke België zich in 1830 weer afscheidde.

Als koloniale erfenis en op grond van de zogenaamde koninkrijksstatuten van 1986 is Nederland deel van een soort federatie, samen met de Nederlandse Antillen en Aruba als gelijkwaardige partners binnen het koninkrijk. Tot de bevoegdheden van het Rijk behoren buitenlandse zaken, defensie, staatsburgerschap en vreemdelingenbeleid. De overige politieke bevoegdheden vallen onder zelfbestuur op de basis van de grondwetten in kwestie.



Gezien vanuit het verticale staatsbestel kan het Koninkrijk der Nederlanden beschouwd worden als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, bestaande uit Rijk, provincies en gemeenten. Voor de bevoegdheden van alle bestuurseenheden geldt het universaliteitsprincipe.

1.3.1. De regering

Sinds de invoering van de constitutionele monarchie branden er keer op keer felle discussies los over de rol van de koning/koningin binnen het staatsbestel. Aan de ene kant was de Nederlandse koning in de loop van de geschiedenis nooit een absolutistisch vorst. Aan de andere kant is volgens de Nederlandse grondwet de soevereiniteit niet uitdrukkelijk in handen van het volk – zoals dit bijvoorbeeld in België het geval is –, hetgeen de functie van koning tot een volksorgaan zou maken.

Dienovereenkomstig neemt de Nederlandse grondwet geen standpunt in over de ideologische fundering van de monarchie, de koning is staatsrechtelijk gezien een juridisch persoon, een ambt. Hij vormt volgens artikel 42 van de grondwet samen met de ministers (de Ministerraad) de regering. Formeel gezien is de vorst degene die regeringsbesluiten uitvaardigt, maar in de praktijk zijn uitsluitend de ministers verantwoordelijk voor deze besluiten (principe van ministeriële verantwoordelijkheid) en bepalen daarmee uiteindelijk ook hun inhoud.

Het aantal ministeries is niet vastgelegd in de grondwet, maar is - gezien het groeiende aantal overheidstaken - uitgegroeid tot een huidig aantal van dertien:

- Algemene Zaken
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Buitenlandse Zaken
- Defensie
- Economische Zaken
- Financiën
- Justitie
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Verkeer en Waterstaat
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De ministers van Ontwikkelingssamenwerking en van Grote steden- en integratiebeleid beschikken niet over een eigen bestuursapparaat. Hun belangen zijn ondergebracht bij het ministerie van Buitenlandse zaken resp. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De centrale verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid ligt bij de ministerraad, dat wil de facto zeggen dat alle ministers binnen de grenzen van het kabinetsbeleid moeten blijven. Voorzitter en woordvoerder van de ministerraad is de door de koningin benoemde minister-president, wiens

functie en bevoegdheden echter niet in de grondwet zijn vastgelegd - anders dan bijvoorbeeld bij de premier in Groot-Brittannië of bij de Duitse bondskanselier. Hij is meestal een en dezelfde persoon als de formateur die na de verkiezingen door de koning/koningin met de regeringsvorming wordt belast.

1.3.2. De Staten-Generaal

Volgens artikel 51 van de grondwet bestaat de Staten-Generaal uit de Eerste en Tweede Kamer. De huidige grondwet behandelt deze kamers echter in omgekeerde volgorde en houdt daarmee rekening met de centrale betekenis van de Tweede Kamer met het oog op de verdeling van de bevoegdheden.

Het recht van initiatief is uitsluitend in handen van de 150 leden tellende Tweede Kamer. De verdere functies, rechten, taken en ook het kiesstelsel van de Tweede Kamer komen overeen met de manier waarop deze in de West-Europese democratieën verankerd zijn.

De Eerste Kamer belichaamt - theoretisch althans - het regionale element in de Staten-Generaal. De huidige Eerste Kamer telt 75 leden die volgens artikel 55 van de grondwet voor een periode van vier jaar gekozen worden door de leden der Provinciale Staten (zie beneden).

De Eerste Kamer wordt gekozen door de leden van Provinciale Staten, kort nadat om de vier jaar de verkiezingen voor de Provinciale Staten hebben plaatsgevonden. Daarbij wordt door middel van een proportionele kiesdeler bij het tellen van de stemmen rekening gehouden met het feit dat de statenleden uit de diverse provincies een uiteenlopend groot aantal burgers representeren.

Qua werkwijze wijken de Staten-Generaal in principe niet af van de procedures die ook in de parlementaire tweekamersystemen in andere West-Europese democratieën te vinden zijn. Een wet moet door beide Kamers worden aangenomen. Maar de Tweede Kamer heeft in het kader van de wetgevende macht tevens het recht van amendement en het recht van initiatief, terwijl de Eerste Kamer een wet alleen kan aannemen of afkeuren. Beide Kamers beschikken over dezelfde controlerende rechten ten opzichte van de regering en kunnen via een motie van wantrouwen individuele ministers ontslaan.

1.3.3. Raad van State

Met de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden ontstond de Raad van State als adviserend orgaan naast staatshoofd en regering. Zijn oorspronkelijk hechte binding aan de kroon vindt nu nog zijn neerslag in enkele artikelen uit de grondwet. Zo is de Koning de voorzitter van de Raad van State en ook andere leden van het koninklijk huis kunnen met speciale taken belast worden. In de praktijk, sinds de invoering van het principe van ministeriële verantwoordelijkheid in het jaar 1848, heeft de Raad van State zich echter ontwikkeld tot een consultatief orgaan van de regering. Met zijn afdeling voor wetgevingskwesies speelt de Raad tot op heden een vaste rol in de totstandkoming van wetgeving. Zo moet de regering over alle wetsontwerpen, verordeningen en volkenrechtelijke verdragen advies inwinnen bij de Raad van State. Ook op eigen initiatief kan de Raad van State adviserend optreden bij bestuurskwesies en wetgeving. De adviezen van de Raad van State zijn

voor de regering echter niet bindend. Ook wordt de Raad als rechtsprekende instantie op het gebied van bestuursrecht actief in de behandeling van geschillen tussen burgers en (politiek) bestuur alsmede tussen de bestuursorganen onderling.

Naast de vertegenwoordigers van het koninklijk huis bestaat de Raad van State uit een voorzitter en uit maximaal 28 leden die allen door de Koning voor het leven benoemd worden en - vergelijkbaar met rechters - alleen op eigen verzoek of bij het bereiken van de leeftijdsgrens van 70 jaar kunnen worden ontslagen.

1.3.4. Provincies en gemeenten binnen het Nederlandse staatsbestel

De regeling inzake de positie van gemeenten en provincies wordt door de grondwet van 1848 uitdrukkelijk voorgeschreven. Op basis van de unitaire component van de Nederlandse grondwet bestaat er een wet voor alle gemeenten (gemeentewet) en een wet voor alle provincies (provinciewet) die beide voor het laatst begin 1994 grondig gemoderniseerd werden.

In Nederland bestaan dus niet - zoals dit bijvoorbeeld in het federatieve systeem van de Bondsrepubliek Duitsland wel het geval is - meerdere concurrerende gemeentewetten, maar één enkele wet regelt uniform de taken en functies van alle gemeenten in het land, onafhankelijk van grootte en structuur. Er bestaat dus ook geen verschil zoals in Duitsland tussen gemeenten die tot een district behoren en steden die onafhankelijk van een district zijn (zgn. „kreisfreie Städte“). Er zijn in het verleden weliswaar steeds weer staatsrechtelijke discussies ontstaan over de zin en de invulling van politieke structuren en besturingsvormen op het mesoniveau tussen gemeenten en provincies in, maar de invoering van districten of andersoortige instanties op een hoger dan gemeentelijk niveau won geen terrein - met als voornaamste reden de geringe grootte van het land. In de praktijk is op de basis van een eigen wet over gemeentelijke samenwerking een groot aantal belangenfederaties (bijv. streekgewesten) en andere hulpconstructies voor een „verlengd gemeentebestuur“ ontstaan.

Anders dan bijvoorbeeld de deelstaten binnen het federatieve systeem in de Bondsrepubliek Duitsland hebben de provincies, die ook als gemeentelijke toezichtsinstantie fungeren, volgens de Nederlandse grondwet niet de kwaliteit van een eigen staat. Er ontbreekt ook een formele grondwettelijke garantie voor communaal zelfbestuur zoals deze in Duitsland bestaat. In de praktijk is het recht op gemeentelijk zelfbestuur en daarmee ook de positie van de gemeenten in de Nederlandse politiek echter veel sterker dan de grondwettelijke status en de begrotingsbevoegdheden zouden doen vermoeden.

De provincies kunnen weliswaar als op een na hoogste staatsrechtelijke instantie op het eerste gezicht nog vergeleken worden met bijvoorbeeld de Duitse deelstaten, maar hun takenpakket valt in de praktijk eerder te vergelijken met een combinatie van de functies van de West-Duitse *Regierungspräsident* en de districtscommissarissen.

1.3.4.1. Provinciale Staten en de Gemeenteraad

In Nederland heerst op provinciaal en gemeentelijk niveau het zogenaamde conventionele systeem, d.w.z. de soevereiniteit van het (provincie- of gemeente-)parlement. De bestuurlijk-administratieve systemen komen in hun structuur en functioneringswijze in principe overeen.

Volgens artikel 125 van de grondwet staan Provinciale Staten (het provincieparlement) aan het hoofd van de provincie en de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeenten. Beide organen hebben met name algemene en de regelgevende bevoegdheden.

Uitvoerend orgaan in het politiekadministratief systeem van provincies en gemeenten zijn het College van Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koningin resp. het College van B&W en de burgemeester. Het provincieparlement bestaat - afhankelijk van het aantal inwoners - uit 39 tot 83, het aantal gemeenteraadsleden varieert van 7 tot 45 leden, die voor een periode van vier jaar gekozen worden. De leden van het uitvoerend bestuursorgaan, d.w.z. de gedeputeerden resp. de wethouders worden uit hun midden benoemd. Deze benoeming is een politieke kwestie waarin zich in principe de politieke meerderheidsverhoudingen afspiegelen.

De Commissaris van de Koningin - in Limburg gouverneur genaamd - wordt net als de burgemeester voor een periode van zes jaar benoemd bij Koninklijk Besluit.

De Commissaris van de Koningin wordt uit de provinciebegroting betaald, hij is rijksambtenaar en tegelijkertijd bestuursorgaan van de provincie. In deze eigenschap is hij verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, maakt aanbevelingen op voor de benoeming van burgemeesters en commissarissen van politie en is officieel representant van de provincie. Hij is stemgerechtigd voorzitter van Gedeputeerde Staten, mag echter geen lid van Provinciale Staten zijn. De burgemeester heeft als voorzitter van B&W een vergelijkbare positie op gemeenteniveau maar wordt gefinancierd door de gemeente.

De Commissaris der Koningin en de burgemeester zitten de vergaderingen van Provinciale Staten resp. de gemeenteraad voor, hebben daarin echter geen stemrecht.

Het college van gedeputeerden en het college van burgemeester en wethouders beschikken in zeker opzicht over eigen wettelijke bevoegdheden die hun niet door de staten resp. de gemeenteraad kunnen worden ontnomen. De provinciewet noemt namelijk Gedeputeerde Staten als dagelijks bestuursorgaan van de provincie en kent het college een reeks taken en bevoegdheden toe. De individuele gedeputeerden en wethouders hebben daarentegen geen eigen bevoegdheden, ook al bestaat er normaal gesproken een informele taakverdeling van de portefeuilles.

1.3.4.2. Taken van de provincie

De twaalf Nederlandse provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg en Flevoland nemen taken waar op de volgende gebieden:

- milieu
- ruimtelijke ordening

- verkeer en waterstaat
- economie en werkgelegenheid
- onderwijs
- zorg
- natuur en landschap
- cultuur en sport

Op grond van het recht op zelfbestuur hebben de provincies het recht op autonome besluitvorming bij kwesties die uitsluitend de provincie zelf betreffen. In het kader van het medebewind kan echter de verplichtende hulp van de provincie worden ingeroepen bij de uitvoering van bepaalde taken.

1.3.4.3. De financiering van de provincies

Voor het dekken van de uitgaven beschikken de provincies over drie bronnen van inkomsten:

- eigen inkomsten uit belasting (bijv. onroerendgoedbelasting, toeristenbelasting) en heffingen
- subsidies uit het provinciefonds
- middelen van het Rijk

De eigen inkomsten zijn vaak geringer dan de middelen van de Rijksoverheid.

1.3.4.4. Samenwerking tussen de provincies

De provincies gaan onderlinge coöperaties aan. Zo werkt de provincie Limburg bijvoorbeeld samen met de provincies Zeeland en Noord-Brabant in de „Alliantie Zuid Nederland“ in de vorm van een zogenaamd regiocontract. Dit contract bevat afspraken over de bevordering van de ruimtelijk-economische structuur, in het bijzonder op het gebied van verkeer, onderwijs, werkgelegenheid, leefkwaliteit en ruimtelijke samenhang. Het doel van deze samenwerking is aan de ene kant de verbetering van de efficiëntie van openbare maatregelen en aan de andere kant het verkrijgen van een grotere invloed op de formulering van nationaal beleid.

1.3.4.5. Taken van de gemeenten

Het takenspectrum van de Nederlandse gemeenten komt in verregaande mate overeen met die van de Duitse gemeenten. Ook in Nederland was in het verleden een langdurige trend zichtbaar naar de overname van vroeger uitsluitend op gemeenteniveau geregelde taken door het Rijk, zodat tegenwoordig een relatief groot deel van de gemeentetaken bestaat uit het omzetten van nationale wetgeving, zoals bijvoorbeeld op het gebied van bijstandsuitkeringen, basis en voortgezet onderwijs, huisvesting en milieuwetgeving. In Nederland wordt hiervoor op grond van het staatsrechtelijke principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat echter het begrip „medebewind“ gebruikt, een begrip dat het aspect van "cogovernance" door de lokale en provinciale overheden onderstreept. Het unitaire principe dat ten grondslag ligt aan het Nederlandse politieke bestuursstelsel en het daarmee gepaard gaande probleem van de regionale resp. lokale concretisering van besluitvorming van de centrale overheid geeft de gemeenten tegelijkertijd speelruimte voor de plaatselijke omzetting (implementatie) van overheidsbeleid in het kader van het stelsel van medebewind. De resterende zelfbestuurtaken van Nederlandse gemeenten betreffen met name taken in de sectoren cultuur, sport, sociale hulpverlening, bevordering van het sociaal resp. communicatief aanbod en economische bevordering.

1.3.4.6. De rol van de burgemeester en zijn college

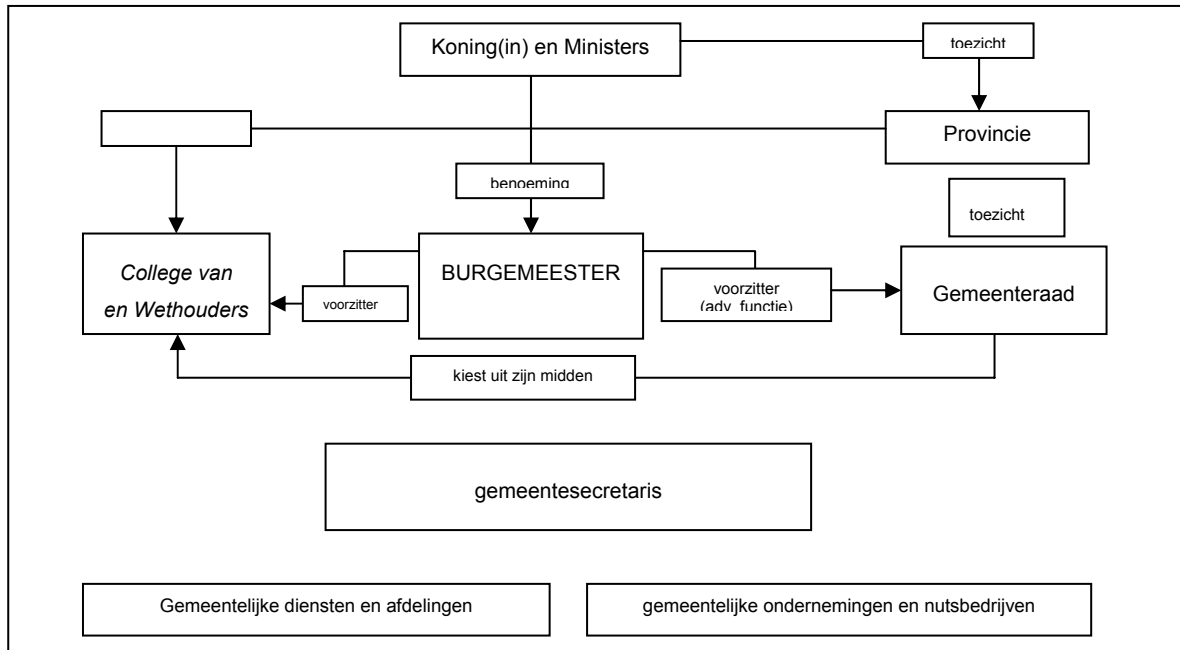
De unitaire Nederlandse Gemeentewet (die qua opzet lijkt op de eerder beschreven Provinciewet) legt voor alle gemeenten drie organen vast: de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

De burgemeester wordt in Nederland niet door de burgers gekozen, maar door de Kroon voor een periode van zes jaar benoemd. Het begrip „Kroon“ staat voor de Rijksoverheid die wederom bestaat uit de Koning(in) en de ministers.

Het ambt van burgemeester staat in Nederland in bijzonder hoog aanzien en geldt als carrièrepost die zich doorgaans manifesteert in het bekleden van het ambt in steeds grotere steden. De verbondenheid van de burgemeester met zijn gemeente geldt dus meestal slechts voor de duur van zijn ambt. Voor de benoeming van een burgemeester is de facto het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk. De burgemeestersambten worden meestal op de basis van de nationale zetelverhoudingen van de in het parlement vertegenwoordigde politieke partijen bekleed, zodat het partijlidmaatschap van de burgemeester niet altijd overeenkomt met die van de meerderheid van de raad. In de praktijk volgt de Minister van Binnenlandse Zaken het voorstel van de Commissaris van de Koningin, die van tevoren een vertrouwenscommissie aanhoort die door de gemeenteraad op grond van de plaatselijke meerderheidsverhoudingen bezet wordt. Voor het bekleden van de post van burgemeester van de vier grootste steden, waarover in het kabinet wordt beraad en besloten, is de regeling ingeburgerd geraakt dat deze burgemeesters niet allen van één partij mogen zijn. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, maar heeft in de raad geen stemrecht. Met stemrecht is hij voorzitter van het college van B&W. Het ambt van burgemeester is verbonden met

eigen directe bevoegdheden op het gebied van het handhaven van de openbare orde. Buiten de openbare orde heeft de burgemeester in grotere steden in de regel geen eigen portefeuille. Zijn verdere taken omvatten vooral representatieve plichten, de wettelijke vertegenwoordiging van de gemeente en het voorzitten van het college.

In de (momenteel 16) steden met meer dan 100.000 inwoners vormen vier tot zes wethouders



samen met de burgemeester het college. De wethouders worden (uitsluitend) uit het midden van de raad voor de duur van de zittingsperiode gekozen; zij kunnen ook te allen tijde weer door de raad ontslagen worden. Momenteel is de samenstelling van ca. 75 % van de colleges een afspiegeling van de machtsverhoudingen in de raad. Meerderheidscolleges waarvan de leden (wethouders) uit de coalitiepartijbasis komen en die uitsluitend worden samengesteld uit de meerderheidsfractie(s) in de raad, blijven voornamelijk tot enkele grote steden beperkt en vormen in Nederland nog steeds een grote uitzondering. In grote steden oefenen de wethouders hun functie beroepsmatig uit. Terwijl de gemeenteraden de taak hebben om politiek beleid uit te stippelen, is het college verantwoordelijk voor de voorbereiding en implementering van de raadsbesluiten. In de praktijk heeft het college daarmee collectief de leiding over het dagelijks bestuur. Besluiten worden door het college principieel per meerderheidsbesluit genomen. Met name in grotere gemeenten heeft iedere wethouder weliswaar een eigen portefeuille, desalniettemin beschikken zij niet over (portefeuille-gebonden) autonome regelgevende bevoegdheden tegenover de gemeentelijke administratie.

Het aantal leden in de gemeenteraad varieert al naar gelang de grootte van de gemeente (het aantal inwoners) van 7 tot 45 leden. De gemeenteraden worden voor de duur van vier jaar gekozen op de basis van het in Nederland algemeen toegepaste stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Gemeenteraadsverkiezingen vinden in alle gemeenten op dezelfde datum plaats en worden door de nationale media en de nationale politiek vaak als graadmeter voor de nationale verkiezingen

beschouwd. Met uitzondering van bijzondere vergaderonderwerpen zijn de raadsvergaderingen openbaar.

Gezien enkele niet overdraagbare bevoegdheden van de burgemeester en de veelvuldig voorkomende directe bemoeienis van het college van B&W (de raad is het aangewezen orgaan voor de uitoefening van medebewindstaken) gaan Duitse waarnemers er vaak vanuit dat de gemeenteraden in Nederland niet volledig verantwoordelijk zijn voor gemeentekwesties. Dit wordt in Nederland zelf helemaal niet als een beperking beschouwd, omdat autonome bestuurs- en beleidsniveaus niet beoogd worden in het licht van de huidige interpretatie van het principe van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De hier aangevoerde beperkingen doen niet direct afbreuk aan het door de grondwet verder niet negatief afgebakende "recht op de waarneming van alle eigen huishoudelijke zaken" van provincies en gemeenten.

Gemeenteraden nemen besluiten over alle belangrijke gemeentelijke kwesties, bijv. over de gemeentebegroting, onderwijs, milieu, cultuur en sociale zaken. De raden kunnen in het kader van hun vrij vormgegeven huishoudelijk reglement voorts commissies inzetten en deze commissies bevoegdheden overdragen. Tot de bevoegdheden van de raad behoren ook het aanstellingsbeleid van ambtenaren. Voorts bestaan er bijzondere raadscommissies (uitsluitend met raadsleden bezette commissies) die ingezet kunnen worden voor het adviseren en controleren van het college; meestal krijgt iedere wethouder een commissie voor zijn ressort.

De hoogste gemeenteamtenaar is de gemeentesecretaris die gekozen wordt door de raad op aanbeveling van het college van B&W. Als hoofd van het secretariaat - een bestuurseenheid die oorspronkelijk verantwoordelijk was voor de uitvoering van alle gemeentetaken - bestaan zijn taken uit de ondersteuning en coördinatie van de gemeentelijke bestuursorganen. Het secretariaat werd groter naarmate het aantal gemeentetaken toenam en er ontstonden naast het secretariaat aparte (vak)diensten die zich in de loop der tijd organisatorisch steeds sterker verzelfstandigden.

Kenmerkend voor de interne organisatie van Nederlandse gemeenten is de sleutelrol die het college van B&W speelt als schakel tussen de gemeenteraad en de gemeentelijke diensten. De positie van het college wordt niet in de laatste plaats - ook vergeleken met de raad - in zoverre versterkt, dat het in meerdere - het gros van de gemeentetaken betreffende - medebewindgebieden de uitvoerende bevoegdheid bezit. De herziene gemeentewet van 1-1-1994 doelt in dit verband juist op een versterking van de gemeenteraden, onder meer met het oog op hun organisatorische bevoegdheden en het controleren van het college, de burgemeester en het bestuur. De verantwoordelijkheid voor alle zaken die met het dagelijks bestuur te maken hebben (met uitzondering van de taken die zijn opgedragen aan de burgemeester) is in handen van het college - de feitelijke taakverdeling in de praktijk is in dit geval vastgelegd in de gemeentewet.

1.3.4.7. Decentralisatie en gemeentehervorming

In Nederland wordt sinds ongeveer tien jaar geëxperimenteerd met het versterken van het gemeentelijk niveau door middel van decentralisatie en door de mogelijkheid van gemeentelijke samenwerking.

In Nederland bestaat er een groot aantal kleine gemeenten die niet langer tegemoet kunnen komen aan de toenemende eisen in de gemeentelijke dienstverlening.

Het samengaan van gemeentes kan op vrijwillige basis of op initiatief van de provincies plaatsvinden.

Aan de andere kant werken gemeenten op bepaalde terreinen samen in corporaties waaraan zij een deel van hun eigen bevoegdheden overdragen. Een voorbeeld hiervan is Parkstad Limburg, een gemeenteverbond dat is voortgekomen uit het vroegere streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg en zich onder meer bezighoudt met maatregelen ter bescherming van de natuur, met toeristische kwesties alsook met de promotie van het gebied.

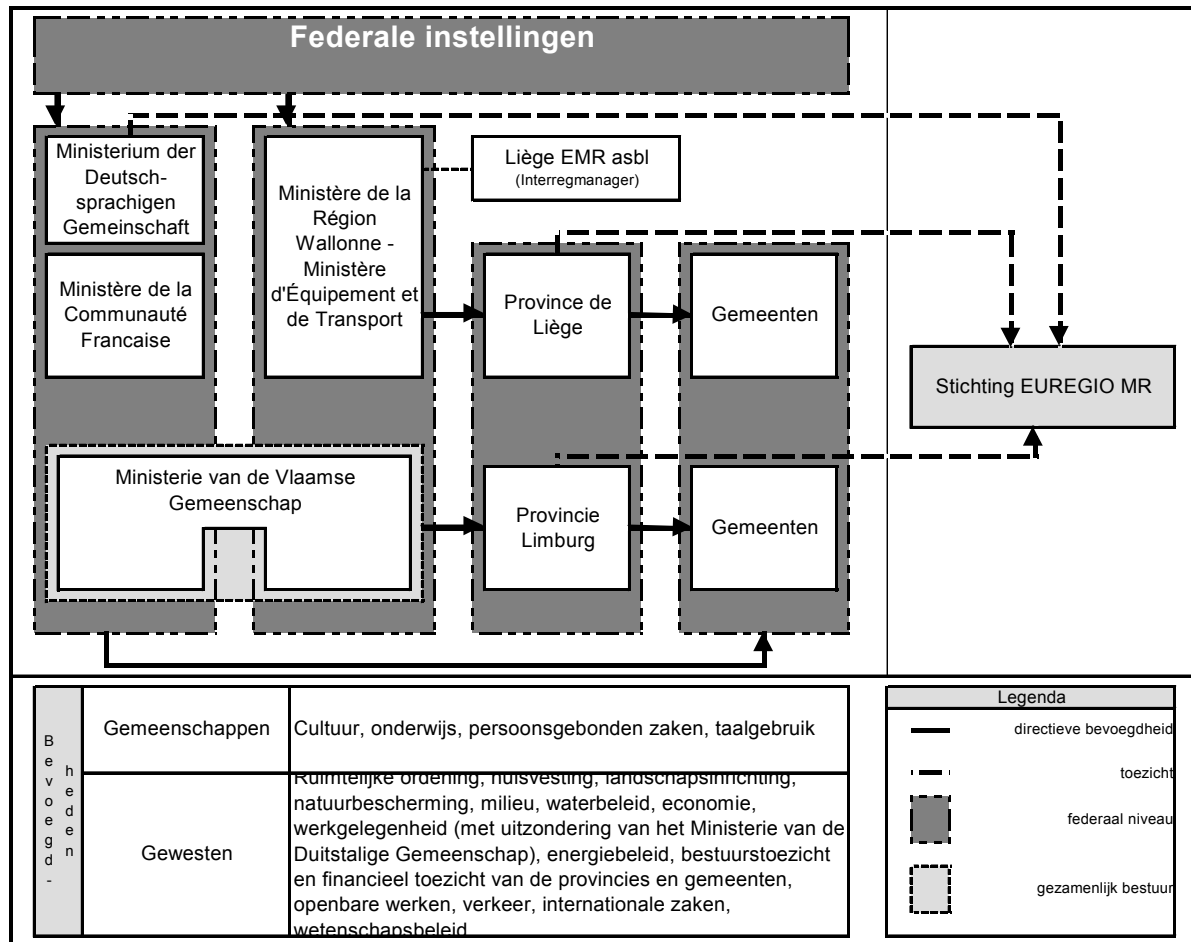
Tenslotte is ook in het kader van het grote stedenbeleid samenwerking van steden met de omringende gemeenten in grotere agglomeraties wenselijk, teneinde functionele en vele andere sociale problemen beter te kunnen oplossen. Om contact met de burgers te onderhouden worden deel-, dorps- of wijkraden gevormd zoals in Duitsland en België al langer het geval is.

1.3.4.8. De Nederlandse waterschappen

Een bijzondere rol spelen in Nederland de waterschappen. Dit zijn publiekrechtelijke lichamen met eigen wetgevende bevoegdheden binnen hun verantwoordelijkheid. Tot de belangrijkste taken behoren het bouwen en onderhouden van dammen, dijken en sluizen, het regelen van de waterstanden, de toevoer en afvoer van water en het garanderen van de waterkwaliteit. Het algemeen bestuur van een waterschap wordt van oudsher gekozen door de huiseigenaren en grondbezitters in het waterschap in kwestie. Het dagelijks bestuur en de voorzitter worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

1.4. Synopsis van de onderlinge verbanden tussen de bestuurlijke structuren

1.4.1. Het samenspel van de Belgische bestuurlijke organen onderling en met betrekking tot de Euregio Maas-Rijn



Het hierboven getoonde model is uitsluitend bedoeld om het netwerk van de afzonderlijke bestuurlijke niveaus in België samen te vatten waarbij rekening wordt gehouden met het belang voor de Euregio. De tweeledigheid van het subnationale niveau van de Belgische staat is duidelijk herkenbaar.

Er is sprake van een ongelijke verdeling van de bevoegdheden, enerzijds door het gezamenlijke bestuur van het Vlaamse gewest en de Vlaamse gemeenschap in tegenstelling tot de gescheiden bestuurslichamen van het de Frans- en Duitstalige gemeenschap. Anderzijds wordt de asymmetrische machtsverhouding binnen het Waalse gewest veroorzaakt door het feit dat de Franse gemeenschap bevoegdheden heeft afgestaan aan het Waalse gewest terwijl de Duitstalige gemeenschap enkele bevoegdheden van het Waalse gewest heeft verkregen.

Zowel Belgisch Limburg als de Duitstalige gemeenschap en de provincie Luik zijn leden van de stichting Euregio Maas-Rijn. Door het feit dat het hier om twee verschillende bestuurlijke niveaus gaat (gemeenschap en provincie), ontstaan door de volgende in elkaar geschoven bestuurlijke bevoegdheden ingewikkelde besluitvormingsstructuren:

- Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft ten opzichte van het provinciebestuur aanwijzings- en toezichtsbevoegdheid.
- De gemeenten in de Duitstalige Gemeenschap staan onder het toezicht van de federale staat op die terreinen, die niet tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap vallen.
- De provincie Luik valt voor wat betreft de controlerende en aanwijzende bevoegdheden op de eerste plaats onder het gezag van het Waals gewest voor de gebieden die tot het gezag van het Waals gewest behoren en op de tweede plaats onder het gezag van de Franstalige Gemeenschap voor die gebieden die onder de bevoegdheid van de Franse gemeenschap vallen.

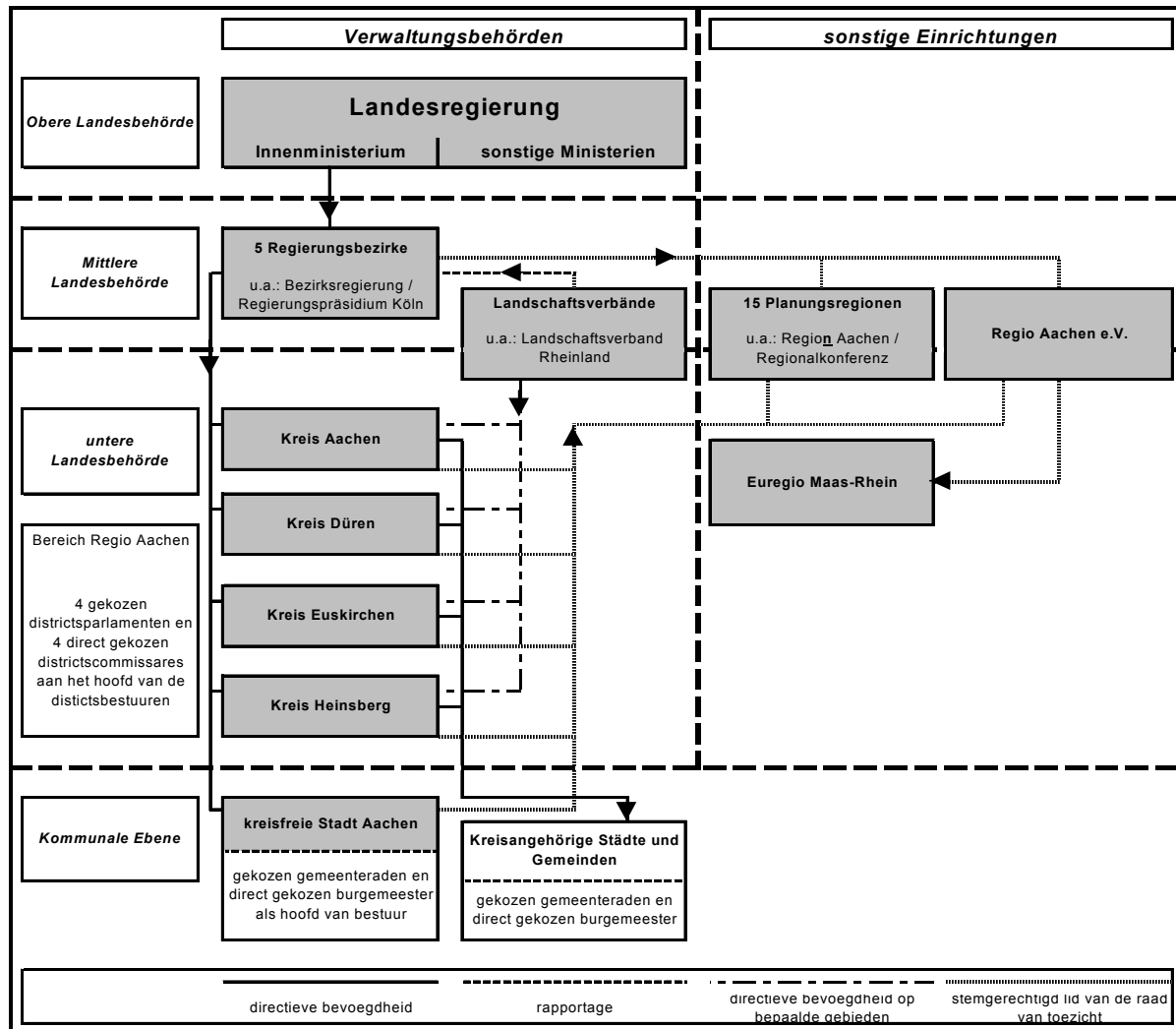
Aangezien het feit dat de meest uiteenlopende niveaus met steeds verschillende bestuurlijke boven- en onderbouw deelnemen aan de besluitvormingsmechanismen van de Euregio Maas-Rijn, komt het regelmatig voor dat alle niveaus bij deze mechanismen betrokken zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de door de provincie Luik onderhouden afdelingen voor Euregionale kwesties (SPI), het door het Waalse gewest ingerichte bureau voor interregionale zaken (Euregio Meuse-Rhin asbl) en uit de identiteit van de co-financierder voor projecten van de provincie Luik en de Duitstalige gemeenschap, het Waalse gewest.

Principieel kan gesteld worden dat zowel de wetgevende organen van de gemeenschappen en van de gewesten zorgen voor de raamwetgeving, maar dat de gemeenten binnen deze richtlijnen een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid kennen, weliswaar blijven ze daarbij afhankelijk van de provinciale determinanten en gebonden aan de verplichte taken. De verplichte taken die vallen onder de bevoegdheid van de gewesten worden met name door de provincies gecontroleerd. De gemeenschappen oefenen vooral controle uit op de verplichte taken die onder de competentie van de gemeenschappen vallen. De provincies beschikken voor zover de raamwetgeving van de gewesten het toestaat over wetgevende en uitvoerende macht op de gebieden die van provinciaal belang zijn.

1.4.2. Het samenspel van de Duitse bestuurlijke niveaus onderling en met betrekking tot de Euregio Maas-Rijn

Hieronder volgt een samenvattend overzicht van de samenhangen tussen de bestuurslichamen in Noordrijn-Westfalen. De deelstaat is als hogere deelstaatautoriteit bevoegd om beslissingen uit te vaardigen en de uitvoering hiervan te controleren in de districten. Daarnaast definieert de deelstaat

het kader voor de handelingen van de *Regionalkonferenzen*⁶, die de planning maken voor de regionale structurele ontwikkeling. Het deelstaatsdistrict is in zijn hoedanigheid van middelhoge deelstaatautoriteit bevoegd om beslissingen te delegeren en toezicht uit te oefenen op de districten, de steden die niet onder een district vallen, de overige steden en de gemeenten. Het deelstaatsdistrict is lid van de Regio Aken, waarbij de functie van de voorzitter is gekoppeld aan de functie van de *Regierungspräsident*.



De districten zijn als lagere deelstaatautoriteit bevoegd om toezicht te houden op de aan hen ondergeschikte steden en gemeenten. Ze sturen samen met de stad Aken vertegenwoordigers naar zowel de Regio Aken als naar de *Regionalkonferenz* van de planningsregio Aken. Terwijl ze ten opzichte van de Regio Aken als lid bevoegd zijn om toezicht te houden, bestaan er met betrekking tot de *Region* Aken geen statutaire samenwerkingsstructuren tussen de districten en de stad Aken. Er bestaat ook een toezichthoudende competentie tussen de leden van de Regio Aachen e.V. en de Euregio

⁶ De zogeheten *Regionalkonferenzen* zijn een college dat de planning van de economische en structurele ontwikkeling op zich nemen. Een van de planningsregio's is de *Region Aachen*. Deze valt in territoriaal opzicht samen met de Regio Aachen.

Maas-Rijn. Het *Landschaftsverband* is ten opzichte van de districten binnen het bereik van zijn autoriteit bevoegd om beslissingen te delegeren. Deze corporatie rapporteert aan het deelstaatsdistrict.

Als Duitse vertegenwoordiging in de Euregio hebben dus zowel de deelstaat via het deelstaatsdistrict indirecte, als het deelstaatsdistrict, de districten, de districtvrije steden en het *Landschaftsverband* directe invloed op de belangen van de Regio Aachen. Omgekeerd nemen alle hierboven vermelde bestuurlijke organen deel aan de toestemmingsverlening en bestuurlijke handelingen in het kader van een interregionaal project, voor zover ze daartoe bevoegd zijn. Bovendien is aan de persoon van de *Regierungspräsident* ook een zetel in het bestuur van de Euregio Maas-Rijn gekoppeld.

De verantwoordelijkheid bij met name de bestuurlijke besluitvorming is natuurlijk een gevolg van de verschillende territoriale gezichtspunten bij de districten of van de verschillende thematische gezichtspunten tussen de districten, het deelstaatsdistrict en de deelstaat. Een en ander wordt in deel twee van deze studie gedetailleerder uitgelegd.

1.4.3. Het samenspel van de Nederlandse bestuurlijke niveaus onderling en met betrekking tot de Euregio Maas-Rijn

Zoals duidelijk wordt uit de grafiek hieronder kent het bestuurlijke systeem van Nederland relatief gezien een vrij platte organisatiestructuur. Naast de in de grondwet geregelde bestuurlijke bevoegdheid van de centrale overheid ten opzichte van de provincies en van de provincies ten opzichte van de gemeenten, spelen de (samenwerkende) provincies nog een rol bij de samenwerking binnen de Euregio. De provincie Limburg is als toezichhoudende autoriteit lid van de Euregio en heeft ten opzichte van haar gemeenten de bevoegdheid om beslissingen op te leggen en controle uit te oefenen in het kader van de door de centrale overheid opgelegde verplichte taken. Anderzijds geldt voor de gemeenten in hoge mate een algemeenheidsprincipe.

De provinciegriffier en de Hoofdgroep EGF met haar interreg-managers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het coördineren van deze aan het lidmaatschap gekoppelde toezichhoudende taak van de provincie. De gouverneur oefent in het bestuur van de Euregio controle uit over de Euregio als vertegenwoordiger van de provincie. Dit doet hij door middel van de stem die hij volgens de statuten uit kan brengen.

1.4.4. Samenvatting

Dit hoofdstuk is bedoeld als voorbereidende oriëntatie op deel III van deze studie. In deel III worden de besturen met betrekking tot hun specifieke, thematisch gebonden competenties met elkaar vergeleken en met de interregionale procedures van ieder land in verband gebracht. Om dit te doen is het noodzakelijk om de verschillende procedures in kaart te brengen op de manier zoals ze in de hoofdstukken 1.4.1 tot en met 1.4.3 samengevat werden. Nu gaat het echter alleen om de bestuurlijke niveaus, niet om de afzonderlijke functionarissen of bestuursinterne organisaties, taakverdelingen of statuten. Eerst worden België en de deelstaat Noordrijn-Westfalen met elkaar vergeleken, vervolgens Noordrijn-Westfalen en Nederland en ten slotte Nederland en België om dan de overeenkomsten verder uit te werken.

1.4.4.1. België en Noordrijn-Westfalen

In tegenstelling tot België is de deelstaat Noordrijn-Westfalen uitsluitend onderverdeeld in territoriale eenheden, waardoor de bevoegdheid om beslissingen uit te vaardigen niet is opgesplitst. Als men het Belgische bestuurlijke niveau van de gemeenschappen beschouwt als bijzonder constitutioneel niveau, dan kan Noordrijn-Westfalen met betrekking tot zijn bevoegdheden grofweg worden vergeleken met het niveau van de Belgische gewesten. Hierbij kunnen echter op staatsrechtelijk niveau grote kwalitatieve verschillen worden geconstateerd tussen de gewesten en de Duitse deelstaat. Het is dan ook zinvoller om Noordrijn-Westfalen te plaatsen tussen het nationale en gewestelijke niveau, hetgeen in het Nederlandstalige gebied door het samenvoegen van het gemeenschappelijke en gewestelijke bestuur in hoge mate is doorgevoerd.

De Belgische provincies zijn niet gelijkwaardig aan de Duitse deelstaatsdistrictsregering. Beide nemen weliswaar het uitvoeren van verplichte taken voor hun rekening en binnen het territorium zorgen ze voor een gelijkmatige planning, maar de middelhoge Duitse bestuursinstellingen beschikken noch over een parlement, noch heeft de Belgische provinciale regering ten opzichte van de districtsregering vergelijkbare bevoegdheden. Als de Duitse lagere deelstaatautoriteiten van de districten en de districtvrije steden worden meegenomen in de vergelijking, dan blijkt de Belgische provincie in feite een mengvorm te zijn van de Duitse *Regierungsbezirke* en de *Kreise*.

De bevoegdheden van de steden en de gemeenten zijn gelijkwaardig, ook al zijn de gemeentewetten verschillend.

1.4.4.2. Noordrijn-Westfalen (NRW) en Nederland

Er bestaat in Nederland geen equivalent van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, aangezien de Nederlandse nationale overheid over veel verdergaandere bevoegdheden beschikt dan de Duitse deelstaat. De bevoegdheden van NRW zijn echter ook niet vergelijkbaar met die van de Nederlandse provincies.

Net als bij België het geval was, kunnen de Nederlandse provincies met betrekking tot hun bevoegdheden worden geplaatst als tussenniveau tussen de besturen van de *Regierungsbezirke*, de *Kreise* en het bestuur van de *kreisfreie Städte*. Laatstgenoemden beschikken over een eigen parlement en hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen ten opzichte van de gemeenten. De *Bezirksregierung* houdt toezicht op de uitvoering van de verplichte taken en is tevens in veel gevallen bevoegd om beslissingen uit te vaardigen en controle uit te oefenen op het bestuur.

Voor wat betreft de steden en gemeenten kan net als bij België worden gesteld dat hier de meeste overeenkomsten bestaan met Noordrijn-Westfalen.

1.4.4.3. België en Nederland

Net zoals we bij de vergelijking met Duitsland hadden geconstateerd, kan het niveau van de Belgische gemeenschap niet worden vergeleken met welke van de Nederlandse bestuurlijke niveaus dan

ook. Dit heeft ermee te maken dat er in Nederland sprake is van een overduidelijk niveauverschil tussen de bevoegdheden van de nationale overheid en de provincies. Nederland beschikt wat dit aangaat verder ook niet over een bestuurlijke instantie die equivalent is aan het Belgische gewest.

Ten opzichte van Noordrijn-Westfalen blijken de bevoegdheden van de Nederlandse en Belgische provincies echter bij nader inzien toch te vergelijken zijn. Ditzelfde geldt ook in het bijzonder voor het niveau van de steden en gemeenten, ook al zijn de taken strikt genomen anders verdeeld en is er sprake van verschillende gemeentewetten.

1.4.4.4. Conclusie

De grootste overeenkomsten bestaan enkel op het niveau van de steden en gemeenten. In enkele gevallen zijn de bestuursvormen vergelijkbaar, maar in principe bestaan er bij nader inzien veel verschillen. Noch in Nederland, noch in België bestaat er een niveau dat overeenkomt met de *Bezirksregierung* die in Duitsland fungeert als verlengde van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De provincies in Nederland en België zijn daarentegen vergelijkbaar, terwijl er in Duitsland geen overeenkomstig bestuurlijk niveau bestaat. Ook de Regio Aachen beschikt niet over een vergelijkbare constitutionele status. De Regio Aachen verenigt alleen de belangen van de districten, de districtvrije steden en de deelstaatsdistricten, zodat een hier genomen beslissing de bevoegdheden van de *Bezirksregierung* en van de districten zodanig samengevoegt, dat er een situatie ontstaat die vergelijkbaar is met de besluitvorming op het niveau van de Belgische en Nederlandse provincie. In Nederland bestaat er geen bestuurlijk niveau dat vergelijkbaar is met de deelstaat NRW en de Belgische gewesten. Hetzelfde is van toepassing op het niveau van de Belgische gemeenschap met betrekking tot Nederland en Noordrijn-Westfalen.

Hieruit maken we op dat bestuurlijke niveaus grensoverschrijdend kunnen samenwerken zonder de toestemming van de bestuurlijke autoriteiten die boven hen staan, mits

- Daartoe toestemming is verleend in staatsverdragen die zijn gesloten tussen bestuurlijke niveaus die staatsverdragen kunnen aangaan.
- Dit niet in strijd is met het beleid van hogere bestuurlijke niveaus,
- Dit wordt gefinancierd zonder medefinanciering door hogere bestuurlijke niveaus.

In alle andere gevallen bepalen zeer uiteenlopende bestuurlijke voorschriften het verloop, het tijdsbestek en de in te schakelen instellingen, commissies en besturen voor de toestemmingsprocedure in grensoverschrijdende projecten.

2. Overzicht van de bestuurlijke instanties

2.1. België

2.1.1. De politiek-bestuurlijke structuur van het Vlaamse gewest

In 1980 werd België door een grondwetswijziging verdeeld in drie gemeenschappen. Tot de Vlaamse gemeenschap behoren sindsdien de inwoners van het Nederlandse taalgebied in België en de Nederlandstalige inwoners van Brussel.

Toen België een federale staat werd (zie hierboven) kwam bovendien het Vlaamse gewest tot stand. Tegenwoordig bestaat dit volgens de grondwet uit alle provincies van het Nederlands taalgebied.

In 1980, dus ruim tien jaar voor de laatste federalisatie van België, werden in het Vlaamse gedeelte van het land eveneens de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest bij elkaar gevoegd. Hierbij werden een gezamenlijk parlement en regering opgericht. Deze voeren de taken uit van de gemeenschap en het gewest. Bovendien werd vastgelegd dat ook de Nederlandstalige inwoners van Brussel deel uitmaken van de Vlaamse deelstaat in het federale stelsel, ook al blijven ze volgens de grondwet bewoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn ze daarom onderworpen aan de hier geldende gewestelijke wetgeving.

2.1.1.1. Het politiek-bestuurlijke apparaat van Vlaanderen

Het politiek-bestuurlijke apparaat van Vlaanderen bestaat uit een parlement, de regering, het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en een aantal publiekrechtelijke instellingen van het gewest.

2.1.1.1.1. Het parlement

Het parlement is de wetgevende macht van de Vlaamse deelstaat en het beslist over wetten en decreten die uitsluitend in Vlaanderen rechtsgeldigheid hebben.

Het parlement telt in totaal 124 volksvertegenwoordigers, van wie er 118 rechtstreeks worden verkozen door de inwoners van het Vlaamse gewest. De andere 6 leden worden verkozen door de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze zes zetels worden bezet door de als eerste gekozen Nederlandstalige leden van de lijst van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Deze regeling is bedoeld om te garanderen dat de Brusselse Vlamingen eveneens voldoende vertegenwoordigd zijn in het politieke systeem van het Vlaamse gewest.

Volgens de grondwet heeft het Vlaamse parlement de volgende competenties:

- cultuur en de instandhouding van het cultureel erfgoed
- taalgebruik (bijv. op scholen, in het bestuur en op het werk)

- persoonsgebonden zaken (jeugdbescherming, gezinsbeleid, gelijke kansen, integratie van allochtonen, ouderen en gehandicapten)
- onderwijsbeleid (met uitzondering van de criteria voor diploma's en de pensioenregeling voor leerkrachten)
- economisch beleid, werkgelegenheid en energiebeleid
- ruimtelijke ordening, woonbeleid, landschapsonderhoud en natuurbescherming
- milieubescherming en watervoorziening
- openbare dienst en verkeer (inclusief het openbaar stads- en streekvervoer)
- gemeenten, provincies en intercommunale samenwerkingsverbanden (toezicht op het bestuur en toekenning van financiële middelen)
- internationale zaken
- wetenschappelijk beleid

De decreten van het Vlaams parlement op het gebied van onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden (voorheen taken van de Vlaamse Gemeenschap) gelden ook voor de Vlaamse instellingen in Brussel.

2.1.1.1.2. De Vlaamse regering

Volgens de grondwet bestaat de Vlaamse regering uit ten hoogste 11 ministers. Voorwaarde is wel dat ten minste één van hen in het tweetalige gebied van de hoofdstad woont. De ministers worden door (maar niet per se uit het midden van) de leden van het parlement gekozen en door hen benoemd.

De huidige regering bestaat uit acht ministers en een minister-president die tegelijkertijd bevoegd is op het gebied van financiën, begroting, Europese en buitenlandse zaken.

2.1.1.1.3. Het algemeen bestuur

De Vlaamse regering wordt in haar werk ondersteund door het algemeen bestuur dat tevens fungeert als schakel tussen de regering en het bestuur. In de praktijk bestaat deze instelling op dit moment uit zeven secretarissen-generaal (college van secretarissen-generaal). Zij zijn steeds voor bepaalde afdelingen verantwoordelijk en ze staan aan het hoofd van de betreffende departementen van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap (gewestelijk bestuur). De voorzitter van het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van coördinerende taken en hij is tevens lid van de ministerraad. Net als bij de griffier op provinciaal niveau houdt hij zich bezig met de interne organisatie van het bestuur, met de persvoorlichting en informatieverzorging van het gewestelijk bestuur en de ministerraad. Bovendien heeft hij nog coördinerende taken in het kader van de buitenlandse betrekkingen van het Vlaamse Gewest.

2.1.1.1.4. Het bestuur van het Vlaamse Gewest

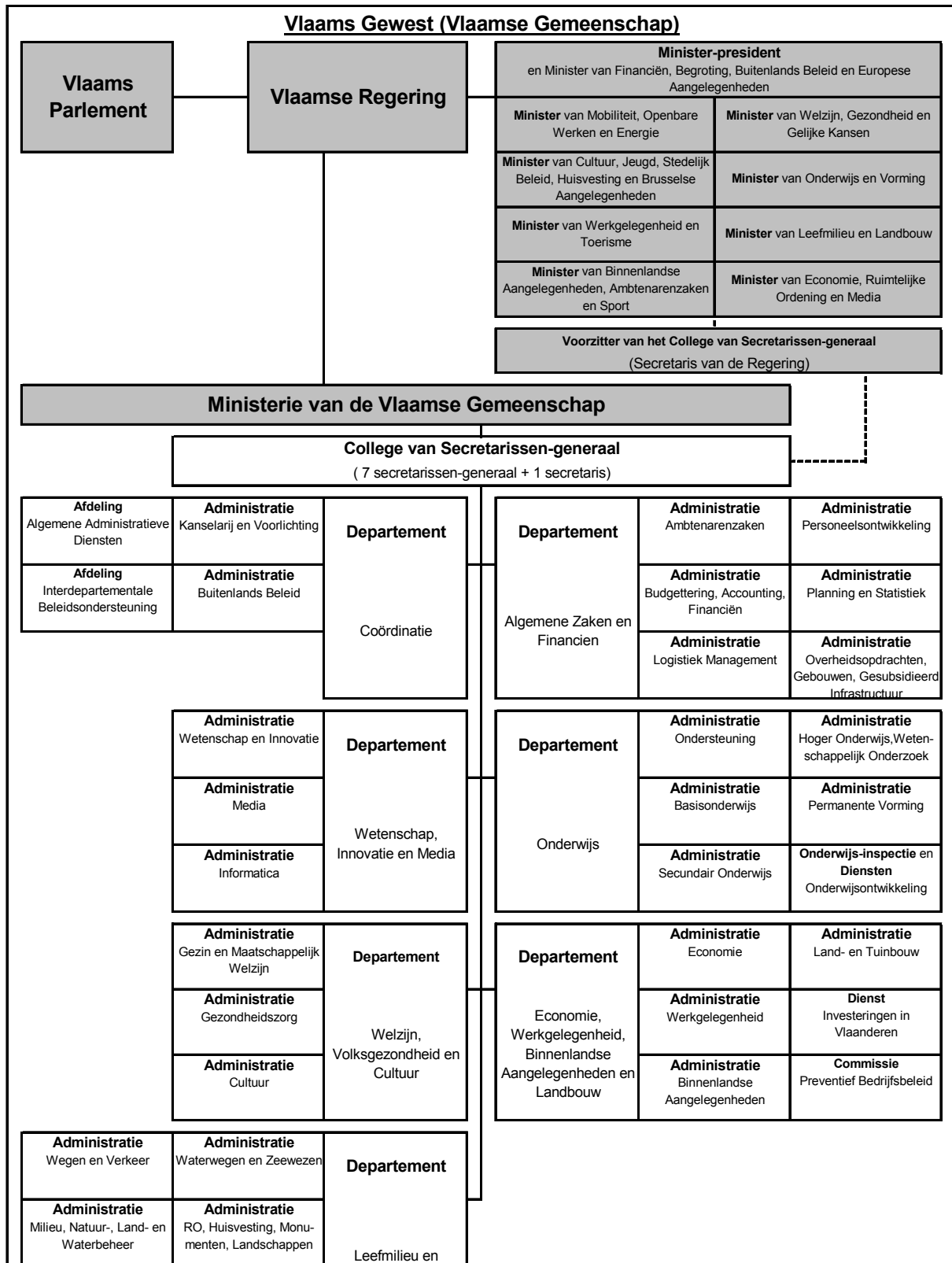
Het bestuurlijk orgaan van het Vlaamse Gewest is het zogenoemde ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het is verantwoordelijk voor de uitvoering van de nationale en gewestelijke wetgeving en voor de taken die het door de federale overheid heeft opgedragen gekregen (zie hierboven).

Het ministerie bestaat momenteel uit zeven departementen die –zoals hierboven wordt beschreven – worden voorgezeten door een secretaris-generaal. Elk departement neemt steeds verschillende complementaire takenvelden voor zijn rekening:

- coördinatie
- algemene zaken en financiën
- wetenschap, innovatie en media
- onderwijs
- welzijn, gezondheid en cultuur
- economie, werkgelegenheid, binnenlandse zaken en landbouw
- milieu en infrastructuur

Er moet op gewezen worden dat de takenvelden van de departementen niet op dezelfde manier zijn verdeeld als bij de ministers. In de praktijk betekent dit dat een bepaalde taak van een departement onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende ministers kan vallen. De departementen zijn op hun beurt weer opgesplitst in bestuurlijke eenheden (administraties) die verantwoordelijk zijn voor een bepaald thematisch takenveld. Deze administraties houden zich bezig met de uitvoering van het dagelijks bestuur. Verder moet in deze context nog vermeld worden dat het departement voor onderwijs beschikt over gedeeltelijk externe speciale afdelingen. Dit zijn bijvoorbeeld de diensten voor onderwijsontwikkeling, beroepsopleidingen en onderwijsinspectie. Deze afdelingen fungeren in feite als controlerende en toezichthoudende instanties voor scholen en opleidingsinstellingen. Daarnaast wordt het werk van enkele departementen danwel administraties door raden of commissies ondersteund en begeleid. Deze raden en commissies hebben in eerste instantie een adviesgevend karakter, dienovereenkomstig bestaan ze dan ook voor het grootste gedeelte uit deskundigen.

Met name de departementen voor onderwijs (bijv. de afdeling voor studiebeurzen), voor economie en de ontwikkeling van infrastructuur beschikken bovendien over steunpunten die in de provincies (provinciaal bestuur) zijn gevestigd of specifiek hiervoor verantwoordelijk zijn. Zo vindt de ontwikkeling en het onderhoud van de infrastructuur en de waterwegen, maar bijvoorbeeld ook de woningbouw plaats via gedecentraliseerde afdelingen die als 'filialen' van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ter plekke werken.



2.1.2. De bestuurlijke structuur van Belgisch Limburg

De provincie Belgisch Limburg maakt deel uit van het Vlaamse gewest en bestaat uit de arrondissementen Maaseik, Hasselt en Tongeren. Tot het gebied van de provincie behoort bovendien het ten zuiden van Maastricht gelegen Voeren (Voerstreek of Fouron). Op grond van het grote aandeel van de franstalige bevolking wordt deze exclave tot de Belgische gemeenschappen met een bijzonder talenstatuut gerekend.

2.1.2.1. De provincieraad

Dit belangrijkste orgaan van het provinciaal bestuur telt in Belgisch Limburg 75 leden. Door middel van raadsbesluiten regelt de provincieraad binnen het door het Vlaams gewest gestelde kader zaken die van belang zijn voor de provincie. Naast milieuontwikkeling worden hiertoe ook onderwijs, de ontwikkeling van de infrastructuur, bejaardenzorg, vrije tijd, toerisme, cultuur en werkgelegenheid gerekend.

De raad oefent controle uit op de Bestendige Deputatie. In de praktijk fungeert deze als een soort regering van de provincie.

2.1.2.2. De Bestendige Deputatie

De Bestendige Deputatie telt zes leden, de provinciegriffier en de gouverneur, die tevens voorzitter is.

Ze is belast met het dagelijks bestuur van de provincie en vervult een aantal speciale taken die ze toegewezen heeft gekregen door de federale of gewestelijke overheid. Bovendien treedt de Bestendige Deputatie op als bestuurlijk juridische instantie in geval van conflicten en op het gebied van gemeentebelasting en verkiezingen.

In de praktijk krijgt elke gedeputeerde de verantwoordelijkheid toegewezen voor ten minste één tak van het provinciaal bestuur, die hij in het politiek dagelijks bestuur –op vergelijkbare wijze als een minister – op zich neemt en vertegenwoordigt.

2.1.2.3. De gouverneur

Zoals we reeds hebben beschreven, is de gouverneur de vertegenwoordiger van de federale en de Vlaamse regering in de provincie. In deze hoedanigheid is hij van ambtswege een instantie die toezicht houdt op de gemeentebesturen en hij speelt een belangrijke rol bij het implementeren van nationale, gewestelijke en provinciale wetten en decreten. In Belgisch Limburg heeft hij daarnaast alle taken met betrekking tot de Euregionale samenwerking op zich genomen en is hij verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde, hulpverlening en noodplanning. In de praktijk worden deze laatstgenoemde taken echter in opdracht van de gouverneur overgenomen door een van de arrondissementscommissarissen. Voor Euregionale zaken werd het kabinet van de gouverneur aangevuld met een eigen steunpunt.

In het politieke systeem van de provincie speelt de gouverneur met name in zijn functie als voorzitter van de Bestendige Deputatie een belangrijke rol. Dit geldt ook ondanks het feit dat de gouverneur niet stemgerechtigd is in dit college.

2.1.2.4. Het bestuur

Als regionaal publiekrechtelijk lichaam vervult de provincie met haar bestuur in feite soortgelijke functies als de bestuurlijke instellingen op federaal en gewestelijk niveau. Momenteel heeft het provinciaal bestuur in Hasselt ongeveer 1100 medewerkers in dienst, hiervan werkt ongeveer de helft in het Provinciehuis aan de Universiteitslaan 1. Dan zijn er nog circa 1800 medewerkers die in de provinciale onderwijsinstellingen werken.

2.1.2.4.1. De provinciegriffier

Aan het hoofd van dit omvangrijke bestuursapparaat staat de provinciegriffier die door de provincieraad wordt benoemd. Hij is niet alleen de eerste medewerker van de gouverneur, maar hij is tevens secretaris in de Bestendige Deputatie en hij woont de vergaderingen van de provincieraad bij. Tevens heeft hij de leiding over het provinciaal archief en de provinciale pers- en informatieafdeling.

Voor de uitvoering van zijn taken beschikt hij over een eigen staf, het zogeheten kabinet van de griffier.

2.1.2.4.2. De bestuurlijke eenheden

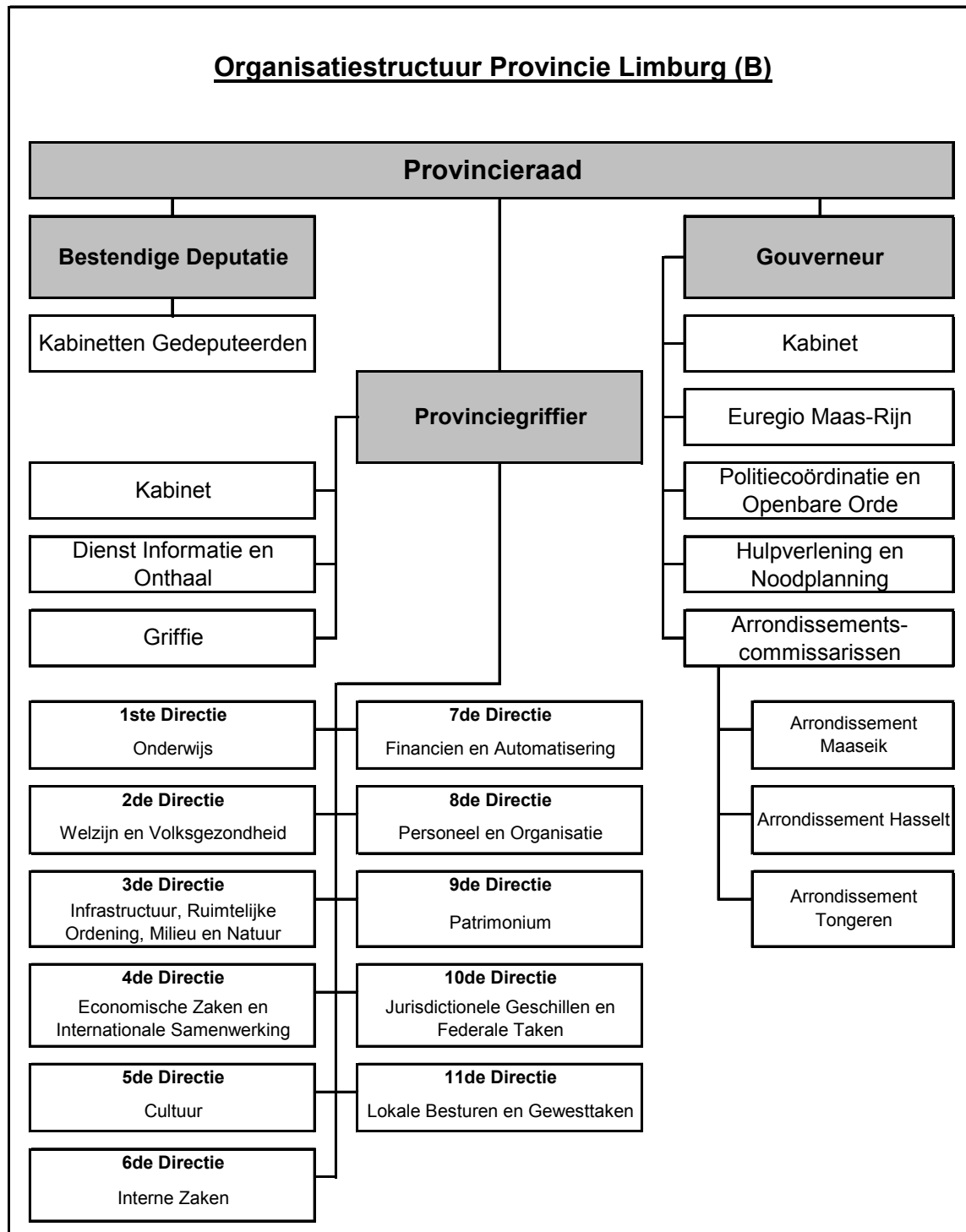
In Belgisch Limburg is het bestuur opgedeeld in elf eenheden (directies) die principieel en afhankelijk van het takenveld zijn opgebouwd uit verschillende afdelingen. Deze afdelingen bestaan op hun beurt weer uit zogeheten secties die het feitelijk bestuur in fijnmazig gedifferentieerde thematische gebieden overnemen. Voor specifieke taken, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening en sociale zaken, werden daarnaast 'studiecellen' of speciale teams samengesteld. Hierin werken ter zake kundige vakmensen en soms ook externe experts, die bijvoorbeeld afkomstig zijn van universiteiten.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld het bestuurssysteem van Duitsland kunnen er geen duidelijke dienstfuncties worden toegekend aan de leidinggevende vertegenwoordigers van de eenheden en secties. Het voornaamste criterium is de beroepskwalificatie van het leidinggevend personeel. Hierdoor kan het voorkomen dat – afhankelijk van het takenveld – niet alleen bestuurlijke deskundigen, maar in bepaalde gevallen ook een ingenieur of een deskundig adviseur aan het hoofd staat van een directie.

2.1.2.4.3. Externe provinciale instellingen

Naast de centrale bestuursinstellingen heeft de provincie Limburg een aantal instellingen ingericht die -verdeeld over de hele provincie - specifieke taken uitvoeren. Hierbij gaat het met name om informatie- en adviescentra voor de gebieden milieubescherming, landbouw en toerisme en culturele

centra, zoals musea, bibliotheken en schouwburgen. Bovendien beschikt de provincie over een eigen opleidingscentrum voor bestuurlijk personeel en wordt op elk niveau een uitgebreid netwerk van instellingen voor beroepseducatie onderhouden.



2.1.3. Het Waalse gewest

Het Waalse gewest bestaat al sinds 1970, maar werd pas na de grondwetswijziging van 1980 geïmplementeerd. Het omvat de vijf provincies Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg en Waals-Brabant. Namen is de hoofdstad van het gewest, in Luik bevinden zich de economische instellingen en in Charleroi zijn de sociale instellingen ondergebracht.

Het gewest beschikt over een regering (*gouvernement*), en een parlement (*parlement*).

2.1.3.1. Het Waalse parlement

In de grondwet wordt het parlement aangeduid als de gewestelijke raad. De Waalse gewestelijke raad heeft zichzelf echter in 1995 een andere naam gegeven en heet sindsdien 'Waals parlement'. Eveneens wordt de aanduiding 'Waalse afgevaardigde' steeds vaker gebruikt wanneer men het voorheen had over een 'lid van de Waalse gewestelijke raad'.

Overeenkomstig de speciale wet op hervorming van bestuurlijke instellingen van 8 augustus 1980 kwam de Waalse gewestelijke raad voor het eerst bijeen op 15 oktober 1980. Op 23 december 1981 vestigde hij zich in Namen.

De hervorming van de bestuurlijke instellingen van 1993 had vergaande veranderingen tot gevolg met betrekking tot de samenstelling en de bevoegdheden van het wetgevende orgaan dat door de verkiezingen van 21 mei 1995 ontstond. Op deze dag werden de 75 leden van het Waalse parlement voor het eerst door algemeen kiesrecht rechtstreeks verkozen.

Tevens zijn ze lid van de raad van de Franse gemeenschap en vormen ze, samen met de 19 gekozen vertegenwoordigers van de Franse taalgemeenschap van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse gemeenschapsraad. Een uitzondering hierop zijn echter de parlamentsleden die de eed in het Duits hebben afgelegd. Zij staan hun zetel af aan een vervangende kandidaat.

Het Waalse parlement oefent samen met de regering de wetgevende macht uit. Dit gebeurt aan de hand van het uitvaardigen van decreten. Het parlement heeft ook een financiële verantwoordelijkheid: het neemt de begrotingen en de boeken van het gewest aan op advies van de regering. Het parlement wordt in deze taak ondersteund door de rekenkamer. Een andere taak is het vervullen van de politieke of controlerende functie: het parlement kiest de leden van de regering, die verantwoording aflegt bij het parlement.

Het Waalse parlement komt verplicht eenmaal per jaar samen op de derde woensdag van oktober. Ter gelegenheid van het begin van een zittingsperiode worden uit het midden van de leden een president, twee vice-presidenten en de secretarissen gekozen. Samen vormen zij het raadsbureau. Een zittingsperiode duurt ten minste 40 dagen.

De decreten die door de Waalse gewestelijke raad worden aangenomen zijn rechtsgeldig. De raad kan op deze manier de gewestelijke 'wetten' ook ontkrachten, aanvullen, wijzigen of vervangen.

Het initiatiefrecht van de afgevaardigden komt tot uitdrukking in het feit dat ze voorstellen mogen doen voor decreten, het initiatiefrecht van de regering in het feit dat ze ontwerpen voor decreten kan indienen.

2.1.3.2. De Waalse regering

De regering wordt met meerderheid van stemmen gekozen door het Waalse parlement. De verkiezing kan anoniem plaatsvinden met de absolute meerderheid van stemmen voor het aantal leden dat gekozen dient te worden. Een andere mogelijkheid is dat de kandidaten van één lijst worden gekozen als de meerderheid van de afgevaardigden deze lijst ondertekent.

Uit het midden van de leden die deel uitmaken van de regering wordt een president gekozen. Hij legt voor de koning een eed af. De Waalse regering werkt – evenals de federale regering – met een politieke meerderheid. Tussen 1981 en 1985 was nog een proportionele samenstelling van de regering verplicht, maar dat is nu niet meer het geval.

Het is verboden om tegelijkertijd meerdere ministeriële ambten te bekleden op federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau. Wel kan iemand parallel regeringsambten bekleden binnen het gewest en de gemeenschap.

De regering van het Waalse gewest bestaat momenteel uit 9 leden, inclusief de president. Het Waalse parlement kan het aantal leden die deel uitmaken van de regering veranderen per decreet. Ieder lid van de regering wordt minister genoemd. De regering moet net als de afzonderlijke ministers verantwoording afleggen bij het parlement.

2.1.3.3. De ministeries

De verdeling van de bevoegdheden over de ministers wordt voor de huidige regering bepaald door het besluit van de Waalse regering van 8 april 2000, gewijzigd bij besluit van 17 oktober 2000.

Momenteel telt de regering 9 leden die de onderstaande takenvelden waarnemen. Deze zijn echter niet gelijk aan de hierboven vermelde bestuurlijke gebieden.

- internationale betrekkingen
- economie, midden- en kleinbedrijf, onderzoek en nieuwe technologie
- transport, verkeer en energie
- financiële zaken, technische voorzieningen, volkshuisvesting en openbare diensten
- ruimtelijke ordening, stedenbouw en milieu
- werkgelegenheid en beroepsopleidingen
- interne zaken
- sociale zaken en gezondheid
- landbouw en landschapsbeheer

De regering werkt mee aan het uitwerken van decreetontwerpen en verleent er als tweede orgaan van de gewestelijke wetgevende macht haar goedkeuring aan. Ze verkondigt de Waalse decreten, zorgt voor de publicatie in het Belgische Staatsblad en treft alle maatregelen die nodig zijn voor hun uitvoering.

De regering staat aan het hoofd van eigen administratieve diensten, instellingen en personeel. Zo schrijft ze de statuten en het beleid voor het personeel van de eigen instellingen voor en benoemt ze werknemers.

De regering beslist collegiaal over alle zaken die betrekking op haar hebben met uitzondering van de bevoegdheden waarvoor de ministers verantwoordelijk zijn. Ze doet dit volgens het principe van eenstemmigheid.

De functieregels van de Waalse regering werden vastgelegd door het besluit van 20 juli 1999. De wekelijkse vergaderingen van de regering worden iedere donderdag bijeengeroepen door de minister-president.

Het Waalse bestuur bestaat uit twee ministeries, het ministerie van het Waalse gewest (*Ministère de la Région Wallone, MRW*) en het ministerie voor technische voorzieningen en transport (*Ministère Wallon de l'Équipement et du Transport, MET*).

Het MRW werd op 17 april 1979 opgericht per koninklijk besluit. Door een speciale wet op de hervorming van bestuurlijke instellingen van 8 augustus 1980 werd de benodigde wettelijke basis gelegd voor de overdracht van personeel van het centraal bestuur naar de gewesten en gemeenten.

Om haar bevoegdheden volledig uit te kunnen voeren moest het nieuwe bestuur van het Waalse gewest beschikken over gekwalificeerd personeel. Om deze reden werd er op 12 februari 1980 een koninklijk besluit uitgevaardigd dat de herplaatsing van nationale ambtenaren naar de nieuwe ministeries mogelijk maakte. Op 16 maart werd deze regeling aangepast door de uitvaardiging van een nieuw KB.

Ongeveer 1500 ambtenaren werden op 01 januari 1983 overgenomen door het Waalse gewest, zodat de uitvoerende macht vanaf dat moment beschikte over een eigen bestuurlijk administratief orgaan, het ministerie van het Waalse gewest.

In februari 1982 werd het gewestelijk beleid gepresenteerd aan de gewestelijke raad en de politieke partijen die op dat tijdstip deel uitmaakten van de uitvoerende macht (PS, PRL, PSC) namen het plan eenstemmig aan. Het uitgestippelde gewestelijke beleid bevestigde het besluit dat in 1979 was genomen om de bestuurlijke en politieke organen van de gewestelijke uitvoerende macht onder te brengen in Namen. Op basis hiervan besloot de Executieve op 12 juli 1983 dat Namen de zetel werd van het centraal bestuur van het Ministerie van het Waalse gewest.

Het MET kwam op 20 juli 1989 tot stand in het kader van de tweede fase van de staatshervorming doordat de regeringsdiensten werden opgesplitst in twee ministeries. Het MRW en het MET staan ieder aan het hoofd van een algemeen secretariaat (*secrétariat général*).

Het algemeen secretariaat van het MRW is verdeeld in 8 algemene directies (*direction générale*). Zij zijn samen verantwoordelijk voor de volgende deelgebieden:

- plaatselijke autoriteiten
- economie en werkgelegenheid
- technologie, wetenschappelijk onderzoek en energie
- natuur en milieu
- ruimtelijke ordening, woningbouw en cultureel erfgoed
- landbouw
- sociale zaken en gezondheid
- buitenlandse betrekkingen

Het MET is naast het algemene secretariaat-generaal op zijn beurt verdeeld in 4 algemene directies (*direction générale*). Deze zijn verantwoordelijk voor de volgende deelgebieden:

- wegen en autosnelwegen
- waterwegen
- transportwezen
- technische diensten

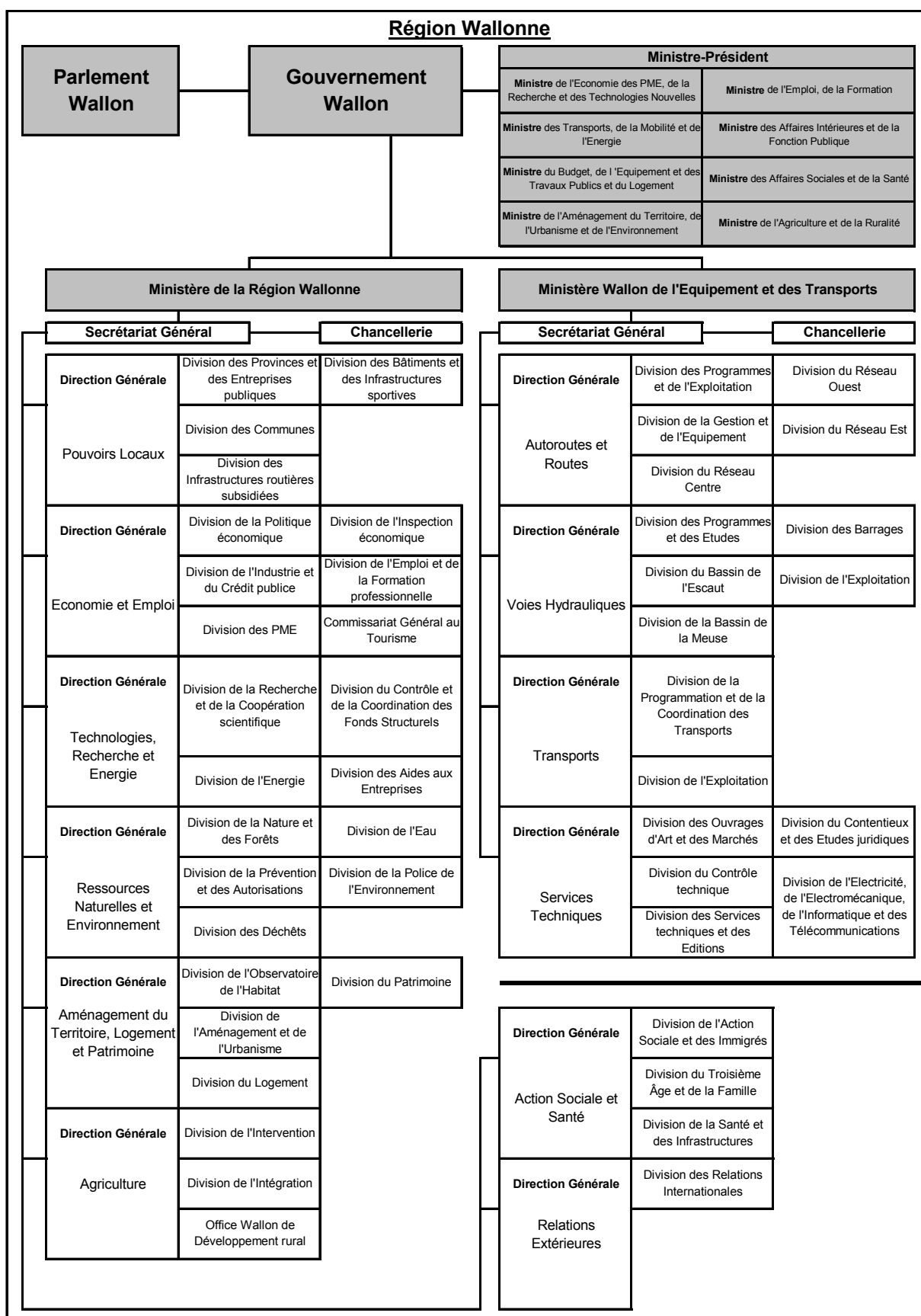
Iedere algemene directie bestaat op haar beurt weer uit 2 tot 6 zogeheten divisies (*division*) die deeltaken waarnemen.

Het Waalse gewest heeft hiernaast nog een aantal bevoegdheden overgenomen van de Franse gemeenschap:

- toerisme
- beroepsopleidingen
- gezondheidszorg
- gehandicaptenbeleid
- scholenvervoer

Bovendien voeren een aantal 'paragewestelijke' publiekrechtelijke instellingen (*sociétés et organismes publics d'intérêt régional*) diverse bijkomstige taken uit.

Het gewest behartigt de belangen van Wallonië op internationaal niveau, onder andere door middel van bilaterale verdragen met partnerlanden.



2.1.4. De Franse gemeenschap

De Franse gemeenschap omvat dat deel van het land waarin Frans wordt gesproken, en de mensen in het tweetalig Brussels Hoofdstedelijk Gewest die Frans spreken.

Terwijl in het Vlaamse deel van het land een enkele regering en een enkel parlement de zaken van de gemeenschap en de regio waarnemen, worden in het Franstalige gedeelte de gemeenschap en de regio vertegenwoordigd door een eigen regering (*gouvernement*) en een eigen parlement (*parlement*). De wetten die door het parlement worden afgekondigd heten decreten en hebben dezelfde rechtsgeldigheid als de wetten die door het federale parlement worden aangenomen.

De Franse gemeenschap bestuurt het geheel aan taken dat haar conform de grondwet is opgedragen, d.w.z. kwesties met betrekking tot personen en m.b.t. het talengebruik, de zogenaamde “persoonsgebonden” zaken.

2.1.4.1. Het parlement

Het parlement van de Franse gemeenschap is de gekozen volksvertegenwoordiging van de Franstalige bevolking in de Waalse regio en van het Franstalig deel van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Het parlement bestaat uit 75 leden van de Waalse gewestelijke raad (het Waals parlement) en 19 leden van de gewestelijke raad Brussel-Hoofdstad die voor een ambtsperiode van vijf jaar worden gekozen. De verkiezingen voor de gemeenschapsraden vinden op dezelfde dag plaats als de verkiezingen voor het Europees parlement (tweede zondag in oktober, 1999, 2004).

2.1.4.2. De regering

De regering van de Franse gemeenschap kan uit ministers van het Waalse gewest of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden samengesteld. Momenteel bestaat de regering uit zeven ministers die verantwoordelijk zijn voor de volgende gebieden:

- internationale betrekkingen (minister-president)
- cultuur en sport
- kinderen, basisonderwijs
- voortgezet onderwijs, kunst, literatuur
- universitair en hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderzoek
- audiovisuele sector
- jeugd, openbaar bestuur en bijscholing
- jongerenhulpverlening en gezondheid

2.1.4.3. Het ministerie

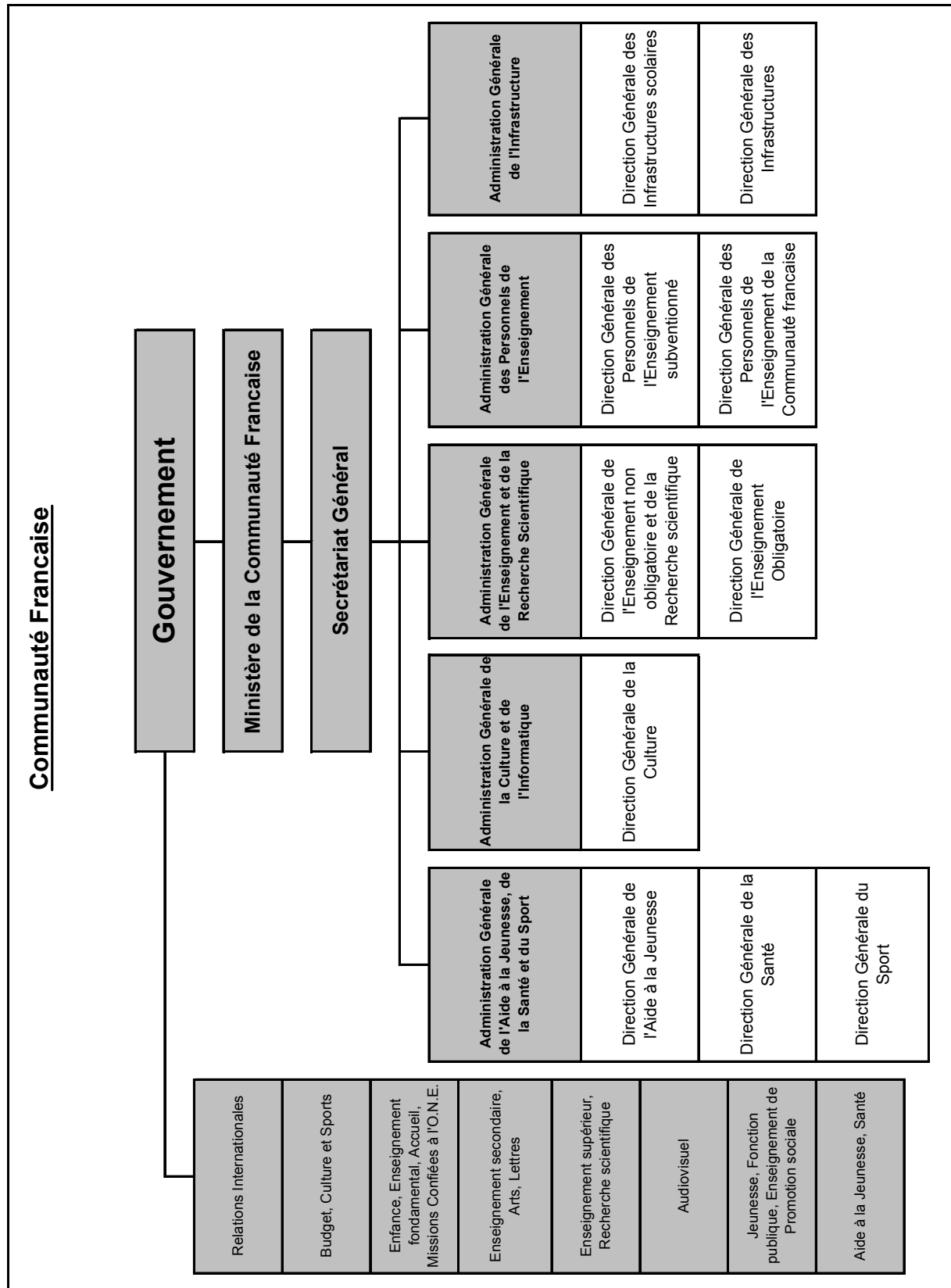
De taak van het ministerie (*ministère*) van de Franse gemeenschap is het ten uitvoer brengen van de regeringsverklaring - na goedkeuring door het parlement - waarin de doelstellingen van het regeringsbeleid zijn vastgelegd.

Het ministerie neemt taken waar die aan het parlement en de regering van de Franse gemeenschap conform de grondwet zijn toegewezen, zoals deze in art. 127§1 en art. 128§2 van de grondwet en van de wetten op institutionele hervorming vastgelegd zijn.

Het ministerie bestaat uit een secretariaat-generaal en vijf bestuursafdelingen (*administration générale*) die voor de volgende taken verantwoordelijk zijn:

- onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
- onderwijspersoneel
- cultuur en gegevensverwerking
- infrastructuur
- jongerenhulpverlening, gezondheid en sport

Deze eenheden zijn op hun beurt weer onderverdeeld in twee tot drie algemene directies (*direction général*) die bepaalde taken waarnemen. Internationale en federale samenwerking zijn de taak van het commissariaat voor internationale betrekkingen (*commissariat général aux relations internationales*).



2.1.5. De Duitstalige gemeenschap

Negen grote gemeenten (Amel, Büllingen, Burg-Reuland, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren en Sankt Vith) met ongeveer 70.100 inwoners vormen de Duitstalige gemeenschap.

De Duitstalige gemeenschap is volgens artikel 2 van de Belgische grondwet officieel erkend. Ze heeft ongeveer dezelfde rechtelijke status als de Franse en de Vlaamse gemeenschap, d.w.z. ze beschikt over vergelijkbare autonomie en bevoegdheden en de instellingen die haar autonomietaken waarnemen zijn kwalitatief gezien gelijkwaardig. De Duitstalige gemeenschap is een politiek lichaam met eigen organen voor het uitoefenen van de wetgevende en uitvoerende macht.

2.1.5.1. De raad van de Duitstalige gemeenschap

De raad van de Duitstalige gemeenschap is het wetgevende orgaan. De 25 leden worden door de burgers van de gemeenten die tot de gemeenschap behoren direct gekozen voor een periode van vijf jaar. Provinciecommissarissen en de EU-afgevaardigde hebben met een adviserende stem zitting. Ook politieke functionarissen als burgemeester en schepenen kunnen raadslid zijn, behalve regeringsleden en rechters. De zittingen zijn openbaar. De raad kiest zijn president, (5) vice-presidenten en (5) secretarissen. Deze vormen het presidium van de raad.

De raad van de Duitstalige gemeenschap regelt per decreet de hieronder opgesomde competentiegebieden van de gemeenschap, de raad is verantwoordelijk voor het aannemen van de begroting, het kiezen van de gemeenschapsregering en voor de discussie over politiek relevante vraagstukken en het articuleren van de publieke opinie en openbare belangen. De afgekondigde decreten in de competentiegebieden in kwestie zijn rechtsgeldig voor het Duitstalige gebied en kunnen reeds bestaande nationale wetten zonder enige vorm van toestemming of consultatie opheffen.

De Duitstalige gemeenschap is verantwoordelijk voor de gemeenschapszaken, die onder te verdelen zijn in culturele zaken, persoonsgebonden zaken en educatieve zaken. Bovendien heeft de Duitstalige gemeenschap het recht om binnen deze bevoegdheden samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan met binnen- en buitenlandse partners.

Omdat de negen gemeenten van de Duitstalige gemeenschap deel van het Waalse gewest uitmaken, beschikt de gemeenschap niet over autonomie op het gebied van regionale zaken. Artikel 139 van de Belgische grondwet legt echter de mogelijkheid vast voor het overdragen van bevoegdheden.

Zo heeft de Waalse regering in 1994 bevoegdheden overgedragen aan de Duitstalige gemeenschap op het gebied van monumentenzorg en landschapsbescherming en in 2000 op het gebied van arbeidsvoorziening. Ook het overdragen van het gemeentetoezicht van de federale regering naar de gemeenschap staat ter discussie.

Het waarnemen van de genoemde bevoegdheden is in handen van het parlement (raad van de Duitstalige gemeenschap) en in handen van de uitvoerende macht (regering van de Duitstalige gemeenschap).

2.1.5.2. De regering

De regering van de Duitstalige gemeenschap wordt gekozen door de raad. De regering telt drie leden die geen lid van de raad mogen zijn en eveneens voor een periode van vijf jaar gekozen worden. Het aantal van maximaal drie gemeenschapsministers is wettelijk voorgeschreven. De regering deelt de bevoegdheden onder de ministers op en legt verantwoording af aan de raad. De ministers leggen voor de raadsvoorzitter de eed op de Belgische grondwet af. Momenteel zijn de ministeries als volgt verdeeld:

- minister van werkgelegenheid, gehandicaptenbeleid, media en sport en tegelijkertijd minister-president
- minister van (beroeps)onderwijs, cultuur en toerisme
- minister van jongeren- en familiezaken, monumentenzorg, gezondheid en sociale zaken

Zij worden in hun werk ondersteund door een adviseurstaf (kabinet).

De regering heeft de traditionele bevoegdheden van een uitvoerende macht. Zij voert decreten van de raad uit door verordeningen af te kondigen, neemt het initiatief door het voorstellen van decreetontwerpen aan de raad, stelt begrotingsuitgaven voor en ontwerpt en coördineert het beleid van de gemeenschap. Specifieke bevoegdheden van de regering zijn: het recht op onteigening in openbaar belang, het sluiten van internationale verdragen - na goedkeuring van de raad - en het recht om de gemeenschap te vertegenwoordigen bij gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen. Bovendien voert de regering toezicht over talrijke paragegemeenschappelijke instellingen, zoals over het arbeidsbureau van de Duitstalige gemeenschap.

2.1.5.3. Het ministerie

De regering heeft voor het uitvoeren van haar taken een eigen bestuursorgaan ter beschikking, het ministerie van de Duitstalige gemeenschap. De regering legt de samenstelling van het ministerie en de verdeling van de bestuursposten vast en doet de benoemingen. De opbouw van het ministerie is hiërarchisch.

Het ministerie staat onder leiding van de secretaris generaal. Zijn taak is de vertegenwoordiging van het bestuur tegenover de regering, binnen de gemeenschap en internationaal gezien. De secretaris - generaal neemt deel aan de zittingen van de regering en coördineert de besluitvorming resp. zorgt voor de uitvoering van de verordeningen. Hij zit de directieraad voor, een regelmatige vergadering van de afdelingshoofden die ook bepaalde dienst-rechtelijke taken waarneemt. De secretaris - generaal kan de werkzaamheden van de afdelingen controleren en kan orders geven. In tegenstelling tot het afdelingshoofd is de rang van secretaris-generaal een vaste formatieplaats. Hij

beschikt over een eigen financieel besluitvormingsbudget. De hoogte hiervan wordt besloten door de regering.

Het ministerie is sinds januari 2000 onderverdeeld in zes afdelingen. Aan het hoofd van elke afdeling staat een telkens een afdelingshoofd. De afdelingshoofden leggen verantwoording af aan de secretaris - generaal voor de manier waarop zij leiding geven aan hun afdeling. Het begrip afdelingshoofd is geen rang die vast onderdeel van het aantal formatieplaatsen uitmaakt, maar een functie. Momenteel zijn alle afdelingshoofden ambtenaars (met als rang bestuursdirecteur) die in hun functie voor onbepaalde tijd worden benoemd. De besluiten hieromtrent worden genomen door de regering. De afdelingshoofden staan aan het hoofd van het personeel op de afdeling en zijn verantwoordelijk voor de takenpakketten zoals afgebeeld in het organigram. Het afdelingshoofd heeft in de regel geen eigen financiële besluitvormingsautonomie. Deze beslissingen worden genomen door de regering resp. de verantwoordelijke minister. Volgens besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van België kunnen echter bepaalde volmachten worden gegeven aan ambtenaren van het Ministerie. Tot het takenpakket van een afdelingshoofd behoort naast de organisatie van het werk ook de directe leidinggeving aan het personeel. Binnen de afdelingen kunnen ook speciale diensten bestaan (bijv. de dienst voor moeder en kind) die geleid worden door een diensthoofd, die wederom onder het afdelingshoofd staat.

Overeenkomstig met de andere Belgische gemeenschapsregeringen heeft de Duitstalige gemeenschap de doelstelling om het ministerie hoofdzakelijk te bemannen met ambtenaren. In het formatiebestand van de regering is het maximum aantal formatieplaatsen vastgelegd dat door middel van rekrutering en bevordering bezet kan worden. De taken van de medewerkers variëren al naar gelang de taken van de afdeling en hun eigen deskundigheid. Deze wordt, onderverdeeld in vier profielen, beschreven in de sollicitatie-eisen in de vacatures. Buiten deze profielen bestaan er geen vaste taak- of functieomschrijvingen binnen het ministerie.

Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Ministerium der DG		Generalsekretär											
Abteilung		Abteilung		Abteilung		Abteilung		Abteilung		Abteilung		Abteilung	
Organisation des Unterrichtswesens		Unterrichtspersonal		Ausbildung, Beschäftigung & Europäische Programme		Dienste des Generalsekretärs		Familie, Gesundheit & Soziales		Kulturelle Angelegenheiten			
Struktur & Normen	Funktions- subventionen & Funktions- dotationen	Gehaltsdienst für das Perso- nal im Unter- richtswesen	Statutarische Verwaltung der Personalakten im Unter- richtswesen	Sozialökono- mie & Integra- tionsprojekte	Beschäftigung	Organisation & Koordination	Zentrale Servicedienste	Soziales	Gesundheit	Denkmal, Landschafts- schutz & Ausgrabungen	Kultur		
Prüfungs- ausschüsse	Pädagogische & administrative Inspektion	Stipendien & Studien- beihilfen		Arbeitsbe- schäftigungs- massnahmen	Europäische Programme	Haushalt & Buchführung	Personal des Ministeriums	Familie	Senioren	Erwachsenen- bildung	Jugend		
Schüler- transport	Anerkennung der Diplome					Reform der Institutionen	Öffentlich- keitsarbeit	Dienst für Kind & Familie	Jugendhilfe	Sport	Tourismus		
Lehrpläne & Stundenkapital	Lehrerfort- bildung					Infrastruktur- dienst	Außenbe- ziehungen			Medien	Freizeit- gestaltung		
												Interne juristische & Wirtschaftliche Beratung	

2.1.6. De provincie Luik

De bestuursorganen van de provincie Luik zijn:

- de gouverneur (*gouverneur*)
- de provincieraad (*conseil provincial*)
- de bestendige deputatie (*députation permanente*)
- de provinciegriffier (*greffier provincial*)

De wetgevende macht is de provincieraad. De leden van de raad worden voor een periode van zes jaar direct door de bevolking gekozen (altijd op de tweede zondag van oktober tegelijkertijd met de gemeenteraadverkiezingen).

Het ledenaantal in de Belgische provincieraden varieert - zoals beschreven - al naar gelang het aantal inwoners van 47 tot 84. De provincie Luik vaardigt momenteel 80 leden af, aangezien de bevolking echter gestegen is tot meer dan 1 miljoen inwoners zal het aantal Luikse provincieraadsleden bij de verkiezingen van oktober 2000 verhoogd worden tot 84. De provincieraad kiest een voorzitter die tot taak heeft de zittingen te beleggen, een agenda op te stellen, de discussies te leiden en de zittingen te openen en te sluiten. De provincieraad komt altijd bijeen wanneer de leden dit noodzakelijk achten, dit tenminste eens per maand, op verzoek van de Bestendige Deputatie of een derde van de leden van de provincieraad.

Vanuit het midden van de provincieraad worden zes zogenaamde gedeputeerden gekozen en wel dusdanig dat alle rechtsgebieden uit de provincie vertegenwoordigd zijn. Zij vormen de Bestendige Deputatie die iedere donderdag in het palais provincial bijeenkomt onder voorzitterschap van de gouverneur. In de loop van één jaar produceert de Bestendige Deputatie van de provincie Luik ca. 21.000 dossiers. De gedeputeerden hebben de volgende taken:

- public relations, cultuur, jeugd, huisvesting, landbouw
- bestuur, financiën en sport
- economie en toerisme
- gezondheid, kwaliteit van leven en milieu, internationale betrekkingen
- onderwijs, beroepseducatie
- sociale zaken, familie, jeugd, bijstandsuitkeringen, medische instellingen

De gouverneur heeft een dubbele functie. Hij is aan de ene kant vertegenwoordiger van de federale staat en aan de andere kant de eerste man in de provincie. Hij wordt door de koning benoemd en ontslagen en draagt zorg voor de toepassing in zijn provincie van wetten die door de federale overheid of door de regio's en gemeenschappen zijn afgekondigd. Hij beëdigt bijvoorbeeld de burgemeester en is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in de provincie en kan de hulp inroepen van het leger en de politie.

Als vertegenwoordiger van de federale staat is de gouverneur van de provincie Luik eveneens verantwoordelijk voor de Duitstalige gemeenten die volgende de grondwet niet (meer) onder toezicht van de provincie maar van het nationale niveau staan. De gouverneur heeft ook het hoogste toezicht op de medewerkers die in dienst zijn van de arrondissementscommissariaten (*commissariats d'arrondissements*) waarvan er in de provincie Luik vier bestaan en wel voor de arrondissementen Luik, Verviers, Hoei-Borgworm en Malmédy. Zij controleren bijvoorbeeld de gemeente-inkomsten en de jachtwetten. Bovendien voeren zij taken uit die hun door de gouverneur worden overgedragen, voornamelijk op het gebied van de openbare orde en de rampenbestrijding.

De provincieraad heeft slechts bevoegdheden voor zaken die duidelijk van provinciaal belang zijn, d.w.z. de raad is niet verantwoordelijk voor gemeentezaken. In dit verband kondigt de raad richtlijnen en voorschriften af. De raad legt de inkomsten en uitgaven van de provincie vast en controleert de werkzaamheden van de Bestendige Deputatie. Deze brengt de besluitvorming van de raad ten uitvoer.

De federale wetgeving verplicht de provincieraad ertoe om taken waar te nemen die van algemeen belang zijn. Zo moet de raad de leden van de Bestendige Deputatie uit zijn gelederen kiezen en kandidaten voor de diverse hoven van justitie in de provincie voordragen. De provincies oefenen weliswaar enkele bevoegdheden uit die deels ook betrekking hebben op de gemeenschappen, gewesten en gemeenten, maar zij moeten in elk geval direct betrekking hebben op de provincie.

De provinciegriffier wordt door de provincieraad benoemd. Hij staat aan het hoofd van het gehele personeel van de provincie evenals het federale personeel van de provincieregering. Hij vormt de schakel tussen de Bestendige Deputatie en de gewestelijke autoriteiten. Hij draagt er zorg voor dat alle besluiten van de provincieregering, van de Bestendige Deputatie en van de gouverneur openbaar worden gemaakt.

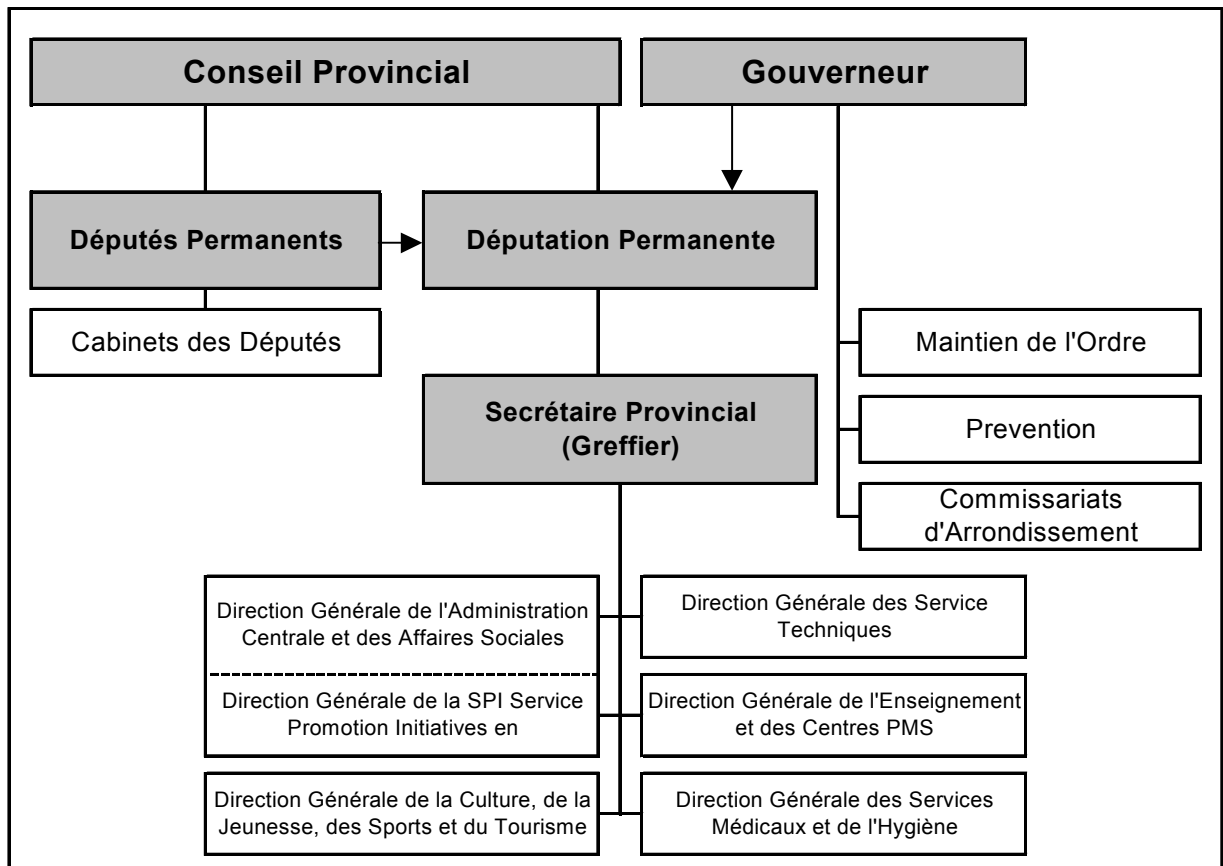
In de provincie Luik geeft de provinciegriffier leiding aan zes algemene directies (*directions générales*) die zorg dragen voor dagelijkse bestuurstaken op de volgende gebieden:

- algemeen bestuur en sociale zaken
- economische bevordering
- onderwijs
- medische instanties en hygiëne
- cultuur, jeugdzaken, sport en toerisme
- technische diensten

Deze algemene directies zijn -net als in de overige provincies- wederom in een variërend groot aantal diensten en afdelingen onderverdeeld die verantwoordelijk zijn voor speciale taken.

Een bijzonderheid van het bestuurlijk-administratieve systeem van de provincie Luik is het feit dat enkele jaren geleden de bestuursinterne afdeling voor economie werd ontbonden en door de oprichting van de intergemeentelijke ontwikkelingsmaatschap SPI+ (vroeger "Société Provinciale

d'Industrialisation", tegenwoordig "Service Promotion Initiatives en Province de Liège") werd vervangen. De instelling werd op initiatief van de provincie Luik en de gemeenten opgericht en neemt tegenwoordig een breed spectrum van taken waar op het gebied van de ontwikkeling van de infrastructuur, van economie en arbeidsmarkt en economische bevordering (zie hiervoor ook deel 2 - economische bevordering). Ook al behoort SPI+ formeel gezien niet tot het bestuur, de instelling wordt in het kader van de administratieve structuur van de provincie als generale directie gevoerd, waarvan een deel van de functies tot de generale directie van het algemeen bestuur wordt gerekend.



2.2. Duitsland

2.2.1. De regering van het deelstaatsdistrict Keulen

Als middelste bestuursautoriteiten beschikt de regering van het deelstaatsdistrict Keulen niet over een eigen parlement. Het deelstaatsdistrictshoofd (*Regierungspräsident*) staat aan het hoofd van dit bestuursorgaan bestaande uit zes afdelingen die in een directe lijn onder het deelstaatsministerie van BiZa staan. Hij heeft zelf geen eigen dienst.

Dienst 1 (Algemene Zaken) is onderverdeeld in vijf afdelingen (*Dezernate*). Deze houden zich bezig met interne bestuurszaken zoals personeelszaken⁷ (Dezernat 11), begrotingsaangelegenheden (Dezernat 12), de centrale kas (Dezernat 13), organisatorische zaken en informatietechniek (Dezernat 14), justitiële zaken en onteigening (Dezernat 15) en ondersteuning en vergoedingen (Dezernat 16).

Dienst 2 regelt alle zaken die met de openbare orde te maken hebben. Hieronder vallen de afdelingen 21 voor algemene openbare orde en staatssoevereiniteitskwesties, Dezernat 22 voor civiele bescherming, brandweer, reddingswezen en mijnopruimingsdienst, 23 voor veterinaire zaken en de keuringsdienst van waren, 24 voor volksgezondheid en geneesmiddelen, en 25 en 26 voor politiezaken (zowel organisatie en logistiek als gevarenbestrijding, strafvervolgning en wegenpolitie).

Dienst 3 is verantwoordelijk voor gemeentelijke publiekrechtelijke lichamen. Hieronder vallen het gemeentelijk toezicht en het toezicht op banken (Dezernat 31), landmeting en het kadaster (Dezernat 33), bouwtoezicht, stedenbouw en monumentenzorg (Dezernat 35), bouwsubsidies, huisvesting en ziekenhuistoelagen (Dezernat 36) evenals sociale voorzieningen (Dezernat 37).

Naast het algemene onderwijstoezicht op alle schooltypen⁸ (Dezernate 41 tot 44) worden in dienst 4 de lerarenopleiding en docentennascholingen (Dezernat 45) georganiseerd. Ook worden hier personeelszaken voor onderwijs (Dezernat 47), schoolwetzaken en schoolbestuur, scholenbouw, kerkelijke aangelegenheden, vervangingsscholen en financiering van de scholing (Dezernat 48) behandeld en taken op het gebied van de kunst en cultuur, openbare bibliotheken, scholing, volwasseneneductie en sport (Dezernat 46) waargenomen.

Dienst 5 houdt zich bezig met dierengeneeskundige aangelegenheden, milieuzaken zoals landschap en visserij (Dezernat 51), afvalverwerking (Dezernat 52), verkeer (Dezernat 53), waterhuishouding (Dezernat 54), arbo-zaken⁹ (Dezernat 55) en metingen in het kader van milieueffectrapportages van

⁷ Ook de scholing, nascholing en begeleiding van lagerstaande afdelingen behoren hiertoe.

⁸ Achtereenvolgens basisscholen en bijzonder onderwijs, MAVO en HAVO, VWO en scholengemeenschappen, lager en middelbaar beroepsonderwijs

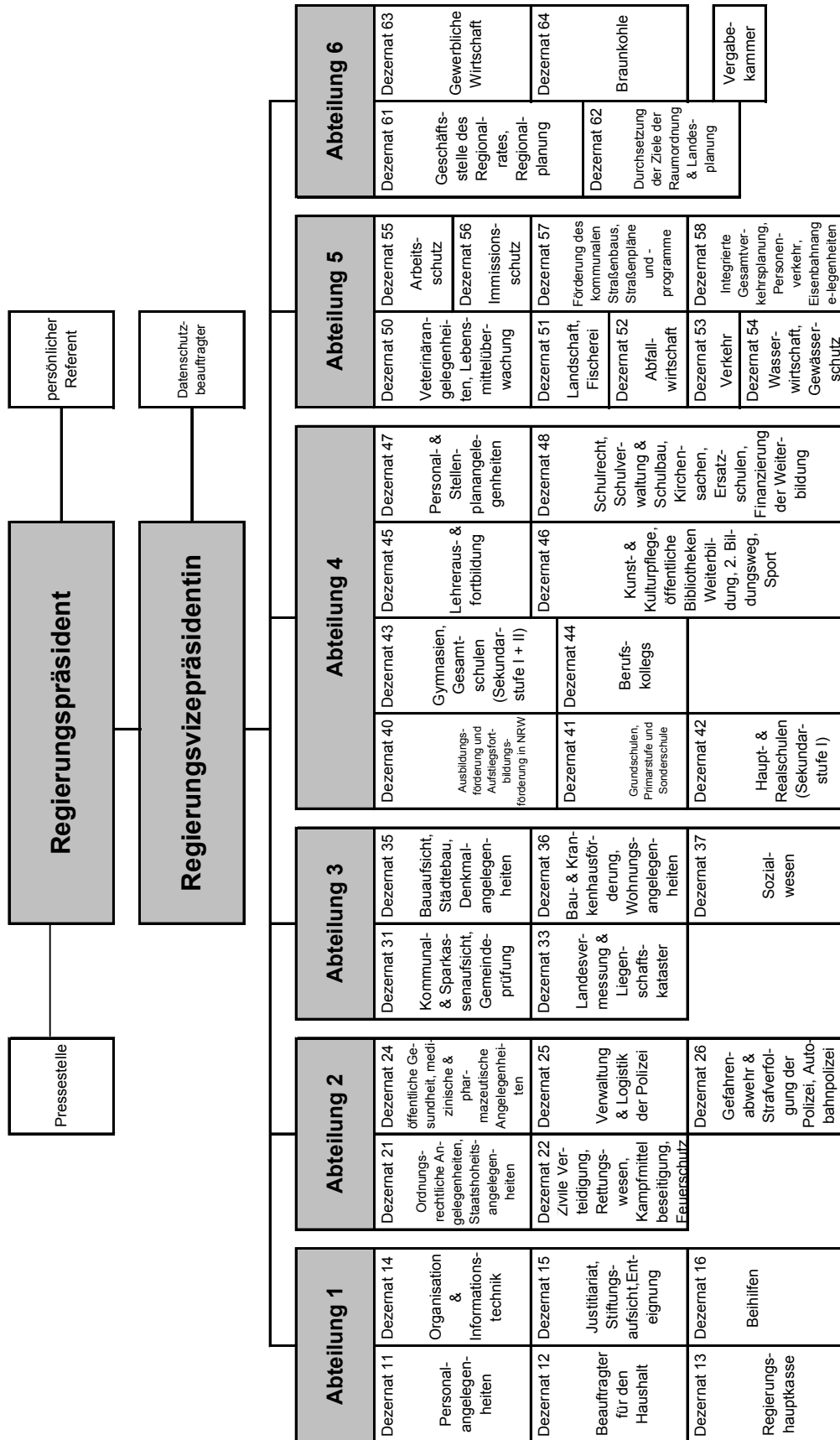
⁹ Het gaat hier niet om een interne arbo-controle; afdeling 55 is controle- en toezichtsorgaan voor o.m. gevaarlijke werkomstandigheden, ontslagrecht of werkvergunningen op zon- en feestdagen.

bijvoorbeeld grote industriecomplexen en vuilverbrandingsinstallaties (Dezernat 56). Bovendien zijn hier nog ondergebracht de aanleg van gemeentelijke wegen (Dezernat 57) en mobiliteit en openbaar vervoer (Dezernat 58).

Dienst 6 houdt zich bezig met kwesties rondom handel en economie, districtsplanologie en in het bijzonder de bruinkoolplanologie. Als uitvoerend orgaan van de planologische districtsraad houdt afdeling 61 zich bezig met streekplanontwikkeling. In afdeling 62 worden de planologische beslissingen omtrent ruimtelijke ordening en deelstaatplanologie geconcretiseerd en in praktijk gebracht. Het plan voor streekontwikkeling (zie hoofdstuk 1, 2.2.3) wordt hier ontwikkeld. Afdeling 63 is verantwoordelijk voor regionale economische ontwikkeling en afdeling 64 houdt zich bezig met bruinkoolplanning¹⁰.

¹⁰ Deze afdeling neemt ook de bruinkoolplanning voor het deelstaat-district Düsseldorf voor haar rekening, aangezien de bruinkooldelving zich tot dit gebied uitstrekt.

Verwaltungsgliederungsplan Bezirksregierung Köln



2.2.2. Het districtsbestuur Aken

Het bestuur van het district Aken is verdeeld in vijf afdelingen (*Dezernate*) met aan het hoofd een districtscommissaris die tevens voorzitter van het districtsparlement is.

Deze commissaris heeft het directe toezicht over de stafdienst (*Stabstelle*) voor structurele ontwikkeling en controlling (S 80), de dienst projectontwikkeling, onderzoek en emancipatiezaken (S16), PR en voorlichting (S13) en de gemeentekas (ambt 20), die ook ondergebracht is op de afdeling van de districtscommissaris. In tegenstelling tot de overige districten in de regio Aken beschikt het district Aken niet over een eigen districtspolitiedienst. Zodoende heeft de districtscommissaris ook geen beschikkingsbevoegdheid m.b.t. de politie. Deze bevoegdheid is in handen van het hoofd-bureau van politie in Aken.

De overige vier afdelingen staan onder leiding van afdelingshoofden, met uitzondering van afdeling II die wordt bestuurd door de districtssecretaris die tevens directe plaatsvervanger van de districtscommissaris is.

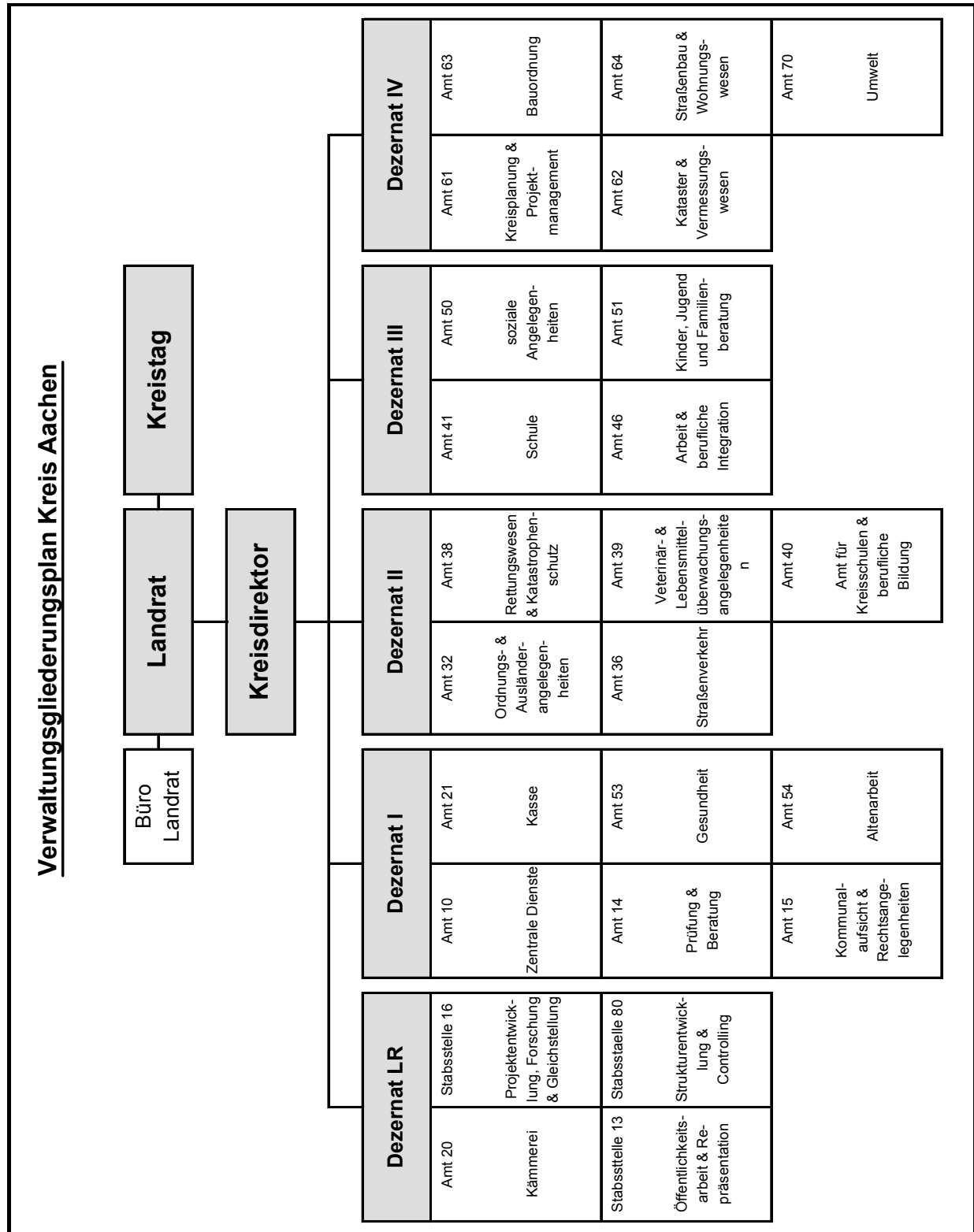
Afdeling I (*Dezernat I*) is onderverdeeld in zes ambten. Ambt 10 neemt centrale bestuurstaken waar, ambt 14 controleert de boekhouding en de gemeentebegroting. Ambt 15 houdt gemeentelijk toezicht en is verantwoordelijk voor juridische zaken, ambt 21 is verantwoordelijk voor de districtskas, ambt 53 voor gezondheidszaken inclusief milieubescherming en ambt 54 houdt zich bezig met ouderenhulpverlening.

Afdeling II is verdeeld in openbare orde en buitenlanders (ambt 32), hiertoe behoort ook de werkgroep ter bestrijding van zwartwerkers en illegale werknemers (werkgroep 32.4), verkeer en vervoer (ambt 36), ambulancediensten en rampenbestrijding (ambt 38), veterinaire zaken en levensmiddelen (ambt 39) en tenslotte ambt 40, verantwoordelijk voor alle scholen in het district en van beroepseducatie.

Afdeling III is belast met sociale zaken, jongeren en arbeid. De vier ambten van deze afdeling voeren taken uit op het gebied van de organisatie van scholen in het algemeen (ambt 41, laagste schoolautoriteiten) en is tevens het regionale bureau ter bescherming van kinderen en jongeren uit migrantengezinnen (RAA), ambt 46 neemt taken waar ter bevordering van arbeidsvoorziening en arbeidsintegratie, ambt 50 organiseert sociale zaken. Taken op het gebied van kinderen, jongeren en gezinnen vallen onder ambt 51.

Afdeling IV voor milieu, districtplanologie, bouw-, kadaster- en landmetingskwesties omvat ambt 61 voor districtsplanologie en management, ambt 62 voor kadaster en landmeting, ambt 63 voor bouwzaken, ambt 64 voor wegenbouw en huisvesting en het milieuambt (ambt 70).

Het districtsbestuur Aken beschikt dus in totaal over 21 ambten die weer zijn onderverdeeld in thematische ressorts (*Sachgebiete*), over drie stafdiensten en over de zogenaamde schoolpsychologische dienst (*Schulpsychologischer Dienst*) als *Sachgebiet* 51.5 binnen ambt 51.



2.2.3. Districtsbestuur Düren

Het hoogste bestuurshoofd in het district Düren is de districtscommissaris (*Landrat*). Direct onder hem staat de districtspolitie (bijzondere dienst 31) en het bureau van de districtscommissaris dat zorg draagt voor perscontacten.

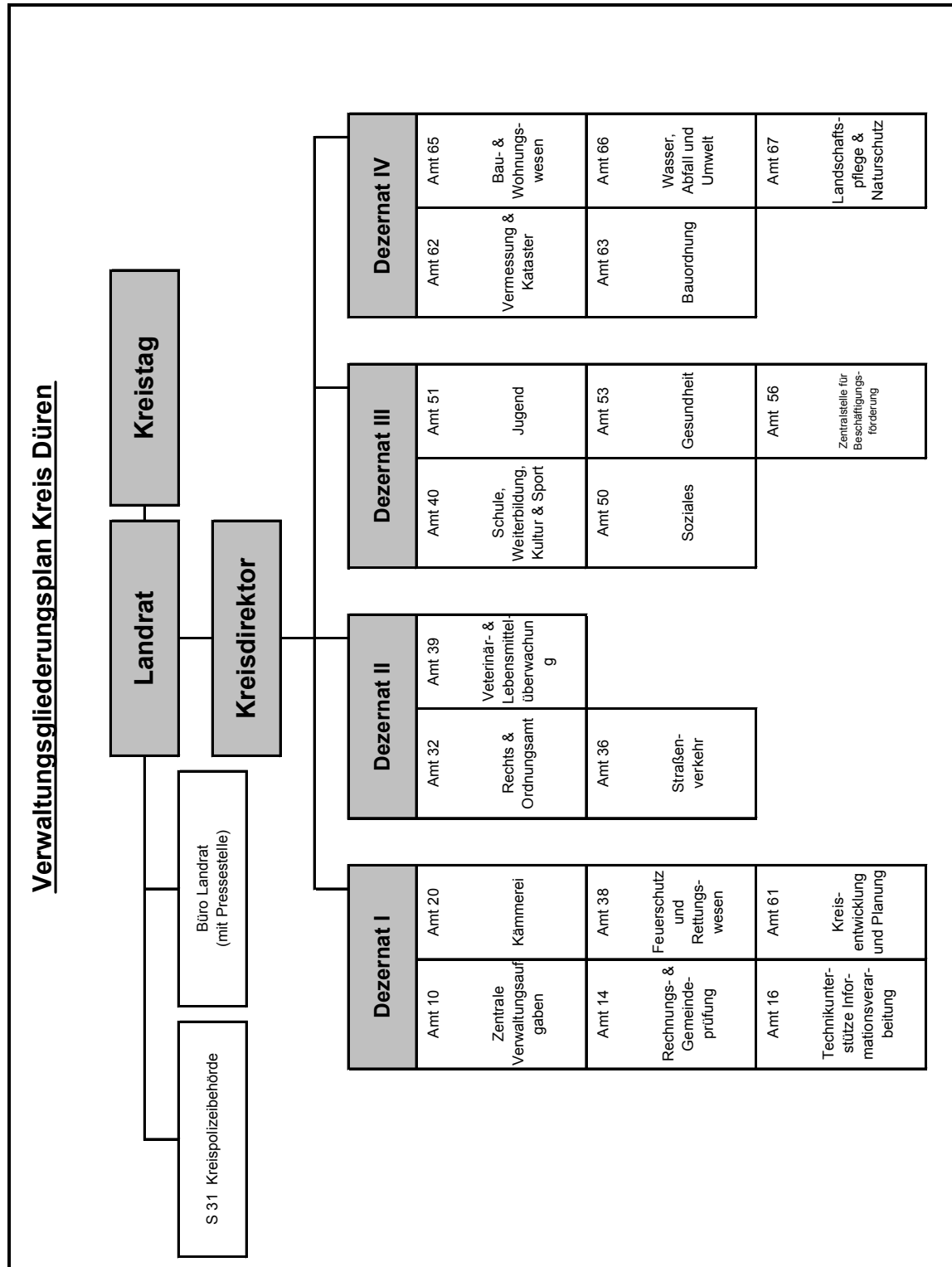
Algemeen plaatsvervanger van de districtscommissaris is de districtsecretaris (*Kreisdirektor*). Hij staat aan het hoofd van afdeling I (*Dezernat I*). Daarnaast zijn er nog drie afdelingshoofden die de verantwoordelijkheid over eigen afdelingen hebben. In totaal zijn er dus vier afdelingen waarover alle taken in de vorm van thematische ambten zijn verdeeld. Deze in totaal 19 ambten zijn weer onderverdeeld in zgn. *Sachgebiete* aan het hoofd waarvan ook weer een ambtelijk persoon staat.

Afdeling I omvat zes secties (*Fachbereiche*). Hiertoe behoren o.a. algemene bestuursaangelegenheden, financiële afdeling, informatieverwerking (ambt 16) en ambt 38 voor brandweer, reddingswezen en planontwikkeling.

Afdeling II is onderverdeeld in het ambt voor openbare orde (32), het ambt voor het wegverkeer (36), en in het ambt voor het veterinaire toezicht en de keuringsdienst van waren (39).

Afdeling III is onderverdeeld in het ambt voor primair en voortgezet onderwijs, bijscholing, cultuur en sport (40), sociale zaken (50), jongerenzaken (51), gezondheidszorg (53) en de centrale dienst voor werkgelegenheidsbevordering (56).

Afdeling IV is tenslotte onderverdeeld in het ambt voor landmetingen en het kadaster (ambt 62), bouwaangelegenheden, ruimtelijke ordening (63), het ambt voor bouw- en huisvestingskwesties (65), het ambt voor water, afval en milieu (66) en het ambt voor landschapsontwikkeling en natuurbescherming (67).



2.2.4. Districtsbestuur Euskirchen

Het bestuur van het district Euskirchen is onderverdeeld in vier secties (*Geschäftsbereiche*) en omvat in totaal 21 afdelingen (*Abteilungen*)¹¹ die weer zijn onderverdeeld in teams. De afdelingen 10.1 (bureau van de districtscommissaris/-secretaris), 14 (financieel en gemeentelijk toezicht), 20 (begroting en controlling), 31 (districtspolitie), 80 (structurele en economische bevordering) en 85 (emancipatiezaken) vallen direct onder de districtscommissaris. Deze is bestuurshoofd en eveneens voorzitter van het districtsparlement. De districtssecretaris is plaatsvervanger van de districtscommissaris. Hij beschikt niet over een eigen afdeling.

Dienst I voor bestuurlijke ondersteuning en financiën, onderwijs en vrije tijd omvat de afdelingen 10.3 voor organisatie en gebouwenbeheer, 10.4 voor personeelsmanagement en centrale diensten, 20 voor financiën en 40 voor schoolzaken.

Dienst II is belast met juridische zaken en openbare orde (31.1), gevarenbestrijding (32.2), wegverkeer (32.3)

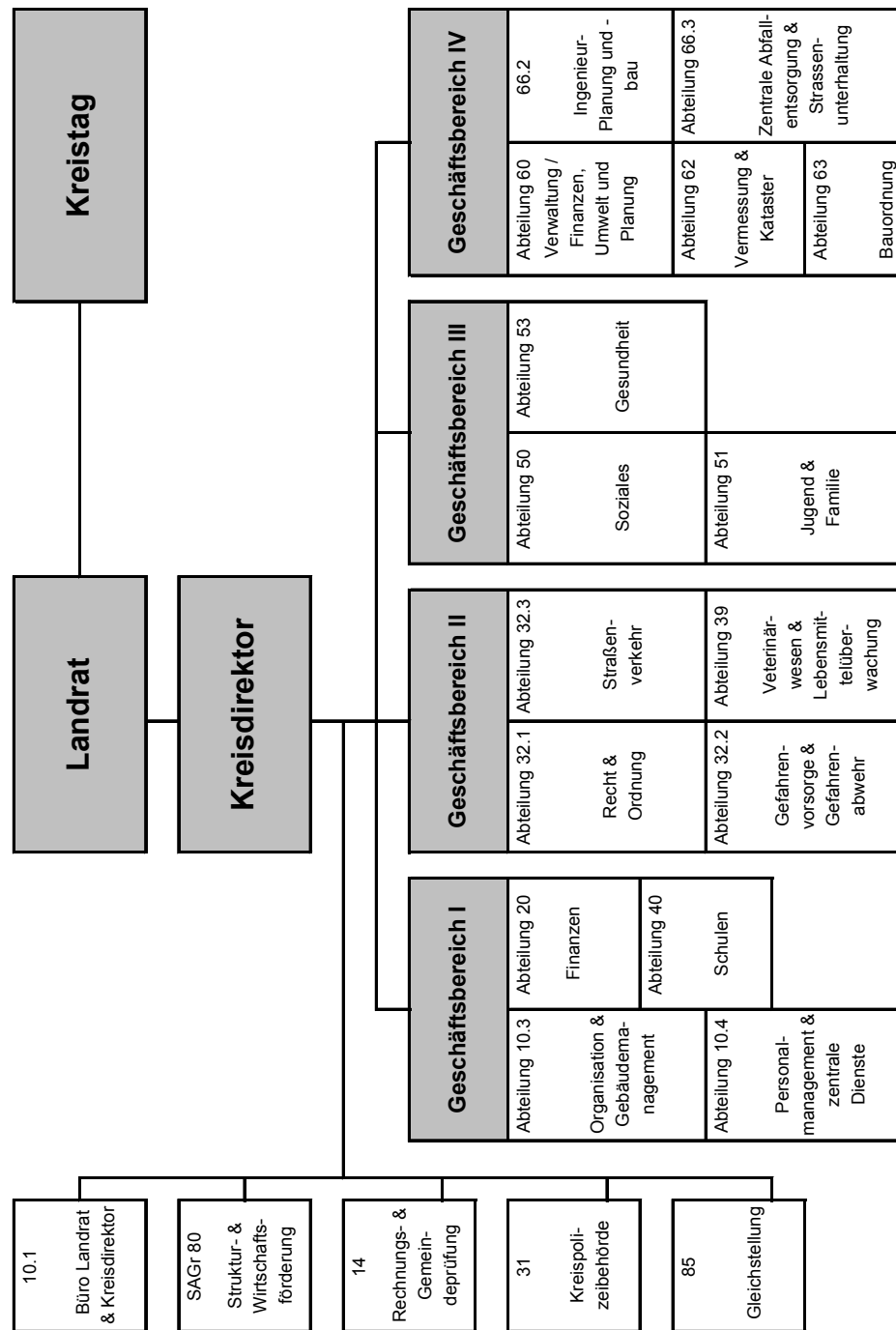
en veterinaire toezicht en de keuringsdienst van waren.

De afdelingen sociale zaken (50), jeugd- en familie zaken (kinderbescherming) (51) en gezondheid (53) bevinden zich onder dienst III.

Dienst IV is belast met bouw, planologie, milieu en afval. Deze dienst omvat de afdelingen 60 voor financiën, 61 voor planologie, milieu en verkeer, 62 voor landmeting en kadaster en 63 voor bouwaangelegenheden, de afdeling 66.2 voor engineering en 66.3 voor centrale afvalverwerking en wegenonderhoud.

¹¹ De begrippen die bij de gemeente Euskirchen worden gebruikt wijken weer af van de begrippen bij de overige gemeenten. Net als bij Nederlandse gemeenten bestaan er ook in Duitsland geen vaststaande begrippen voor de afzonderlijke gemeentediensten. De Duitse termen staan daarom tussen haakjes steeds aangegeven zodat de lezer zelf de positie binnen de organisatiestructuur kan bepalen.

Verwaltungsgliederungsplan Kreis Euskirchen



2.2.5. Het districtsbestuur Heinsberg

Aan het hoofd van het bestuur staat de districtscommissaris die eveneens voorzitter van het districtsparlement is. Direct onder hem staat de districtspolitie met de afdeling gevarenbestrijding en strafvervolgning en de afdeling administratie en logistiek evenals de emancipatiefunctionaris en het regionale bureau voor vrouw en beroep. Plaatsvervanger van de districtscommissaris in bestuurszaken is de districtssecretaris die voor een periode van acht jaar door het districtsparlement wordt gekozen. Het ambt voor onderwijs valt ook onder het districtsbestuur.

In Heinsberg is het bestuur onderverdeeld in vijf afdelingen (*Dezernate*) die wederom zijn onderverdeeld in een totaal van 15 ambten. Anders dan in de overige districtsbesturen zijn de ambten niet verder onderverdeeld in *Sachgebiete* of *Teams* o.i.d..

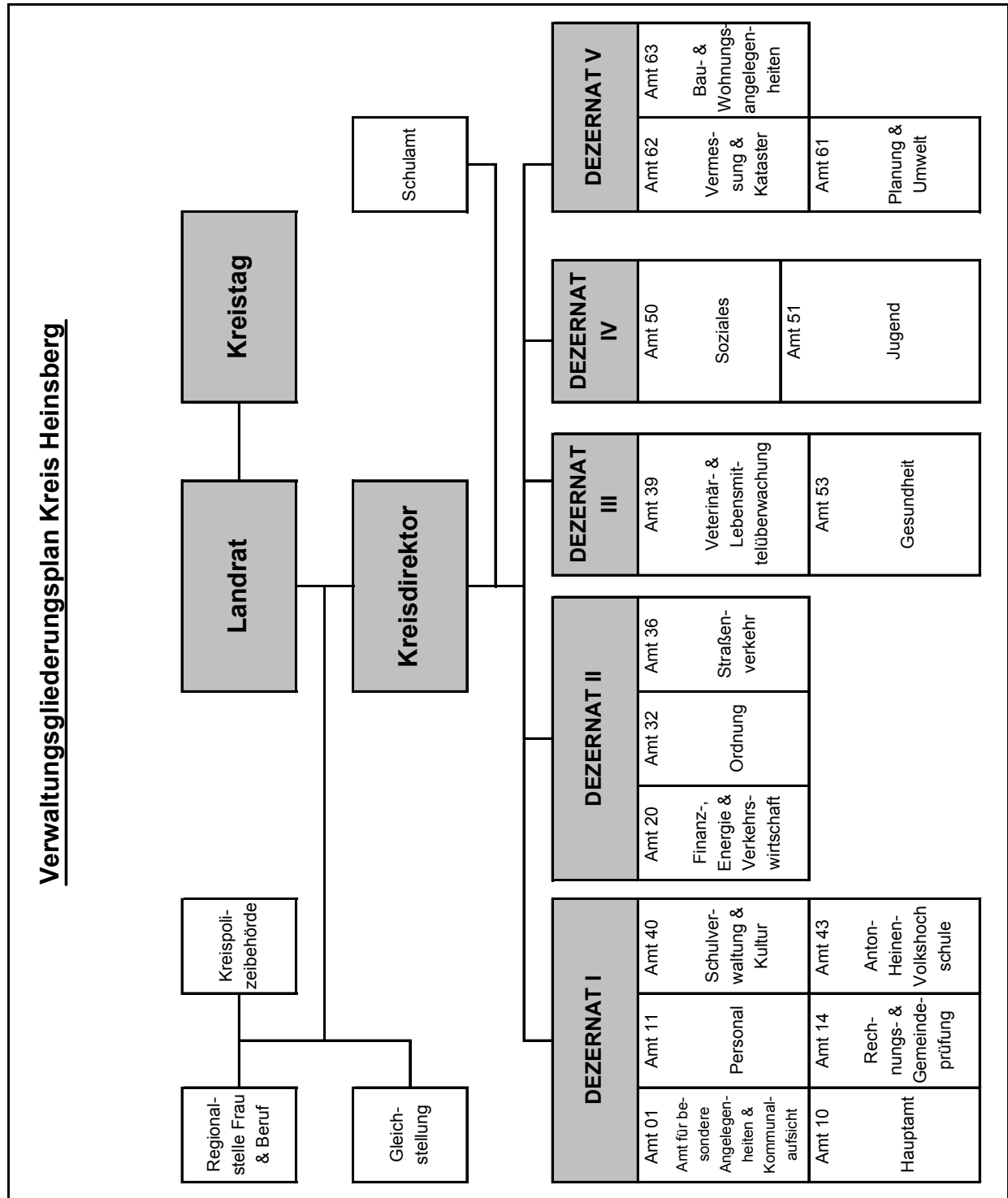
Bij afdeling I horen het bureau voor bijzondere zaken (ambt 01), personeelszaken (ambt 11), financieel en gemeentelijk toezicht (ambt 14) en culturele zaken en schoolbestuur (ambt 40) en de Anton-Heine-Volkshochschule.

Afdeling II is onderverdeeld in het ambt voor financieel beheer, energie- en verkeersbeheer (20), openbare orde (ambt 30/32) en het ambt voor wegverkeer (ambt 36).

Afdeling III is onderverdeeld in veterinaire zaken en de keuringsdienst van waren (ambt 39) en gezondheid (ambt 53).

Afdeling IV omvat sociale zaken (ambt 50) en jeugdzaken en kinderbescherming (ambt 51).

Afdeling V is belast met taken op het gebied van planning en milieu (ambt 61), landmeting en kadaster (ambt 62) en bouw- en huisvestingszaken (ambt 63).



2.2.6. Het stadsbestuur Aken

De gemeentelijke administratie in Aken bestaat uit zeven afdelingen (*Dezernate*) die wederom zijn onderverdeeld in een totaal van 44 *Ämter*, *Fachbereiche* of soortgelijke organisatorische eenheden.

De direct gekozen burgemeester (*Oberbürgermeister*) is zowel het hoogste bestuurshoofd als voorzitter van de gemeenteraad van Aken. Direct onder hem staat afdeling I met de diensten 1 (algemeen beheer) en 2 (economische bevordering/Europese zaken), het pers- en informatie-bureau (B13) en de ambten voor financieel toezicht (A14) en gebouwenbeheer (FB23).

Afdeling II voor financiën en economie staat onder leiding van de gemeentesecretaris.¹² Naast de ambten 20 (gemeentekas), 37 (brandweer) en 55 (schadeloosstellingen) horen ook dienst 22 voor belastingen en de afdeling Eurogress (E88) bij afdeling II.

Afdeling III voor bouw en planologie is onderverdeeld in de servicedienst voor de bouw (*Servicebereich* 3), de diensten 26 (gebouwenbeheer) en 68 (verkeer en openbare werken) en de ambten voor wegverkeer (A31), stedenbouwkundige planning (A61), landmetingen en kadaster (A62) en bouwaangelegenheden (A63).

Afdeling IV is belast met cultuur, sociale zaken en gezondheid en is onderverdeeld in de ambten A 50 (sociale zaken) en de diensten (*Fachbereiche*) FB 43 (openbare bibliotheek). Daarnaast omvat het de afdelingen E 42 voor het beheer van de volksuniversiteit, E 46/47 voor de stadsschouwburg en de muziekdirectie en de coördinerende instantie S 80 voor arbeid en beroepsopleiding. Dienst 49 voor cultuur omvat vijf subeenheden die onder andere de stedelijke musea, het Ludwig Forum en het stadsarchief beheren.

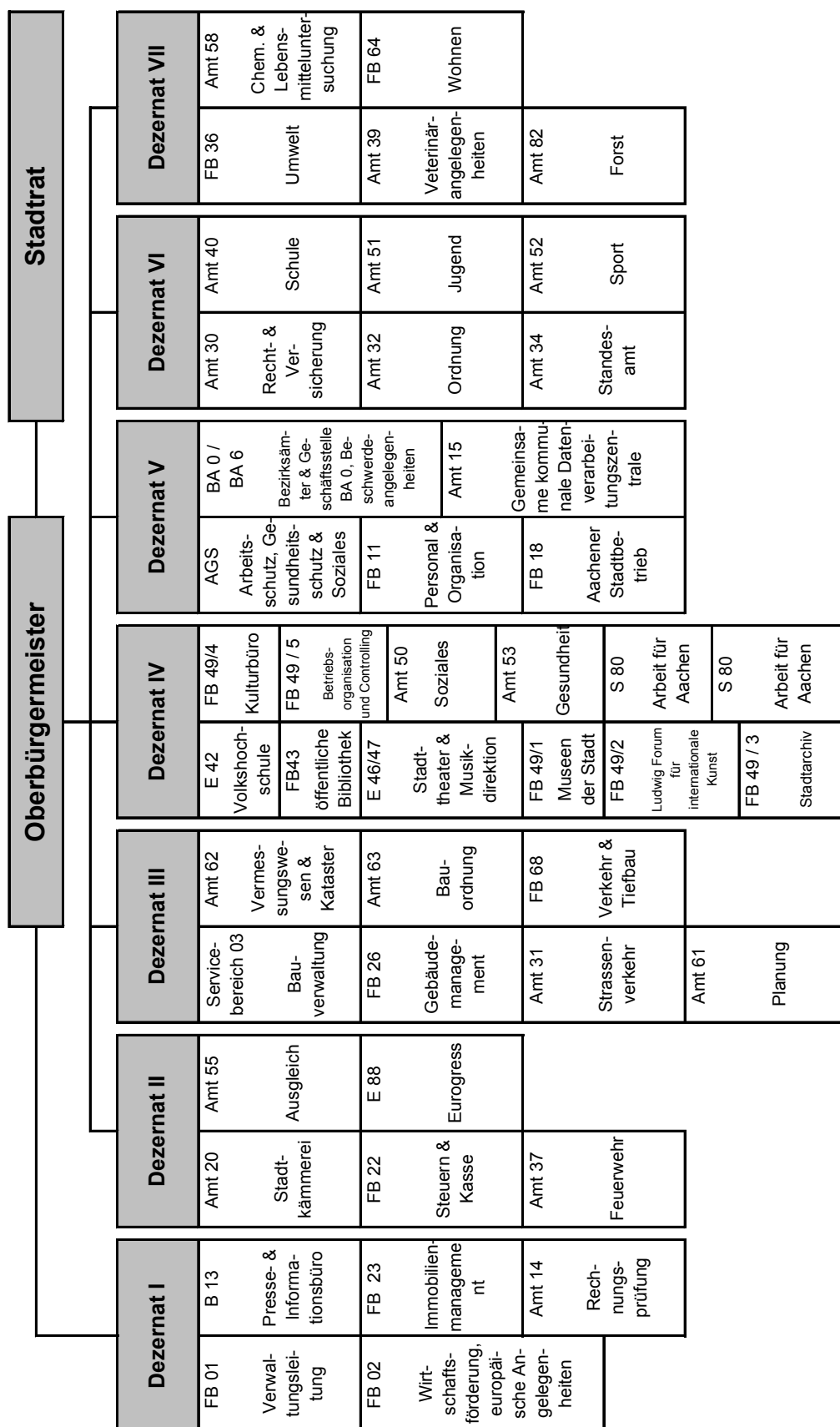
Afdeling V voor personeelszaken en organisatie omvat in totaal vijf afdelingen. Dienst 11 voor personeel en organisatie behoort hiertoe en dienst 18 voor de administratie van de gemeente Aken evenals de deelraadbureau's van de stadswijken van Aken en de klachtendienst (BA 0 en BA 6). De afdeling AGS is verantwoordelijk voor de gemeente-interne controle van de arbeidsomstandigheden en voor sociale belangen van de medewerkers in de gemeentelijke organisatie. De vijfde afdeling, ambt 15, is de gezamenlijke gemeentelijke centrale voor gegevensverwerking (GKDVZ) van de gemeente Aken en de districten Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg.

Afdeling VI voor recht, openbare orde, scholen, jeugd en sport is onderverdeeld in zes ambten: het ambt voor recht en verzekeringen (A 30), openbare orde (A 32), de burgerlijke stand (A 34), onderwijs (A 40), kinderbescherming (A 51) en sportzaken (A 52).

Afdeling VII voor milieu en wonen is tenslotte onderverdeeld in het veterinaire ambt (A 39), chemisch onderzoek en keuringsdienst van waren (A 58), het Gesundheitsamt (A 53) en de diensten 36 voor milieu en 64 voor wonen.

¹² De titel gemeentesecretaris is een voorlopig overblijfsel van de vroegere Gemeentewet. Hij is plaatsvervanger van de burgemeester en kan zijn titel dragen totdat hij zijn ambt neerlegt. Een nieuwe benaming voor de eerste plaatsvervanger wordt in de nieuwe Gemeentewet niet gegeven.

Aangezien de stad Aken een ongeveer gelijk takenpakket heeft als het district Aken en tegelijkertijd de gemeentelijke organisatie onder haar hoede heeft, heeft de stad meer bevoegdheden dan het district. Zodoende zijn de ambten, diensten en soortgelijke afdelingen nog eens onderverdeeld in een groot aantal subeenheden zoals ressorts (*Sachgebiete*) of werkgroepen (*Arbeitsgruppen*). Deze subeenheden zijn ofwel thematisch geordend zoals bijvoorbeeld binnen de dienst cultuur ofwel – wat zinvoller is – territoriaal ingedeeld zoals op het bouwambt. Soms is er ook sprake van een combinatie van beide, zoals bijvoorbeeld in dienst 68 voor verkeer en openbare werken. Hier bestaat de afdeling kanalisatie (A 66/30) die weer is onderverdeeld in de subeenheden rioleringsaanleg en – onderhoud Noord (A 66/31) en Zuid (A 66/32). Daar waar het gaat om de organisatie en administratie van instellingen met duidelijke bestuurstaken of om technische voorzieningen is gekozen voor een analoge indeling (afwateringsinstallaties, scholen, asielzoekerscentra etc.).

Verwaltungsgliederungsplan Stadt Aachen

2.3. Nederland

2.3.1. De bestuursstructuur in de Nederlandse provincie Limburg

Zoals in het voorafgaande beschreven werd, zijn er het Nederlandse staatsbestel – anders dan in het Duitse of Belgische – maar drie bestuursniveaus: de nationale overheid, de provincies en de gemeenten.

In de praktijk is binnen de context van de Euregio Maas-Rijn de provincie Limburg de voornaamste (aanspreek-)partner voor alle zaken terwijl de regio's in België en de deelstaat-districtsregering (*Bezirksregierung*) Keulen resp. de deelstaatregering Noordrijn-Westfalen als supraregionaal besluitvormingsorgaan invloed kan uitoefenen op de Euregionale samenwerking.

2.3.1.1. Het politiekadministratieve niveau

Zoals vastgelegd is in de grondwet beschikt ook Limburg over drie organen die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks beleid en bestuur van de provincie.

De formulering van het provinciebeleid is in handen van Provinciale Staten, het parlementaire orgaan dat momenteel bestaat uit 63 direct gekozen leden. Provinciale Staten controleren bovendien het College van Gedeputeerden Staten dat als uitvoerend orgaan verantwoordelijk is voor het in praktijk brengen van het dagelijks beleid. De gouverneur (in andere provincies commissaris van de koningin) is voorzitter van dit orgaan dat momenteel acht leden telt die verantwoordelijk zijn voor bepaalde beleidsterreinen resp. vakgebieden.

2.3.1.2. Het bestuur van de provincies

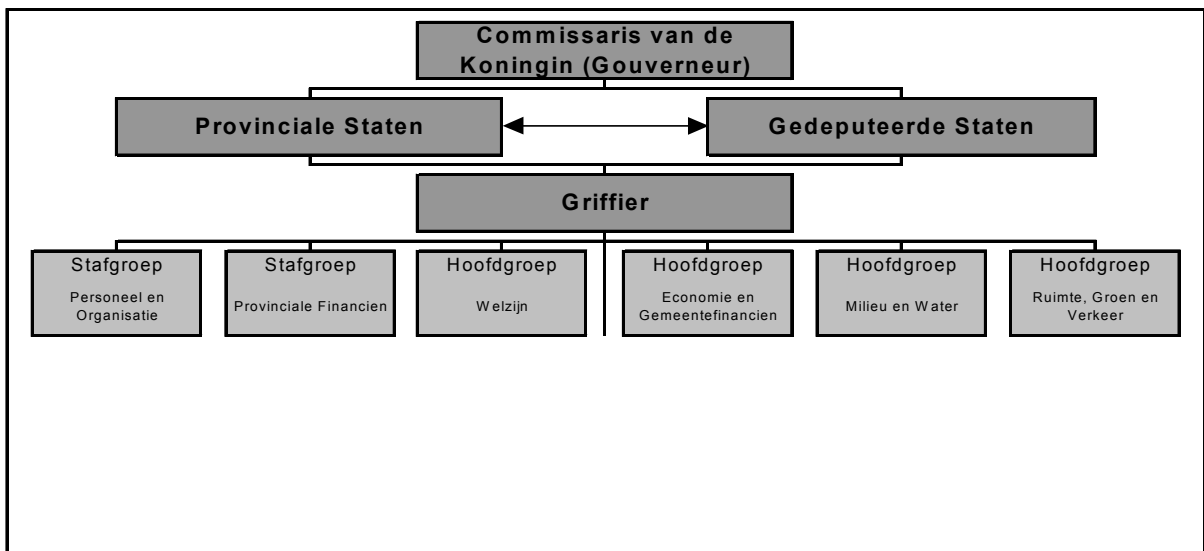
De hoogste bestuursfunctionaris en schakel tussen het politiekadministratieve niveau en het bestuurlijk apparaat is de griffier van de provincie. Hij heeft een eigen staf aan medewerkers die belast zijn met het secretariaat van Gedeputeerde Staten, de Gouverneur/Commissaris van de koningin en Provinciale Staten en met taken op het gebied van P.R. en voorlichting, documentatie, archief en juridische zaken uitvoeren. Vergeleken met de Belgische en Duitse bestuurssystemen is het Nederlandse provinciebestuur vrij klein en vertoont een vrij platte organisatiestructuur. Voor de bestuurlijke en beleidsmatige werkzaamheden is de organisatie onderverdeeld in twee staf- en vier hoofdgroepen, aan het hoofd waarvan steeds een directeur staat. Deze eenheden bestaan wederom uit een aantal afdelingen die met speciale werkvelden belast zijn. Naast twee stafgroepen, verantwoordelijk voor interne personeelsorganisatie resp. financieel beheer, staan de hoofdgroepen waaronder speciale ressorts vallen.

Zo is de hoofdgroep Welzijn onderverdeeld in de afdelingen zorg, cultuur en sociale ontwikkeling, onderzoek en ondersteuning en inspectie der archieven. De hoofdgroep Economie en Gemeentefinanciën heeft afdelingen voor de organisatie van de gemeentefinanciën, voor arbeidsmarkt en onderwijs, voor infrastructuur en toerisme en voor het implementeren van

Europese subsidieprogramma's. Daarnaast bestaat nog een Projectteam Innovatie. Dit team houdt zich bezig met innovatiebevordering en kennistransfer voor het economisch beleid van de provincie en is voortgekomen uit een EU-pilootproject voor het opstellen van een regionaal technologieplan voor de provincie Limburg.

Met zes afdelingen is de hoofdgroep Milieu en Water een van de grootste eenheden binnen de provincie. Naast vakgroepen ter ontwikkeling van rurale en stedelijke gebieden en voor milieu- en waterbeleid staan afdelingen die controlerend toezien op het naleven van de milieuwetgeving (bijv. emissiewaarden) en de hiervoor benodigde monitoringsystemen ontwikkelen. De afdeling coördinatie en ondersteuning is bovendien belast met de toepassing van wetgeving op het gebied van milieubeheer. Bovendien verleent deze hoofdgroep alle vergunningen voor het gebruik van water en bodem in Limburg.

Voor alle kwesties op het gebied van ruimtelijke ordening en landschapsontwikkeling, inclusief de planning van de infrastructuur en mobiliteitsontwikkeling (Openbaar Vervoer, verkeersveiligheid, verkeersinfrastructuur) is de hoofdgroep Ruimte, Groen en Verkeer verantwoordelijk.



Deel II

Analyse van prioritaire werkvelden

1. Inleiding

In deel I van deze studie werd een fundamentele inleiding gegeven op de structuren van de bestuurlijke procedures, de onderlinge dwarsverbanden en de toezichtmechanismen in België, Nederland en Duitsland. Daarnaast werden de bestuurlijke niveaus gerelateerd aan hun Euregionale relevantie.

In deel II zal hier nu verder op worden ingegaan. Er komen specifieke thematische velden aan de orde die verband houden met de Euregionale prioriteiten bij de voorbereidingen van het PCB (programma van communautair belang) 2000 tot 2006. Hiertoe behoren economische structuur, arbeidsmarkt en onderwijs, het bevorderen van duurzame ontwikkeling, mobiliteit, het gezondheidswezen, het versterken van culturele identiteit en ten slotte de organisatie van de openbare veiligheid.

Binnen het themaveld economische ontwikkeling staat een analyse van het instrumentarium en van de organisatiestructuren op de voorgrond die nodig zijn voor het optimaal benutten van de endogene krachten van de deelregio's van de Euregio Maas-Rijn. Centraal staat de ontwikkeling van de Euregio tot een economisch gebied met een sterke concurrentiepositie ten opzichte van andere Europese regio's.

In het deelgebied arbeidsmarkt en onderwijs worden vooral bezig met de institutionele en bestuurlijke structuren van de arbeidsmarkt in de Euregio uiteengezet. Daarnaast wordt ingegaan op het belang van deze structuren voor de Euregio en komen de onderwijsinstellingen aan bod. Om een en ander aanschouwelijk te maken en te verduidelijken worden belangrijke projecten genoemd en toegelicht.

Wat er op het gebied van duurzame ontwikkeling allemaal mogelijk en gepland is, wordt aan de hand van de administratieve vereisten en ervaringen uit de eerste INTERREG-Projecten toegelicht.

In het thematisch gebied mobiliteit wordt een beknopt overzicht gegeven van de planningsprocedures die bij de bestuurlijke instanties van toepassing zijn. Vervolgens wordt uitgebreider ingegaan op de uitvoerende instanties die bij de implementatie van deze planning een rol spelen.

De analyse van de bestuurlijke randvoorwaarden en de onderlinge samenhang tussen de afzonderlijke gezondheidsstelsels vormt de kern van het thema gezondheidswezen. De procedures en samenhangen worden aan de hand van afgeronde projecten verduidelijkt.

De mogelijkheden om de culturele identiteit te versterken worden aan de hand van de subthema's media, cultuur en sport aan de orde gebracht. Hierbij staat weer de Euregionale relevantie en realiseerbaarheid van deze thema's centraal. Ook deze thema's worden toegelicht aan de hand van enkele concrete projecten.

Het thema openbare veiligheid wordt geanalyseerd door middel van een samenvattend overzicht van de bestuurlijke procedures, instellingen en structuren, met bijzondere aandacht voor de systematische overeenkomsten en punten van samenwerking op de deelgebieden politie, ambulancedienst, rampenbestrijding en brandweer.

Elk thematisch gebied gaat specifiek in op de uitkomsten van deel I voor wat betreft de thematische kenmerken en het belang voor de Euregio. Dit gebeurt telkens aan de hand van de beschrijving van de grensoverschrijdende activiteiten.

Voor het themaveld 2 Bevordering van de economische structuur is het van belang erop te wijzen dat alleen wordt ingegaan op nieuwe sociaal-economische ontwikkelingen en op de plaats van de economische ontwikkeling in het PGI. De beschrijving van dit themaveld wordt hier beknopt weergegeven in de vorm van een korte schets van de belangrijkste beleidsterreinen en het noemen van de belangrijkste organisaties en hun onderlinge samenwerking. In het "Handboek Economie" is namelijk een gedetailleerde analyse en beschrijving van het economisch beleid, de structuren en de relevante organisaties op het gebied van economische ontwikkeling in de Euregio Maas-Rijn opgenomen. Het handboek is verkrijgbaar bij de stichting EMR en is beschikbaar op internet.

Voor het themaveld Duurzame Ontwikkeling en het daarmee gerelateerde brede scala van milieuaspecten geldt hetzelfde. De Euregio Maas-Rijn heeft een omvangrijk "Handboek Milieu" uitgegeven, waarin behalve een uitgebreide beschrijving van de problematiek en de beleidsprioriteiten op milieugebied, ook een overzicht van de belangrijkste contactpersonen in de EMR-partnerregio's is opgenomen. In de onderhavige studie is derhalve de nadruk gelegd op het proces van duurzame ontwikkeling. In dit verband wordt - via een dwarsdoorsnede - aandacht geschonken aan de milieuproblematiek en aan alle aspecten van een kwalitatieve regionale ontwikkeling.

2. Bevordering van de economische structuur van de Euregio Maas-Rijn

2.1. Voorwaarden en doelstellingen

De bevordering van de economie neemt in het kader van het nieuwe INTERREG-programma voor de Euregio Maas-Rijn een centrale plaats in. De EMR en haar deelregio's sluiten daarmee aan bij economisch gerichte doelstellingen die tot nu toe reeds een belangrijke rol hebben gespeeld in de programmatische richtlijnen van de regio.

Het tot stand brengen van een grensoverschrijdend economisch gebied *Euregio Maas-Rijn* is het uiteindelijke doel. Het gemeenschappelijk benutten van de aanwezige potentie in de deelregio's moet ertoe leiden dat de EMR een aantrekkelijk gebied wordt voor de vestiging van nieuwe bedrijven. Tegelijkertijd moeten de condities voor het economisch handelen van reeds gevestigde bedrijven in de EMR worden verbeterd.

De randvoorwaarden die voor de EMR gelden, en daarmee ook het doel en nut van de Euregionale handel, zijn de afgelopen twintig jaar ingrijpend veranderd. Zo werd in de jaren '70 en '80 de nadruk nog voornamelijk gelegd op het doorzichtiger maken van de nationale grenzen. Op deze manier probeerde men de economische en sociale contacten met de buurlanden in de grensregio te vergemakkelijken, vooral door het bevorderen van de mobiliteit van werknemers. Dit werd bewerkstelligd door het zoeken van pragmatische oplossingen voor problemen met de belastingsystemen en de sociale verzekeringsstelsels. Bovendien werd een grensoverschrijdend samenwerkingsnetwerk ingesteld.

Dankzij de EMR, maar ook als gevolg van individuele initiatieven, werd er veel bereikt. De samenwerking in de regio tussen de kamers van koophandel, instanties voor economische bevordering en federaties, tussen universiteiten, hogescholen en vakbonden, maar ook tussen vele bedrijven, is nu vanzelfsprekend geworden. De arbeidsbureaus beschikken over grensoverschrijdende netwerken voor de arbeidsbemiddeling. Zo kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de Euregionale arbeidsmarkt. Aanpassingspogingen in het kader van de Europese integratie en flexibele oplossingen voor problemen in het belastingsstelsel en het sociaal recht hebben de voorwaarden voor werknemers en werkgevers in de EMR op alle fronten vergemakkelijkt.

Pas met de totstandkoming van de Europese binnenmarkt aan het begin van de jaren 90, die de vrije uitwisseling van werknemers en kapitaal in de EU met zich meebracht, verdwenen deze aspecten naar de achtergrond. Hoewel ze voor de integratie van de grensregio in principe niet werkelijk aan betekenis verliezen, worden dergelijke aspecten nu toch naar de achtergrond gedrukt door eisen die voortkomen uit de globaliseringstendensen en de internationalisering van de economie. Momenteel, aan het begin van een nieuw millennium en met de uitbreiding van de EU met Oost-Europese landen voor de deur, ondervindt de EMR een sterkere regionale concurrentie. Dit manifesteert zich in eerste

instantie in het wegvallen van zeer gewaardeerde Europese en nationale subsidies, maar voornamelijk in een veel hardere concurrentiesrijd met andere regio's in heel Europa, of zelfs wereldwijd.

De EMR probeert op deze ontwikkelingen in te spelen door middel van een sociaal-economische strategie die sterker is gericht op de individuele sterke punten van de deelregio's (endogene vermogens en comparatieve voordelen). Een ander onderdeel van deze strategie bestaat uit het treffen van preventieve maatregelen tegen mogelijke negatieve ontwikkelingen.

2.1.1. Technologie en innovatie

Als van de omvangrijke innovatieve en technologische mogelijkheden wordt uitgegaan wordt duidelijk dat belangrijke potentiële actiepunten liggen op het gebied van de verdere intensivering van de samenwerking tussen instellingen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en onderwijsinstellingen. De EMR beschikt in dit verband sinds langere tijd over goed functionerende transfernetwerken, waarvan niet alleen hogescholen en onderzoeksinstituten, maar ook kamers van koophandel en instanties voor economische bevordering deel uitmaken. Toch heeft de EMR vooral in de transfermechanismen tussen de bedrijven (midden- en kleinbedrijf en grote bedrijven) alsook tussen bedrijven en instellingen op het gebied van O&O (Onderzoek en Ontwikkeling) tekortkomingen ontdekt, die in de komende jaren moeten worden verholpen. Om die reden zullen specifieke maatregelen moeten worden getroffen die leiden tot verbetering van de transfergerichte communicatie tussen het bedrijfsleven en O&O alsook van het doelgericht aanpassen van het technologisch aanbod aan de behoeften van bedrijven in de regio. De bevordering van technologisch-georiënteerde clusters, dus van netwerken van bedrijven en van O&O-instellingen in dezelfde respectievelijk aanverwante of complementaire technologievelden, is in dit kader een belangrijk instrument.

De deelname van verschillende deelregio's aan het - door de EU gefinancierde - RITTS-RIS-programma, ter uitwerking van lokale/regionale innovatiestrategieën zal bovendien een belangrijke bijdrage leveren aan de identificatie van belangrijke technologisch-georiënteerde sectoren. Tevens wordt een bijdrage geleverd aan de optimalisering van de op transfer gerichte netwerken.

Reeds nu heeft de EMR branches en sectoren geïdentificeerd waaraan veel aandacht moet worden besteed. Het gaat hierbij vooral om de medische techniek, de biotechnologie, de chemische en polymeerindustrie en de auto-industrie. Bovendien zal door een intensiever gebruik van multimediale technologieën ingegaan moeten worden op de eisen en (markt)kansen van de informatiematenschap.

2.1.2. Ondernemersschap en midden- en kleinbedrijf

Na een moeilijke periode waarmee alle deelregio's in meer of mindere mate te kampen hadden waarin van traditionele op andere economische structuren moest worden overgegaan, beschikt de Euregio tegenwoordig over een bedrijvenaanbod, dat wordt gekenmerkt door een gezonde mix van grote bedrijven en midden- en kleinbedrijven.

Op grond hiervan moet er in de sociaal-economische strategie van de Euregio Maas-Rijn veel aandacht worden besteed aan het midden- en kleinbedrijf. Dit heeft niet alleen betrekking op de hierboven genoemde maatregelen ter optimalisering van de innovatieve mogelijkheden, maar ook op de gerichte bevordering van de concurrentiepositie door begeleiding aan te bieden en door een efficiënte economische infrastructuur ter beschikking te stellen. Daarom staan de verbetering van de verschillende ondernemingsstimulansen en de efficiëntievergroting van het (grensoverschrijdende) wegennet alsook de vergroting van het aantal industrieterreinen in het middelpunt, waarbij er rekening wordt gehouden met het aspect van duurzaamheid.

2.1.3. Toerisme als economisch potentieel

Ook de Euregio heeft het toerisme als een belangrijke factor voor de regionale ontwikkeling erkend en op grond hiervan is het tot centraal onderdeel van haar strategisch doelstellingenpakket benoemd.

Hierbij is het goed om te weten dat de doelstelling van een milieuvriendelijk en sociaal verantwoord toerisme centraal staat. Dit betekent een evenwichtige verdeling tussen de economische belangen en het behoud van de natuurlijke respectievelijk culturele bronnen. Bij deze moeilijke taak kan de EMR terugvallen op een aantal succesvolle projecten, vooral in het Venn-Eifel gebied, die gedeeltelijk een voorbeeldfunctie vervullen.

De kern van de in de toekomst geplande activiteiten ligt op het gebied van verbetering van de toeristische infrastructuur, schepping van een gezamenlijk toeristisch imago voor de grensregio en ontwikkeling van kwalitatief hoogstaande commerciële strategieën en een degelijk productaanbod.

2.2. Organisatie van de economische ontwikkeling

2.2.1. Gewijzigde randvoorwaarden

De hierboven beschreven nieuwe uitdagingen van de EMR komen ook tot uitdrukking in de structuur van het netwerk van overheids- en semi-overheidsinstellingen.

De moderne economische ontwikkeling ziet zich in tijden van internationalisering van ondernemingsstructuren, van marktglobalisering en van aanzienlijke verkorting van innovatiecycli met eisen geconfronteerd die ver buiten het bereik liggen van de bevorderingsmogelijkheden van gemeentelijke en regionale bestuursinstellingen.

De eis van flexibiliteit en aanpassingsvermogen van de bedrijven in de dagelijkse concurrentiepositie geldt in gelijke mate ook voor de uitvoerende instanties op het gebied van economische bevordering.

Het adviseren van ondernemingen en managementgericht handelen winnen ten opzichte van de traditionele aspecten van planning en bestuur zoals de bevordering van de infrastructuur, de ontwikkeling en veiligstelling van de standplaats van ondernemingen of ook de (al dan niet snelle) afhandeling van procedures bij het aanvragen van vergunningen steeds meer aan betekenis.

Inlevingsvermogen in en begrip voor de denkwijze van de ondernemer worden zodoende principiële voorwaarden voor het succes van de ondernemersbevorderaars in de regio's, steden en gemeenten, maar ook in de kamers van koophandel en ondernemersverenigingen. Economische bevordering, of concreet het stimuleren van het management van economische groeiprocessen, is niet langer meer uitsluitend een bestuurlijke kwestie, maar is meer een algemene taak geworden die op operatief niveau door verschillende instanties dient te worden vervuld.

Deze ontwikkeling manifesteert zich inmiddels in bijna alle deelregio's van de EMR in de organisatie en structuur van het grote aantal nieuw opgerichte ondernemingsbevorderende organisaties en hun samenwerking met de instellingen die op overheidsniveau verantwoordelijk zijn voor de economische en ruimtelijke ontwikkeling. Er bestaat een duidelijke tendentie naar particulier georganiseerde en volgens de gezichtspunten van de ondernemer werkende bureaus die voor een deel de taken van de overheidsdiensten overnemen die zich voorheen bezig hielden met het bevorderen van de economie. In sommige gevallen vullen deze particuliere organisaties de overheidsinstellingen aan en in een enkel geval nemen ze de taken zelfs geheel over. Dit geldt deels zelfs ook voor functies op het gebied van ruimtelijke ordening, een taak die traditioneel wordt uitgevoerd door de overheid.

Deze nieuwe en doelgroepgerichte generatie van ondernemersbevorderende instellingen zetten zich in voor een beter gebruik van de instrumenten voor informatie, communicatie en projectadvies. Zij nemen een groot deel van de activiteiten op het gebied van gemeentelijke en regionale economische bevordering voor hun rekening. Bijvoorbeeld: voorlichting voor startende ondernemers, hulp bij het aanvragen van financiële middelen en regionale en ondernemingsgerichte marketingaspecten. Bovendien is op het gebied van het onderhouden van het ondernemersbestand, bij het stimuleren van startende ondernemers en op het gebied van het aantrekken van nieuwe investeerders sprake van een steeds betere samenwerking met kamers van koophandel, ondernemersverenigingen en met O&O-instellingen. Deze samenwerking blijkt uit het feit dat deze operationele instellingen min of meer formeel taken onderling verdelen of zelfs medewerking verlenen aan regionale / lokale bureaus voor ondernemingsbevordering.

2.2.2. Operatief niveau in Belgisch Limburg

Het systeem van de ondernemingsbevordering is in België traditioneel gebaseerd op een sterk openbaar bestuur en wordt aangevuld door een groot aantal ondernemersorganisaties en gespecialiseerde organisaties.

Het bedrijfsomgevingsbeleid wordt sinds de federalisatie van het land in toenemende mate gedefinieerd door de regeringen van de gewesten. De wetgeving die de ondernemingsbevorderende strategieën van de provincie Limburg bepaalt, is in eerste instantie afkomstig van het Vlaamse parlement en wordt vertegenwoordigd door de minister van economische zaken van het Vlaamse gewest. Het hoogste bestuurlijke orgaan is het ministerie van de Vlaamse gemeenschap dat met zijn verschillende vakafdelingen (zie hierboven) verantwoordelijk is voor de implementatie van de gewestelijke wetgeving.

Toch heeft de provincie vergaande bevoegdheden voor de individuele vormgeving van haar economisch beleid binnen de gestelde richtlijnen van de federale of gewestelijke overheden. In Limburg is met name na de sluiting van de steenkoolmijnen veel gebruik gemaakt van deze bevoegdheden in het kader van de herstructureringsmaatregelen (zie de besluitvormingsstructuren en bevoegdheden in het bestuur hierboven). Het provinciaal bestuur werd tijdens dit proces ondersteund door de *Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen (GIMV)* en de *Limburgse Reconversie Maatschappij (LRM)*. Deze organisaties zijn financierings- en beleggingsmaatschappijen die onder leiding staan van het Vlaamse gewest. De LRM is speciaal opgericht om de herstructureringsprocessen te begeleiden en is gevestigd in Hasselt.

Centrale instantie op het gebied van economische ontwikkeling is – naast de provincie zelf – de *Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)*. Het ontwikkelingsbureau, waarvoor het gewest, de provincie en de gemeenten samen verantwoordelijk zijn, maakt deel uit van een netwerk soortgelijke organisaties in andere Vlaamse provincies. Aan het hoofd van deze organisaties staat de economische afdeling van de Vlaamse regering. Als uitvoerend orgaan is het bureau dagelijks verantwoordelijk voor de implementatie van bijna alle maatregelen die in het kader van economische beleidsstrategieën door het gewest en de provincie Limburg getroffen zijn. Bovendien houdt het zich bezig met het stimuleren van de vestiging van bedrijven, met investeringsmanagement en met technologie en innovatie. Het bureau ondersteunt het provinciaal bestuur bij het opstellen van stedenbouwkundige plannen en neemt managementfuncties over bij het ontsluiten en verhandelen van grondstukken die bestemd zijn voor de vestiging van bedrijven. Voor het ontwikkelen, in de handel brengen en het exploiteren van wetenschapsparken werd met de *NV Bedrijvenscentra* een eigen exploitant opgericht; *Wetenschapspark NV* begeleidt de technologisch georiënteerde bedrijven die zich in de omgeving van het universitaire centrum Diepenbeek hebben gevestigd. Deze instellingen staan onder de leiding van de *GOM*.

Deze formele ondernemingsbevorderende structuur van Limburg wordt aangevuld door een groot aantal particuliere organisaties en samenwerkingsverbanden die vaak dependances zijn van netwerken van Vlaamse instellingen in Limburg. Bovendien wijzen we op de functie van de *Kamer voor Handel en Nijverheid Limburg (KHNL)* die – ten gevolge van het principe van vrijwillig lidmaatschap in België – slechts een kleine rol speelt bij de ondernemingsbevordering in de provincie..

2.2.3. Operatief niveau in de provincie Luik (B)

De competentiestructuur in het politiek-bestuurlijke systeem van het Waalse gedeelte van België lijkt veel op die van Vlaanderen. Ook hier worden de condities van het economisch beleid geformuleerd door het Waalse gewest en haar politiek-bestuurlijke structuren (zie hierboven). Toch bestaat er op operationeel niveau in de provincie Luik een hoge mate van bewegingsvrijheid om de economische beleidsmaatregelen individueel in te vullen. Dit geldt vooral wanneer het gaat om zaken die uitsluitend van belang zijn voor de provincie.

Hierbij wordt echter een bijzondere plaats ingenomen door het gewestelijke ontwikkelingsbureau en de instelling voor ondernemingsbevordering *SP+ (Services, Promotion, Initiatives en Province de Liège)*. Dit bedrijf werd opgericht als zogeheten intercommunale instelling door de provincie, steden en gemeenten. In feite heeft het de voormalige economische afdeling van het provinciaal bestuur in al haar functies vervangen. Tegenwoordig vervult het zijn taak als Algemene Directie, voorlopig is het echter nog onderdeel van de directie voor algemeen bestuur (zie hierboven).

Het takenpakket van de organisatie *SP+* is zeer uitgebreid. Ze is in de provincie Luik de eerste contactpersoon voor alle vragen omtrent ondernemingsbevordering voor de bedrijven als ook voor de gemeentelijke besturen. Om deze functie nog te optimaliseren en om de expertise van de diverse organisaties in de provincie samen te kunnen voegen voor een efficiënte stimulering van het bedrijfsleven, werd een aantal jaren geleden het *Reseau Orientation PME* in het leven geroepen op initiatief van de *SPI+*. In de praktijk gaat het hierbij om een dienstverlenend coördinatiebureau dat de economische initiatieven van ondernemers in het midden- en kleinbedrijf bevordert. Hieraan zijn een groot aantal gespecialiseerde publieke en semi-publieke adviesbureaus aangesloten. Onder een centraal telefoonnummer komen alle verzoeken om advies of dienstverlening binnen en de hulpzoekenden worden aan het juiste adviesbureau doorverwezen of er wordt hulp geboden bij het leggen van het eerste contact.

Het publieke karakter van de *SPI+* als intercommunale organisatie wordt vooral duidelijk aan de hand van haar taken op het gebied van ruimtelijke ordening en de planning van de infrastructuur. De *SP+* is namelijk – in tegenstelling tot veel andere gewestelijke ontwikkelingsbureaus – op dit gebied in hoge mate betrokken bij de uitwerking van de planningsbasis voor de provinciale wetten op ruimtelijke ordening. Bovendien is *SP+* de centrale exploitant van een aantal technologie-, industrie- en bedrijvenparken op verschillende plekken in de provincie die voor een deel ook samenhangen met de nabijgelegen universiteits- en onderzoeksinstellingen.

In deze context moet ook gewezen worden op het grote aantal gespecialiseerde technologie-overdrachtinstellingen die vooral gevestigd zijn aan de universiteit Luik. Het meest actieve bureau is het *Interface Entreprises Université*.

Ook op gemeentelijk of subgewestelijk niveau is de *SPI+* van grote invloed die vooral te verklaren valt uit de nauwe samenwerking met en gedeeltelijke participatie in een aantal ondernemingsbevorderende bureaus op gemeentelijk niveau.

Gezien de economische beleidsmatige bevoegdheden die de provincie Luik ook heeft in de Duitstalige gemeenschap, is dit ook van toepassing op het ondernemingsbevorderend bureau van Eupen (*WFG, Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostbelgien*). Dit bureau is in zijn hoedanigheid van intercommunale instelling vrijwel op dezelfde manier georganiseerd en heeft soortgelijke functies. De taken zijn echter beperkt tot het grondgebied van Oost-België.

2.2.4. Operatief niveau in de provincie Limburg (NL)

De huidige structuur van (semi-) publieke instellingen die van belang zijn bij het implementeren van maatregelen op het gebied van economisch beleid en ruimtelijke ordening is met name ontstaan in

het midden van de jaren '70 toen er na de sluiting van de kolenmijnen diepgaande herstructureeringsmaatregelen getroffen werden.

Zoals hierboven reeds beschreven werd, ligt de bevoegdheid om raamwetgeving voor te schrijven voor beide gebieden bij de verantwoordelijke ministers in Den Haag.

Desondanks speelt het provinciaal bestuur een aanzienlijke rol bij het toepassen van deze richtlijnen die het vooral vervult door plannen te formuleren voor economisch beleid, ruimtelijke ordening of milieubeleid voor het Limburgs grondgebied. Voorbeelden hiervan zijn de zogeheten streekplannen voor de hele provincie of de plannen voor de ontwikkeling van infrastructuur en verkeersnetten die bijvoorbeeld ook maatregelen omvatten voor de ruimtelijke ordening van bedrijventereinen en industrieparken.

Het provinciaal bestuur heeft op eigen initiatief een voortrekkersrol genomen – ook in Europese context – op het gebied van het stimuleren van technologie en innovatie. Als eerste regio heeft Limburg in het kader van het Europees beleid voor het bevorderen van de regionale innovatieontwikkeling (het RITTS/RIS programma) medio jaren '90 een regionaal technologisch plan opgezet en voorgelegd. Hierdoor werd het technologie- en innovatiebeleid in al zijn facetten onderdeel van het centrale takenpakket. Een speciaal opgerichte projectgroep binnen de economische afdeling van het provinciaal bestuur houdt zich hier nu mee bezig.

Typerend voor het Nederlandse systeem is in deze context het relatief grote aantal gespecialiseerde adviesorganisaties die vaak door de ministeries of door het provinciaal bestuur zijn opgericht en als semi-overheidsinstellingen uiteenlopende functies waarnemen voor wat betreft het geven van advies en het uitvoeren van beleid. Naast het agentschap voor de stimulering van technologie SENTER horen hiertoe bijvoorbeeld ook de Nederlandse Onderneming Voor Energie en Milieu (NOVEM) en het adviesbureau voor het midden- en kleinbedrijf (MKB-advies). Alle genoemde organisaties zijn – net als het innovatienetwerk voor ondernemers SYNTENS – gedeeltelijk nationaal georganiseerde netwerken die beschikken over filialen in de diverse provincies.

Anders dan alle andere deelregio's van de Euregio Maas-Rijn beschikt de provincie Limburg niet over een regionaal agentschap voor ontwikkelings- of ondernemingsbevordering in de traditionele zin. In de praktijk wordt deze functie echter overgenomen door de industriebank LIOF NV. De 'Industriebank Limburg Instituut voor Ontwikkeling en Financiering' is reeds in 1935 opgericht als NV Industriebank Limburg en fungeert sindsdien als regionale ontwikkelings- en investeringsbank die ook risicodragend participeert in veelbelovende Limburgse bedrijven. Ook LIOF is een resultaat van de herstructureringsprocessen van de jaren '70 en '80 en werd – voor het grootste deel op initiatief van de provincie en de Nederlandse overheid – aanvankelijk als regionale ontwikkelings- en investeringsbank opgericht die tevens in bepaalde gevallen in ondernemingen participeert. De vier kerntaken van LIOF zijn Acquisitie, Participatie, Ontwikkeling / Innovatie en Bedrijventerreinen. Zij hebben betrekking op respectievelijk het aantrekken van vestigingen van buitenlandse ondernemingen, het risicodragend participeren in perspectiefvolle Limburgse bedrijven, het ontwikkelen van programma's en het uitvoeren van projecten waarmee Limburgse bedrijven hun concurrentiekracht kunnen versterken en het actief optreden als procesbegeleider bij de totstandkoming van grootschalige / supra-

regionale bedrijventerreinen. Startende ondernemers en herstructureringsprocessen binnen bedrijven kunnen bovendien worden ondersteund door middel van tijdelijke participatie of door het ter beschikking stellen van financieringsmiddelen van verschillende provincies. Met een eigen managementorganisatie, de LIOF Bedrijvencentra NV, ontwikkelt en exploiteert de LIOF bovendien een reeks technologie- en industriecentra die op hun beurt weer gespecialiseerde op het bedrijfsleven georiënteerde diensten aanbieden.

Dit systeem wordt aangevuld door een groot netwerk van intermediaire organisaties, dat wil zeggen door (semi-)overheidsinstellingen, die als gespecialiseerde en flexibele adviesbureaus fungeren. In de eerste plaats dienen in dit verband de Kamer van Koophandel en Fabrieken en de verschillende ondernemersverenigingen genoemd te worden, zoals de LOZO (Limburgse Organisatie van Zelfstandige Ondernemers) en de LWV (Limburgse Werkgeversvereniging).

2.2.5. Operatief niveau in de Duitse deelregio

Het systeem van de economische bevordering en de economisch georiënteerde ruimtelijke ordening in de omgeving wordt gekenmerkt door de hiërarchische opbouw van het bestuurlijke systeem in de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Het politieke kader wordt in beide gebieden door de verantwoordelijke ministeries voor economische zaken en ruimtelijke ordening voorgeschreven. Het federalistische systeem in Duitsland dat volgens het subsidiariteitsprincipe is opgebouwd geeft de districten en gemeenten echter een grote speelruimte bij de individuele vormgeving van de door de deelstaat aangereikte richtlijnen (zie hierboven). De regering van de deelstaatsdistricten (*Regierungspräsidium*) fungeert als instantie die verantwoordelijk is voor de bemiddeling en toezicht tussen de niveaus van de deelstaat, de districten en gemeenten. In deze hoedanigheid kunnen ze met name door middel van hun toezichtsplicht op de uitvoering van de wettelijke voorschriften m.b.t. ruimtelijke ordening, milieuwetgeving en gemeentebegroting, grote invloed uitoefenen op de economische beleidsactiviteiten in de regio.

De bedrijven en instanties die de economie bevorderen in NRW worden op deelstaatsniveau ter zijde gestaan door een netwerk van gespecialiseerde adviesorganen. Zij fungeren als aanspreekpunt en bemiddelaar. Naast de *Gesellschaft für Wirtschaftsförderung NRW (GfW NRW)* moeten hier een aantal andere instanties genoemd worden. Bijvoorbeeld: de *Investitionsbank NRW (IB NRW)*, de op de ontwikkeling van Human Resources gespecialiseerde *Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B. NRW)*, de technologische instelling ZENIT en de *Landesentwicklungsgesellschaft NRW (LEG NRW)*. Laatstgenoemde is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van bouwgrond en woningbouw in de deelstaat.

Op communaal niveau zijn binnen de bestuurlijke organen steeds ambten of diensten ingericht die – ook al hebben ze allemaal een iets andere functie – verantwoordelijk zijn voor de structurele ontwikkeling en voor aangelegenheden die te maken hebben met de bevordering van de economie.

Op het districtsniveau in de regio Aken heeft in dit opzicht een diepgaande verandering plaatsgevonden. Met uitzondering van het district Euskirchen zijn in alle districten inmiddels semi-overheidsinstellingen voor economische bevordering tot stand gekomen, zoals de *WFG* in district Heins-

berg, *WEGE* Düren, *WfG* in district Aken. In Heinsberg en Düren hebben deze semi-overheidsinstellingen zelfs de plaats ingenomen van de voormalige ambten voor economische en structurele ontwikkeling.

De stad Aken - als verreweg het grootste gemeentelijke publiekrechtelijke orgaan in de regio – beschikt nog altijd over een gemeentedienst voor de bevordering van de economie (*Amt für Wirtschaftsförderung*), dat in de praktijk echter in zijn werkzaamheden wordt ondersteund en aangevuld door de *Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer (AGIT mbH)*. De AGIT, gezamenlijk opgericht door communale en regionale publiekrechtelijke instellingen en het regionale bedrijfsleven, is bovendien een agentschap voor technologie, economische bevordering en ontwikkeling. In deze hoedanigheid staat deze maatschappij aan het hoofd van twee technologiecentra in Aken en participeert in 11 technologische centra die verschillend zijn van opzet en op verschillende plekken in de regio Aken gevestigd zijn. In samenwerking met de andere regionale uitvoerende instellingen op het gebied van economische bevordering fungeert AGIT bovendien als dienstverlenende adviesorganisatie en is een van de centrale instellingen die de regio Aken als aantrekkelijke standplaats voor bedrijven uit de industriële sector wil promoten.

Naast de reeds beschreven publieke en semi-publieke instellingen ter bevordering van de economie fungeren ook de Kamers (*Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer*) als 'bedrijfsadviseurs' met een breed aanbod van dienstverlening.

Daarnaast maken ze deel uit van het omvangrijke netwerk van technologietransfer dat in de afgelopen jaren onder leiding van AGIT en de transferafdelingen aan de hogescholen en universiteiten in Aken werd ontwikkeld tot één van de voornaamste instrumenten ter bevordering van de economie in de regio Aken.

2.3. Conclusie

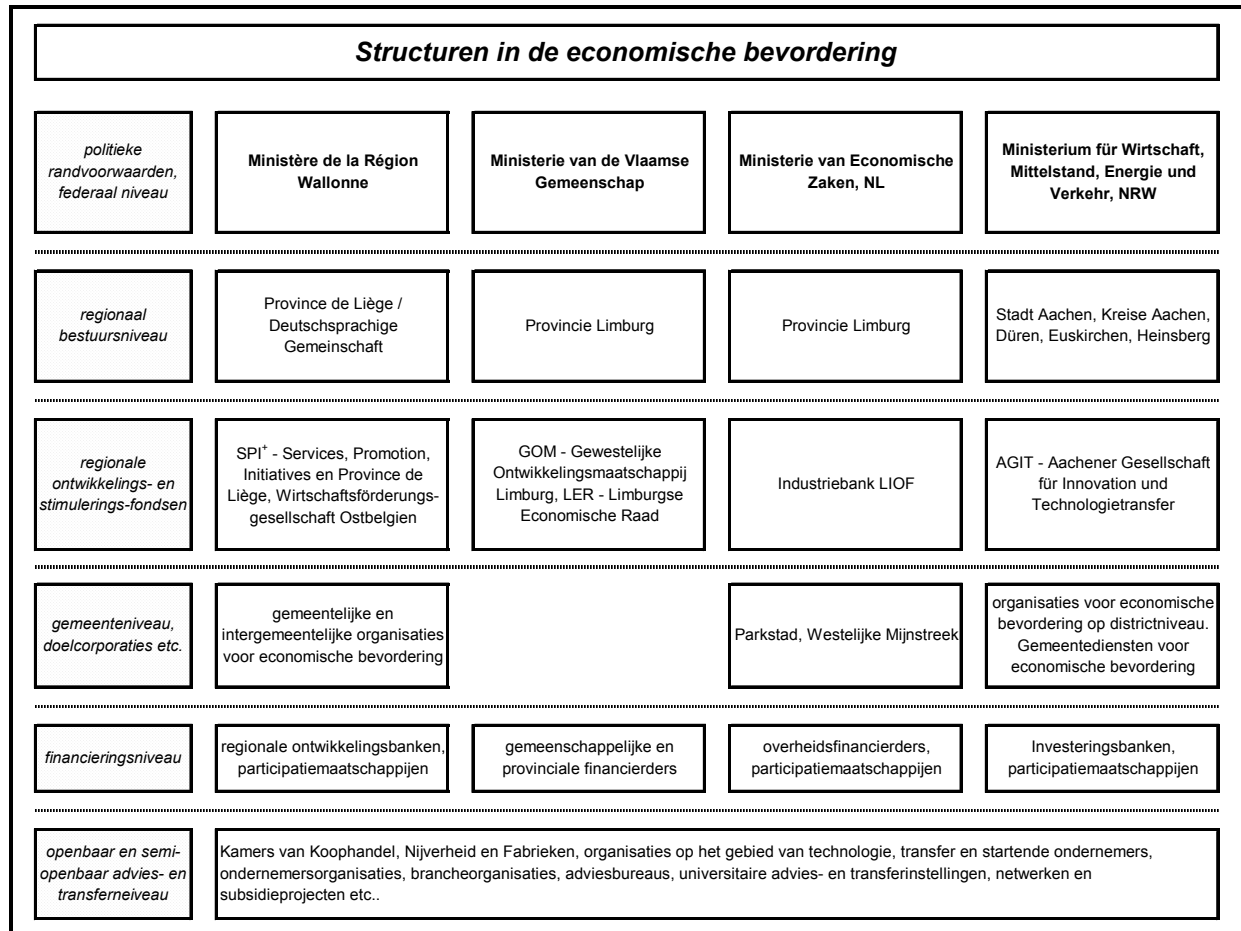
Nu in alle deelregio's van de Euregio Maas-Rijn de diepgaande en overmijdelijke sociaal-economische herstructureringsprocessen afgesloten of ver gevorderd zijn, beschikt de regio met betrekking tot de economische ontwikkeling en de economisch georiënteerde ruimtelijke ordening over een aantal instellingen die vooral gekenmerkt worden door hun naar verhouding vergaande onafhankelijkheid van de bestuurlijke structuren waar zij onder vallen.

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven fundamentele veranderingen van het globale economische kader werd de basis gelegd voor een modern en contemporain instrument dat door zijn efficiënte, flexibele en dienstverlenende aard in staat zou moeten zijn om de individuele sterke punten van elke deelregio te bundelen. Hierdoor zou de Euregio Maas-Rijn zich kunnen ontwikkelen tot een economische standplaats die op lange termijn opgewassen is tegen de steeds toenemende concurrentie van Europese en internationale regio's.

Onder het motto 'eenheid in grote verscheidenheid' mag het er tussen de regio's echter niet om gaan dat lokale of regionale concurrentieposities ten opzichte van elkaar worden uitgeschakeld of genivelleerd. Het is veel belangrijker dat het politieke proces van de gezamenlijke belangenbeharti-

ging sterk wordt bevorderd en dat op basis hiervan een duurzaam concept wordt ontwikkeld voor het strategisch benutten van de individuele mogelijkheden van de deelregio's om hier gezamenlijk voordeel uit te halen.

2.4. Diagram



Het bovenstaande diagram toont de organisatiestructuur van de economische bevordering in de deelregio's of de landen van de EMR. Een gedetailleerde beschrijving en een opsomming van de regionale operationele instellingen met name op het gebied van economische bevordering, de verschillende federaties, Kamers, publieke en semi-publieke organisaties voor advies en transfer zijn te vinden in het 'handboek ter stimulering van de economie in de Euregio Maas-Rijn'.

3. Arbeidsmarkt en onderwijs

3.1. Arbeidsmarkt

3.1.1. Kort voorwoord

Tegen het licht van een toenemende globalisering en internationalisering van de economie is het belang van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt vanzelfsprekend. Er bestond natuurlijk al een lange traditie van pendelverkeer in de grensgebieden van de EMR. De oude gebieden van de mijnindustrie in de EMR trokken van oudsher arbeiders van beide zijden van de grens aan. De economische structuur van toen werd dan ook gekenmerkt door deze uitstekende ligging. Juist deze eenzijdige structurering heeft er echter na de sluiting van de mijnen in de jaren '60 en '70 toe geleid dat veel inwoners in alle deelregio's van de EMR zonder werk kwamen te zitten. Pas in de loop van de jaren '90 werden weer nieuwe voorwaarden gecreëerd voor een grensoverschrijdende arbeidsmarkt, toen in het kader van de Europese binnenmarkt de grenzen open gingen en er in alle deelregio's van de EMR herstructureringsmaatregelen werden getroffen.

Het tot stand komen van nieuwe industriële takken en dienstverleningsvormen kon tot dusver weliswaar nog niet voor voldoende werkgelegenheid zorgen, maar gezien de ontwikkeling van gekwalificeerde werkplekken in de deelmarkten van de EMR is een belangrijke stap gezet in de richting van een algemene opleving van de economie en een versterking van de concurrentiepositie van de gehele regio. Tegen deze achtergrond vervult een grotere en grensoverschrijdende arbeidsmarkt de functie om enerzijds werkzoekenden te bemiddelen op grond van hun vaardigheden en interesses en om anderzijds geschikte, gekwalificeerde arbeidskrachten beschikbaar te stellen aan het bedrijfsleven. Dit gaat namelijk in een grootschaligere arbeidsmarktsituatie beter dan in het geval van een kleine, tot een bepaalde regio beperkte arbeidsmarkt.

3.1.1.1. Voorbeelden van grensoverschrijdende instellingen

In de afgelopen jaren is intensiever gewerkt aan de voor een gemeenschappelijke arbeidsmarkt noodzakelijke samenwerking en communicatie van de verantwoordelijke overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening in de deelregio's. Door middel van verschillende projecten is de onderlinge samenwerking en communicatie tevens geïnstitutionaliseerd.

3.1.1.1.1. De EURES-balie

De verbetering van de grensoverschrijdende bemiddeling van werknemers blijkt bijvoorbeeld uit de oprichting van EURES-balies in de arbeidsbureaus, een project dat werd gefinancierd door de EU. In 1992 werd de Euregio als testgebied voor de oprichting van EURES-balies in elk van de vijf deelregio's uitgekozen. Ze zijn onderdeel van de betreffende arbeidsbureaus en dienen als schakel tussen

de economische en sociale partners om op deze manier de grensoverschrijdende mobiliteit te vergroten.

In de Euregio Maas-Rijn zijn - behalve de stichting EMR zelf - de belangrijkste organisaties op het gebied van de euregionale arbeidsmarkt ook partners in het EURES-netwerk. De centrale rol hierin spelen de arbeidsvoorzieningsorganisaties:

- VDAB - Vlaamse dienst voor Arbeidsvoorziening en Beroepsopleiding (Hasselt en Tongeren/Belgisch Limburg)
- RBA - Regionaal Bureau voor Arbeidsvoorziening (Limburg NL)
- Arbeitsamt Aachen (D)
- FOREM - L'office Wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (Liège/B)
- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Eupen/B).

Verder maken de sociale partners via de Interregionale Vakbondsraad (IVR) en de aangesloten werknemersorganisaties en de stichting Werkgevers Euregio met de aangesloten werkgeversorganisaties in de vijf partnerregio's, deel uit van het EURES-netwerk. Voorts participeert ook de "Grenzgängerberatungsstelle" te Aken, die zich richt op de bevordering van de grensoverschrijdende mobiliteit van de werknemers, in dit netwerk.

In het kader van de Euregionale samenwerking van de diensten voor arbeidsbemiddeling kan de inschrijving bij een arbeidsbureau ook plaatsvinden via de Euroadviseur van het betreffende land waarin de werkzoekende woont. Het netwerk van de EURES-adviseurs in de EMR heeft bovendien toegang tot de vacatures in de andere deelregio's.

Tot het Europees EURES-systeem behoren ook ongeveer twintig zogeheten 'EURES in grensgebieden'. Deze zijn gevestigd in gebieden met een hoog percentage aan grensarbeiders. Ze bieden uitgebreide informatie en advies aan, onder andere over de subsidiemogelijkheden voor grensoverschrijdende maatregelen. Hun taken kunnen worden onderverdeeld in vier sectoren:

- publicatie van vacatures en advertenties van werkzoekenden met het doel van bemiddeling tussen werkgevers en werkzoekenden
- informatie en advies over woonomstandigheden en arbeidsvoorwaarden
- informatie over beroepsopleidingen
- deelname aan besprekingen over de arbeidsmarktproblematiek

De actieradius de grensoverschrijdende Eures Maas-Rijn komt overeen met het gebied van de EMR. Aanvragen bij de Euroadviseur van Eures Maas-Rijn kunnen worden gedaan in het Nederlands, Duits en Frans. Ongeveer 24.000 grensarbeiders maken reeds gebruik van de diensten van Eures Maas-Rijn.

Informatie over de dienstverlening en de activiteiten van EURES Maas-Rijn kan worden verkregen bij de verantwoordelijke EURES-medewerkers bij de vijf betrokken arbeidsvoorzieningsorganisaties.

3.1.2. De arbeidsbemiddeling in de Euregio Maas-Rijn

De arbeidsbemiddeling in de deelregio's van de EMR is geenszins een direct onderdeel van de besturen van de deelregio's, maar wordt daarentegen georganiseerd en gecontroleerd door de nationale of regionale bestuursinstellingen. De diensten voor arbeidsbemiddeling zijn als volgt gestructureerd:

3.1.2.1. Dienst voor arbeidsbemiddeling in Duitsland

Het Bondsbureau voor werkgelegenheid (*Bundesanstalt für Arbeit*) bestaat uit een hoofdkantoor in Neurenberg, 10 Deelstaat-Arbeidsbureaus (*Landesarbeitsamt*) en 181 Arbeidsbureaus met ongeveer 660 filialen. Het hoofdkantoor zorgt ervoor dat alle filialen volgens dezelfde richtlijnen te werk gaan. Het Deelstaat-Arbeidsbureau (bijvoorbeeld dat van de deelstaat Noordrijn-Westfalen) staat aan het hoofd van de arbeidsbureaus in de eigen deelstaat en coördineert als zodanig de gespecialiseerde werkzaamheden van de afzonderlijke arbeidsbureaus. De arbeidsbureaus en hun filialen vervullen, terwijl ze in het contact staan met de verschillende klantenkringen, deze specifieke taken. Bijzondere diensten voor centrale of supraregionale taken zijn het *Zentralamt*, de *Zentralstelle für Arbeitsvermittlung* (nationaal bureau voor arbeidsbemiddeling), het *Vorprüfungsamt*, de *Fachhochschule des Bundes* –afdeling arbeidsvoorziening – en de scholen voor bestuurswetenschappen (*Verwaltungsschulen*).

De *Bundesanstalt für Arbeit* is een autonoom publiekrechtelijk orgaan. De organen van het zelfbestuur bestaan voor een derde deel steeds uit honoraire vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisatie en de publiekrechtelijke organen. De *Bundesanstalt für Arbeit* valt onder het toezicht van het Duitse federale ministerie van Arbeid en sociale zaken. De president staat aan haar hoofd.

Tot de taken van de *Bundesanstalt für Arbeit*, cq de Arbeidsbureaus, behoren:

- beroepskeuzevoorlichting
- bemiddeling van praktijkopleidingsplaatsen en banen
- werkgeversvoorlichting
- stimuleren van beroepsopleidingen
- stimuleren van beroepsmatige bijscholingen
- stimuleren van arbeidsinpassing van gehandicapten
- inspanningen voor het behouden en creëren van arbeidsplaatsen
- uitkeringen zoals de werkloosheidsuitkering

Bovendien doen de arbeidsbureaus onderzoek naar de situatie op de arbeidsmarkt, observeren de arbeidsmarkt, brengen verlag hierover uit en houden de arbeidsmarktstatistieken bij. De *Bundesan-*

stalt für Arbeit betaalt in opdracht van de federale overheid werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag uit. Tevens is de *Bundesanstalt für Arbeit* belast met het opsporen van illegale arbeid en met de plaatsing van zwaar gehandicapten.

De regio Aken (stad Aken, districten Aken, Düren, Euskirchen, Heinsberg) beschikt over twee arbeidsbureaudistricten:

- het arbeidsbureaudistrict Aken, met meerdere lokale filialen in de regio
- het arbeidsbureaudistrict Brühl met een bijkantoor voor het district Euskirchen

Sinds 1993 geven 15 Europese beroepsvoorlichtingscentra (*Europäische Berufsberatungszentren, EBZ*) in de arbeidsbureaus in heel Duitsland informatie over een van de partnerlanden van de EU of de EER. Zij werken samen met de in dat land aanwezige adviesbureaus. Het arbeidsbureau van Aken is verantwoordelijk voor de bemiddeling en samenwerking met de Belgische arbeidsbureaus. Voor de samenwerking met Nederland is het arbeidsbureau van Rheine verantwoordelijk. In deze samenhang wordt de uitwisseling van gedrukte of elektronische media via de zogeheten EURO-PC mogelijk gemaakt.

3.1.2.3. De instellingen op het gebied van arbeidsmarktbeleid in België

Het arbeidsmarktbeleid in België is verdeeld in verschillende bevoegdheden overeenkomstig de bestuurlijke structuur op de niveaus van de nationale overheid, de gewesten en gemeenschappen.

Het federaal niveau, vertegenwoordigd door de nationale arbeidsraad (*CNT*), het ministerie van arbeid (*MET*), het nationale arbeidsbureau (*ONEM*) en de verschillende instanties die uitkeringen uitbetalen, is verantwoordelijk voor:

- wetgeving voor werkloosheidsuitkeringen
- arbeidsbescherming en bescherming tegen ontslag
- VUT regeling
- betaald educatief verlof
- arbeidsveiligheid en hygiëne
- CAO-onderhandelingen
- arbeidsconflicten
- arbeidsvergunningen voor buitenlanders
- financiering van verschillende werkgelegenheidsprogramma's

Op het niveau van de gewesten en gemeenschappen zijn de onderstaande verantwoordelijkheden ondergebracht:

- bemiddeling
- beroepskeuzevoorlichting

- werkgelegenheidsbevorderende maatregelen
- subsidies voor herplaatsing

Operatieve instellingen op het niveau van de gewesten zijn het FOREM voor het Waalse gewest, het ORBEM voor de hoofdstad Brussel, de VDAB voor het Vlaamse gewest en het ADG (arbeidsbureau) voor de Duitstalige gemeenschap.

3.1.2.3.1. De dienst voor arbeidsbemiddeling in het Waalse gewest

De centrale van de Waalse overheidsinstelling voor arbeidsbemiddeling, FOREM, heeft haar zetel in Charleroi. FOREM is een autonome pararegionale instelling met bestuursautonomie. Hierdoor kan FOREM flexibeler op situaties inspelen. Het toezicht ligt in handen van de Waalse regering.

De taken van het arbeidsbureau zijn tweeledig: enerzijds helpt het werkzoekenden en werknemers bij de ontwikkeling van hun loopbaan (onder andere door arbeidsplaatsen te bemiddelen, beroepskeuzevoorlichting te geven, (voortgezette) beroepsopleidingen aan te bieden en door uitzendwerk). Anderzijds ondersteunt het bedrijven bij het ontwikkelen van de personeelsbezetting (onder andere door het opvullen van vacatures, premies voor opleidingen en sociale arbeidsvoorziening, (bij)scholing van personeel, uitzendwerk). Dit gebeurt in samenwerking met de bedrijven.

De volgende taken worden waargenomen:

- *Werkgelegenheid*
 - bemiddeling van arbeidsplaatsen
 - plaatsing van moeilijk bemiddelbaren
 - bemiddeling van uitzendkrachten
 - arbeidsmarktverruimende maatregelen
 - outplacement
 - arbeidsvergunningen
- *Beroepsopleidingen*
 - (bij)scholing van werkzoekenden en werknemers
 - omscholing
- *Beroepsoriëntatie en voorlichting*
 - beroepsvoorlichting en –oriëntatie
 - beroepsgeschiktheidstesten
 - arbeidsmarktvoorlichting
 - arbeidsmarkt- en beroepsonderzoek

De hier opgenoemde taken worden door een aantal diensten van het arbeidsbureau aangeboden, waarbij de vorm van de dienstverlening zowel de individuele en collectieve begeleiding en voorlichting omvat als de begeleiding en voorlichting van bedrijven.

Andere organisaties die zich op gewestelijk niveau bezig houden met het plannen, voorlichten en coördineren van kwesties die te maken hebben met de arbeidsmarkt en beroepsopleidingen zijn:

- CSEF – *Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation*

Het CSEF is een overheidsinstelling die zich bezig houdt met afstemming en ontwikkeling op het gebied van werkgelegenheid en beroepsopleidingen. In Wallonië zijn er 10 CSEF's. Iedere gewestelijke afdeling van het CSEF correspondeert met de subgewestelijke directies van het FOREM (zie hierboven). In 1990 werd het CSEF op basis van een samenwerkingsverband tussen het Waalse gewest en de Franse gemeenschap opgericht.

Het CSEF Luik bestaat uit vertegenwoordigers van de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) en uit operationele instellingen op het gebied van opvoeding, beroepsopleiding en (her)intreding in het arbeidsproces.

Het CSEF en haar commissies voeren drie kerntaken uit:

- samenvoegen van de verschillende operationele niveaus uit sociaal-economische ontwikkelingsorganisaties, onderwijsinstellingen en instellingen op het gebied van beroepsonderwijs en integratie in het arbeidsproces;
- coördineren en evalueren van het werkgelegenheidsbeleid en het beleid inzake beroepsopleidingen;
- sturen van ontwikkelingsmaatregelen ten behoeve van werkgelegenheid en beroepsonderwijs

- Carrefour formation

Carrefour formation is een instelling voor voorlichting en documentatie voor alles wat te maken heeft met scholing en beroepsopleiding. Carrefour is speciaal gericht op het volwassenenonderwijs en op bijscholingen voor volwassenen en op de integratie van gehandicapten in het arbeidsproces. De dienstverlening is gratis.

3.1.2.3.2. De dienst voor arbeidsbemiddeling in de Duitstalige Gemeenschap

Sinds 1 januari 2000 is het Arbeidsbureau van de Duitstalige Gemeenschap verantwoordelijk voor de gebieden tewerkstelling en beroepsopleiding in de Duitstalige Gemeenschap. Het vervangt daarmee de regionale directie St. Vith van de FOREM. De taken zijn in wezen dezelfde als voor FOREM, beschreven in 3.1.2.3.1. Het Arbeidsbureau van de Duitstalige Gemeenschap is ook een pararegionale instelling met bestuursautonomie. Het toezicht ligt in handen van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap.

3.1.2.3.3. Vlaams Gewest: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

In het Vlaamse gewest is de VDAB die zetelt in Brussel verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling. De VDAB biedt net als het aanbod in Wallonië een groot aantal diensten aan voor werkgever en werknemer. Naast de traditionele arbeidsbemiddeling horen ook uitzendwerk, beroepseducatie, personeelswerving, loopbaanbegeleiding en outplacement tot het dienstenpakket dat voor een deel in speciaal hiervoor gereserveerde filialen is ondergebracht.

Op besluit van de Vlaamse regering is de holdingstructuur van het VDAB in juni 2000 opgesplitst in drie organisaties die hun werkzaamheden echter voortzetten onder dezelfde naam: VDAB-Regie, VDAB-Opleiding en Begeleiding en VDAB-NV Merit. De reorganisatie zal in 2003 afgerond zijn. VDAB-Regie biedt een uitgebreid dienstenpakket aan voor werkzoekenden en werkgevers. De dienst levert de cijfers waarop het arbeidsmarktbeleid wordt gebaseerd, coördineert de verschillende operationele organen, waakt over de complementariteit van de diensten die door de overheid worden gefinancierd, erkent particuliere operationele instellingen op de arbeidsmarkt en streeft naar een algehele verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt. De organisatie werkt volgens een toewijzingssysteem waarnaar alle operationele instellingen op basis van gelijkwaardigheid kunnen meedingen. Binnenkort zal er ook een dochterinstelling zijn die gezamenlijk wordt gerund door publieke en particuliere operationele instellingen in de arbeidsvoorziening. Deze organisatie zal 'de arbeidsmarktbanksys' heten en zij gaat met behulp van een online systeem alle relevante gegevens van de arbeidsmarkt verzamelen.

Een andere deelorganisatie is de publieke scholing- en begeleidinginstelling die onder andere het bevorderen van specifieke doelgroepen van werkzoekenden, werknemers en werkgevers tot taak heeft. Deze organisatie is een overheidsinstelling van het Vlaamse gewest die paritair wordt bestuurd.

De derde organisatie coördineert de betaalde diensten voor werkgevers: T-Interim (uitzendbureau), Consult en Outplacement. Deze overheidsinstelling VDAB Merit moet zich op de markt bewijzen en heeft in dit opzicht dezelfde kansen en moeilijkheden als de commerciële concurrenten.

De VDAB onderhoudt voor zijn verschillende diensten bemiddelingsbureaus in heel Vlaanderen, bijvoorbeeld in Hasselt of Tongeren.

3.1.2.4. De Nederlandse diensten voor arbeidsbemiddeling en de provincie Limburg

De arbeidsvoorziening in Nederland is een decentrale organisatie die uiteenvalt in een Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en 18 regionale besturen. De bestuursleden van het CBA zijn paritaire leden uit werkgevers- en werknemersorganisaties.

De arbeidsorganisatie bestaat in Nederland uit:

- Arbeidsvoorziening Nederland met een hoofdkantoor in Zoetermeer,
- Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie met een hoofdkantoor in Zoetermeer en

- het Facilitair bedrijf dat door het aanbieden van diverse diensten de organisatie van de arbeidsbemiddeling ondersteunt.

De praktische uitvoering van de taken vindt plaats op regionaal niveau. Er bestaan 18 regionale besturen voor Arbeidsvoorziening. Elke regio heeft een eigen hoofdkantoor van de regio. De 18 regio's beheren de Nederlandse arbeidsmarkt met 220 Arbeidsbureaus, 60 centra vakopleiding en 29 eenheden van de arbeidsbureaus voor arbeidsintegratie (AI).

Het netwerk van de 220 arbeidsbureaus vormt het voornaamste instrument voor arbeidsbemiddeling. Zij bieden diensten aan voor werknemers en werkgevers. De diensten die gratis worden aangeboden voor werkzoekenden zijn inschrijving, informatie, voorlichting en begeleiding; ook aan werkgevers wordt gratis informatie verstrekt. Bovendien worden hun vacatures opgenomen in het bestand en worden werknemers gratis bemiddeld. Daarnaast worden een groot aantal andere diensten aangeboden. Hiervoor bestaan er gespecialiseerde arbeidsbureaus voor verschillende vakgebieden.

Voor scholing onderhoudt het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening Limburg een netwerk van zestig zogeheten centra vakopleiding. Zij bieden diverse erkende, praktijkgerichte opleidingen aan op verschillende niveaus en voor verschillende beroepen. Deze opleidingen zijn bedoeld voor werkzoekenden en voor werknemers die aan bijscholing willen doen om hun kansen op de arbeidsmarkt te behouden of te vergroten. De centra vakopleiding bieden met name individuele en flexibele opleidingen aan zodat belangstellenden op vrijwel ieder moment aan een opleiding kunnen beginnen. Bovendien willen de centra vakopleiding door speciale verkorte scholingsprogramma's beter kunnen inspelen op de eisen van de regionale arbeidsmarkt om op deze manier structurele problemen snel te kunnen overbruggen.

Het Vertrouwenspact Werkgelegenheid Limburg (VWL) is in 1997 gestart naar aanleiding van de "Call for proposals" van de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Santer. Gedurende twee jaren vervulde het VWL de rol van denktank en werden op het gebied van de arbeidsmarkt innovatieve projecten geïnitieerd.

Deelnemers van het Vertrouwenspact Werkgelegenheid Limburg zijn:

- Provincie Limburg;
- Limburgse gemeenten;
- Sociale partners (Werkgevers- en werknemersorganisaties);
- Arbeidsvoorziening;
- Onderwijs;
- Uitvoeringsinstanties.

De beleidsdoelstellingen van het samenwerkingsverband van partners op de arbeidsmarkt zijn:

- het verminderen van de werkloosheid;
- het verbeteren van de werkgelegenheid;
- het komen tot een sluitende aanpak op de arbeidsmarkt;
- afstemming van beleid en middelen op de arbeidsmarkt.

Het VWL gaat uit van een "bottom-up" benadering hetgeen betekent dat de partners vanuit de eigen achtergrond input geven aan het beleid dat van onderop geformuleerd wordt. Concreet zullen (centrum-)gemeenten gestimuleerd worden in het opstellen/ontwikkelen van een plan ten behoeve van hun regionale arbeidsmarkt. Sociale partners worden gestimuleerd sectorplannen op te stellen in de diverse regio's.

Vanuit het VWL zal de vervlechting van rayonplannen met sectorplannen gestalte moeten krijgen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de netwerkfunctie die het VWL wil vervullen. Het VWL is de marktplaats waar partners op de arbeidsmarkt elkaar periodiek treffen en waar ieder met behoud van zijn eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan de oplossing van het probleem.

Naast de verschillende overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening – zoals hierboven beschreven – is er een breed aanbod van particuliere commerciële organisaties aanwezig die eveneens werk verrichten in onder meer de sectoren arbeidsbemiddeling en uitzendwerk.

3.1.3. Informele netwerken

Naast de geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden bestaan er binnen de EMR ook informele netwerken die zich inzetten voor grensoverschrijdende samenwerking en in nauw contact staan met het bureau van de Stichting EMR.

3.1.3.1. Vakbonden

Reeds vanaf het begin bleken de vakbonden de drijvende kracht achter het optimaal benutten van de mogelijkheden van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt binnen de EMR. Sinds 1976 werd de aaneensluiting van interregionale vakbondsbesturen gestimuleerd, daaronder sinds 1978 de IGR Maas-Rijn, een samenwerkingsverband van 7 vakbonden:

- In Vlaanderen: Algemeen Belgische Vakbond (ABVV) en Algemeen Christelijk Vakbond (ACV)
- In Wallonië: Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) en Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC)
- In Nederland: FNV en CNV
- In Duitsland: Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB).

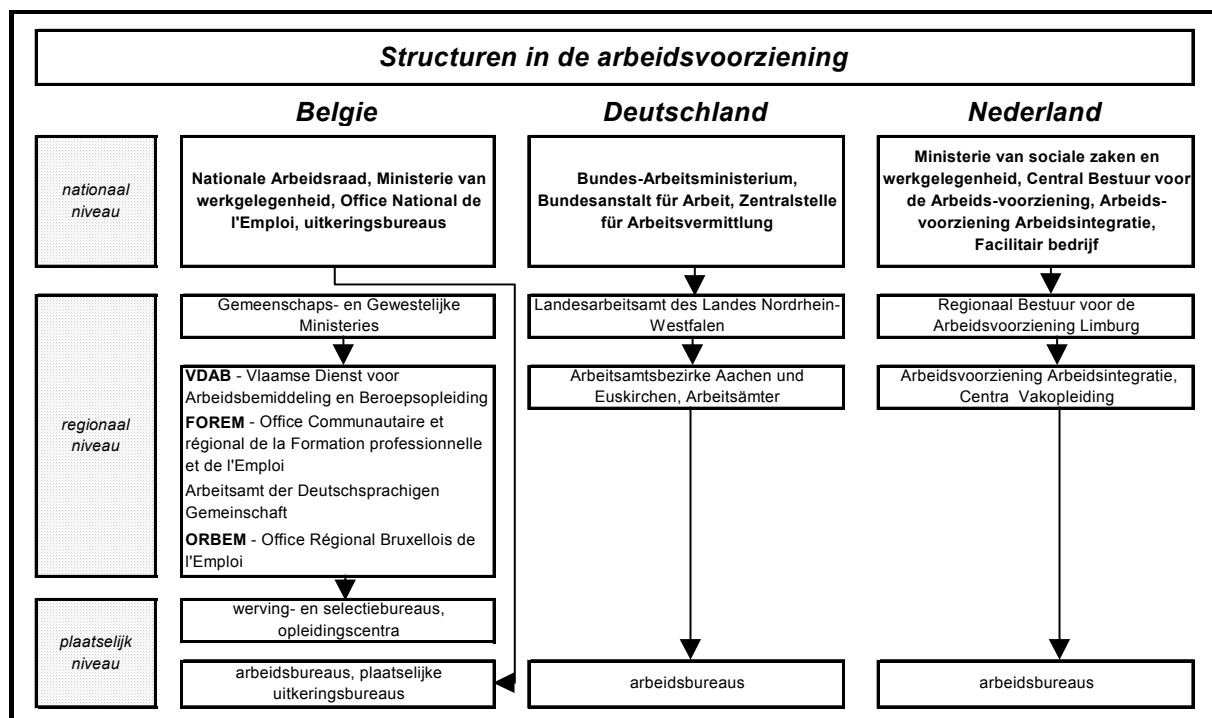
De IGR fungeert als advocaat van de grensarbeider, die nog steeds op moeilijkheden stuit op het gebied van sociale zekerheid, CAO's en fiscaal recht. Daarnaast zet de IGR zich in voor het aanpassen van voortgezette beroepsopleidingen aan de specifieke omstandigheden in de Euregio.

3.1.3.2. Werkgeversverenigingen

De werkgeversverenigingen van de vijf deelregio's van de EMR hebben een stichting naar Nederlands recht opgericht: Vereinigung der Unternehmensverbände (Aken), Allgemeiner Arbeitgeberverband (Eupen), Limburgse Werkgeversvereniging (Nederlands Limburg), Union wallone des Entreprises (Luik) en het Verbond van kristelijke Werkgevers en Kaderleden (Belgisch Limburg).

Doel van de stichting is om de belangen van de ondernemers in de Euregio te behartigen door zich in te zetten voor een goede samenwerking met andere werkgeversverenigingen maar ook met overheidsinstellingen. Op deze plaats kunnen ook het Drielanden Ingenieur Kontakt (DIK), de Vrouwenraad van de EMR en de EUREGIO-middenstandsorganisaties worden genoemd.

3.1.4. Organigram



3.2. Algemeen onderwijs, beroepseducatie en bijscholing

De verschillende onderwijssystemen die in de deelregio's van de EMR van toepassing zijn, worden hier niet expliciet geanalyseerd. In het vorige hoofdstuk zijn de thema's onderwijs en beroepsopleidingen reeds aan bod gekomen in het kader van het onderzoek naar de staatsstructuren en de bevoegdheden op de verschillende besluitvormingsniveaus. Het gaat om een bijzonder ingewikkelde materie, die een groot aantal zeer uiteenlopende onderwerpen herbergt als school- en opleidingsystemen, beroepsopleidingsstructuren, scholingorganisaties, universiteiten en hogescholen. In elk van de vijf partnerregio's is sprake van een dergelijke veelzijdige structuur van taken en bevoegdheden, dat dit onderwerp een apart onderzoek vraagt.

Daarom is in dit rapport bewust afgezien van een gedetailleerde beschrijving van de onderwijs- en scholingssystemen. In plaats daarvan wordt nader ingegaan op de diverse, in het PGI beschreven prioriteiten en maatregelen op dit gebied.

Verder wordt erop gewezen dat op dit terrein als gevolg van een groot aantal grensoverschrijdende projecten, reeds vele praktische ervaringen beschikbaar zijn, zodat de volgende beschouwing de nadruk legt op het schetsen van belangrijke maatregelen en projecten op het terrein van opleiding en scholing.

Met 40 % van de beschikbaar gestelde middelen worden in het kader van INTERREG III met name initiatieven gesubsidieerd op het gebied arbeidsmarkt en onderwijs. Centraal staan:

- de kwalificering van arbeidskrachten
- de Euregionale arbeidsmarkt
- wetenschappelijke en technisch-wetenschappelijke samenwerking

3.2.1. Doelstellingen en doelgroepen

Voor de economische ontwikkeling en herstructurering in de grensgebieden zijn de arbeidsmarkt en de personen die hierin geïntegreerd dienen te worden van wezenlijk belang. Onderwijs en scholing zijn dan ook een must om een succesvol proces van internationalisering in een grensoverschrijdende economische regio op gang te brengen. Om de mobiliteit van de werknemers in een dergelijke regio te bevorderen, is het noodzakelijk om gemeenschappelijke systemen te ontwikkelen die het functioneren van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt garanderen. Hiertoe behoren met name ook maatregelen die de mobiliteit van de grensarbeiders verhogen in het hele gebied van de EMR.

Bijzondere doelgroepen zijn werkzoekenden die moeilijk bemiddelbaar zijn, bijvoorbeeld zwaar gehandicapten en langdurig werklozen met geringe kwalificaties. Alle maatregelen die ertoe bijdragen dat deze mensen in het reguliere arbeidsproces kunnen integreren worden ondersteund. Vooral integratiemogelijkheden in de arbeidsmarkt van vrouwen in traditionele mannenberoepen en de integratie van jongeren in de arbeidsmarkt moeten worden ondersteund.

Talige en culturele verschillen moeten in een complementaire en efficiënte functionele samenhang worden gebracht, fiscaal recht en sociale zekerheid moeten aan elkaar worden aangepast.

Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt is een ongehinderde informatiestroom over arbeidsvoorwaarden waarbij er geen enkele bureaucratisch hindernis mag bestaan. Zo is het onontbeerlijk om regelmatig analyses door te voeren en voortdurend de Euregionale arbeidsmarkt te monitoren. Doordat er op het gebied van onderwijs wordt samengewerkt in de Euregio, worden toekomstige werknemers voorbereid op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt.

3.2.2. Erkenning van diploma's

Vanwege het feit dat de onderwijssystemen in de deelregio's verschillend zijn en de kwalificaties dan ook niet direct vergelijkbaar zijn, ontstaat er bij de arbeidsbemiddeling een probleem wanneer het gaat om de erkenning van bepaalde diploma's van voortgezet onderwijs, universiteiten of beroepsopleidingen. Het is dan ook voor zowel werknemers als werkgevers van groot belang dat er voor dit probleem spoedig een oplossing wordt gevonden. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het ontwikkelen van nieuwe bijscholingen met Euregionaal diploma en in het kader van INTERREG III is hierover ook al het een en ander op papier gezet.

3.2.3. Verbeteren van de meertaligheid

Om de uitwisseling van docenten en studenten te bevorderen is vreemdetalenkennis een absolute vereiste. Het leren van de Euregiotalen is een doorslaggevende factor voor toekomstige mobiliteit. De 3,7 miljoen inwoners van de Euregio Maas-Rijn spreken drie talen. Ondanks de gemeenschappelijke talige achtergrond en het intensieve contact vormt de geringe vreemdetalenkennis nog steeds een grote hindernis bij de grensoverschrijdende contacten.

Om deze reden moet er bij de Euregionale samenwerking op het gebied van algemeen primaire en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs veel aandacht worden besteed aan praktijkgericht talenonderwijs in het Duits, Frans en Nederlands. Het Engels kan als Euregionale *lingua franca* weliswaar bepaalde taalbarrières binnen de Euregio uit de weg helpen, maar het uitwisselen van expertise en kennis is juist gewaarborgd door een goede beheersing van de primaire Euregionale talen. Het structureel integreren van talenonderwijs in de afzonderlijke schoolsystemen is naast het integreren van talenonderwijs in de (voortgezette) beroepseducatie van wezenlijk belang.

3.2.4. Projecten en samenwerkende instellingen

3.2.4.1. Kinder- en jeugdwerk

EFI (Euregionaal Jongerenbureau voor Vrije tijd en Informatie, Euregionales Freizeit- und Informationswerk für Jugendarbeit e.V., Association pour les Loisirs et l'Information de la Jeunesse)

De EMR biedt een uitstekende context voor een succesvol kinder- en jeugdwerk. Voor een interculturele communicatie tussen kinderen en jongeren is het optimaal als er sprake is van

meertaligheid en een multiculturele omgeving. Dit heeft niet alleen betrekking op Nederlandse, Belgische en Duitse jongeren, maar ook op jongeren die een andere nationaliteit hebben.

EFI is een netwerk voor grensoverschrijdende kinder- en jongerenactiviteiten binnen de EMR. Jongeren krijgen via deze instelling de kans geboden om in hun vrije tijd samen met anderen hun omgeving grensoverschrijdend te verkennen en zodoende kennis te maken met wat de Europese Unie nu eigenlijk op kleine schaal inhoudt.

EFI werkt samen met de partnerorganisaties Symbiose (Nederlands Limburg) en VVJ (Belgisch Limburg). Samen werken ze aan een gemeenschappelijke database die informatie geeft over projecten, cultuur, evenementen, programma's etc. Bovendien werkt EFI samen met de meest uiteenlopende instellingen binnen de EMR: naast de reeds genoemde organisaties ook met instellingen in de regio Aken, in de Duitstalige gemeenschap en de provincie Luik. Hierdoor kan EFI het kinder- en jongerenwerk in een soort netwerk onderbrengen en grensoverschrijdende activiteiten coördineren.

EFI biedt seminaries en andere scholingsactiviteiten aan voor kinderen en jongeren en werkt nauw samen met de Euregionale jeugdhierberg in Aken, de Colynshof. Hier bevindt zich het kantoor van EFI, bovendien is er een infotheek ondergebracht en worden er scholingsactiviteiten en excursies door de Euregio aangeboden. EFI wordt gefinancierd met middelen uit het INTERREG-programma en door de deelstaat Noordrijn-Westfalen.

3.2.4.2. Samenwerking tussen scholen

Er is zeker sprake van een samenwerking tussen scholen binnen de EMR, hoewel deze wel iets systematischer aangepakt zou kunnen worden. De 'Euregionale prioriteiten ter voorbereiding van het PCB 2000-2006' doelen op een verbetering op dit gebied. Daarbij gaat het om het stimuleren van uitwisselingsprogramma's, gemeenschappelijke cursussen en andere vormen van samenwerking. Vooral informatie over schoolsystemen, opleidingsmogelijkheden en diploma's moet grensoverschrijdend beschikbaar worden gesteld.

3.2.4.3. Bijscholing

Het grote aantal gekwalificeerde arbeidskrachten in de EMR zorgt voor uitstekende human resources. Een goede afstemming van het structuurbeleid en de economische bevordering op de arbeidsmarkt en het kwalificatiebeleid biedt kansen voor de economische ontwikkeling van een regio en de individuele ontwikkeling van haar bewoners.

Zo heeft de Regio Aken e.V. bijvoorbeeld ook een regionaal secretariaat dat EU-programma's begeleidt die betrekking hebben op de arbeidsmarkt en dienen tot de kwalificatie en verdere kwalificatie (bijscholing) van werknemers. Inwoners die in een andere deelregio wonen dan de deelregio waarin ze werken, kunnen gratis ondersteuning krijgen bij het adviesbureau voor grensarbeiders in Aken.

3.2.4.3.1. Het project voor kwalificatie en arbeidsmarkt in de Euregio Maas-Rijn –ProQuA **(Projekt Qualifizierung und Arbeitsmarkt)**

De EMR heeft in de zomer van 1998 het Project Kwalificatie en Arbeidsmarkt in het leven geroepen dat tot taak heeft om de samenwerking tussen aanbieders en gebruikers van beroepsopleidingen en beroepsgerichte bijscholingen te bevorderen en structuren met een breed draagvlak te ontwikkelen voor een langdurige samenwerking. Het moet aandachtspunten en partners identificeren voor een Euregionale samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs, Euregionale netwerken ontwikkelen voor grensoverschrijdende samenwerking, partnerschappen stimuleren, inhoudelijk advies geven bij het aangaan van Euregionale projecten en hen eventueel ondersteunen in de loop van het project. Uitgaande van een analyse van behoefte en mogelijkheden wordt ten slotte een strategie voorgesteld voor een stapsgewijze verwezenlijking van een Euregionale arbeids- en kwalificatiemarkt als onderdeel van het eindrapport.

Naast het coördinerend bureau in Maastricht wijst iedere deelregio een eigen contactpersoon aan, dit is de Euregio structuuradviseur. In het kader van een duurzame strategische planning, die gericht is op de behoefte aan en het potentieel voor Euregionale maatregelen, worden aandachtspunten voor een Euregionale samenwerking op het gebied van beroepsopleidingen geïdentificeerd: Er worden Euregionale netwerken van grensoverschrijdende samenwerking opgebouwd en geconsolideerd, concrete projecten worden uitgevoerd en er wordt een strategie ontwikkeld en gepresenteerd voor de duurzame integratie van Euregionale structuren van beroepsopleidingen en bijscholingen na de millenniumwisseling.

De komende jaren zullen nog meer Euregionale samenwerkingsverbanden in het beroepsonderwijs in de EMR tot stand komen. ProQuA bereidt een geïntegreerde overkoepelende structuur voor met het oog op deze toekomstige projecten. De werkzaamheden zijn allemaal gericht op:

- het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de kansen en het veiligstellen van arbeidsplaatsen van werknemers in loondienst
- het vergroten van de bemiddelbaarheid van werknemers in de EMR – ook grensoverschrijdend -
- het verbeteren van de startersvoorwaarden voor beginnende ondernemers
- het stimuleren van de samenwerking tussen bedrijven in de Euregio op het gebied van beroepsonderwijs en verdere beroepskwalificaties
- het ook grensoverschrijdend tegemoetkomen in de behoefte aan beroepseducatie in combinatie met het invoeren van nieuwe technologieën en procedures
- het verder stimuleren van scholen en onderwijsinstellingen in hun pogingen om scholieren en leerlingen in werk-leer-trajecten een hoge mate van handelingscompetentie aan te leren in een Euregionale context

Een gestructureerde Euregionale aanpak die de mogelijkheden van met name jonge mensen in de Euregio bevordert is een investering in de concurrentiepositie van het economisch gebied EMR naar Europese maatstaven.

3.2.4.4. Hogescholen en universiteiten

De EMR beschikt over een ongewoon dicht netwerk van universiteiten en hogescholen met ongeveer 100.000 studenten. Deze instellingen proberen met de steun van de EU, en van nationale en regionale instanties, om de moeilijkheden te overwinnen die te maken hebben met hun ligging in een grensgebied en de verschillen in nationale onderwijssystemen en om grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan te gaan die een bijdrage leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling van de EMR. Tot dusver wordt grensoverschrijdend samengewerkt in de hieronder genoemde netwerken.

3.2.4.4.1. HORA EST

HORA EST is een federatie van 12 hogeschoolinstellingen in de EMR. Het doel is om in samenwerkingsverband gemeenschappelijke projecten uit te voeren. Deze projecten hebben een toegevoegde waarde voor de deelnemende partners, dat wil zeggen dat alle projecten die in het kader van HORA EST worden uitgevoerd, draaien om het leren van elkaar en met elkaar. Verschillende vormen van samenwerking tussen twee of meer partners zijn denkbaar en haalbaar. Er kunnen eveneens uit de omgeving van de hogescholen Euregionale partners worden aangetrokken zoals bedrijven en dergelijke.

De diverse projecten tussen de HORA EST partners zijn ofwel projecten op centraal niveau of interdepartementale projecten. Ze hebben betrekking op de volgende gebieden: bedrijfseconomie en algemene economie, techniek en technologie, gezondheidszorg, sociale wetenschappen, kunst en design, lerarenopleiding.

De partners in HORA EST zijn:

- Nederland: Hogeschool Limburg; Hogeschool Maastricht,
- Duitsland: Fachhochschule Aachen; Katholische Fachhochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Aachen;
- België, Vlaanderen: Hogeschool Limburg, Diepenbeek; Provinciale Hogeschool Limburg, Hasselt; Katholieke Hogeschool Limburg, Diepenbeek;
- België, Wallonië: Hautes Etudes Commerciales, Luik; Haute Ecole de la Province de Liège Rennequin Sualem, ISELL, Institut Supérieur d'Enseignement Libre Liégeois.

Het secretariaat van het netwerk is ondergebracht aan de Hogeschool Limburg in Nederland. Hier worden projecten gepland en gecoördineerd.

3.2.4.4.2. ALMA

ALMA staat voor de in 1990 aangegane samenwerking voor onderwijs en onderzoek tussen de Euregionale universiteiten **A**ken, **L**uik, en **M**aastricht. In 1992 kwam er een vierde samenwerkingspartner bij, het Limburgs Universitair Centrum Hasselt / Diepenbeek. Doelstellingen van de ALMA coöperatie zijn de uitbreiding van de samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke onderzoeksprojecten, de ontwikkeling van grensoverschrijdende studiecomponenten en de versterking van de mobiliteit van studenten en docenten. De gebundelde krachten op het gebied van onderwijs, onderzoek en technologieoverdracht moeten op middellange en lange termijn leiden tot een grensoverschrijdende Euregionale kennisstructuur.

De samenwerking in verschillende projecten is, met name op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, veelbelovend. Voor wat betreft de mobiliteit van studenten en docenten vallen de successen iets bescheidener uit. In 1999 stonden er desalniettemin ongeveer 800 Duitse studenten ingeschreven in Maastricht, aan de Technische Universiteit in Aken (RWTH) studeerden ongeveer 280 Nederlanders, om maar twee voorbeelden te noemen. Toch stelt het Euregionale platform een bijzonder studieaanbod in het vooruitzicht en kan de aantrekkelijkheid van de locatie van de hogescholen en universiteiten in de perceptie van de studenten aanzienlijk toenemen.

3.3. Conclusie

De samenvoeging van de velden arbeidsmarkt en onderwijs en de ontwikkeling van coherente strategieën is – vooral in een grensgebied – van bijzonder belang voor het stimuleren van de human resources. De internationalisering van de economische structuren vereist een grotere mobiliteit en een daarmee gepaard gaande verbetering van het onderwijsaanbod dat ingaat op deze behoeften. Hiervoor zijn principieel twee strategieën noodzakelijk:

- Het intensiveren van de dialoog tussen de uitvoeringsinstanties in de regionale arbeidsmarktpolitiek in de deelregio's van de EMR t.b.v. een verbetering van de uitwisseling van informatie, een beter besef van het belang van een grensoverschrijdende arbeidsmarkt en t.b.v. de ontwikkeling en toepassing van doelgerichte methodes van behoeftepeiling.
- Het ontwikkelen en efficiënter maken van Euregio-gerichte kwalificatiestrategieën op scholen, universiteiten en andere onderwijsinstellingen teneinde de talenkennis en specifieke en / of vakoverschrijdende kennis te verbeteren en het Euregionale bewustzijn te vergroten.

Het omzetten van deze strategieën vereist een gefundeerde informatie- en prognosebasis op Euregionaal niveau. Beide vereiste strategieën richten zich op een groot aantal verschillende uitvoeringsinstanties, zowel op het gebied van arbeidsvoorziening als in de verschillende onderwijsinstellingen op alle niveaus. Hierbij gaat het echter niet alleen om het bestuurlijk-operatief niveau, maar vooral om de medewerking van veel afzonderlijke uitvoeringsinstanties binnen scholen en onderwijsprojecten die een grensoverschrijdend contact aan willen gaan. In deze samenhang lijkt het noodzakelijk om de uitwisseling van informatie of het gebruik van de reeds aanwezige platformen voor het op gang brengen van deze uitwisseling te verbeteren. Voor nieuwe projecten moet er

gebruik gemaakt worden van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens eerdere projecten en deze ervaringen dienen didactisch en mediaal te worden bewerkt. In bepaalde gevallen kunnen ook aan de hand van reeds afgesloten projecten ook mentors gevonden worden die leiding kunnen geven aan de ontwikkeling nieuwe toekomst- en doelgerichte projecten.

Op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt moet er – eveneens naast het verbeteren van de informatiestroom – een speciaal bemiddelingsaanbod komen voor specifieke beroepsgroepen en / of doelgroepen met andere gemeenschappelijke kenmerken, zoals werkloze jongeren, gehandicapten etc. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een nauw samenwerkingsverband bestaat met bedrijven en organisaties die in nauw contact staan met het bedrijfsleven. Het zou zinvol kunnen zijn dat de verschillende projectleiders en operationele instellingen op het gebied van arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid eens samen kwamen en alle tot dusver opgedane ervaringen in grensoverschrijdende projecten op een rij zetten en de behoeften analyseren om op deze manier doelgerichte maatregelen te kunnen treffen. De tot nu toe geleverde inspanningen op het gebied van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt blijven – ondanks enkele geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvormen zoals EURES – vooralsnog ontoereikend. In de gedachten van veel werknemers, maar ook van kleine ondernemers en dienstverlenende bedrijven, is de grensoverschrijdende markt nog niet verankerd en blijft meestal een secundaire oplossing, omdat men nog steeds alleen gericht is op het eigen land. Ongeveer hetzelfde constateren we op het gebied van grensoverschrijdende onderwijsmaatregelen waarvan de werking vaak beperkt blijft op het project in kwestie. Zo zijn bijvoorbeeld grensoverschrijdende schoolprojecten nog steeds afhankelijk van de inzet van enkele leraren. Kennelijk hebben dergelijke projecten nog geen plaats binnen een institutioneel kader of een vast leerplan in de deelregio's.

In het geheel kan men stellen dat er vanwege een gebrekkige afstemming van belangrijke operationele instanties voor de grensoverschrijdende kwalificatie en voor het ontstaan van een gemeenschappelijke arbeidsmarkt niet het gewenste duurzame resultaat wordt behaald. Het is duidelijk dat er geen allesomvattende strategie bestaat die als conceptionele basis kan dienen voor het uitvoeren van coherente activiteiten op het gebied van onderwijs en arbeid in de EMR.

4. Het bevorderen van duurzame ontwikkeling

4.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt de doelstelling van duurzame ontwikkeling, met name met het oog op de eisen van de Agenda 21, beschreven. Dit betekent dat het in dit hoofdstuk om meer gaat dan milieubeleid. In dit verband wordt er daarom nogmaals op gewezen dat de stichting Euregio Maas-Rijn een "Milieuhandboek" heeft uitgegeven, waarin bijzonderheden over bevoegdheden, taken en contactpersonen van de diverse overheden op het gebied van milieubeleid zijn opgenomen.

4.1.1. Betekenis van het begrip 'duurzame ontwikkeling'

Het begrip duurzame ontwikkeling houdt volgens de milieuconferentie van Rio de Janeiro het volgende in: de huidige en toekomstige waarborging van de levensvoorwaarden door een consensus te bereiken tussen economische, maatschappelijke en ecologische eisen die aan de benutting van een gebied of ruimte worden gesteld.

In 1992 zijn meer dan 170 staten overeengekomen in deze doelstellingen en werd gemeenschappelijk de verklaring van Rio over milieu en ontwikkeling, de conventie over de diversiteit, de kaderconventie over de klimaatveranderingen en de Agenda 21, een wereldwijd programma voor de 21^{ste} eeuw, aangenomen. Voor het bepalen van de doelstellingen van de duurzame ontwikkeling waren drie factoren van belang. Het zuinig omgaan met natuurlijke bronnen, de beperkte belastbaarheid van het milieu en het gebod op milieupreventie.

Binnen de statengemeenschap is afgesproken dat er met name op het niveau van de communale en regionale publiekrechtelijke instellingen moet worden gewerkt aan duurzame ontwikkeling. Dit werd geconcretiseerd in de Charta van Aalborg. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang: enerzijds moeten de besturen hun taken zoals bijvoorbeeld de stedenbouw, milieubeleid en het gezondheidsbeleid aanpassen aan de duurzaamheidsprincipes. Hierbij is het noodzakelijk om te handelen in een breder kader dan het eigen ressort. Anderzijds kan de inhoudelijke vastlegging van de betekenis van duurzaamheid niet alleen worden bepaald door de politiek. Omdat ieder individu door zijn gedrag als consument, automobilist, leraar etc. een deel van de verantwoordelijkheid draagt voor de noodzakelijke verandering van politiek en maatschappij, is het sensibiliseren en participeren van alle maatschappelijke en economische krachten een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van elk beleid waarbij duurzaamheid in het middelpunt staat. Dit consultatieproces en het principe van de duurzame consensus met een breed draagvlak staan dan ook direct in verbinding met het doel van duurzame ontwikkeling.

4.1.2. Beschrijving van de actuele situatie in de Euregio

Tijdens de voorbereidingen op het INTERREG III programma van de EU heeft de Euregio haar toekomstige aandachtspunten bepaald. Naast het implementeren van het gebod van duurzaamheid op

alle onderdelen van het beleid als algemene taak werd het onderdeel milieu en natuurbescherming en de rurale ontwikkeling prioriteit verleend in de grensoverschrijdende samenwerking.

De gedachte die hier achter zit is natuurlijk niet nieuw: milieuproblemen houden niet op bij de grens. Ondanks het toegenomen besef van de wisselwerking van ecologische factoren op grootschalig niveau bepalen voorsnog nationale of regionale planningen het kader van de milieu- en natuurbescherming binnen de Euregio. De verantwoordelijke instanties zijn in hun bevoegdheden en instrumenten meestal beperkt tot een bestuurlijk gedefinieerd gebied. Hiermee kan het milieu echter alleen maar op lokaal niveau worden beschermd. Belasting van het milieu, die supraregionaal en grensoverschrijdend werkt, wordt op deze manier niet verholpen. Voorbeeld hiervan is luchtvervuiling door de chemische industrie.

Naast de ook in andere deelgebieden aanwezige noodzaak om de nationale wetgeving en planning van de drie landen op elkaar af te stemmen, bestaat er op het gebied van de duurzame ontwikkeling door het gebod van het gelijkmatig rekening houden met ecologische, economische en sociale factoren, een onderling verband van meerdere politieke velden binnen de landen. Overheden, vakinstellingen en relevante maatschappelijke groepen moeten samenwerken en hierdoor is het aantal Euregionale operationele organen en verantwoordelijke colleges aanzienlijk. Voor een betere coördinatie van de activiteiten werd om deze reden in maart 2000 de eerste Euregionale conferentie over duurzame ontwikkeling gehouden. Ter voorbereiding hield de werkgroep milieu van de Euregio een enquête in bijna 400 gemeenten en instellingen over de stand van de lokale agenda-activiteiten. Uit de enquête konden een aantal centrale moeilijkheden worden afgeleid:

- Er bestaan grote verschillen tussen de verschillende deelregio's van de Euregio met betrekking tot de aanpak van duurzame ontwikkeling, de stand van het implementeren en de ervaringen met projecten voor duurzame ontwikkeling.
- Het Euregionale leerpotentieel wordt nauwelijks benut, dat wil zeggen dat de meeste overheidsinstellingen en organisaties meestal 'met de rug naar de grens' staan.
- Veel maatregelen vinden plaats in het kader van de wettelijke bevoegdheden zonder dat het naar buiten toe duidelijk is dat het gaat om maatregelen in de context van duurzame ontwikkeling. Daarom is het bijna onmogelijk om alle activiteiten op te sommen of deze met elkaar te vergelijken.²

4.1.3. Samenwerkingsstructuren

Omdat de uitvoering van het milieubeleid hoort tot de primaire taken van de regionale en gemeentelijke publiekrechtelijke instellingen zijn ook de grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren vrijwel uitsluitend te vinden op het gebied van het openbaar bestuur. Naast de wettelijk verplichte taken zoals het uitvoeren van milieu-effect rapportages bestaan er binnen de Euregio ook veel voorbeelden van grensoverschrijdende samenwerking op vrijwillige basis. Organen die al jaren samenwerken zijn de Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie en de Nederlands-Belgische

Grenswaterencommissie. Zij werken de beginselen uit van een gemeenschappelijke planning voor een grensoverschrijdende landschap- en gebiedontwikkeling. Baanbrekend was het in 1992 voorgestelde Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan (GEB). Er werd een optimaal ecologisch concept voor een gebied ontwikkeld door een internationale plangroep met concrete maatregelen om het ontwikkelen van een ecologisch netwerk grensoverschrijdend te waarborgen. Op basis van het GEB worden momenteel nog meer projecten doorgevoerd, bijvoorbeeld renaturatiemaatregelen van de Rode beek of het uitbreiden van de landbouwgebieden bij Rimburch.

De samenwerking op het gebied van milieu en natuurbescherming in de vorm van projecten heeft door de reeds uitgevoerde INTERREG-programma's al een duidelijke verbetering ondergaan. Hierbij zijn stimuleringsprojecten in het kader van het Duits-Belgische natuurpark van bijzonder belang voor de zuidelijke deelregio's. Hier konden in het verleden door INTERREG I en II een groot aantal maatregelen worden doorgevoerd die "duurzame ontwikkeling" tot doel hadden. Landschapbeheer werd gecombineerd met projecten voor infrastructuur en maatregelen voor een milieubewuste en sociaal verantwoorde toeristische ontwikkeling. Daarmee werd de gehele ontwikkeling van de EMR aanzienlijk ondersteund.

Op gemeentelijk niveau wordt grensoverschrijdend gewerkt aan de oplossing van concrete infrastructuurproblemen op de gebieden waterbescherming, waterzuivering en drinkwatervoorziening. Hier gaat het meestal om tijdelijke samenwerkingsverbanden in projectvorm van de verantwoordelijke diensten. Meestal worden de burgers hierbij niet op de hoogte gesteld of betrokken. Een voortdurende informatie uitwisseling van de overheidsdiensten van alle deelregio's op het gebied van milieubescherming of duurzame ontwikkeling bestond tot dusver alleen via de werkgroep milieu van de Euregio en via het samenwerkingsverband van de MHAL-steden.

De initiatief- en implementatiefuncties die de besturen op het gebied van duurzame ontwikkeling hebben, zorgen echter ook voor de nodige moeilijkheden. De aanpak in het kader van Agenda 21 verloopt meestal met deelname van velen en heeft vaak een interdisciplinair karakter zodat ze vaak moeilijk in overeenstemming te brengen zijn met de bestuurlijke besluitvormingsprocedures en begrotingen.

4.2. Bevoegdheden

Bijna alle niveaus van de staatsbesturen hebben te maken met duurzame ontwikkeling en milieubescherming. Aan het hoofd staat de Europese Unie, waarbij het gemeenschappelijk milieubeleid naast het economisch en landbouwbeleid tot de belangrijkste aandachtsvelden behoort. De verordeningen van de EU moeten direct worden omgezet in nationale wetgeving.

Door de op nationaal niveau verschillende verdeling van de bevoegdheden in de milieusector is de institutionele uitvoering van processen m.b.t. duurzame ontwikkeling in de Euregio nogal verschillend. Bovendien nemen overheidsdiensten maar ook onafhankelijke organisaties zoals intercommu-

² zie LA21, gepubliceerd door de Euregio Maas-Rijn

nale verenigingen (vooral op het gebied van waterbeheer en energievoorziening), agendabureaus, agendadiensten of adviesbureaus taken over die onder de noemer duurzame ontwikkeling vallen. Het grootste deel van de maatregelen wordt momenteel echter nog steeds getroffen in de traditionele activiteitsvelden van de overheidsdiensten voor milieu. Hier worden de meeste initiatieven ontwikkeld voor natuurbescherming en landschapbeheer, afval en grondstoffen en milieueducatie. Om deze reden verwijzen wij hier naar de bestuurlijke partners die in hoofdstuk 1 en 2 worden genoemd op de gebieden milieu- en natuurbescherming, ruimtelijke ordening en energiebesparing. Daarbij willen we echter niet voorbijgaan aan het aandeel van vrije instellingen en niet-overheidsorganisaties. Bij het grote aantal arbeidsgebieden en bevoegdheden die te maken hebben met het aspect duurzame ontwikkeling is het hoe dan ook alleen maar mogelijk om een beperkte keuze van partners en instellingen weer te geven. We verwijzen daarom naar het in 1997 door de Euregio gepubliceerde handboek (databank) die de grensoverschrijdende samenwerking als extra onderzoekscriterium heeft opgenomen en zowel bestuurlijke instellingen als semi-overheidsinstellingen opsomt³. Overige adressen in de Euregio van overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen over het onderwerp duurzame ontwikkeling zijn te vinden op www.oeko.regio.de en www.oekobase.de.

4.2.1. Duitsland

4.2.1.1. De bestuurlijke niveaus in Noordrijn-Westfalen

Het principe van duurzaamheid is sinds 1994 verankerd in de Duitse grondwet (artikel 20a) als gezamenlijke taak van alle bestuurlijke activiteiten. In de centrale sector van de milieu- en natuurbescherming zijn de verantwoordelijkheden voor wetten en verordeningen verdeeld over de centrale overheden en de deelstaten. Voor waterhuishouding, natuurbescherming, landschapbeheer en ruimtelijke ordening heeft de centrale overheid in Duitsland het recht om de richtlijnen van de wetgeving voor te schrijven. Concurrerende wetgevingsbevoegdheden gelden voor afvalbeheer, luchtzuivering en andere. Als de centrale overheid gebruik maakt van haar wetgevende macht, dan kan zij wetten van deelstaten breken. Door de richtlijnen voor de wetgeving in de deelstaten voor te schrijven probeert de centrale overheid om de handelingen van de lagere overheden een toekomstbestendige richting te geven. Dit gebeurt met name door het nominaal verankeren van duurzame ontwikkeling in de grondwet, in de bouwverordening en in de wet op ruimtelijke ordening. Daarnaast wordt een milieu-voorrangsbeleid uitgestippeld.

Op deelstaatniveau is het ministerie voor milieu en natuurbescherming, landbouw en consumentenbescherming de centrale overheidsdienst voor milieukwesties. Andere overheidsdiensten van Noordrijn-Westfalen houden zich bezig met wetenschappelijke milieukwesties. Dit zijn vooral de overheidsdienst voor ecologie, grondbeleid en bosbouw, de afdeling voor agrarische zaken bij de Bezirksregierung Münster en de milieudienst van de deelstaat. Bij het onderwerp duurzame

³ 'Umwelthandbuch', uitgegeven door de Euregio. Verkrijgbaar bij Regio Aachen, Theaterplatz 14, 52062 Aken, Duitsland

ontwikkeling moet ook het instituut voor klimaat, milieu en energie in Wuppertal vermeld worden, dat in samenwerking met BUND/Misereor de diepgaande studie *'Zukunftsfähiges Deutschland'* (Duitsland, klaar voor de toekomst) heeft gedaan.

Bij de uitvoering van milieubescherming nemen de districtregeringen een bijzondere plaats in. De districtregering is verantwoordelijk voor alle taken van het deelstaatbestuur in haar gebied voor zover deze niet uitdrukkelijk aan andere overheidsdiensten zijn opgedragen. De districtregering staat bijvoorbeeld aan het hoofd van de staatsmilieubureaus (*Staatliches Umweltamt, StUA*).

Tot de communale taken horen vooral taken op het gebied van planning en voorzorg, zoals ontwikkelingsplan, bouwtoezicht en planningscontrole, ordening van het landschap, bedrijfstaken zoals drinkwater- en energievoorziening, afvallozing en afval en ordeningstaken. Bij het opstellen van een lokale Agenda 21 kunnen de gemeenten zich laten adviseren door het CAF Agenda Transferbureau Bonn, een instelling die is opgericht door de staatskanselarij van NRW. Aangezien deze opdrachten dicht bij de burgers en privé-instellingen staan, ligt in de gemeente het zwaartepunt van de Agenda-21-activiteiten.

4.2.1.2. Regio Aken

In de regio Aken worden de districten en de districtsonafhankelijke stad Aken als centrale overheidsdienst gezien voor het implementeren van doelstellingen op het gebied van milieubeleid. Natuurbescherming en landschapbeheer of nederzettingsontwikkeling, maar ook zaken die te maken hebben met water- en energievoorziening zijn vanwege hun ingewikkelde aard alleen op te lossen op regionaal niveau en met intercommunale afstemming. Naast de eigen initiatieven voor duurzame ontwikkeling (zie hiervoor de Agenda-Internetpagina's van district en stad Aken) bestaat er vooral een noodzaak voor coördinerende en bemiddelende activiteiten om de communale agendaprocessen te bundelen.

Alle districten in de regio en de stad Aken hebben intern balans opgemaakt om erachter te komen in hoeverre thema- en handelingsvelden reeds intern en in de gemeenten worden behandeld. Structuur en verloop van de agendaprocessen in de afzonderlijke publiekrechtelijke instellingen zijn hierbij verschillend. De organisatorische aanpakmethoden verschillen van het oprichten van een aan de milieudienst gekoppeld agendabureau zoals in de stad Aken tot het oprichten van coördinatiediensten en stuur- en werkgroepen. Normaal gesproken zijn de projecten en de bewerking daarvan echter gekoppeld aan de milieudiensten (schema van de regionale conferentie).⁴ Het uitvoeren van maatregelen en projecten in het kader van de Agenda 21 is een vrijwillige verplichting die de overheidsdiensten zichzelf hebben opgedragen zonder dat het wettelijk verplicht is om deze taak waar te nemen. Deze omvangrijke 'extra' taak van de overheidsdiensten heeft vrijwel overal te kampen met een gebrek aan personeel en financiële middelen. In de context van de wettelijke bevoegdheden worden door de districten en door de stad Aken echter een groot aantal maatregelen doorgevoerd

⁴ Overzicht uit Forek, regionaal ontwikkelingsconcept, regionale conferentie Aken, www.regionalkonferenz-aachen.de

die vallen onder milieu- en natuurbescherming. Zo zijn de districten als lagere deelstaatoverheidsdienst voor waterbeheer verantwoordelijk voor grondwater en bodembescherming en op dit gebied gaan ze indien nodig ook grensoverschrijdend te werk.

De stad Aken neemt in verband met de MHAL-stedensamenwerking twee keer per jaar deel aan een werkgroepbespreking van de Agendavertegenwoordigers. Hier gaat het dan met name om het uitwisselen van informatie en het samenwerken in de stedelijke probleemvelden. Momenteel wordt er gewerkt aan projectvoorstellen voor een concreet samenwerkingsverband. Men plant bijvoorbeeld een gemeenschappelijk concept voor bodemsanering en revitalisering van voormalige industriële grondstukken.

4.2.2. België

De nationale overheid van België heeft bijna alle bevoegdheden op het gebied van milieubeleid overgedragen aan de gewesten en provincies. Ze beperkt zich voor het grootste deel tot het aangegeven van een kaderbeleid, bijvoorbeeld door het voorschrijven van technische standaarden voor zover er op dit gebied geen EU-richtlijnen bestaan. Met betrekking tot het omzetten van duurzaam beleid wordt er in de wet van 5 mei 1997 over de coördinatie van de federale politiek een kader voor duurzame ontwikkeling beschreven waarbinnen het beleid van de duurzame ontwikkeling op federaal niveau in de komende jaren geconcretiseerd moet worden. De wet schept een aantal instrumenten en verantwoordelijkheden, onder andere het (eerste) ontwerp van een plan voor duurzame ontwikkeling van 2000-2003. Dit kaderplan wordt door het CIDD, de interdepartementale commissie voor duurzame ontwikkeling, opgesteld met ondersteuning van het federaal planbureau en wordt door middel van jaarlijkse rapporten gecontroleerd. Het plan is geen tekst met rechtsgeldigheid, maar een politieke verplichting van de Belgische regering om de inhoud ervan om te zetten binnen de bestaande wetten en verordeningen. Het gaat per definitie om een federaal plan voor duurzame ontwikkeling hetgeen inhoudt dat er maatregelen worden behandeld die vallen onder de competentie van de nationale overheid. De gemeenschappen en gewesten beschikken echter juist over wezenlijke bevoegdheden op het gebied van duurzame ontwikkeling, zodat het absoluut noodzakelijk is om een en ander te coördineren. Om deze reden zijn er in het CIDD dan ook afgevaardigden van de gewestelijke en gemeenschapsregeringen vertegenwoordigd.

4.2.2.1. Het Waalse gewest

Binnen het Waalse gewest is de milieudienst (DGRNE) het centrale aanspreekpunt voor de gestelde handelingsvelden, omdat hier de bevoegdheden liggen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, bodembescherming, waterhuishouding, landbouwbeleid, alternatieve energiebronnen en plattelandsontwikkeling. Bovendien is er binnen de DGRNE een eigen coördinatiebureau voor duurzame ontwikkeling ondergebracht (www.mrw.wallonie.be/dgrne).

In de sectorplannen milieu en in het '*Plan d'environnement pour le développement durable*' (PEDD) zijn de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling geformuleerd. Het begrip van de Lokale Agenda is daarentegen eerder onbekend. In het gewest worden echter veel sectormaatregelen door-

gevoerd, dikwijls als uitwerking van natuurontwikkelingsplannen die gekarakteriseerd zouden kunnen worden als typische maatregelen van de LA 21 (Lokale Agenda 21). Het Waalse gewest spoort de gemeenten aan om eigen PCDNs (Plan communal de développement de la nature) op te stellen. Hierbij kunnen de gemeenten verder gaan dan de bestaande eisen in de milieu- en natuurbescherming als ze hiervoor toestemming hebben gekregen van de verantwoordelijke instanties. Ze kunnen dan lokaal hogere eisen stellen. Het is de bedoeling dat de gemeenten niet alleen een administratieve, maar ook een actieve rol spelen op het gebied van milieu.

Net als de gemeenten kunnen ook de provincies op het gebied van milieu eigen prioriteiten stellen. In eerste instantie fungeren ze echter als tussenpersoon tussen de gemeentelijke en gewestelijke instanties. Ze geven informatie en ondersteunen het beleid van de gemeenten en zijn in veel milieukwesties de verantwoordelijke vergunningverlenende autoriteit.

4.2.2.2. Het Vlaamse gewest, provincie Limburg (B)

Net als het Waalse gewest heeft het Vlaamse gewest (www.vlaanderen.be) bevoegdheden op het gebied van de traditionele milieumedia in feite geconcentreerd in het Departement Leefmilieu en Infrastructuur. Als er bevoegdheden worden overgedragen aan de provincie, dan gebeurt dit in de vorm van overeenkomsten (*convenants*). De provincies moeten een coördinator aanwijzen voor kwesties van milieu- en natuurbescherming en het milieubeleid bepalen op provinciaal niveau.

Het Vlaamse Gewest is verplicht in het kader van het DABM (Vlaams decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid) ondermeer een milieubeleidsplan op te stellen. Het vorige plan "MINA II" verwijst uitdrukkelijk naar duurzame ontwikkeling als perspectief voor het milieubeleid. Ook het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (opgesteld n.a.v. het planningsdecreet) is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Een belangrijk instrument in de Vlaamse context zijn de zogenaamde milieuconvenanten met de provincies en de gemeenten. In het kader van deze convenanten (vrijwillige overeenkomsten waarin afspraken worden gemaakt over het te voeren milieubeleid) wordt aan provincies en gemeenten de mogelijkheid gegeven een welomschreven duurzaam beleid te ontwikkelen.

De provincie Limburg heeft binnen de verantwoordelijke milieudienst (3^{de} Directie Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Natuur) een coördinerend bestuurssecretariaat ingericht voor duurzame ontwikkeling. In het kader van haar competenties zet ze vooral projecten op voor voorlichting en bewustmaking. Ze heeft een actieplan gemaakt dat gemeenten adviseert in geval van bijvoorbeeld water- en energiebesparende maatregelen. Als extern adviseur voor duurzame ontwikkeling staan de gemeenten de instellingen Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (een samenwerkingsverband van milieu- en derdewereldorganisaties) en de Bond Beter Leefmilieu ter beschikking. Men heeft echter nog niet veel vooruitgang geboekt voor wat betreft het omzetten van de Lokale Agenda. De milieudiensten zijn zo zeer belast met het vervullen van bestuurlijke en administratieve verplichtingen dat er maar langzaam gewerkt kan worden aan de idee van de LA 21. Een uitzondering in positieve zin vormt in dit opzicht de stad Hasselt, die via de MHAL-werkgroep ook grensoverschrijdend te werk gaat.

4.2.2.3. Duitstalige gemeenschap

In het ministerie van de Duitstalige gemeenschap is duurzame ontwikkeling ondergebracht bij de afdeling cultuur en volwasseneneducatie. Deze vastlegging resulteert enerzijds uit de opvatting van de Agenda 21 van een bewustwordingsproces, anderzijds uit het feit dat de Duitstalige gemeenschap geen bevoegdheden bezit op het gebied van milieu. Binnen haar bevoegdheden besteedt de regering echter veel aandacht aan duurzame ontwikkeling.

In een regeringsverklaring wordt de bevordering van “duurzame ontwikkeling” aangewezen als doelstelling in alle competentiegebieden. Daarnaast wordt er de oprichting van een agentschap voor duurzame ontwikkeling aangekondigd. Dit agentschap moet als pluralistisch initiatief worden geschapen en mag – vanuit het concept van duurzame ontwikkeling – niet worden ondergebracht in een ministerie of bij de overheid. Dit proces van oprichting is momenteel aan de gang. Het agentschap zal het opzetten, ondersteunen en coördineren van agendaprocessen in de Duitstalige gemeenschap op zich nemen, zonder daarbij zelf als handelende factor op te treden. Overkoepelende taken van sensibilisatie voor een toekomstgericht beleid en van informatieoverdracht dienen belangrijke onderdelen van het werk te zijn, naast het ondersteunen van de afzonderlijke projectleiders en het opzetten van agendaprocessen in de gemeenten. Voor het realiseren van haar taken krijgt het agentschap voor een bepaald doel gereserveerde financiële middelen toegewezen uit het budget van de Duitstalige gemeenschap. Gedetailleerdere informatie over de structuur en de initiatieven van het agentschap is te vinden onder www.dglive.be (instellingen, overheid, duurzame ontwikkeling).

4.2.3 Nederland

In Nederland bestaan er sinds 1989 nationale milieuplannen die op nationaal niveau milieudoelstellingen formuleren. In het derde nationale milieuplan van 1998 is als voornaamste doelstelling “duurzame ontwikkeling” opgenomen. De Lokale Agenda 21 wordt gezien als maatregel die alle aspecten van duurzaamheid kan integreren. Tot 2002 moeten daarom alle Nederlandse gemeenten een Lokale Agenda hebben opgesteld.

De provincies en gemeenten kunnen in het kader van hun bevoegdheden eigen prioriteiten stellen. Ze ontwikkelen in het kader van het nationale milieuplan zogeheten implementatieplannen. Bij de implementatiemaatregelen wordt per definitie de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en de vrijwilligheid gelegd. Veel samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld economische ondernemingen verlopen vrijwillig en worden niet van hoger hand opgelegd. Hierdoor neemt het monitoring, het bewaken van de mate waarin iets succesvol is, een belangrijke positie in. Dit komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in het ontwikkelen van indicatoren. Zo kunnen gemeenten de ‘lokale duurzaamheidsspiegel’ gebruiken om hun duurzaam handelen te meten. Hieruit valt uiterst gedifferentieerd een ‘status-quo’ af te leiden. Een beoordelingscriterium van de lokale duurzaamheidsspiegel is ook de regionale en grensoverschrijdende samenwerking. In het middelpunt van de activiteiten in het kader van de Agenda 21 tot dusver staat echter het verbeteren van het lokaal milieubeleid, hoewel er zeker ook aandacht wordt besteed aan economische en sociale aspecten.

4.2.3.1. Provincie Limburg

De provincie Limburg is verantwoordelijk op het gebied van milieu, natuurbescherming, ruimtelijke ordening, verkeer en waterhuishouding. Haar doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling worden onder andere beschreven in het Provinciaal Omgevingsplan (POL), hierin worden de sectoren ruimte, water, milieu en plattelandsontwikkeling neergezet als voornaamste aandachtspunten.

De doelstellingen die op gemeentelijk niveau te realiseren zijn, zijn in het centraal plan voor de implementatie van het nationaal milieuplan opgesomd. Het sturen van deze processen wordt ondersteund door de Nationale Commissie voor internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). Voor bepaalde handelingsvelden worden door de gemeenten samenwerkingsverbanden gevormd. Zo werken de acht gemeenten van 'Parkstad Limburg' gemeenschappelijke maatregelen uit op het gebied van duurzame economische ontwikkeling. De provincie heeft geen eigen afdeling voor duurzame ontwikkeling in milieu- en natuurbescherming, er zijn wel adviesbureaus zoals het Dubo-centrum voor duurzaam bouwen.

Op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking voor milieu- en natuurbescherming vormen de ruim honderd waterschappen een bijzonderheid. Ze staan onder toezicht van de provincie en zijn als publiekrechtelijke instelling regionaal aanspreekpunt voor vragen die te maken hebben met waterbeheer (hoogwaterbeheersing, waterkwaliteit etc.).

4.3. Ervaringen na de eerste INTERREG-programma's

In het kader van de eerste twee INTERREG-programma's nam het milieu met 26% van de middelen de tweede plaats in. Centraal stonden maatregelen van milieubescherming, afvalrecycling en het veilig stellen van natuurgebieden. Er werden belangrijke stappen gezet op het gebied van de bescherming van de talrijke beekjes en rivieren, waarvan er veel over de grenzen lopen, en als voorzorgmaatregelen bij de hoogwaterbeheersing. Het valt wel op dat er tot dusver weinig aandacht is besteed aan alternatieve energieopwekking die juist onder de gezichtspunten van het sparen van energiebronnen en duurzaamheid een belangrijkere rol moet gaan spelen.

Veel van de projecten voor milieubescherming zijn echter niet per definitie gelijk te stellen aan maatregelen voor duurzame ontwikkeling, aangezien het feit dat de kenmerken onderling overleg, participatie en integrerende aanpak ontbreken. Een groot gedeelte van de ondersteunde projecten droeg 'slechts' bij tot het oplossen van infrastructurele taken zoals de behandeling van afvalwater. Hiermee trekken wij niet de ecologische noodzaak van een oplossing in twijfel, maar tegen de achtergrond van de aspecten subsidiariteit en langdurigheid kunnen deze projecten maar beperkt worden gerekend tot een concept van duurzame ontwikkeling. Een positieve continuïteit en een integratieve aanpak zijn op te merken bij de projecten omtrent het Duits-Belgische natuurpark en het realiseren van detailplannen van het GOB (grensoverschrijdend basisplan). In de toekomst is het van belang om bij de besluitvorming over aangevraagde projecten voor milieubescherming grondig te toetsen op de bijzondere criteria preventie, duurzaamheid en doorzichtigheid.

4.3.1. Euregionale doelstellingen en handelingsvelden op het gebied duurzame ontwikkeling

De kwaliteit van het milieu speelt een belangrijke rol voor de ontwikkelingsmogelijkheden en perspectieven van het hele gebied van de Euregio. Enkel door het verzekeren van een goed klimaat om te wonen, werken en ontspannen kan de aantrekkingskracht als toeristisch gebied, regionaal ontspanningsgebied en economisch gebied worden gegarandeerd. Tevens corresponderen de voorgenomen handelingsvelden op het gebied van milieu met de geografische diversiteit van de Euregio. De stedelijke MHAL-regio vertoont alle milieukeurmerken van een groot stedelijk gebied met knelpunten op het gebied van luchtvervuiling, industriële lasten uit het verleden of geluidsoverlast. Hier staat het platteland tegenover met een relatief goede milieukwaliteit, waar echter veel druk op wordt uitgeoefend door intensieve landbouw en toerisme.

De doelstellingen van INTERREG III hebben vooral betrekking op de bescherming van de ecologische structuur en de ontwikkeling van het platteland. De bescherming van de ecologische structuur vereist in het samenwerkingsverband de erkenning van grensoverschrijdende ecologische systemen als prioriteit bij de planning. Als doelstellingen moet het beheer van bodem en grondstukken, wateren en klimaataspecten worden gezien. Naast de aangegeven EU-richtlijnen is de integratie van duurzaamheid als voornaamste ontwikkelingsdoelstelling in alle nationale en regionale planningsinstrumenten een noodzakelijke stap. De operationele implementatie vindt bijna uitsluitend plaats op bestuurlijk niveau. Dit geldt voor de werkvelden in de milieubescherming zoals waterkwaliteit, maatregelen voor de bescherming tegen hoogwater, bodem – en klimaatbescherming, afval- en energiehuishouding. Een belangrijke basis voor een Euregionaal afgestemd management op het gebied van milieu kan het opstellen van grensoverschrijdende informatiesystemen en databanken zijn. Dit zou kunnen plaatsvinden als uitbreiding van het project RUIS (Raum- und Umwelt-Informationssystem, Milieuplatform aan de RWTH Aken). Voor de derde projectfase is hier reeds gedacht aan het integreren van het Belgisch-Nederlandse grensgebied in de projectplannen. Er bestaat een duidelijke noodzaak tot handelen bij de tot dusver in alle deelregio's ontoereikend uitgevoerde integratie van het bedrijfsleven in het proces van de Agenda 21. Hier zouden pilootprojecten voor milieumanagement een belangrijke impuls kunnen geven.

Het tweede aandachtspunt is de ontwikkeling van het platteland. Het afvloeien van landbouwgrond, het veranderen van het landbouwbedrijf in een nevenbedrijf en de toenemende sluiting van landbouwbedrijven toont aan dat er dringend iets moet gebeuren. Hierbij is het ondersteunen van landbouwstructuren, vooral van kleine boerenbedrijven, van groot belang voor het in stand houden van het platteland in zijn functie als ecologisch compensatiegebied en natuurlijk habitat. Het Agenda 2000 beleid van de EU reduceert het platteland echter niet tot de landbouw, maar is gericht op de duurzame ontwikkeling als totaal perspectief.

Natuurbescherming, behoud van de biologische diversiteit, landbouw en plattelandontwikkeling worden bijvoorbeeld gecombineerd door de regionale verwerking en het op de markt brengen van natuurvriendelijke producten. Daarbij is het noodzakelijk om maatregelen van het agrarisch en regionaal beleid op elkaar af te stemmen. Mogelijke samenwerkingspartners zijn boerenbonden, kamers

van landbouw, consumentenorganisaties en bedrijven die producten direct op de markt brengen. Als voorbeeld uit de Euregio kan de Duitstalige gemeenschap worden genoemd. Een belangrijk aandachtspunt van het Oost-Belgische Agendabureau is het ontwikkelen van een omvangrijk concept voor het op de markt brengen van regionale producten. Hierbij moet rekening gehouden worden met de criteria van duurzaamheid tijdens het hele productieproces tot een eventuele certificering en de verkoop in eigen winkels. De bewustmaking van de landbouwsector voor milieuvriendelijk produceren, het veiligstellen en scheppen van duurzame arbeidsplaatsen en de supranationale vorming van een regionaal bewustzijn zijn doelstellingen van de federatie (onder andere Landwirtschaftskammer Rheinland (D), Initiatief Mergelland (NL), Landbouwschool (B)).

Voor het langdurig waarborgen van de primaire sector en voor een duurzame ontwikkeling van het platteland zijn er reeds veel initiatieven opgestart in de Euregio. Hier dient in de toekomst een betere netwerkvorming van de talrijke operationele instellingen plaats te vinden om een wederzijds leerproces op gang te brengen.

4.3.2. Conclusie

De conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling en de Agenda 21 hebben geleid tot nieuwe doelstellingen in het nationaal en regionaal milieubeleid. De algemene doelstelling van een duurzame ontwikkeling en het actieprogramma van de Agenda 21 hebben in alle partnerregio's van de Euregio in de afgelopen acht jaar een groot aantal activiteiten en programma's in het leven geroepen. Vooral op het gebied van bewustzijnsvorming en het overbrengen van de begrippen 'duurzaamheid' en 'Agenda 21' is er in alle deelregio's een basis gelegd.

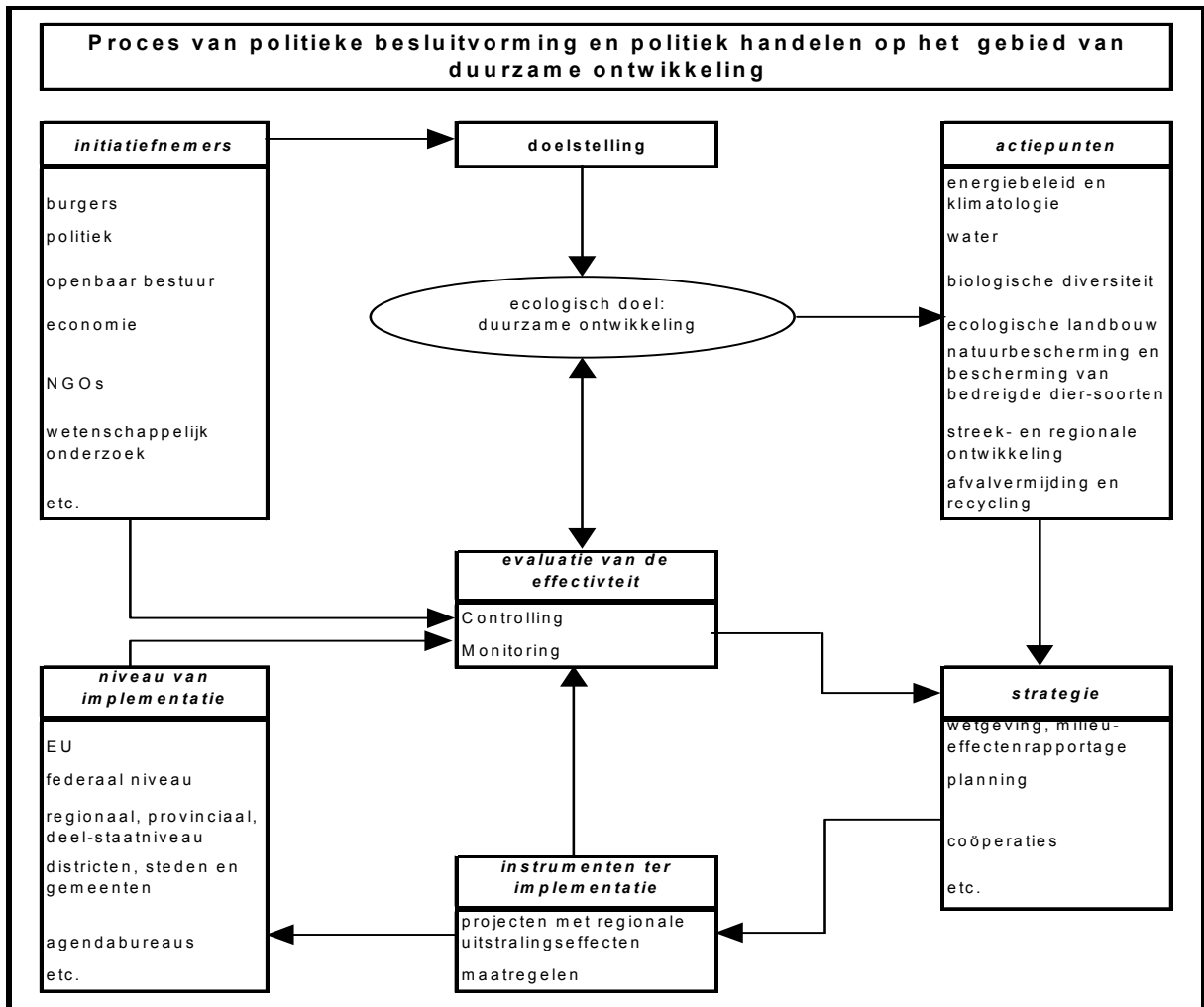
Het gaat hierbij echter bijna uitsluitend om het betreffende gebied van de nationale, regionale of gemeentelijke verantwoordelijkheid; er wordt nog niet veel gedaan aan een bewuste grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling.

Doelstelling voor de komende planningsperiode zou dus ook een coherente ontwikkeling moeten zijn en een onderlinge aaneenkoppeling en uitbreiding van de reeds aanwezige financiële en organisatorische instrumenten voor een milieuvriendelijke en duurzame ontwikkeling. Er is vooral behoefte aan geïntegreerde concepten op planningsniveau. De heroriëntering moet echter plaatsvinden in de integratie van alle maatschappelijke krachten die te maken hebben met het proces duurzame ontwikkeling. Hiervoor zijn nieuwe structuren nodig voor de voortdurende informatie-uitwisseling en medewerking. Het oprichten van een permanent platform, zoals werd voorgesteld op het eerste Euregionale congres, en het oprichten van een Euregionaal coördinatie-instituut voor duurzame ontwikkeling zouden belangrijke onderdelen hiervan kunnen zijn. Hieruit zou ook een betere kennis van de contactpersonen en instellingen resulteren. Tot dusver is deze kennis niet aanwezig door het grote aantal operationele instellingen en de verschillende organisatievormen.

4.3.3. Afbeelding bij „duurzame ontwikkeling“

Onderstaand schema maakt aan de hand van een algemeen procesverloop de niveaus van politieke besluitvorming en politiek handelen duidelijk onder de voorwaarde van een duurzame regionale ontwikkeling. Vanwege het grote aantal regionale organisaties en instellingen in de EMR die zich met

duurzame ontwikkeling bezighouden – en die al naar gelang het specifieke thema variëren – kan hier slechts deze basisstructuur worden weergegeven.



5. Bevordering van de grensoverschrijdende mobiliteit

5.1. Opmerkingen vooraf en afbakening van de thematiek

Het bevorderen van de grensoverschrijdende mobiliteit is in een verenigd Europa, waarin personen, goederen, arbeid en kapitaal zich vrij over de grenzen kunnen bewegen, vanzelfsprekend. Vooral omdat dit in grensgebieden als in de Euregio Maas-Rijn al lang gebruikelijk is. Op deze plaats treedt echter een principieel probleem naar voren: namelijk de vraag of het bevorderen van de mobiliteit ten goede komt aan de grensbewoners en de lokale bedrijven, of dat het grensgebied eerder wordt gebruikt als doorvoerroute naar verder afgelegen stedelijke agglomeraties in de buurlanden. In deze zin fungeren de autosnelwegen, autowegen en spoorwegen ook als transitwegen, terwijl buslijnen en een paar spoorverbindingen een meer regionaal karakter hebben. Iets dergelijks zien we in het lokale grensverkeer van de grensgemeenten die natuurlijk ook voor voetgangers en fietsers de nodige grensoverschrijdende verbindingswegen hebben aangelegd of plannen (bijvoorbeeld een voetgangersbrug tussen Vaals en Aken of een fietspadennetwerk tussen Limburg en Heinsberg).

Andere verkeerskanalen en verkeersmiddelen, zoals vliegvelden en waterwegen, hebben een belangrijke verkeersfunctie voor personen en goederen in de regio, zijn echter niet per definitie bedoeld voor de grensoverschrijdende mobiliteit.

De hier aangesproken verkeersaspecten tonen grofweg het spectrum van de verschillende verkeersvormen, die elk een eigen infrastructuur vragen en die idealiter op elkaar moeten zijn afgestemd.

In engere zin heeft de onderstaande beschrijving alleen betrekking op twee aspecten die als prioriteiten voor de voorbereiding op INTERREG III zijn aangedragen door de Euregio Maas-Rijn: “het versterken van het openbaar stad- en streekvervoer en het bevorderen van alternatieve concepten voor mobiliteit” en “goederenvervoer en logistiek”.

Na de stelling vooropgezet te hebben dat een overeenkomstige verkeersplanning in een grensregio voor een groot deel ook in grensoverschrijdende context dient plaats te vinden, komt dan ook de vraag aan bod hoe de samenwerkingsvormen geregeld zijn en welke besluitvormingsniveaus binnen het bestuur hierbij een rol spelen. Er dienen grensoverschrijdende verkeersconcepten te worden ontwikkeld voor het particulier verkeer (boodschappen, vrije tijd etc), voor het goederenverkeer en voor het woon-werk-verkeer (voor werk of studie). Mogelijke knelpunten bij het forensenverkeer, bij het goederen- en klantenverkeer, bij het koppelen van het openbaar vervoer aan grensoverschrijdende verbindingen en andere verkeerskanalen moeten worden verholpen.

5.2. Beschrijving van de actuele situatie op het gebied van grensoverschrijdend openbaar stads- en streekvervoer

Zoals reeds bleek, reageert het openbaar vervoer op forenzenstromen die zich aanvankelijk kenbaar maken in de grensgemeenten. Zo bestaan de bus- en treinverbindingen tussen Aken en Vaals al meer dan honderd jaar. Dat betekent dat er al heel vroeg werd ingespeeld op de behoefte die meestal ontstond uit forenzenstromen tussen woonplaats en werkplek. Traditioneel verliepen de forenzenstromen in de deelregio's van de Euregio Maas-Rijn vooral oostwaarts. Zo was er een sterke stroom van Belgisch naar Nederlands Limburg, terwijl veel Nederlanders naar Duitsland trokken. Ook vanuit Wallonië en vooral vanuit de Duitstalige gebieden waren dagelijks veel pendelaars onderweg naar Noordrijn-Westfalen. In de omgekeerde richtingen zijn de cijfers steeds aanzienlijk lager.

Naast de forenzenstromen bestaat er een traditioneel levendig verkeer van mensen die in het buurland gaan winkelen of ontspannen, niet in de laatste plaats in het weekend en op feestdagen.

Veel van deze verkeersstromen worden vooralsnog uitgevoerd met de privé-auto, die weliswaar alleen gedurende de drukke pieken, bijvoorbeeld het reguliere spitsuur, wordt ingezet in de stedelijke agglomeraties en op feestdagen.

Voor wat betreft het aanbod van het grensoverschrijdend openbaar vervoer bestaat er een uitgebreid systeem van grensoverschrijdende verbindingen die in de afgelopen jaren nog verder werden uitgebreid. De centra binnen de Euregio zijn dan ook aangesloten aan de meest gebruikte routes van verschillende vormen van openbaar vervoer. Tussen Aken en de dichtbij gelegen steden Vaals, Heerlen, Kerkrade en Maastricht zijn er bijvoorbeeld meerdere buslijnen, waarbij de route naar Heerlen ook kan worden afgelegd per trein en zodoende is aangesloten aan het hele Nederlandse spoornet. De route Maastricht-Aken wordt na de opheffing van de treinverbinding aangeboden met de snelbus 'Interliner'. Tussen Nederlands Limburg en het Duitse district Heinsberg zijn er eveneens grensoverschrijdende busverbindingen in gebruik.

Vanuit de Belgische buurgemeenten Eynatten, Eupen, Raeren (in samenwerking met de Belgische aanbieder TEC) is de stad Aken te bereiken. De frequente treinverbinding van Duitsland naar Luik (Keulen-Aken-Luik) hoort vanwege de verdere verbinding naar Brussel, Parijs, Oostende tot een zeer veelvuldig gebruikte route (bijvoorbeeld met de sneltreinen: TGV en Thalys).

5.2.1. Samenwerkingsstructuren

De hierboven genoemde grensoverschrijdende OV-verbindingen berusten in eerste instantie op de langjarige samenwerkingsverbanden tussen de openbaarvervoerbedrijven in de betreffende deelregio's. Er werden steeds gedetailleerde afspraken per gebied resp. rijroute gemaakt over frequentie, tarieven, eventuele parallelle routes of monopolistisch aanbod. Dergelijke afspraken berusten op concessies die door de verantwoordelijke nationale en/of regionale overheden worden gedaan (Nederlands Ministerie van Verkeer en Waterstaat, deelstaatsdistrictsregering (*Regierungsbezirk*) Keulen, het Waals ministerie en het Vlaamse gewest).

De lokale besturen in de deelregio's hebben op het gebied van openbaar stads- en streekvervoer meer te maken met de planning of met het implementeren van politieke initiatieven. De particuliere vervoersbedrijven zijn meestal in opdracht van de gemeentelijke overheden werkzaam.

De samenwerkingsstructuren berusten dan ook vooral op het operationele niveau van de kant van de vervoersbedrijven en in mindere mate op samenwerking van de kant van de overheid. Een regelmatig vergaderende werkgroep van vervoersondernemingen uit de deelregio's zorgt voor een informatie-aanbod dat is afgestemd op de behoefte.

5.2.1.1. Verantwoordelijke bestuursorganen

In alle deelregio's bestaan er wettelijke (nationale) voorschriften die het openbaar stad- en streekvervoer regelen vanuit een vastgelegde vervoersplicht. Toezichthoudende en vergunningverlenende instanties worden door wetten of verordeningen aangewezen. De organisatie resp. uitvoering van het OV valt echter onder de verantwoordelijkheid van openbare en/of particuliere vervoersondernemingen, waarbij de organisatie in de deelregio's kan verschillen. In de Euregio is de situatie als volgt:

- **Wallonië, provincie Luik (Duitstalige gemeenschap):**

Bij het Waalse ministerie voor infrastructuur en transport (MET) (zie weergave in hoofdstuk 2) is de Algemene Directie voor het transportwezen ondergebracht. Voor het personenvervoer is de "*Division de l'Exploitation*", de directie voor personenvervoer, verantwoordelijk.

De taak van deze directie is het bestuur, de controle en het verlenen van vergunningen aan bus- en taxibedrijven die werkzaam zijn op het gebied van personenvervoer. Hier worden de mobiliteitsbehoeften in kaart gebracht en de noodzakelijke resp. aanwezige infrastructuur gepland en gecontroleerd en worden de onderhoudskosten berekend. Om een synergetisch effect te bereiken wordt de samenwerking met andere vervoersexploitanten gecoördineerd, bijvoorbeeld met de Belgische spoorwegmaatschappij. De directie legt ook de regionale tarieven voor het personenvervoer vast en zorgt voor de toepassing van regels met betrekking tot transport, service en technische veiligheid.

Naast de directie voor het openbaar personenvervoer bestaat er een aparte directie voor het vervoer van kinderen per schoolbus. In eerste instantie heeft deze directie tot taak om het vervoersrecht van scholen te garanderen, de hiervoor noodzakelijke organisatie te plannen en de uitvoering te controleren.

Op operationeel niveau opereert de Waalse regionale vervoersmaatschappij (*SRWT – Société Régionale Wallonne de Transport*). De SRWT heeft tot taak de openbare personenvervoersdienst te controleren, het takenpakket in te vullen, en de dienst te stimuleren en te coördineren. De SRWT is een zelfstandig rechtspersoon en is opgericht op grond van de overdracht van bevoegdheden op het gebied van openbare, stedelijke en plattelandsvervoermiddelen en het streekvervoer. Onder haar vallen de vijf *TEC* exploitanten (*Transport en Commun*), die op lokaal resp. subregionaal niveau het openbaar streekvervoer voor hun rekening nemen. Deze bedrijven zijn publiekrechtelijke vennootschappen die op commerciële basis opereren. Voor het deelge-

bied van de Euregio Maas-Rijn, de provincie Luik en de Duitstalige gemeenschap, is de *TEC Liège-Verviers* verantwoordelijk.

- **Vlaams gewest, provincie Limburg**

In het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Gewest is het bestuur ondergebracht voor wegen en verkeer. Als onderafdeling van het departement fungeert de afdeling personenvervoer en vliegvelden, die verantwoordelijk is voor algemene zaken die te maken hebben met personenvervoer. Toezicht houden op en verlenen van vergunningen aan het commercieel personenvervoer (op straat: bussen en taxi's) horen tot de taken van deze dienst. Zo is de dienst bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor de Vlaamse vervoersmaatschappij *De Lijn*, die bovendien advies krijgt bij haar investeringen.

De mobiliteitsdienst is ondergebracht bij de provincie Limburg, hoewel er op provinciaal niveau geen directe verantwoordelijkheid bestaat voor openbaar streekvervoer. Zijn taken bestaan voornamelijk uit het opstellen van een mobiliteitsbeleid om zo een bijdrage te leveren aan een vergroting van de verkeersveiligheid en om een beheersing van het transport te kunnen waarborgen. Terwijl op gemeentelijk niveau mobiliteitsplannen werden opgesteld, draagt de provincie zorg voor de opstelling van een provinciaal structuurplan, waarin zij medewerking verleent op het gebied van de verkeersinfrastructuur (straten, spoorwegen, waterwegen, OV). Verder is de mobiliteitsdienst verantwoordelijk voor het coördineren van diverse mobiliteitsovereenkomsten die werden afgesloten met het Vlaams gewest.

Op operationeel niveau, dat wil zeggen in de organisatie en uitvoering van het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, is de Vlaamse vervoersmaatschappij *De Lijn* actief. *De Lijn* is een onafhankelijke overheidsinstelling waarvan het Vlaamse gewest de grootste aandeelhouder is. Andere aandeelhouders zijn de meeste Vlaamse steden en gemeenten. De verhouding tussen het Vlaamse gewest en *De Lijn* is vastgelegd in meerdere bestuursovereenkomsten die in wederzijdse overeenstemming beslissen over het vervoersaanbod (routes) en de tarieven, en over de financiële bijdrage van het Vlaamse gewest.

Als bijzonderheid op het gebied van OV kan het stadsvervoer van de stad Hasselt worden genoemd: door het verlagen van de tarieven resp. door het gratis aanbieden van de stadslijnen kon het gebruik van het openbaar vervoer duidelijk worden vergroot en het privé-autogebruik worden teruggedrongen.

Voor de spoorwegen is de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen) verantwoordelijk. De NMBS is een publiekrechtelijke naamloze vennootschap (NV). Haar taak is het om de spoorwegen te exploiteren en onderhouden in opdracht van de Belgische staat.

- **Regio Aken (stad Aken en districten Aken, Düren, Euskirchen, Heinsberg)**

In Duitsland is het openbaar streekvervoer geregeld door het *Personenbeförderungsgesetz* (wet op personenvervoer). Deze wet heeft betrekking op algemeen toegankelijke lijndiensten per tram, bus en andere gemotoriseerde vervoermiddelen om in de vervoersbehoefte in het stads-, dorps- en streekvervoer te voorzien. Hierbij wordt het voldoen aan de vervoersvraag van de bevolking en de bereidheid van vervoermiddelen gezien als belangrijkste taak. In het federale stelsel van de Bondsrepubliek is het uitvoeren en controleren van het OV overgedragen aan de deelstaat. De deelstaat verleent tevens vergunningen op het gebied van openbaar vervoer. In Noordrijn-Westfalen is de *Regierungspräsident* plaatsvervangend voor de minister van verkeer (momenteel bij het Duitse ministerie van economische zaken) bevoegd over het openbaar stads- en streekvervoer. In de regio Aken is dan ook de Keulse *Regierungspräsident* verantwoordelijk voor vergunningen in het tram- en busvervoer (lijndiensten) en voor het verlenen van vergunningen voor grensoverschrijdende lijndiensten.

Op lokaal niveau respectievelijk op districtsniveau zijn in de regio Aken de bestuursafdelingen (*Dezernate*) resp. de ambten verantwoordelijk voor verkeerskwesties die het openbaar streekvervoer betreffen. Naast dit bestuurlijke niveau hebben de stad Aken en de districten Aken, Düren en Heinsberg zich aaneengesloten in de doelcorporatie "Aachener Verkehrsverbund" (AVV). Als gevolg van de regionalisering van het openbaar stads- en streekvervoer - met inbegrip van de spoorwegen - wordt de districtsverantwoordelijkheid in deze vraagstukken, inclusief verkeersplanologische aspecten, overgedragen aan de AVV. De lokale verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de districten. De (coöperatieve) vervoersbedrijven ASEAG (*Aachener Straßenbahn und Energieversorgungs-AG*), de Dürense districtsspoorwegen (*Dürener Kreisbahn GmbH*), de openbare vervoersbedrijven van het district Heinsberg (*Kreiswerke Heinsberg GmbH*), het busvervoersbedrijf *Busverkehr Rheinland GmbH* en *Taeter GmbH* Aken zijn de partners van de *AVV GmbH* en zijn de operationele tak. Daarmee is een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden m.b.t. het vervoersaanbod en de daarmee verbonden kosten aan de ene kant en de uitvoerende vervoersbedrijven aan de andere kant.

Andere busmaatschappijen die in het kader van de regionale OV werkzaam zijn, worden door *Busverkehr Rheinland GmbH* en *Taeter Aachen GmbH & Co. KG* gerekruteerd. Het district Euskirchen dat niet tot het AVV behoort, onderhoud eveneens een eigen vervoersmaatschap, de *Kreisverkehrsgesellschaft Euskirchen GmbH*. Deze maatschap wordt volledig gefinancierd door het district, is echter uitsluitend belast met de organisatie van het OV en heeft geen eigen wagenpark (bussen of treinen). Aan externe busbedrijven wordt opdracht gegeven voor het operationele gedeelte. De maatschap heeft geen grensoverschrijdende buslijnen naar het buurland België.

Voor de spoorwegen in het regionale openbaar vervoer is de *Regionalbahn Rheinland GmbH* van de Duitse spoorwegen (*Deutsche Bahn*) verantwoordelijk. Als bijzonderheden op het gebied van het OV in de regio Aken kunnen de *Dürener Kreisbahn GmbH* en het *Stadtverkehr Euskirchen GmbH* worden genoemd. De Dürense districtsspoorwegen, die in het kader van de regionalisering opgericht werden door het district Düren, beschikt over een unieke spoorweglijn

binnen het Duitse spoorwegnet. Het concept van de zogeheten "Ruhrtalbahn", dat zijn eigen vervoersaanbod afstemt op de andere vervoersondernemingen, werd al diverse keren bekroond.

Het *Stadtverkehr* in Euskirchen biedt een unieke combinatie aan van auto's en openbare vervoersmiddelen binnen het stedelijke mobiliteitsconcept. Het concept heeft een voorbeeld-functie voor de organisatie van het stadsverkeer in de toekomst.

- **Provincie Limburg (NL)**

De hoofdgroep Ruimte, Groen en Verkeer, die is ondergebracht bij het Limburgse provincie-bestuur heeft een afdeling mobiliteit. Het behoort tot de taken van deze afdeling om de mobiliteit die door diverse vervoersaanbieders wordt aangeboden te coördineren, evenals de infrastructuur die hiermee samenhangt. De afdeling richt zich op planvorming, personenvervoer, goederentransport, infrastructuur en verkeersveiligheid..

In 1998 is de verantwoordelijkheid voor het regionale busvervoer gedecentraliseerd naar de provincies. Tegelijkertijd verloren een aantal kleinere gemeenten hun beslissingsbevoegdheid voor het openbaar vervoer op lokaal niveau aan de provincie. In de komende jaren zal ook een deel van het regionale spoorvervoer gedecentraliseerd worden. Ter voorbereiding hiervan zijn reeds drie pilotprogramma's opgezet. Voor het landelijke netwerk (Intercity- en sneltreinen) is tussen het Rijk en de Nederlandse Spoorwegen een prestatieovereenkomst voor tien jaar afgesloten. De overige (regionale) spoorverbindingen zullen in de periode tot 2005 onder de verantwoordelijkheid van de provincie komen.

Voorts zal vanaf 2001 door middel van openbare aanbestedingen marktwerking in het openbaar vervoer worden ingevoerd. Zo zullen met ingang van 2002 vervoersmaatschappijen in bepaalde regio's vervoer aanbieden op basis van zelf toegekende concessies. In een overgangsperiode kunnen de bestaande overeenkomsten tussen vervoersmaatschappijen en de overheid eerst nog in concessies worden omgezet.. Uiterlijk in 2006 moet alle dienstverlening in het regionale busvervoer via openbare aanbesteding geschieden. Hetzelfde geldt voor de grote gemeenten, die echter tijd hebben tot 2009.

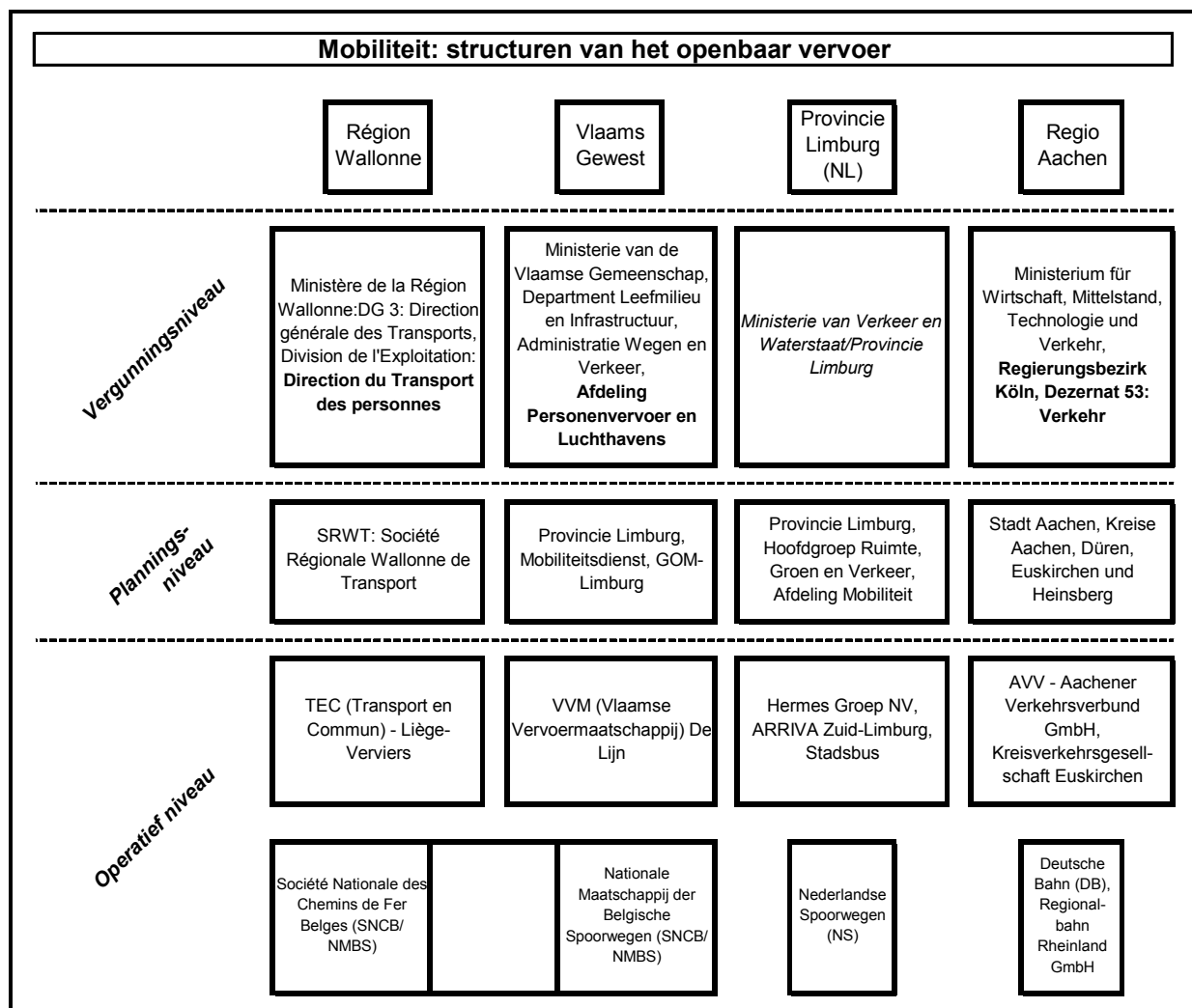
Vervoersmaatschappijen binnen het regionale OV Limburg zijn de *Hermes Groep NV*, *Arriva Zuid-Limburg* en *Stadsbus Maastricht*, terwijl de Nederlandse Spoorwegen ook nationaal en internationaal opereren.

5.2.2. Ervaringen uit INTERREG II

In het kader van het INTERREG II werden reeds vijf projecten op het gebied van openbaar streekvervoer uitgevoerd. Naast drie projecten die meer op subregionaal niveau opereerden (de verbetering van het OV-aanbod tussen de *Kreiswerke Heinsberg* en de provincie Limburg, de verbetering van de verbindingen tussen de steden Maastricht en Hasselt (snelbus) en het OV in de Eifel en de Ardennen) hadden twee projecten als actieradius het gehele gebied van de EUREGIO: het opstellen van een regionale dienstregeling ter verbetering van de aansluitingen en verbindingen en het gezamenlijk aanbod van alle vervoersbedrijven in de Euregio Maas-Rijn via het Euregioticket.

De regionale dienstregeling die ter informatie van de vervoersgebruikers werd vervaardigd, had vanuit het perspectief van de vervoersbedrijven eerder een publiciteitseffect (dienstregelingen werden in het grensoverschrijdende verkeer altijd al op elkaar afgestemd). Punt van kritiek was het kostenplaatje van de actie en voor een nieuwe oplage waren de middelen niet toereikend. Het Euregioticket, waarmee tegen een eenheidstarief een hele dag gebruik kan worden gemaakt van alle openbaar vervoersmiddelen in de Euregio, vormt niet alleen een verbetering van het mobiliteitsaanbod, maar dient ook een hoger doel voor de verbinding van de infrastructuur en de bevordering van het toerisme. De vraag naar het ticket is tot dusver vrij gering.

5.2.3. Afbeelding: structuren van het openbaar streekvervoer



5.3. Euregionale doelstellingen en actiepunten op het gebied van mobiliteit

De doelstellingen van de EUREGIO voor INTERREG III hebben in de eerste plaats betrekking op de uitbreiding van het grensoverschrijdende openbaar streekvervoer en op het creëren van de randvoorwaarden voor de grensoverschrijdende logistiek in de EUREGIO.

Naast het realiseren van een samenhangend OV-netwerk behoren ook het versterken en intensiveren van de bestaande samenwerkingsstructuren tot de eerste doelstelling, evenals individuele aspecten als „verbetering van de informatie, op elkaar afstemmen van de dienstregelingen, uniformiteit in tarieven, gemeenschappelijk marketingbeleid en de uitbreiding van het bestaande netwerk“. Uitvoerende organisaties zijn de vervoersbedrijven -zoals reeds eerder vermeld -, d.w.z. het operationele niveau. Deze bedrijven werken al sinds vele jaren samen en zijn in staat om, afgestemd op de vraag, bedrijfscoöperaties aan te gaan en zo nodig strategische allianties te vormen.

Uitgaande van een Euregionale basis voor de actiepunten zijn de doelstellingen in de eerste plaats gericht op de verplaatsing van het privé-vervoer naar openbare vervoerssystemen. Het gaat in eerste instantie niet om nieuwe grensoverschrijdende vervoerslijnen, maar om de gezamenlijke ontwikkeling van intelligente, moderne vervoerssystemen die voldoen aan ecologische richtlijnen en die het bestaande vervoer onderling verbinden en aantrekkelijker maken. Tegen dit licht zouden binnen een dergelijke samenwerking van de vervoersbedrijven en eventueel van de verantwoordelijke autoriteiten gezamenlijke pilootprojecten en haalbaarheidsstudies ontwikkeld en uitgevoerd kunnen worden. Op deze manier zouden synergetische effecten bereikt kunnen worden. Een verdere uitbreiding van de grensoverschrijdende lijnen dient op de vraag te zijn afgestemd en moet met name gericht zijn op de aanknoping van de afzonderlijke subregio's in de EMR op macroniveau aan de economische en bevolkingstechnische kerncentra in de buurregio's en -landen. Ook op het gebied van andere actiepunten zijn complementaire effecten en synergievoordelen beoogd:

- Vanuit economisch gezichtspunt moet een algemene verbetering van de economische ontwikkeling en van de arbeidsmarkt plaatshebben d.m.v. het vergroten van het vervoersaanbod en het wegnemen van mogelijke obstakels tussen de verkeerssystemen onderling

en

- vanuit ecologisch gezichtspunt moet ook de constante ontwikkeling door middel van regionaal effectieve vervoerssystemen bevorderd worden.

5.4. Goederenverkeer en logistiek

Het tweede onderwerp dat op het gebied van de grensoverschrijdende mobiliteit als prioriteit genoemd werd, is logistiek en goederenverkeer. Omdat veel van de reeds genoemde overwegingen en Euregionale randvoorwaarden op het gebied van het OV ook voor het goederenvervoer gelden, wordt dit onderwerp slechts kort aangestipt. Het thema heeft eerder een puur economisch karakter en behoort zodoende tot een bepaalde bedrijfstak, resp. tot de verantwoordelijke economische organisaties en/of kamers. Aspecten die met vervoersplanning, stedenbouw en ecologie te maken hebben, worden in deze studie wel aangestipt. Deze onderwerpen worden door de gemeentebesturen in kwestie op de verschillende bestuursniveaus georganiseerd en deels ook geïnitieerd.

Tegen het licht van de hoofddoelstelling van deze studie, het transparant maken van bestuursstructuren, kan het thematisch gebied logistiek en goederenvervoer alleen voor wat betreft de

infrastructurele planning binnen de betreffende overheden worden ondergebracht. (Zie hiervoor de thematische indeling onder de begrippen “ruimtelijke ordening”, “verkeersinfrastructuur” of evt. “bedrijvenparken”).)

Er is kennelijk tot dusver slechts weinig ervaring opgedaan met grensoverschrijdende samenwerking in het goederenverkeer en de logistiek (bijv. MHAL). Initiatieven gingen voornamelijk uit van Nederlandse zijde, van het provinciebestuur Limburg, hoofdgroep RGV (zie boven), de industriebank LIOF en de Kamer van Koophandel en Fabrieken Aken (IHK). Momenteel wordt onderzocht in hoeverre de positieve ervaringen binnen het Akense logistiekproject “Claix-City-Logistik” Aken ook voor het Euregionale vrachtvervoer economisch benut kunnen worden. (Informatie over dit project is verkrijgbaar bij de IHK Aken).

Ook op het gebied van de ontwikkeling van regionale logistieke concepten en logistieke centra kan actie worden ondernomen, evenals op het gebied van de verbetering van de samenwerking van de bestaande instanties in het goederentransport binnen de EMR (bijv. luchthavens in Maastricht en in Luik, havens aan de Maas, goederentransport per spoor etc.).

Het doel van deze samenwerking kan zijn: het bundelen van het bestaande aanbod en zodoende het bereiken van een effectievere uitbating van de bestaande instanties. Denkbaar zijn ook projecten die het gemeenschappelijk gebruik van bouwgrond langs de nationale grenzen ontwikkelen en in praktijk brengen, bijv. voor specifieke logistieke centra. Ook de functie van het grensgebied als pure transitroute zou eventueel kunnen worden aangevuld met de functie van belangrijke en moderne omslagplaats. Op deze manier zouden als neveneffect positieve ontwikkelingen voor de Euregionale arbeidsmarkt kunnen ontstaan.

6. Gezondheidszorg

6.1. Inleiding

Het aantal instanties in de gezondheidszorg en de kwaliteit van deze instellingen laat in de Euregio Maas-Rijn in principe niets te wensen over. Zeventig ziekenhuizen (waaronder ook meerdere academische ziekenhuizen), meer dan 4000 huisartsen en een groot aantal bejaardentehuizen, verzorgingstehuizen en instellingen voor gehandicapten, garanderen in voldoende mate de gezondheidszorg van de burgers in deze regio.

Een “Europa zonder grenzen” is echter met name op het gebied van de gezondheidszorg moeilijk te bereiken. De verschillen in de nationale gezondheidszorg, de specifieke structuren, regelingen en financiering zijn niet altijd op probleemloze wijze onder een noemer te brengen. De ervaringen die tot dusver werden opgedaan met grensoverschrijdende samenwerking, worden gekenmerkt door de verschillen in gezondheidssystemen en verzekeringsstelsels. Geldt in Nederland en Duitsland bijvoorbeeld het principe van directe betaling door de verzekeraar, in België moet de patiënt de doktersrekening eerst zelf betalen en krijgt later van de verzekeraar een deel van de onkosten vergoed. Met name de verschillen in nationale wetgeving in de deelregio's werpen vaak barrières op voor een op de behoefte van de patiënten afgestemde medische zorg, die zich vaak niets aantrekt van nationale grenzen. In het belang van de patiënten zouden de bijzondere mogelijkheden van de regio veel beter benut kunnen worden. Er moet hier iets ondernomen worden en de regelgeving moet hieraan worden aangepast, wat het oordeel van het Europees Gerechtshof laat zien¹³.

Verbeteringen in de grensoverschrijdende samenwerking moeten dus in de eerste plaats doelen op het belang van de patiënten. Zij moeten in staat worden gesteld om dichtbij hun woonplaats de benodigde medische zorg te krijgen en zij mogen niet aangewezen zijn op instellingen in hun eigen land die eventueel veel verder van hun woonplaats verwijderd zijn. Daarnaast moet de samenwerking ook op een efficiëntere omgang met de beschikbare middelen doelen. Met het oog op de behoeften van de grensbevolking moeten onbureaucratische wegen worden ingeslagen bij het medisch hulpaanbod en de bevolking moet toegang krijgen tot de voordelen van de afzonderlijke nationale regelingen. Alvorens enkele modelprojecten voorgesteld worden die exact dit doel voor ogen hebben, worden hieronder eerst de structuren toegelicht van de afzonderlijke gezondheidssystemen binnen de EMR.

¹³ Het gaat hierbij om de mogelijkheid van ziekenfondsverzekerden om medische zorg die in een EU-Lidstaat werd genoten door de ziektekostenverzekeraar tot op zekere hoogte te laten terugbetalen volgens nationaal recht en om volgens nationaal en internationaal recht in het buitenland medische zorg te gebruiken waarvan de kosten volgens het recht van de ziektekostenverzekeraar in kwestie worden vergoed.

6.2. Duitsland

De uitvoerende taken in het kader van de openbare gezondheidszorg behoren in de Bondsrepubliek Duitsland tot de bevoegdheden die de federale overheid en de deelstaten overdragen aan de gemeenten. De wetgeving op dit gebied is volgens de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland onderdeel van de zogenaamde concurrerende wetgeving. Dit wil zeggen dat zowel de Bondsdag als de Landsdag wetten kunnen aannemen die betrekking hebben op het gezondheidsbeleid. Ook hier geldt het principe dat federaal recht voor deelstaatrecht gaat. Uitvoerende organen van de wetgeving zijn het federale ministerie van volksgezondheid resp. het deelstaatministerie van volksgezondheid, resp. in geval van overgedragen taken de districtsregering en de gezondheidsdiensten van de *Kreise* (districten) en de *kreisfreie* (districtonafhankelijke) steden.

6.2.1. De autoriteiten

In de wet op de gezondheidsdiensten die in 1997 door het deelstaatparlement van Noordrijn-Westfalen werd aangenomen, werden de bevoegdheden op het gebied van gezondheidszorg in grote mate overgedragen aan de laagste deelstaatautoriteiten, in die zin dat de zogenaamde verplichte taken sterk werden beperkt (bijv. de federale hygiënepw, de federale wet op epidemieën etc.). De verplichte taken die door de laagste deelstaatautoriteiten moeten worden uitgevoerd, worden door de deelstaat-districtsregering (*Bezirksregierung*) gecontroleerd (afdeling 24 voor gezondheid). Daarentegen geldt op het gebied van de vrijwillige taken het subsidiariteitsprincipe. De gezondheidsdiensten (*Gesundheitsamt*) kunnen als laagste deelstaatautoriteit dus binnen de door de deelstaat voorgeschreven richtlijnen naar eigen goeddunnen te werk gaan.

De gezondheidsdienst wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit openbare middelen die de gemeenten volgens een verdeelsleutel moeten opbrengen. Als er echter extra projecten moeten worden gefinancierd, kunnen de gezondheidsdiensten een beroep doen op het deelstaatministerie van gezondheid.

De gezondheidsdiensten in de BRD zijn verantwoordelijk voor gezondheidszorg, preventie en bescherming.

De plaatselijke gezondheidsdienst biedt ook concrete hulp in enkele andere gevallen, bijv. bij het beschikbaar stellen van thuiszorg, gezinszorg of hulp bij conflictsituaties die ontstaan door handicaps of ziekten. Er wordt bovendien voortdurend samengewerkt met niet-gemeentelijke instellingen als drugshulpverlening, aids-preventie en/of sociaal-psychiatrische diensten.

6.2.2. Het systeem van ziektekostenverzekeringen

Inwoners van de Bondsrepubliek met een hoog jaarinkomen en ambtenaren, rechters of militairen kunnen de ziektenkostenverzekering ook via een privéziekteverzekeraar afsluiten.

Het ziekenfonds (*Krankenkasse*) is georganiseerd in meer dan 1000 financieel en bestuurlijk onafhankelijke zorgverzekeraars. De ziektekostenverzekering wordt in de eerste plaats gefinancierd door premies van werknemers en werkgevers volgens een verdeelsleutel. De grootste

zorgverzekeraars zijn de *Allgemeine Ortskrankenkassen*, die in iedere regio vertegenwoordigd zijn. Het basisprincipe van deze verzekeraar is de verplichte verzekering. Alle inwoners van de BRD kunnen echter ook een privé-verzekering afsluiten, een vrijheid waarvan door ca. 10% van de bevolking gebruik wordt gemaakt.

De uitkeringsplicht van de zorgverzekeraars is - op enkele uitzonderingen na - wettelijk vastgelegd. Tot hun taken behoren onder meer de preventie en het voorkomen van ziekten, hulp die bijdraagt tot genezing, hulp bij zwangerschap en de bijzondere ziektekosten (*Pflegeversicherung*). Geneesmiddelen worden gedeeltelijk (eigen bijdrage) vergoed.

Ziektekostenverzekeraars, artsen en tandartsen dragen samen zorg voor de wettelijk vastgelegde zorggarantie. Dit betekent dat zij ook de approbatie van artsen regelen en de hiervoor benodigde formatieplannen verzorgen.

Voor de ziekenhuizen geldt een ander plannings- en controlesysteem. Alleen (academische) ziekenhuizen die vermeld zijn in formatieplannen van de deelstaten krijgen het recht om voor kosten van de wettelijke ziektekostenverzekeraars medische hulp te verlenen. Zij krijgen voor al hun investeringskosten overheidssubsidies toegewezen.

Grensoverschrijdend optreden van de zorgverzekeraars moet altijd zijn vastgelegd in staatsverdragen tussen de deelstaat NRW en de buurlanden in kwestie, resp. tussen de wederzijdse federale overheden. Zodoende blijven ook bij grensoverschrijdende projecten de wettelijke verschillen bestaan. Uitsluitend op administratief niveau vinden grensoverschrijdende aanpassingen plaats die in het belang van de consument zijn.

6.3. Nederland

In Nederland is het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verantwoordelijk voor ziektekostenverzekeringen en als zodanig de hoogste instantie op dit gebied. De ziekenfondsraad is het hoogste toezichtorgaan op de uitvoerende instanties. De voorzitter van de raad wordt door de regering benoemd. Deze raad is verantwoordelijk voor de controle op de financiering en de uitkeringen van de ziektekostenverzekeraars.

6.3.1. De autoriteiten

De lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de algemene gezondheidszorg (bijv. inentingen, moederszorg, schoolartsendiensten) en voor de openbare gezondheidszorg ter plaatse (bijv. bij de bestrijding van infectieziekten).

Diverse niet-overheidsorganisaties en verenigingen nemen eveneens belangrijke medische taken waar en deze worden door de overheid, die de wettelijke randvoorwaarden vastlegt, ondersteund. Hiertoe behoren onder meer drugspreventie en drugshulpverlening, instellingen voor ouderenzorg, gehandicaptenzorg en psychische hulpverlening en andere instellingen voor medische hulpverlening. Deze instellingen zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van hun zorgpakket en de

controle hierover. Zij worden gecontroleerd door het toezichthoudend orgaan op de gezondheidszorg wat betreft het niet overschrijden van de wettelijke bepalingen.

6.3.2. Het systeem van ziektekostenverzekeringen

De sociale verzekeringen op het gebied van gezondheidszorg omvatten inmiddels twee takken van verzekeringen: de volksverzekering Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de werknemersverzekering ZFW¹⁴. De wettelijke ziektekostenverzekering heeft uitsluitend verplicht verzekerden. Een groot deel van de Nederlandse bevolking (ca. 40%) is privé verzekerd bij commerciële aanbieders of bij verzekeringsverenigingen.

De AWBZ en ZFW worden door ziektekostenverzekeraars uitgevoerd. De zorggarantie berust in de eerste plaats op werkgevers- en werknemerspremies die op basis van inkomen berekend worden. De overheid verleent subsidies in de vorm van een vast jaarlijks bedrag aan de AWBZ en aan de ZFW en een jaarlijks bijdrage aan de ziektekosten van jeugdige gehandicapten.

ZFW-verzekerden kunnen aanspraak maken op ambulante medische behandeling door huisartsen, specialisten en tandartsen, en op geneesmiddelen en ziekenhuisverblijf. Voor geneesmiddelen werd een systeem ingevoerd waarbij de eigen bijdrage afhangt van de prijs van het geneesmiddel. De AWBZ draagt zorgt voor ambulante en intra-murale verpleging, het verplegen van lichamelijk en geestelijk gehandicapten en de behandeling in psychiatrische ziekenhuizen. Zoals reeds vermeld bestaan er voor thuiszorg ook flexibel opererende privé-aanbieders.

De huisarts speelt in Nederland een centrale rol. Verzekerden moeten zich inschrijven bij een toegelaten huisarts die verantwoordelijk is voor hun woonwijk. De verzekeraars betalen deze huisarts een jaarlijks abonnementsbedrag. Voor behandelingen door een specialist of voor opname in het ziekenhuis is een doorverwijzing van de huisarts noodzakelijk. Specialistische hulp vindt voornamelijk in ziekenhuizen plaats en wordt ook door de ziekenhuizen georganiseerd. De meeste specialisten zijn contractueel met de verzekeraars verbonden. Het merendeel van de ziekenhuizen is privé en wordt autonoom beheerd. Volgens de Nederlandse wet mogen zij echter geen winst maken.

6.4. België

Het stelsel van sociale verzekeringen in België wordt ten uitvoer gebracht door een groot aantal overheids- en semi-overheidsinstellingen. Over het algemeen wordt het systeem onderverdeeld in een bestuursrechtelijk deel en een deel dat betrekking heeft op de ziektekostenverzekering. Beide onderdelen staan onder toezicht van het ministerie van Sociale Zaken die de wettelijke randvoorwaarden regelt en de financiën op het gebied van de gezondheidszorg controleert.

6.4.1. De verdeling van de bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid

Artikel 5, § 1, I, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de institutionele hervormingen bepaalt dat de Federale Staat inzake gezondheidsbeleid bevoegd is voor volgende materies:

- a) de organieke wetgeving inzake gezondheidsbeleid
- b) de financiering van de werking, wanneer deze georganiseerd wordt door de organieke wetgeving
- c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering
- d) de basisregels inzake programmering
- e) de basisregels inzake de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur
- f) de nationale erkenningsnormen, doch enkel voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden waarvan sprake in bovenstaande punten b), c), d) en e)
- g) het bepalen van de voorwaarden en de erkenning als academisch ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen
- h) de medische noodhulp

Krachtens bovengenoemde bepaling en artikel 59bis, §2bis van de Grondwet, waren de Gemeenschappen tot 1 januari 1994 bevoegd voor:

- a) gezondheidsopvoeding
- b) de activiteiten van en diensten voor preventieve geneeskunde, behalve voor de nationale profylactische maatregelen
- c) het verzorgingsbeleid in en buiten de verzorgingsinstellingen, behalve voor de bevoegdheden die aan de Federale Staat werden toegekend

Artikel 3, 5° van decreet II van 22 juli 1993 kende haast alle bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake gezondheidszorg toe aan het Waals Gewest (voor het grondgebied van het Franstalig Gewest) en aan de Franse gemeenschapscommissie (voor het grondgebied van het tweetalig Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

De Franse Gemeenschap bleef echter bevoegd voor:

- a) de academische ziekenhuizen
- b) het medisch centrum van de Univeriteit van Luik
- c) de Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België
- d) wat betrekking heeft op de taken van het "Office de la Naissance et de l'Enfance" (ONE) (*kindergezondheidszorg*)

¹⁴ Daarnaast bestond tot 1996 nog de ZW die inmiddels in vergaande mate aan de werkgever is overgedragen.

- e) de gezondheidsopvoeding
- f) de activiteiten van en diensten voor preventieve geneeskunde et gezondheidsinspectie op school

De Vlaamse Gemeenschap, van haar kant, oefent de bevoegdheden inzake gezondheidszorg uit, die vermeld staan in artikel 5, §1, I, 1° van de speciale wet van 8 augustus 1980 op de institutionele hervormingen.

6.4.2. Het systeem van ziektekostenverzekeringen

Van groot belang voor de gezondheidssector is onder meer het “nationale instituut voor ziektekosten- en invaliditeitsverzekeringen” (RIZIV). Dit instituut is verantwoordelijk voor ziekte, moederschap en invaliditeit. Het bestuur hiervan is vrijwel uitsluitend non-overheid en ligt in handen van de historisch gegroeide verenigingen voor ziektekostenverzekeringen.

De overkoepelende organisaties van de verzekeraars zijn de “Landsbond Christelijke Mutualiteiten” (LCM), de “Landsbond van Neutrale Mutualiteiten” (LNM), het “Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten” (NVSM), de “Landsbond van de Liberale Mutualiteiten” (LLM). Alleen het “hulpziekenfonds” van de ziektekosten- en invaliditeitsverzekeringen staat onder directe overheidsverantwoordelijkheid. De verzekerde kan vrij kiezen uit het aanbod van verzekeraars.

Het RIZIV (Nationaal Instituut voor Ziektekosten- en Invaliditeitsverzekeringen) is verantwoordelijk voor de verdeling van de fondsen die door het ONNS (Office National de Sécurité Social) worden beheerd. Het bureau houdt toezicht op de verzekeraars en onderhandelt op overkoepelend niveau met private zorginstanties, zoals bijvoorbeeld de artsen. De verzekeraars werven in vrije competitie leden, waarbij niet zozeer de premies als wel de kwaliteit van het zorgpakket en eventuele aanvullende verzekeringen de doorslag in de concurrentiepositie geven.

De Belgische sociale verzekeringen worden in de eerste plaats gefinancierd door middel van een verdeelsleutel voor premies. De hoogte van de premies is afhankelijk van het inkomen. De overheid verstrekt subsidies van uiteenlopende hoogten.

Alle toegelaten artsen werken ook voor de sociale verzekering. De patiënten hebben de vrijheid van artskeuze. De betaling van de artsen vindt plaats volgens het principe van onkostenvergoeding. De patiënten moeten het geld voor de rekening voorschieten en krijgen de onkosten vergoed volgens een in de polis vastgelegd percentage (een deel is voor eigen rekening). De artsen worden per afzonderlijke behandeling betaald. De honoraria hiervoor zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen de vakbonden en de sociale verzekering, waarbij de artsen individueel met deze overeenkomst akkoord moeten gaan. Artsen die niet instemmen, gebruiken vrije honoraria.

Over de prijzen voor verpleging in een door de minister van volksgezondheid erkend ziekenhuis wordt onderhandeld, in geval van een onderhandelingsimpasse worden de prijzen door de overheid bepaald. De capaciteiten in de ziekenhuizen worden op de behoeften afgestemd, niet alleen wat betreft het aantal bedden maar het aantal grote apparaten.

Voor geneesmiddelen bestaan er wettelijk vastgestelde prijzen en een lijst met geneesmiddelen die de INAMI en de farmaceutische industrie samen opstellen. Voor het vaststellen van de eigen bijdrage bestaat er een meerledig klassensysteem.

Naast wettelijke ziektekostenverzekeraars bestaan er in België aanvullende privé-verzekeringen, die bepaalde prestaties extra verzekeren (bv. vermindering van het eigen aandeel bij ziekenhuisverblijf, hoger aandeel bij beugels, enz..).

6.5. Grensoverschrijdende gezondheidszorg

Bovenstaande beschrijvingen hebben aangetoond welke belangrijke rol de ziektekostenverzekeringen in het gezondheidssysteem van de drie landen Duitsland, Nederland en België spelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat grensoverschrijdende samenwerking in belangrijke mate uitgaat van de zorgverzekeraars.

Zo vinden in de EMR sinds 1994 ook regelmatig bijeenkomsten tussen verzekeraars uit Duitsland (AOK Rheinland), België (christelijke ziekenfondsen) en Nederland (CZ Groep Zorgverzekeringen) plaats. In de samenwerking staat het uitwisselen van informatie en ervaringen centraal en er wordt gestreefd naar het gezamenlijk effenen van de weg naar een grensoverschrijdende gezondheidszorg die afgestemd is op de behoeften van de verzekerden. Begin 1996 ging deze samenwerking van start met gemeenschappelijke gebruikmaking van administratieve structuren en het wederzijdse uitwisselen en scholen van medewerkers. Bestaand nationaal recht in de gezondheidszorg blijft daarbij onaangetast, maar er moeten mogelijkheden worden gecreëerd voor een vrijere toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg onder gebruikmaking van de bestaande speelruimte. Bovendien moet de EU-rechtspreking dusdanig toegepast worden dat aan de behoeften wordt voldaan.

6.5.1. Project “zorg op maat”

Een eerste beslissende stap, al is het vooralsnog een eenzijdige stap, in de richting van omvangrijke grensoverschrijdende samenwerking werd gezet met het sinds 1 april 1997 lopende en door de Nederlandse ziekenfondsraad geïnitieerde modelproject “zorg op maat” waaraan o.m. de CZ Groep zorgverzekeraar deel had. Aan Duitse zijde werden de toegelaten artsen, de apothekers, de bedrijfsziekenfondsen en de AOK Rheinland bij het project betrokken. Ook aan Belgische zijde werden projectpartners gevonden.

In het kader van dit project konden Nederlandse verzekerden die in de Euregio Maas-Rijn wonen in bepaalde gevallen gebruik maken van een arts in een van de buurlanden. Iedere ziekenfondsverzekerde kreeg hierbij in principe de gewenste medisch-specialistische behandeling van een gezondheidspartner of van een medische instantie in het Belgische of Duitse gedeelte van de EMR, waarbij het aangeboden zorgpakket op de basis van de ziekenfondswet als uitgangspunt gold. Dat betekent dat zonder aparte toestemming van de kant van de verzekeraar (maar wel met toestemming van de huisarts) uitsluitend met die behandeling werd ingestemd, die in het Nederlandse ziekenfondspakket zit en waarvoor dezelfde voorwaarden gelden als voor de

behandeling in Nederland. Hiertoe behoren ook recepten voor geneesmiddelen die buitenlandse specialisten uitschrijven en een eventuele stationaire opname. Daarnaast kunnen ook, gerelateerd aan de eigen bijdrage, reiskosten worden vergoed die in het kader van de medische indicatie noodzakelijk waren.

Van "automatische" toestemming waren speciale behandelingen zoals bijvoorbeeld kuren, speciale hulpmiddelen, fysiotherapie, transplantaties of dialyse uitgezonderd. Voor dergelijke behandelingen was altijd een aparte toestemming van de CZ Groep nodig.

De betekenis van dit eenzijdige Nederlandse project moet zeer hoog worden ingeschaald, aangezien de basis werd gelegd en de prikkel werd gegeven voor verdere grensoverschrijdende ontwikkelingen.

In de loop van INTERREG II werden de eerste pogingen gedaan om het model "zorg op maat" op de basis van wederzijdsheid te adapteren. Hiertoe werd een project opgezet dat de kans van slagen van toekomstige grensoverschrijdende gezondheidszorg moest onderzoeken. De concrete mogelijkheden voor een grensoverschrijdende mobiliteit van verzekerden in het kader van de sociale ziektekostenverzekering werden geanalyseerd en op hun praktische haalbaarheid onderzocht. Het overkoepelende doel was het op elkaar afstemmen van de procedures en de wederzijdse koppeling van gegevensbestanden. Een verdere doelstelling was het tot stand brengen van een internationale samenwerking tussen de ziektekostenverzekeraars en de zorginstanties (in het bijzonder de ziekenhuizen). Hiervoor werd een alliantie gesloten, bestaande uit de volgende medische instanties:

- België: het ziekenhuis *Oost-Limburg* in Genk, het universitair ziekenhuis *Centre Hospitalier Universitaire* in Luik, de *Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes* en de *Union Nationale des Mutualités Socialistes*
- Duitsland: de *Universitätsklinik RWTH Aachen*, de *AOK Rheinland*, de *Verband der Angestellten-Krankenkassen e.V.* en de *Bundesverband und Landesverband der Betriebskrankenkassen*
- Nederland: het academisch ziekenhuis *AZ Maastricht*, de *VGZ Zorgverzekeraar* en de *CZ Groep Zorgverzekeringen*.

Deze alliantie werd door de autoriteiten van de Lidstaten in kwestie ondersteund. Vertegenwoordigers van de verantwoordelijke regionale autoriteiten uit België, Duitsland en Nederland en bestuursonafhankelijke organisaties als de stichting Euregio Maas-Rijn en de Association Internationale de la Mutualité maken deel uit van de stuurgroep. Concrete plannen waren bijvoorbeeld het subproject "gehoorapparaten" dat een begin moest maken met een grotere doorzichtigheid van de structuren op het gebied van medische hulpmiddelen. Een ander subproject was "gepensioneerden" en er werd een uitgebreide behoefteanalyse gedaan.

Om de toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg in alle gebieden van de Euregio te vereenvoudigen, richtte men zich naar het project "zorg op maat". Ook werd gebruik gemaakt van de ervaring die werd opgedaan in het kader van het modelproject "vereenvoudigde procedures in uitke-

ringstoekenning en afrekening". De reeds voorhanden inzichten werden gebundeld in het vervolproject "integratie zorg op maat".

6.5.2. Internationale zorgpas

Het meest recentelijke resultaat van Euregionale samenwerking is de zogenaamde internationale zorgpas.

Deze nieuwe gezondheidspas garandeert verzekerden bij de AOK Rheinland en de CZ Groep een grensoverschrijdende gezondheidszorg. Aan Duitse zijde komen ook familieleden van de verzekerde volgens § 10 van de Duitse wet op de sociale verzekeringen (SGB V) in aanmerking voor zorg die binnen de polis van de pas valt. Voorwaarde voor de voorzieningen die in principe gratis zijn, is dat men zich bij beide verzekeraars inschrijft bij een gemeente binnen het gebied van de Euregio Maas-Rijn.

Onder het zorgpakket vallen ook specialistische behandelingen, waarvoor geen aparte toestemming van de kant van de verzekeraar nodig is, maar aan Nederlandse zijde wel doorverwijzing door de huisarts. Ook een stationaire behandeling door een specialist en geneesmiddelen vallen binnen het pakket. Na aparte toestemming kunnen ook alternatieve geneesmiddelen en innovatieve medische hulpmiddelen worden vergoed. Tandartsbehandelingen, tandprothesen, kaakchirurgie en paradonto-sebehandelingen zijn niet in het zorgpakket inbegrepen.

Ook de verzekeraars profiteren natuurlijk van dit "grensverkeer" op gezondheidsgebied, alleen al doordat de totale behandelingsomvang in de Euregio beter wordt benut. Scheefgroei in vraag en aanbod in het ene land kan door een buurland worden ondervangen.

Vanaf 1 september 2000 wordt de internationale zorgpas ook ingevoerd in het Belgische deel van de Euregio Maas-Rijn. Een belangrijke stap in de richting van een "Europa zonder grenzen" is dus in elk geval al gezet door de gezondheidszorg.

7. De versterking van de culturele identiteit in de Euregio Maas-Rijn

De innerlijke cohesie tussen grensoverschrijdende regionale gebieden zoals in de Euregio's wordt in hoge mate gekenmerkt door de graad van culturele verbondenheid of zelfs identiteit tussen de bevolkingen aan beide zijden van de grens. Het is dus niet voor niets dat in de – cultureel zeer veelzijdige – Euregio Maas-Rijn vele initiatieven genomen worden om de socio-culturele samenhang te bevorderen.

In hetgeen volgt worden daarom – buiten de samenwerking tussen overheden – de grondtrekken van deze activiteiten beschreven. Een overzicht over de overheidsstructuren in de deelregio's wordt in hoofdstuk 7.5. gegeven. Contactpersonen en adressen van de verantwoordelijke overheden zijn bovendien in het handboek "Media" van de Euregio Maas-Rijn te vinden.

7.1. Opmerking vooraf: culturele identiteit – Euregionale aspecten van een meerduidig begrip

Het begrip "identiteit" wordt binnen de context van de jongere West-Europese sociale en culturele wetenschappen veelvuldig geproblematiseerd omdat het begrip een sociaal mechanisme van buitensluiting, van exclusiviteit en van afscherming impliceert. In het geval van de Euregio Maas-Rijn (EMR) moet de vraag allereerst in exact omgekeerde volgorde benaderd worden. De Euregio omvat vijf deelgebieden met inwoners die vaak vreemden voor elkaar gebleven zijn als gevolg van de historische ontwikkeling van naties, regio's, tradities, culturen en mentaliteiten. Bepalend voor de ontwikkeling van dit gebied waren de afgelopen eeuwen niet de gemeenschappelijkheden maar de (nationale) grenzen. Met de oprichting van de Euregio Maas-Rijn als forum voor grensoverschrijdende samenwerking in een steeds kleiner wordend Europa moest in de jongste geschiedenis herhaaldelijk en met klem geconstateerd worden dat de economische en sociale integratie van de grensregio op den duur alleen een kans van slagen heeft, wanneer de gedachte van saamhorigheid ook in het gedachtegoed van de burgers zijn neerslag vindt. Deze noodzaak werd al in 1994 onderkend in het operationele programma voor INTERREG II dat door de EMR werd opgezet. Onder de titel "socio-culturele integratie" werd hierop de nadruk gelegd: "Het succes van grensoverschrijdende samenwerking en activiteiten hangt af van de participatie van de burgers". In zoverre gaat het bij een nagestreefde "Euregionale identiteit" zeer zeker niet om een proces van toenemende afbakening. In tegendeel – centraal staat de poging om historisch gegroeide gevoelens van anderszijn en wederzijds gebrek aan belangstelling te overwinnen en een gebied te creëren waarin gezamenlijk wordt geleefd en gewerkt.

Terwijl het besef van saamhorigheid de naar binnen gerichte dimensie van culturele identiteit be-lichaamt, heeft deze dimensie ook een duidelijk effect naar buiten toe: een verbeterde identificeerbaarheid van de Euregio als geheel zou ongetwijfeld op de middellange termijn positieve effecten uitoefenen op de economische, toeristische en culturele aantrekkelijkheid van de regio.

De opbouw en de versterking van de Euregionale culturele identiteit wordt beïnvloed door comple-xere voorwaarden dan alle andere gebieden van grensoverschrijdende activiteiten. Culturele identi-teit wordt niet simpelweg geconstitueerd door een aantal maatregelen en is noch kwalitatief noch kwantitatief objectief meetbaar. Historisch gegroeide nationale/regionale feiten spelen een veel be-langrijkere rol dan bijvoorbeeld het geval is bij het invoeren van een nieuwe grensoverschrijdende buslijn. Het gevoel van de burgers dat ze inwoners zijn van Euregio kan ook niet door de politiek worden afgedwongen. In zoverre moet culturele identiteit ontstaan als dwarsdoorsnede van het to-tale grensoverschrijdende integratieproces en idealiter alle gebieden van het maatschappelijke leven en een steeds groter aantal personen omvatten, die de Euregio als alledaagse realiteit beschouwen. Dit laatste wijst erop dat het trefwoord "culturele identiteit" gebaseerd is op een ruime interpretatie van het begrip "cultuur", met inbegrip van sociale communicatieprocessen over onder meer (ge-meenschappelijke) normen en waarden en tradities. Belangrijk hierbij is dat een dergelijk communi-catieproces niet onder de vlag van uniformiteit moet plaatsvinden – zoals op Europees niveau - maar als het vruchtbaar maken van de verscheidenheid in een constante dialoog.

Terwijl - niet in de laatste plaats vanwege het moeilijk af te bakenen en meerduidige begrip – de doelstelling van "Euregionale identiteit" niet eenvoudigweg bereikt kan worden d.m.v. een maatregelenpakket, kunnen er toch operationele aspecten worden genoemd die dit proces kunnen versnellen. Meerwaarde ontstaat het snelst op gebieden die een platform bieden voor een – in de meest ruime zin – directe communicatie die dicht bij de burger staat. Doelstellingen op dit gebied zijn:

- een verbetering van de wederzijdse informatie over de partnerregio's in kwestie binnen de EMR. Deze doelstelling kan in de eerste plaats door de media in de Euregio gerealiseerd worden, met inbegrip van de mogelijkheden van de nieuwe media (Internet)
- een coöperatieve intensivering van wederzijdse uitwisselingen en discussies tussen de partnerregio's. Hier worden in de eerste plaats culturele instellingen en initiatieven aangesproken die optimaal in staat zullen zijn om onder elkaar een dergelijke mentaliteitsoverschrijdende communicatie op gang te brengen en hun publiek daarbij te betrekken
- de uitbreiding van de wederzijdse sportbetrekkingen tussen de partnerregio's in de EMR. Grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van sport die de burgers direct aanspreken vormen een ideaal medium voor directe ontmoetingen tijdens wedstrijden of toernooien
- het uitbreiden van de democratische burgerparticipatie binnen het kader van bestaande of nog op te richten Euregio-instellingen. Op dit – centrale – aspect wordt hier niet nader ingegaan

7.2. Media

De afgelopen jaren is een hele reeks initiatieven ontplooid met als doel een sterker netwerk tussen de Euregionale media en de medewerkers op te bouwen. Gezien de privaatrechtelijke (schrijvende pers en deels omroep) en de publiekrechtelijke (deels radio, deels T.V.) structuur van de contactpersonen speelden de overheden in dit kader geen rol. De aanzet om over samenwerkingsmogelijkheden na te denken kwam ofwel van de Euregionale media zelf ofwel van de EMR-stichting of er was sprake van externe impulsen, zoals bijvoorbeeld door de IHK Aken, die in 1992 een grensoverschrijdende ontmoeting voor nieuwsbladredacteuren organiseerde. Het doel van dergelijke initiatieven bestond in de regel uit het bevorderen van wederzijdse informatiestromen tussen de diverse deelgebieden in de Euregio en de uitwisseling van informatie te institutionaliseren. In iets abstractere, maar met het oog op de culturele identiteit belangrijke zin, ging het erom de Euregio te etableren als communicatieplaats.

Aan de hand van twee projecten die uit INTERREG II middelen werden gefinancierd, kunnen de actuele problemen en de mogelijkheden van coöperaties exemplarisch worden beschreven.

7.2.1. Euregionaal mediacentrum

Dit project, dat begon in 1996 en nog steeds loopt, beruiste in eerste instantie op een coöperatie van de vijf publieke radio- en t.v.-omroepen die in de EMR gevestigd zijn. Na een reeks coördinerende gesprekken waarmee in 1992 begonnen werd en na een haalbaarheidsstudie van 1995 werden de studiochefs van de RTBF (Luik), de BRF (Eupen), de BRTN (Hasselt), de Omroep Limburg (Maastricht) en de WDR (Aken) het erover eens om bij de BRF in Eupen een gezamenlijke redactie op te zetten ("Euregio-Media"). Aan deze redactie met gekwalificeerde meertalige journalisten speelden de deelnemende media nieuwsitems en reportages door die al naar gelang de vraag binnen een kort tijdsbestek werden herschreven en vertaald voor de (deels anderstalige) buurinstellingen. Tegelijkertijd moest Euregio-Media aan de wieg van een Euregionale nieuwsdienst staan, d.w.z. eigen capaciteiten voor recherche en nieuwsberichten creëren.

In de praktijk liep deze aanpak snel tegen zijn grenzen aan. Niet in de laatste plaats vanwege verschillen in de programmastructuur, die deels voorgeschreven wordt door de hoofdcentrales van de omroepen in kwestie, kwam de vraag naar Euregio-Media-nieuwsbulletins niet over de gehele linie en in het geheel enigszins terughoudend op gang. Omroep Limburg die als enige van de deelnemende omroepen al een wekelijks magazine met uitsluitend Euregionale thema's had, stond in praktijk sceptisch tegenover de coöperatie. Ook meningsverschillen over de begeleiding van de werkzaamheden van de Euregio-Media door een raad van toezicht droegen hiertoe bij. Vanwege de beperkte financiële en personele middelen liep ook de poging om Euregio-Media als Euregionale nieuwsdienst te etableren op niets uit. Ook de doelstelling om de Euregionale schrijvende pers (dagbladen) tegen betaling te voorzien van nieuwsbijdragen kon slechts in zeer beperkte mate worden gerealiseerd. Van de kant van de krantenredacties werd als reden voor de geringe belangstelling onder meer het verlies aan actualiteit door de tussenbewerkingen van Euregio-Media genoemd.

Zodra deze problemen duidelijker naar voren begonnen te komen, werden de projectdoelen in de loop van 1999 bijgesteld. Een deel van de partners van het eerste uur en een aantal nieuwe partners besloot een wekelijks Euregionaal tv-programma van een half uur te gaan produceren. Deelnemers waren de tv-omroepen L1 (Maastricht), Télé Vesdre (Verviers), RTC en RTBF (Luik), TVL en VRT (Hasselt) en de WDR (studio Aken). Voor de productie van het programma wisselden de deelnemende instanties informatie en gefilmd materiaal uit. Een eerste versie van de viertalig gesynchroniseerde uitzending "MR" werd in mei 2000 uitgezonden. De titel van het programma staat voor "Maas-Rijn", tegelijkertijd voor "Meine Region", "Ma Region" en "Mijn Regio". Het project dat door de partners uniek voor Europa wordt genoemd, realiseert voor de eerste keer een programma dat zich grensoverschrijdend richt tot alle bewoners van de Euregio. Inhoudelijk verzorgt het programma een evenementenservice en nieuws en achtergronden uit de Euregio.

7.2.2. Uitwisseling van informatie

Ook het door INTERREG gefinancierde project "Forum Euregio" wilde onder auspiciën van de Euregio Maas-Rijn de samenwerking tussen de media-instellingen en de uitwisseling van informatie tussen de partnerregio's verbeteren.

Een geplande samenwerking tussen de schrijvende pers kwam in dit kader echter niet tot stand. Gepland was vooral de tijdelijke uitwisseling van redacteurs resp. trainees die langs deze weg meer kennis zouden opdoen van het maatschappelijke, politieke en economische leven in de buurregio's. Deze opzet mislukte om redenen die voornamelijk in de privaatrechtelijke structuur van de dagbladen lagen alsmede in een gebrek aan talenkennis die onontbeerlijk is voor de journalistieke sector. Ondanks de deels uitgesproken principiële bereidheid om aan uitwisselingen deel te nemen, hadden in de praktijk de bezwaren de overhand. Deze bezwaren hadden ook te maken met het personeelstekort, met juridische aspecten als geheimhouding van bronnen en informanten en met de taalproblematiek.

In de loop van het project werd een "Euregionaal handboek voor mediawerkzaamheden" samengesteld in de vorm van een drietalige cd-rom. Deze cd-rom werd begin 2000 geproduceerd en bevat ca. 4.000 adressen uit de Euregio Maas-Rijn. Het merendeel van deze adressen is voorzien van een korte toelichting over de instantie in kwestie. Gebieden als cultuur, toerisme, economische bevordering, media, grensgangers en milieu staan op de cd-rom vermeld. Met behulp van het handboek hebben instanties en personen die in de media werkzaam zijn (redacties, freelance journalisten en PR-bureaus) een snelle retrieval van basisinformatie over de Euregio Maas-Rijn. De vraag naar dit informatiemedium was enorm groot. Nadat 1.000 exemplaren binnen enkele weken waren uitverkocht, werd een tweede oplage geproduceerd.

Sinds 1997 werkt een ander INTERREG-project aan het opzetten van een databank met persartikelen over Euregionale thema's. Doelstelling van dit project is het vervaardigen van een arbeidsinstrument voor een zo groot mogelijk publiek dat belangstelling heeft voor Euregionale kwesties: bijvoorbeeld bedrijven, PR- en voorlichtingsfunctionarissen, journalisten, redacties en studenten, leraren etc. Naast de opzet van dit databankarchief wordt in het project ook onderzoek

gedaan naar de historische ontwikkeling van de verslaggeving over Euregionale thema's. Projectpartners zijn het LERIDOC (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Information et de la Documentation) dat onderdeel uitmaakt van de universiteit Luik, de afdeling media en stadsbibliotheek van de dienst Kunst, Cultuur en Onderwijs van Maastricht en het Geschiedkundig Instituut van de RWTH Aken.

Naast de genoemde projecten bestaat er binnen het Euregionale medialandschap een beperkt aantal bilaterale coöperaties die ontstaan zijn op initiatief van individuele redacties of journalisten.

7.2.3. Conclusie en perspectieven

Op grond van ervaringen die tot dusver zijn opgedaan met diverse samenwerkingsconcepten in de Euregionale mediasector kan worden geconstateerd dat we ons hier nog in een experimentele fase bevinden. Met name de directe multilaterale samenwerking tussen verschillende redacties verloopt moeizaam. Langdurige gevestigde structuren zijn tot dusver niet tot stand gekomen. Reden is – naast het taalprobleem dat in de journalistieke sector van cruciaal belang is – de concurrentiepositie die bestaat als gevolg van de grotendeels privaatrechtelijke structurering van de media. Daar komt nog eens bij dat er in de mediasector sprake is van een grote mate van autonomiedenken onder de redacties, waardoor federatieve structuren met argusogen worden bekeken.

De genoemde eerste uitzending van een Euregionaal tv-programma is echter hét bewijs voor de mogelijkheid tot samenwerking, mits de deelnemende partners een echte meerwaarde zien voor hun eigen werkzaamheden. Ook inhoudelijk heeft het project van een gezamenlijk tv-programma pilootkarakter voor de Euregio, niet in de laatste plaats ook met het oog op het overkoepelende thema "culturele identiteit". Door het Euregionale magazine worden de inwoners van de Euregio grensoverschrijdend als sociaal collectief met een gezamenlijke leefhorizon aangesproken.

Niet in de laatste plaats de grote vraag naar het "Euregionale handboek voor mediawerkzaamheden" heeft aangetoond dat er een reële vraag bestaat naar informatie over de buurregio's. In deze zin moeten mogelijkheden worden bekeken om bestaande gegevens- en informatiebestanden te onderhouden en afgestemd op de behoeften van de gebruikers te actualiseren resp. uit te breiden. Aangezien het genoemde handboek als cd-rom is geproduceerd, is hier de stap naar de nieuwe media in eerste aanleg al gezet. Juist op het gebied van informatievoorziening en –verstrekking moet worden onderzocht hoe deze media, en dan met name Internet, nog beter en nog efficiënter benut kunnen worden.

7.3. Cultuur

In vergelijking tot de mediasector is het aantal grensoverschrijdende coöperaties in de culturele sector duidelijk groter. Naast een aantal projecten dat uit INTERREG II subsidies werd gefinancierd, bestaan er ook initiatieven in andere contexten en onder andere financiële randvoorwaarden. Het moet in dit verband benadrukt worden dat met name ook op het gebied van het grensoverschrijdende cultuurtoerisme in het recente verleden een noemenswaardig aantal nieuwe coöperaties werd aangegaan die echter deels een uitsluitend bilateraal karakter hebben.

Met betrekking tot de samenwerkingsstructuren in de culturele sector valt de sterke tendens op naar het laten samenvallen van de niveaus van projectorganisatie en projectuitvoering. Wat het openbaar bestuur betreft zijn, op enkele uitzonderingen na, meestal uitsluitend de gemeentebesturen bij dergelijke projecten betrokken. Deze betrokkenheid uit zich meestal bij financieringskwesties en bij de formele toestemming voor projectvoorstellen van instanties die onder auspiciën van de gemeente werkzaam zijn.

Concrete grensoverschrijdende projecten worden meestal direct op het niveau van de uitvoerende instellingen gepland, uitgewerkt en ten uitvoer gebracht. Dat wil zeggen door instanties die ter plekke werkzaam zijn op cultureel gebied, zoals openbare musea, schouwburgen, bibliotheken en concertzalen of door semi-openbare danwel onafhankelijke of privaatrechtelijke initiatieven en verenigingen. Een analyse van de samenwerkingsstructuren die verder gaat dan deze schets zou er dus rekening mee moeten houden dat de culturele sector weliswaar aan de ene kant onderwerp van openbaar bestuur is, aan de andere kant echter – passend bij het sociale karakter ervan – in de praktijk in zeer grote mate op alle niveaus informeel is georganiseerd. Deze praktijk komt overigens ook voort uit de verregaande inhoudelijke autonomie die de culturele sector in de democratische West-Europese staten geniet. (Een ander, hier niet nader besproken manco dat veelvuldig wordt betreurd door cultuurinstanties is het feit dat de verschillende organen van het openbaar bestuur via financieringskwesties invloed kunnen uitoefenen op de structuren of op de inhoud van coöperaties.)

Wat betreft de modaliteiten voor samenwerking in de Euregionale cultuursector kan worden vastgesteld dat structuren met een lange levensduur de uitzondering vormen. In de meeste gevallen coöpereert een aantal partners slechts voor de duur van de realisering van een concreet gezamenlijk plan. Het samenwerken in netwerken werd tot dusver zelden beschouwd als een lange termijn doel op zich met alle specifieke mogelijkheden van dien. Op de voorgrond stond en staat meestal de realisering van directe inhoudelijke doelstellingen binnen een afgebakend tijdsbestek.

Deze doelstellingen kunnen grofweg geclassificeerd worden in projecten die een grensoverschrijdende bundeling van middelen voor het verwezenlijken van grote projecten op het oog hebben. Ten tweede bestaan er projecten die concrete manco's in het standaard stedelijke cultuuraanbod willen verhelpen d.m.v. grensoverschrijdende coöperaties zoals bijvoorbeeld het INTERREG II-project "Euregio-Dans". Terwijl bij deze twee eerste vormen van projecten het grensoverschrijdende karakter slechts een van vele kwaliteiten uitmaakt, staat bij een derde groep projecten de Euregionale netwerkvorming centraal. Dat wil zeggen: het grensoverschrijdende karakter vormt juist de bestaansbasis voor dergelijke projecten. Met name projecten uit de cultureel-toeristische sector kunnen hier genoemd worden die hun aantrekkingskracht naar buiten toe putten uit het aanbieden van de Euregio als een coherente en historisch gegroeide cultuurzone en als cultuurhistorische eenheid.

Aan de hand van enkele voorbeeldprojecten uit het INTERREG II-programma kunnen de genoemde structurele en inhoudelijke aspecten en enkele projectpartners in de grensoverschrijdende culturele samenwerking geïllustreerd worden. (Daarbij wordt hier uitgegaan van de doelstellingen van de

projecten in kwestie, aangezien de meeste projecten nog in hun looptijd zitten resp. na beëindiging nog niet geëvalueerd zijn, zodat er nog geen uitspraak kan worden gedaan over de eindresultaten.)

7.3.1. Project: samenwerkende musea

Doel van het project is de grensoverschrijdende samenwerking tussen de drie grote musea voor moderne kunst in de Euregio Maas-Rijn te bevorderen. Door middel van gezamenlijke marketing, gezamenlijke logistiek (logistiek netwerk m.b.v. elektronische gegevensbestanden), de gezamenlijke Internetpresentatie en de gezamenlijke realisatie van grote tentoonstellingsprojecten kunnen synergie-effecten worden bereikt die enerzijds doorwerken op de kostenstructuur en anderzijds op de kwaliteit van het museumaanbod. Op deze manier worden groots opgezette projecten mogelijk gemaakt die niet door een van de musea alleen gerealiseerd zouden kunnen worden. Een dergelijke samenwerking leidt tot een aanzienlijke vergroting van de culturele – en dus ook toeristische – aantrekkingskracht van de Euregio. Een voorbeeld voor de samenwerking is de in alle drie landen plaatsvindende tentoonstelling “Continental Shift” die in het kader van dit project in mei 2000 geopend werd.

7.3.2. Project: *Netzwerk freies Theater* in de EMR (onafhankelijk theaternetwerk)

De doelstelling van dit project was het creëren van een gezamenlijke infrastructuur voor de onafhankelijke theaters in de EMR. Met dit doel werden op de basis van de bestaande structuren contacten gelegd tussen culturele instellingen. Op de gebieden “evenementen”, “artistieke werkzaamheden”, “marketing” en “organisatie” werden gezamenlijke projecten opgezet. Het ging daarbij met name om de volgende gebieden van netwerkvorming:

- uitwisseling en presentatie van theaterproducties
- uitwisseling van acteurs/actrices en regisseurs
- kennismaken met diverse vormen van theater via workshops
- gezamenlijke producties van kunstenaars uit de drie landen
- gezamenlijke Public Relations en marketing

Zo werden bijvoorbeeld gezamenlijke theaterproducties en workshops gehouden, er werd een Internetsite gemaakt en een nieuwsbrief geconcipeerd die regelmatig verstuurd wordt aan 80 ontvangers. Door de contacten die werden gelegd, is echter vooral de basis gelegd voor verdere samenwerking in de toekomst.

7.3.3. Project: laatgotische sculpturen

Doel van het project is het toegankelijk maken voor het publiek van de kunst- en cultuur-geschiedkundige waarde van meer dan 400 laatgotische sculpturen in Nederlands-Limburg en in het aangrenzende district Heinsberg. Met dit doel worden de sculpturen momenteel aan een wetenschappelijke bestandsopname onderworpen. In de loop van het project zal ook een

fotodocumentatie gemaakt worden en een toeristisch pakket met publicaties, tentoonstellingen, themaroutes en lezingen. Hierin participeren de Tourist Service Heinsberg, de VVV Limburg en het Bisdom Aken. Het optimaal benutten van het cultuurhistorisch potentieel van de sculpturen en de toeristische exploitatie ervan dragen ertoe bij dat de Euregionale identiteit op de basis van een gezamenlijk cultureel erfgoed versterkt wordt.

7.3.4. Project: CHRISTUS - Toeristisch netwerk - De ontdekking van het religieuze erfgoed in de Euregio

Doel van het project is het bewaren van het religieuze erfgoed in de Euregio en dit voor een breed publiek toegankelijk maken. In het project ligt het accent op afbeeldingen van Christus (zijn persoon, zijn daden, zijn levensstadia) die te vinden zijn in basilieken, kerken en religieuze musea. De meesterwerken worden ofwel in situ ofwel in tijdelijke tentoonstellingen getoond die gericht zijn op thema's uit het universele erfgoed. Het project CHRISTUS wil een prikkel geven tot plaatselijke initiatieven en deze coördineren. Bovendien worden er toeristische tochten georganiseerd die de diverse partnercentra met elkaar verbinden. Er zijn verschillende mogelijkheden tot samenwerking, zoals tussen VVV's, culturele en wetenschappelijke instellingen en religieuze autoriteiten. Het project strekt zich uit tot de steden en gemeenten Aken, Eupen, Hasselt, Huy, Luik, Maaseik, Maastricht, Malmedy, Sint-Truiden, Stavelot, Tongeren en Verviers. Het is de bedoeling dat op deze manier culturele maar ook economische en toeristische impulsen voor de EMR worden gegeven en ervaring wordt opgedaan voor soortgelijke projecten in de toekomst.

7.3.5. Andere samenwerkingsinitiatieven

Afgezien van deze highlights mag niet vergeten worden dat er in de lichte van het dominerende INTERREG-proces zeer zeker nog een groter aantal grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten plaats hadden. In het grensoverschrijdende project met een looptijd van meerdere jaren "Tijdreizen door de Euregio Maas-Rijn" werken meer dan 30 gemeenten uit de EMR samen aan een gezamenlijke presentatie van in cultuurhistorisch opzicht belangrijke monumenten. Op het gebied van de industriële en technische geschiedenis is een aantal musea en instellingen in 1998 samengegaan in een grensoverschrijdende vereniging; ook in dit kader worden activiteiten georganiseerd die doelen op een effectievere en doelgroepgerichtere presentatie van cultuurhistorisch aantrekkelijke monumenten en apparatuur. Daarnaast werden en worden er op privé-initiatief pogingen gedaan om kunstenaars gemeenschappelijke, grensoverschrijdende arbeids- en presentatiemogelijkheden te bieden.

7.3.6. Conclusie en perspectieven

Wat betreft de grensoverschrijdende samenwerking in de culturele sector kan worden vastgesteld dat er een groot aantal aantrekkelijke multi- en bilaterale samenwerkingsprojecten bestaat en gedeeltelijk ook bestond. Kenmerkend voor deze coöperaties was en is tot dusver echter vaak dat het om kortetermijnprojecten gaat die gericht zijn op de realisatie van een concrete doelstelling. Het lijkt daarom voor de hand liggend dat de mogelijkheden in deze sector bij lange na niet volledig worden benut.

Drie aspecten lijken van belang te zijn voor een effectievere exploitatie van de mogelijkheden:

1. Gezien het feit dat veel grensoverschrijdende coöperatieve projecten van relatief korte duur zijn, lijkt het opzetten van een stabiele infrastructuur de voornaamste taak voor de toekomst te zijn. Dit geldt voor alle niveaus binnen de culturele sector, zowel voor grote openbare instellingen zoals schouwburgen en bibliotheken als voor kleine initiatieven die vaak door vrijwilligers worden gerund. De behoefte kan kort en bondig als volgt worden geformuleerd cultuur heeft een klankbord nodig, met name ook grensoverschrijdend. Dit kan zijn neerslag vinden in een sterkere bevordering en institutionalisering van netwerkvorming. Zo zouden in enkele culturele sectoren netwerken en coöperatieve structuren kunnen ontstaan die van langere duur zijn dan het tijdsbestek van een enkel project. Een goed voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband is ongetwijfeld het grensoverschrijdende samengaan van de industrie-musea in een verenigingsverband. Een andere mogelijkheid kan liggen in het opbouwen van een Euregionaal cultuurcentrum resp. van een decentrale federatie van cultuurcentra met een expliciet grensoverschrijdende doelstelling. Dergelijke instellingen zouden het overkoepelende thema van “culturele identiteit” kunnen bevorderen doordat zij de eenheid van de Euregio documenteren, niet alleen door hun werkzaamheden, maar ook door hun aanwezigheid als deel van de fysieke infrastructuur.
2. Directe effecten op de economische ontwikkeling en het image van de Euregio heeft de sector van het culturele toerisme. Een reeks recente wetenschappelijke studies heeft voorspeld dat de vraag naar een dergelijk aanbod verder zal stijgen. Er is daarom veel voor te zeggen om het braakliggende potentieel in deze sector vastberaden aan te spreken. Hiervoor is een intensieve grensoverschrijdende samenwerking tussen de openbare bestuursorganen en privaatrechtelijke en onafhankelijke instanties noodzakelijk. Met name op het gebied van de industriële en technische geschiedenis dienen de veelbelovende initiatieven tot samenwerking te worden uitgebreid. Juist met het oog op het overkoepelende thema “culturele identiteit” moet worden onderkend dat dit begrip ook een naar buiten toe gerichte dimensie heeft. Euregionaal opererende cultuurhistorische programma's kunnen er in deze context in belangrijke mate toe bijdragen dat de Euregio extern beschouwd wordt als een naar buiten toe gerichte eenheid.
3. Hoewel de openbare bestuursorganen op het gebied van cultuur formele maar vooral ook financiële bevoegdheden hebben, heeft de bestuurlijk-organisatorische kant van de culturele sector steeds weer te kampen met problemen. Op het uitvoerende niveau neigen grote delen van de culturele sector, en met name de kunstsector, tot informele structuren en tot autonomie. Tegelijkertijd is het sociale subsysteem “cultuur” potentieel een centrale plaats voor een - grensoverschrijdende - maatschappelijke dialoog en participatie. Deze constatering heeft in gelijke mate betrekking op de uitvoerende instellingen als op het publiek. In dit opzicht kan ook de culturele sector (net als de media) een uitermate belangrijke bijdrage leveren aan het etableren van een Euregionale communicatiezone. Juist met het oog op dwarsverbanden naar het hoofdthema “culturele identiteit” lijkt het in dit licht noodzakelijk om de culturele sector met een subsidiebeleid te ondersteunen. Dit beleid zou voor een zo groot en divers mogelijk aantal

culturele instellingen binnen dit aan constante profilering onderhevige systeem toegankelijk moeten zijn.

7.4. Sport

Afgezet tegen het gehele spectrum van grensoverschrijdende samenwerking in de Euregio Maas-Rijn moet worden geconstateerd dat activiteiten op het gebied van sport een randverschijnsel vormen. Afgezien van zeer sporadische andere initiatieven, bijvoorbeeld van de kant van scholen, werd de Euregio uitwisseling op sportief gebied voor het overgrote deel georganiseerd door de werkgroep "sport" van de EMR. De werkgroep nam de afgelopen jaren meerdere malen het initiatief voor een reeks sportevenementen in verschillende disciplines, in het bijzonder grensoverschrijdende interlandtoernooien voor jongeren en scholieren. Ook de pogingen om een jaarlijkse spel- en sportdag voor gehandicapte jongeren te organiseren moeten hier uitdrukkelijk genoemd worden.

De samenwerkingsmogelijkheden worden op dit gebied gezien het kleine aantal grensoverschrijdende sportactiviteiten slechts fragmentarisch benut. Het is daarom een positief signaal dat de documenten ter voorbereiding op de INTERREG III-fase grensoverschrijdende sportprojecten expliciet noemen. Het opbouwen van stabiele netwerken met toereikende communicatieve en organisatorische capaciteiten lijkt in dit verband noodzakelijk. De traditie dat een internationalisering van de sport tot dusver voornamelijk tot een beschouwelijk aantal grote evenementen op het gebied van topsport beperkt bleef, heeft zeer zeker een remmend effect. In contrast hiermee is de Euregio coöperatie vanuit haar specifieke doelstellingen gebaat bij een duidelijk bredere aanpak die dicht bij de basis staat.

De sportsector biedt met zijn vaste verenigingsstructuren goede voorwaarden voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende netwerken, mits deelname van de verantwoordelijke autoriteiten in het openbaar bestuur en het socio-cultureel gerichte jongerenwerk geïnstrumentaliseerd wordt. Het zou van voordeel zijn wanneer dergelijke netwerken qua grensoverschrijdende coöperatiestructuren dusdanig zouden worden opgezet dat ze zo flexibel mogelijk op wisselende behoeften kunnen reageren. Een dergelijke constructie zou het tot stand komen van een Euregio sportbeleving kunnen bevorderen, waarin ook meer spontane bi- of multilaterale sportactiviteiten met wisselende partners uit de deelgebieden uit de Euregio mogelijk zouden zijn en niet uitsluitend grotere evenementen met een hoog organisatiegehalte.

7.5. Organigram van structuren in de publieke bestuursorganen

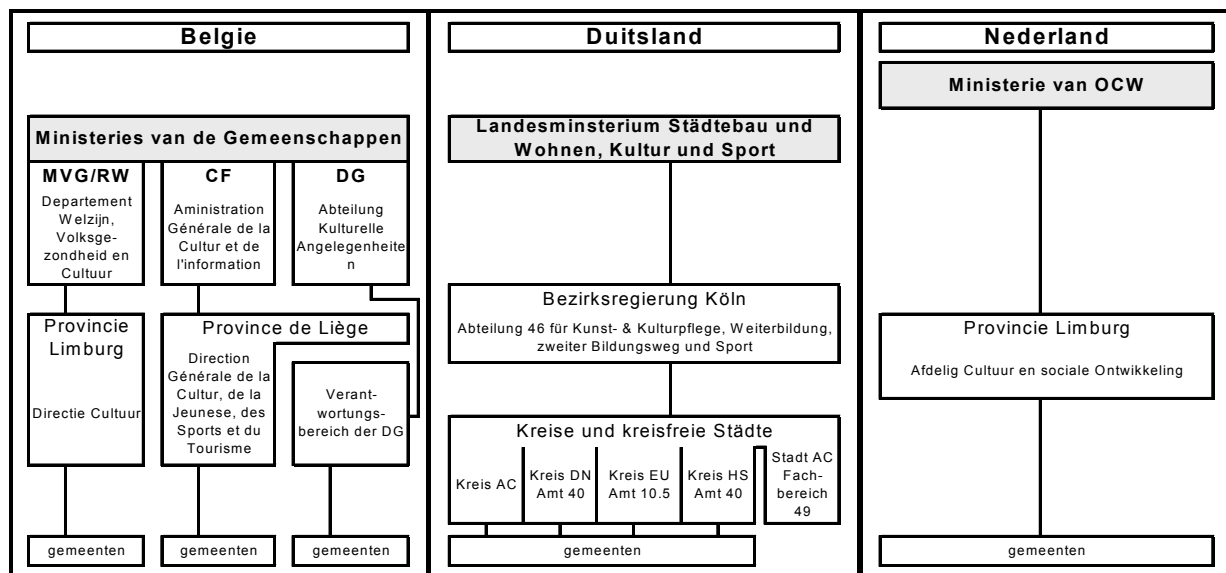
Hoewel in het voorafgaande al duidelijk werd onderstreept dat er op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking weinig initiatieven uitgaan van de kant van de publieke bestuursorganen en de socio-culturele uitwisseling voornamelijk op initiatief van niet-overheidsorganisaties en verenigingen plaatsvindt, wordt op deze plaats voor de volledigheid een vergelijkend overzicht gegeven van de administratieve structuren binnen de partnerregio's.

Als belangrijkste detail moet vastgehouden worden dat in het Belgische deel van de Euregio

culturele activiteiten onder bestuurstoezicht staan en onder de wetgevende bevoegdheden van de gemeenschappen vallen. In het competentiegebied van de Vlaamse en Franse gemeenschap wordt dit door de provincies uitgevoerd, terwijl de Duitstalige gemeenschap in eigen verantwoordelijkheid culturele zaken regelt, ook al vallen haar gemeenten onder het gemeentetoezicht van de provincie Luik.

De wetgeving in Noordrijn-Westfalen valt onder het deelstaatsparlement NRW. Zoals in alle overige beleidszaken heeft de deelstaat-districtsregering Keulen (*Bezirksregierung*) toezichthoudende en controlerende taken ten opzichte van lagere overheden zodat het districtsniveau en het gemeentelijk niveau zelf verantwoordelijk zijn voor het ten uitvoer brengen van het beleid. Zij passen de wetgeving waartoe op deelstaatsniveau wordt besloten op districts- resp. gemeenteniveau toe.

In Nederland hebben de gemeenten resp. de provincies vergelijkbare bevoegdheden. De provincies houden echter ook toezicht op de gemeenten bij het uitvoeren van verplichte taken die wederom worden vastgelegd op rijksniveau.



8. Openbare orde en veiligheid

De behoefte van de mens aan veiligheid is een humane basisbehoefte. Sinds mensenheugenis kennen politieke systemen instellingen als brandweer en politie. Na een wisselvallige geschiedenis is met name West-Europa hard op weg om de karakteristieke kenmerken van het tijdperk van nationale staten te overwinnen. De Europese staten hebben de kansen die in samenwerking liggen onderkend en werken op velerlei gebied dusdanig samen dat systeemovereenkomsten voor het genereren van synergieën worden benut.

Maar na het afsluiten van een groot aantal verdragen en contracten blijven zekere hindernissen en verschillen bestaan, met name op het gebied van de publieke administratie. De nationale bijzonderheden die hiermee gepaard gaan, worden met name op het gebied van de organisatie en

handhaving van de openbare orde voelbaar en bemoeilijken dikwijls een grensoverschrijdende samenwerking. In het volgende tekstgedeelte worden de structuren en organisatievormen van politie, rampenbestrijding en brandweerdiensten uiteengezet.

De manier waarop deze diensten in België, Duitsland en Nederland op bestuursniveau georganiseerd zijn, komt hierbij aan de orde. Voor de Bondsrepubliek Duitsland wordt met name gekeken naar de deelstaat Noordrijn-Westfalen resp. naar het deelstaatsdistrict Keulen. Allereerst wordt de organisatie van de politiekorpsen beschreven en daarna wordt nader ingegaan op brandweer en rampenbestrijding, aangezien deze taken vaak integraal worden waargenomen.

8.1. Politie

8.1.1. België

Het politiewezen in België wordt momenteel krachtens de wet van 7 december 1998 hervormd tot een geïntegreerde en op twee vlakken gestructureerde politiedienst.

De nieuwe politiestructuur in België rust op twee grote pijlers:

- Op lokaal vlak wordt in elke politiezone één enkele politiedienst gecreëerd, die de functie van basispolitie op zich neemt.
- Op nationaal vlak voert de federale politie gespecialiseerde taken uit die de lokale zones overstijgen en ondersteunt ook de plaatselijke politiediensten.

Elk van beide niveaus is autonoom en hangt van verschillende overheden af. Functioneel echter - maar niet hiërarchisch - staan ze voortdurend met elkaar in verbinding. Op ieder niveau vervult de politie twee functies: ze is zowel gerechtelijke politie (het bestrijden van de misdaad) als bestuurlijke politie (het handhaven van de openbare orde).

De politiehervorming wordt in twee fasen doorgevoerd: een voor de politie op federaal vlak, dat wil zeggen voor heel het land, die sedert 1 januari 2001 reeds een feit is, en - vanaf 1 januari 2002 - een tweede fase voor de herschikking van 196 politiezones op gemeentelijk vlak.

8.1.1.1. De lokale politie

Op lokaal vlak zal er in de toekomst nog slechts één politie bestaan, die gevormd wordt uit de vroegere gemeentepolitie en de territoriale rijkswachtbrigades. De lokale politie moet zowel gerechtelijke als bestuurlijke politietaken uitvoeren - dit binnen het kader van de politiezone.

België werd opgedeeld in 196 politiezones. Die zones werden gebaseerd op de vroegere interpolitiezones (IPZ), waarbij gelet werd op de vereiste personeelsbezetting, de sociaal-economische en administratieve kenmerken van de zone, het aantal gemeenten in de zone en de interventietijden. Er zullen twee soorten politiezones zijn: de ene soort zal uit één enkele gemeente bestaan (unicommunaal), zoals bijv. steden Luik en Verviers, terwijl de andere verscheidene gemeenten zal

omvatten (pluricommunaal). In pluricommunale zones zal in elke gemeente een politiecommissariaat behouden blijven om een minimum aan dienstverlening te garanderen.

Voor de organisatie en het beheer van de lokalen politie blijven de bestaande organen bevoegd, namelijk de burgemeester en de gemeenteraad in de unicommunale zones, en het college van burgemeesters in de pluricommunale zone.

De functionele bevelvoering en de leiding over de gerechtelijke politietaken van de lokale politie berusten zoals vroeger bij de Procureur des Konings. De burgemeester is verantwoordelijk voor de bestuurlijke politieaangelegenheden in zijn gemeente (toestaan van een bekendmaking, uiteendrijven van een niet toegestane betoging, beschermen van de schooluitgangen, systematische identiteitscontroles...). De burgemeester geeft bevelen, aanwijzingen en richtlijnen aan de korpsoverste.

In elke politiezone overleggen de burgemeesters, de Procureur des Konings, de korpsoverste van de lokale politie en de commissaris-districtscoördinator van de federale politie met elkaar in het kader van een zonale veiligheidsraad. Deze stelt een zonaal veiligheidsplan op met prioritaire taken en doelstellingen, dat door de korpsoverste onder het gezag van de burgemeester en de Procureur des Konings wordt uitgevoerd.

8.1.1.2. De federale politie

De federale politie staat onder het gezag van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, terwijl de nationale commissaris de leiding in handen heeft. Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door beide ministers uitgestippelde beleid.

De federale politie omvat verscheidene algemene directies: gerechtelijke politie, ondersteuningsdiensten voor niet-bestuurlijke taken, beheer van de informatie, nationale interventie-eenheden, ondersteuningsdiensten voor bestuurlijke taken, administratieve diensten van de federale politie.

De gerechtelijke politie, die ontstaat uit de samensmelting van de BOB en de gerechtelijke politie, voert gerechtelijke politietaken uit. De prioriteit ligt daar bij gespecialiseerd opsporingswerk: strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, speciale technieken, gerechtelijk-technische onderzoeken, informanten, wetenschappelijke opdrachten...

Het bevel over de gerechtelijke politie wordt gevoerd door de federale procureur generaal. Een magistraat van die dienst is overigens gedetacheerd bij de algemene directie van de gerechtelijke politie om te waken over de verwerking van de informatie die de gerechtelijke politie ontvangt en over de uitvoering van de gerechtelijke politietaken.

Naast de gerechtelijke politieopdrachten voert de federale politie ook bestuurlijke politietaken uit: bij grote gebeurtenissen of opstanden die de grenzen van de lokale zones overschrijden, bij het voorbereiden en coördineren van massale acties, bij speciale taken op autosnelwegen, aan de landsgrenzen...

De ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken moeten een nationaal veiligheidsplan opstellen. De federale politieraad moet de oversten van de gerechtelijke politie en de bestuurlijke politie in staat

stellen een belangrijke rol te spelen bij de uitwerking van het nationaal veiligheidsplan en voor de uitvoering ervan.

8.1.1.3. Verbindingen tussen de lokalen en de federale politie

Twee mechanismen moeten het "scharnier" vormen tussen de lokale en federale niveaus.

De technische verbinding, die zorgt voor de ondersteuning en de coördinatie van de lokale politie, wordt in een aparte sector op het federale vlak georganiseerd. Het is de commissaris-districtscoördinator van de afdeling bestuurlijke politie van de federale politie die voor de bestuurlijk politietaken de verbinding tussen beide niveaus legt. Deze commissaris coördineert de taken van de lokale politiediensten (opstanden, grote chemische vervuiling, branden...), wanneer de situatie de gezamenlijke inzet van verscheidene lokale politiediensten vergt en eventueel ook de reserve van de federale politie. Hij coördineert de politietaken met federaal karakter die door lokale politiediensten worden uitgevoerd. Hij ontvangt vanwege de burgemeester of de minister van Binnenlandse Zaken verzoeken om de lokale politiediensten te ondersteunen en zorgt voor de uitvoering ervan met de middelen waarover hij beschikt. Hij maakt deel uit van de zonale veiligheidsraad.

Op het gebied van de gerechtelijke politie legt een commissaris van de gerechtelijke politie op districtsniveau de verbinding tussen beide niveaus, het lokale en het federale. Hij wordt bijgestaan door verbindingssambtenaren die door de lokale politie worden gedetacheerd, maar geen hiërarchische macht over die laatste hebben.

8.1.2. De politie in de Bondsrepubliek Duitsland

In de Bondsrepubliek Duitsland worden op grond van de federatieve staatsinrichting twee niveaus van politie onderscheiden:

- de federale politieautoriteiten die onder de bondsministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën vallen en
- de politie op deelstaatsniveau die valt onder het deelstaatsministerie van BiZa.

8.1.2.1. De federale autoriteiten

Op nationaal niveau opereren de federale grenspolitie (die vergelijkbare taken als de Nederlandse marechaussee waarneemt), de douanerecherche (*Zollkriminalamt*) en de federale recherche (*Bundeskriminalamt*).

8.1.2.1.1. De federale grenspolitie (*Bundesgrenzschutz*)

De Bundesgrenzschutz (BGS) is onderverdeeld in vijf afdelingen (Noord, Oost, Midden, Zuid en West). Naast grenspolitietaken neemt de BGS ook controlerende taken waar bij de spoorwegen en op luchthavens. Daarnaast kan de Duitse grenspolitie door bijvoorbeeld de Verenigde Naties of de

EU buiten het grondgebied van de Duitse bondsrepubliek worden ingezet of zij kan bijstand verlenen aan de overige politiediensten.

8.1.2.1.2. De federale recherche (*Bundeskriminalamt*)

De Duitse federale recherche is met name belast met de coördinatie van de opsporing van criminaliteit over de deelstaatsgrenzen heen. Het BKA is het centrale bureau voor inlichtingendiensten en internationale politiesamenwerking (Europol en Interpol).

Ook de opsporing van strafbare feiten wordt in bepaalde gevallen door het BKA overgenomen. Daarnaast waakt de federale recherche over de veiligheid van leden van de grondwettelijke overheidsorganen en in bepaalde gevallen van getuigen.

8.1.2.1.3. Het douanecommissariaat (*Zollkriminalamt*)

Het douanecommissariaat bestaat in zijn huidige rechtsvorm als hoogste overheidsorgaan - d.w.z. een orgaan dat direct onder het bondsministerie van financiën valt - sinds juli 1992. Het zgn. ZKA spoort voornamelijk douanemisdrijven op en is verantwoordelijk voor strafvervolging en de preventie van strafbare feiten en overtredingen op het gebied van douaneheffingen en andere wetten. Daarnaast is het douanecommissariaat het centrale bureau voor de informatievoorziening die noodzakelijk is voor de bestrijding van het smokkelen van verdovende middelen via nationale wegen, lucht- en zeeroutes door de Europese douaneautoriteiten.

8.1.2.2. De politieautoriteiten op deelstaatsniveau en de deelstaatrecherche

De ministeries van Binnenlandse Zaken van de Duitse deelstaten zijn de hoogste toezichtorganen voor de deelstaatrecherche en de overige politie-eenheden.

8.1.2.2.1. De deelstaatrecherche (*Landeskriminalamt*)

Deze rekerchedienst is het centrale bureau binnen de deelstaat voor wat betreft de samenwerking met de federale recherche. De deelstaatrecherche is bij de wet belast met bijzondere taken, zoals strafrechtelijk onderzoek en de identificatiedienst evenals het doen van onderzoek in het kader van strafzaken in opdracht van een politie-eenheid, een gerechtshof of een Officier van Justitie. Het LKA is verantwoordelijk voor het verzamelen en verifiëren van inlichtingen - m.b.t. de preventie en vervolging van strafbare feiten - en kan ten behoeve van deze taak opdracht geven aan de districtspolitie. Het kan in opdracht van het ministerie van BiZa of van Justitie bij zware misdrijven van supraregionaal belang zelfstandig naspeuring doen naar strafbare feiten en deze vervolgen.

8.1.2.2.2. De districtspolitie

De organisatie van de Duitse politie strekt zich verder uit tot de vijf deelstaatsdistricten van de deelstaat Noordrijn-Westfalen. In totaal is de deelstaat onderverdeeld in 49 bureaus van districtspolitie, waarvan 20 hoofdbureaus van politie.

Het hoofdbureau van politie in Aken is verantwoordelijk voor de twee inspectiediensten van de stad Aken en de vier inspectiediensten van het district Aken, zodat de districtscommissaris van het district Aken in tegenstelling tot de overige districtscommissarissen niet aan het hoofd staat van een districtspoliteikorps. Deze functie is overgedragen op de hoofdcommissaris van politie. Het hoofdbureau van politie in Aken is als regionaal contactpunt belast met de bijzondere taak van Euregionale coördinatie, evenals de Officier van Justitie in Aken.

De regering van het deelstaatsdistrict Keulen oefent het vakkundig en dienstrechtelijk toezicht uit over de districtspoliteiebureaus onder haar op de gebieden van administratie en logistiek. Zij stuurt de gevarenbestrijding en strafvervolgning aan en draagt zorg voor de staat van paraatheid van de benodigde politiemiddelen. Daarnaast houdt de regering van het deelstaatsdistrict ook toezicht op de politie-eenheid die het verkeer op de autosnelwegen controleert (*Autobahnpolizei*) op haar grondgebied.

De districtspolitie en de onder haar vallende inspectiediensten (met inbegrip van de bureaus van politie die daar weer onder vallen) nemen inzettaken waar als bewakingsdienst, inzet bij bijzondere aanleidingen en de bewaking van personen of gebouwen. Daarnaast treden zij op inzake repressieve criminaliteitsbestrijding en misdaadpreventie en nemen zij verkeerstakingen waar (verkeerscontroles¹⁵, plaatselijk onderzoek naar verkeersongevallen). Al deze taken vallen in het takenpakket van gevarenbestrijding en strafvervolgning..

8.1.3. Politie in het Koninkrijk der Nederlanden

8.1.3.1. De bestuursrechtelijke opbouw

De politie in Nederland is qua bestuursopbouw uiterst doorzichtig gestructureerd, aangezien het voortbouwt op de opbouw van het openbaar bestuur en sinds de politiehervorming van 1994 slechts één politiekorps kent. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het centrale bestuur van de politie. Onder het ministerie staan de hoofdcommissarissen van politie van de 25 politieregio's. Na de hoofdcommissarissen volgen de regionale korpschefs en daarop volgen weer de hoofden van de basiseenheden in de lokale politiebureaus. De burgemeester van de grootste gemeente in de regio, of van de gemeente die als bestuurscentrum fungeert, is doorgaans het regionale bestuurshoofd. Naast bestuurstechnisch toezicht en toezicht op het veiligheidsbeleid is het justitieel toezicht in handen van het Openbaar Ministerie, uitgeoefend door de Officieren van Justitie in de regio's.

De coördinatie van dit drieledige systeem van toezicht, bestaande uit dienst- en bestuurstoezicht en uit juridisch toezicht, wordt ten eerste gewaarborgd door het regio-overleg, een soort regionale toezichtsraad voor politiebeleid, bestaande uit de hoofdofficier van Justitie, de regionale korpschef van politie, de regionale korpsbeheerder en de burgemeesters van de betreffende gemeenten. Ten tweede via het overleg in de driehoek, bestaande uit de korpsbeheerder, de hoofdcommissaris van

politie en de hoofdofficier van Justitie, die de lopende zaken en opdrachten coördineren en controleren.

8.1.3.2. Inhoudelijke indeling

Naast deze gebiedsindeling kan een inhoudelijke indeling worden onderscheiden die duidelijk wordt uit de taken van het extra landelijke politiekorps (KLPD) en de speciale afdelingen van de regionale politiekorpsen, zoals inlichtingendiensten, diensten voor zedendelicten en jeugdcriminaliteit en de vreemdelingenpolitie.

De KLPD is onderverdeeld in zes divisies. Deze houden toezicht op het verkeer op de autosnelwegen, op waterwegen, spoorwegen en luchthavens en waken over de veiligheid van leden van de koninklijke familie en het diplomatieke korps in het algemeen. Een bijzonder instituut binnen de KLPD is het CRI. Dit nationale instituut voor criminaliteitsbestrijding neemt strafrechtelijke taken waar in geval van regio-overschrijdende criminaliteit en organiseert de samenwerking met Interpol en Europol.

8.1.3.3. De opbouw van de regiopolitie Limburg Zuid van de provincie Limburg

De provincie Limburg is onderverdeeld in de regiopolitie Noord en Zuid. Zuid-Limburg bestaat uit de vier districten Sittard, Heerlen, Maastricht en Kerkrade, die weer bestaan uit 23 politiebasis-eenheden. De coördinatie van Euregionale zaken is in handen van het regionale hoofdbureau in Maastricht en van de Officier van Justitie in Maastricht.

8.1.4. Europese speciale eenheden (RILO en Europol)

8.1.4.1. RILO

De werelddouaneorganisatie onderhoudt ten behoeve van een sterkere samenwerking tussen de douanekantoren een wereldwijd netwerk van regionale bureaus, zogeheten Regional Intelligence Liaison Offices.

De taken van deze RILO's hebben voornamelijk betrekking op het regionaal verzamelen, evalueren, analyseren en verspreiden van informatie op het gebied van de bestrijding van smokkel in het algemeen, met als speciaal aandachtspunt verboden en beperkingen (o.m. narcotica). Van de momenteel 10 bureaus bevindt zich het bureau voor West-Europa in Keulen (RILO WE). Het RILO WE is geografisch gezien verantwoordelijk voor de EU-Lidstaten, evenals IJsland, Israël, Noorwegen, Malta en Zwitserland. Daarnaast is het RILO belast met de volgende taken:

- het maken van algemene periodieke statistieken en situatieschetsen
- het geven van algemene analyses en het ontwikkelen van bestrijdingsstrategieën

¹⁵ Hier moet worden opgemerkt dat de districtspolitie parallel zorg draagt voor verkeerscontroles (ambt voor openbare orde).

- ondersteuning van de centrale bureaus die taken in verband met de informatiesystemen MAR-INFO, BALKAN-INFO en CARGO-INFO waarnemen
- het geven van projectgebonden analyses
- het aanleggen van smokkelprofielen en smokkelaarkenmerken
- ondersteuning bij de verbeterde uitwisseling van informatie met andere instanties voor strafvervolgning (UCLAF, EUROPOL)

8.1.4.2. Europol¹⁶

8.1.4.2.1. Taken

Europol heeft zichzelf als Europese instantie voor strafvervolgning ten doel gesteld de kracht van de verantwoordelijke instanties van de Lidstaten te versterken door hun onderlinge samenwerking ter preventie en bestrijding van terrorisme, illegale drugshandel en overige zware vormen van internationaal georganiseerde criminaliteit te bevorderen. De taak van Europol bestaat uit het leveren van een waardevolle bijdrage aan EU-maatregelen van strafvervolgning tegen georganiseerde criminaliteit, waarbij de meeste aandacht ligt op de hiervoor verantwoordelijke criminele groepen.

8.1.4.2.2. Doelstellingen en mandaatgebied

Het doel van Europol ligt tegenwoordig onder meer in de preventie en bestrijding van de volgende criminele activiteiten:

- illegale drugshandel
- criminaliteit i.v.m. het illegaal binnenloodsen van mensen
- voertuigsmokkel
- mensenhandel inclusief kinderpornografie
- valsmunterij en vervalsing van andere betalingsmiddelen
- illegale handel met radioactieve en nucleaire substanties
- terrorisme
- witwassen van geld in samenhang met deze vormen van criminaliteit
- witwassen van geld en criminele organisaties in samenhang met bovengenoemde strafbare feiten

In al deze zaken wordt Europol actief, mits daadwerkelijk aanwijzingen bestaan voor een structuur van een criminele organisatie, en twee of meer Lidstaten te kampen hebben met de bovenstaande

¹⁶ Gedeeltelijk gewijzigde tekstpassages uit de factsheet 2000 van Europol

vormen van criminaliteit. Conform het Europol verdrag kan het mandaatgebied van Europol in de toekomst door een eenstemmig besluit van de raad ook worden uitgebreid tot andere vormen van zware internationaal georganiseerde criminaliteit.

8.1.4.2.3. Controlerende instanties en organisatie

Europol moet verantwoording afleggen aan de raad van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. De raad is belast met de hoofdcontrole en de leidinggevende taken van Europol. Hij benoemt de directeur en de loco-directeuren. Daarnaast heeft ook de bestuursraad, bestaande uit een vertegenwoordiger uit iedere Lidstaat, controlerende taken.

8.1.5. Gebieden van samenwerking

Zoals reeds eerder vermeld, bestaan er naast bovengenoemde supranationale politie-instanties ook contactbureaus in de steden Eupen (rijkswacht, gemeentepolitie en gerechtelijke politie), Genk, Maastricht en Aken, zodat de informatielijnen tussen de rechediensten en de Officiers van Justitie gewaarborgd zijn.

Een ander medium voor informatieverstrekking is het SIS (Schengener Informationssystem) dat gegevens beheert voor de Schengenstaten ten behoeve van naspeuringen naar personen en zaken.

Daarnaast bestaat er een niet geïstitutionaliseerde commissie op het gebied van politiewerk (voormalige Ne-Be-De-AG-Pol). Deze werkgroep (*Arbeitsgruppe-AG*) bestaat uit de hoofdcommissarissen van politie uit de regio's en kan gezien worden als inofficiële stuur- en planningsgroep voor mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking. Een soortgelijke commissie bestaat onder de Officiers van Justitie voor het wederzijds op elkaar afstemmen van informatie.

Binnen de Euregio Maas-Rijn bestond er tot 1999 een werkgroep openbare veiligheid die zich bezighield met alle facetten van Euregionale samenwerking op het gebied van ordehandhaving, die sprak over mogelijkheden tot samenwerking, en projecten plande. Deze werkgroep bestond in de regel uit vakkundige vertegenwoordigers uit de verschillende deelregio's. In het kader van de herstructurering van de EMR is momenteel echter niet te overzien of een dergelijk overlegorgaan zijn taken in geïstitutionaliseerde vorm kan hervatten, maar uit gesprekken met belanghebbenden blijkt een grote interesse voor samenwerking te bestaan, ook in de vorm van een inofficiële werkgroep.

Als resultaat van de stedencoöperatie tussen Kerkrade en Herzogenrath (Eurode) wordt momenteel een servicebureau opgezet in het gebouw van het businesscenter aan de grensoverschrijdende straat "Neustraße/Nieuwstraat". Dit informatiebureau wordt in het kader van het project "partnerschap openbare orde" tussen de politiekorpsen Herzogenrath en Kerkrade opgezet en zal de burgers een breed spectrum aan informatie bieden en dient tegelijkertijd als servicesteunpunt voor bijv. het doen van aangifte.

Grensoverschrijdende strafvervolgning van verdachten is in principe al mogelijk (achtervolgingen over de grens), maar de politie die de achtervolging inzet mag slechts tot op bepaalde hoogte het

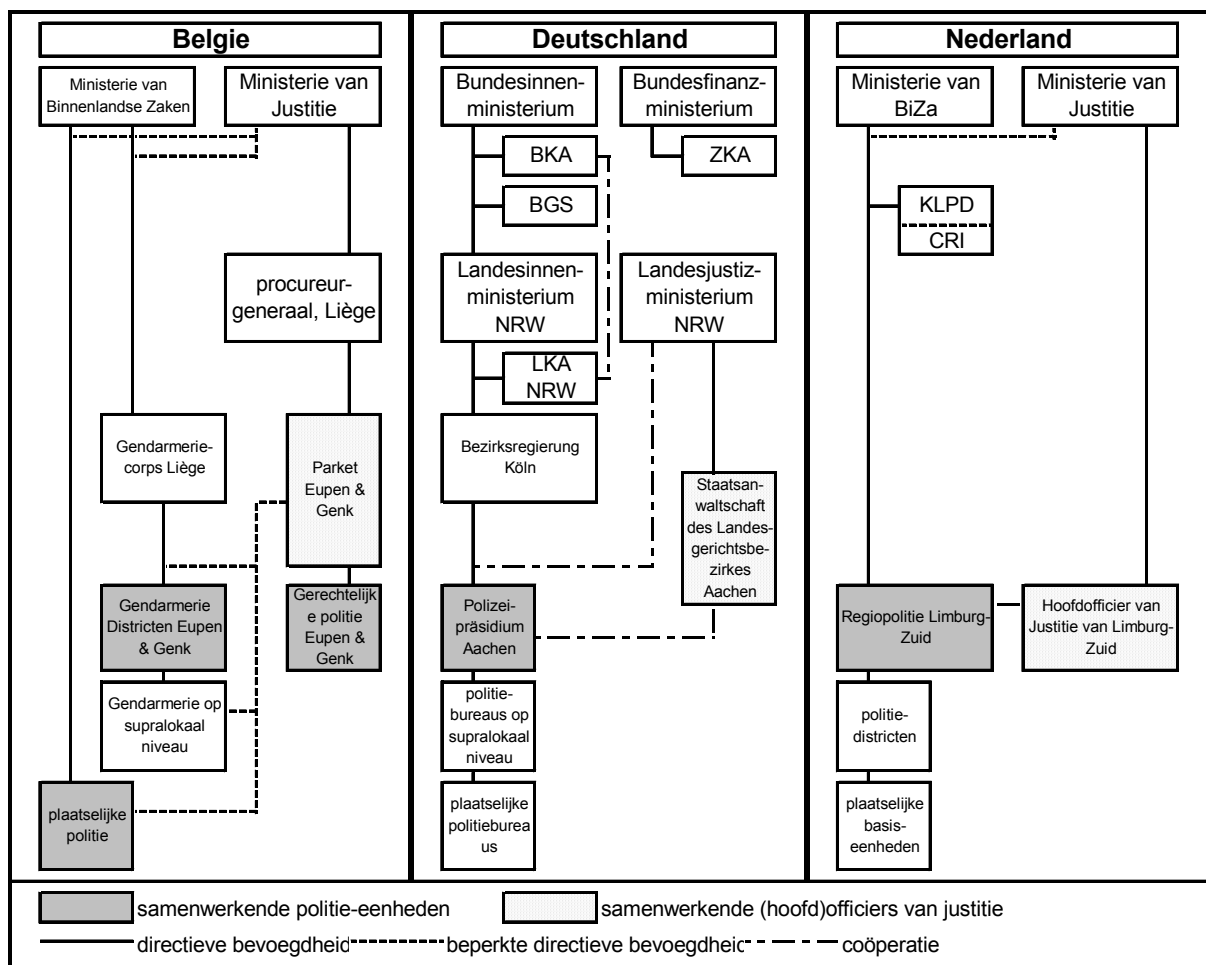
buurland binnendringen en de dader of de daders mogen niet worden gearresteerd. Deze taak moet worden overgenomen door de vooraf ingelichte politie van het buurland. Grensoverschrijdende huiszoekingen of beslaglegging zijn niet mogelijk. De coöperatie en wederzijdse informatie verloopt normaal gesproken echter zo soepel dat achtervolging over de grens in een van de buurlanden slechts zelden noodzakelijk is.

8.1.6. Organigram

In het volgende organigram is geprobeerd om de belangrijkste informatie over de structuren van de politie in de drie landen samen te vatten en zoveel mogelijk tegen elkaar af te zetten.

Omwille van de overzichtelijkheid kunnen sommige dwarsverbanden daarbij niet in aanmerking worden genomen. De in de tekst genoemde bestuurshoofden als burgemeesters en commissies worden niet weergegeven.

De officiële instanties die verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdende samenwerking en informatie in de politiesector en bij Justitie, zijn in kleur gemarkeerd. Ook op dit punt gaat het om een vereenvoudigde weergave, in die zin dat de coördinerende instantie als voorbeeld dient voor soortgelijke eenheden op hetzelfde niveau.



8.2. Brandweer, reddingsdiensten en rampenbestrijding

Civiele veiligheid valt uiteen in de takken brandveiligheid, reddingsdiensten en rampenbestrijding resp. hulpverlening in geval van ongevallen met grote schade. De organisatorische structuren zijn echter vaak zodanig gebundeld dat ofwel een centraal bureau verantwoordelijk is voor het op elkaar afstemmen en organiseren van alle takken, of dat er in elk geval een centraal meldpunt is.

In beide gevallen spelen de brandweerkorpsen een belangrijke rol, omdat zij ofwel de taken centraal organiseren, ofwel de centrale meldposten bemannen en als zodanig de aanspreekpartner zijn voor grensoverschrijdende samenwerking.

Om deze redenen worden in het hiernavolgende met name de brandweerstructuren van de drie landen onder de loep genomen, aangezien deze voor wat betreft rampenbestrijding en ambulancediensten vrijwel identiek zijn georganiseerd. Bijzonderheden in met name het Nederlandse systeem van de ambulancediensten en in het Duitse, Nederlandse en Belgische systeem van rampenbestrijding zullen echter ook aan de orde komen.

Inleidend kan worden gesteld dat in Duitsland in principe alle drie de takken geïntegreerd zijn; dat in Nederland de brandweer, politie en ambulancedienst gezamenlijk de rampenbestrijding organiseren, weliswaar in eigen verantwoordelijkheid, maar via een centrale meldkamer; en dat in België tenslotte de brandweer en de ambulancedienst onder één noemer staan, maar de rampenbestrijding apart is georganiseerd.

8.2.1. België

Het Belgische brandweersysteem kent een verticale en een horizontale onderverdeling. Horizontaal bestaat er een driedeling:

1. de beroepsbrandweer, die uitsluitend gestationeerd is in Brussel, Antwerpen, Charleroi, Luik en Gent
2. de vrijwillige brandweer
3. een combinatie van beroeps en vrijwilligers

Verticaal gezien bestaan er twee niveaus:

1. de regionale brandweer
2. de lokale brandweer

Het centrale toezichtorgaan op verticaal niveau is het ministerie van BiZa. Hieraan moeten zowel de provinciegouverneurs verantwoording afleggen, die verantwoordelijk zijn voor het benoemen van officiers, het opleidingssysteem en de organisatie van de regionale brandweer, als de burgemeester op lokaal niveau, die verantwoordelijk is voor gemeentelijke brandpreventie en brandbeveiliging.

In totaal zijn er 250 gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen die tot taak hebben:

- brandpreventie en brandbeveiliging

- technische hulpverlening
- hulp bij ongevallen met gevaarlijke goederen
- organisatie van ambulancediensten

Met uitzondering van de Eupense ambulancedienst is de ambulancedienst geïntegreerd in de brandweer. In Eupen is weliswaar een gezamenlijke meldpost aanwezig, maar de ambulance is autonoom georganiseerd en staat onder toezicht van de Eupense burgemeester.

8.2.1.1. Rampenbestrijding (protection civile)

De rampenbestrijding in België is een overheidsaangelegenheid en staat onder toezicht van het ministerie van BiZa. Er bestaan in totaal vijf regio's van de *protection civile*: Luik, Luxemburg, Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Henegouwen. Het bureau in Luik is verantwoordelijk voor grensoverschrijdende samenwerking in de rampenbestrijding. De provincie Belgisch-Limburg valt onder het competentiegebied van de *protection civile* in Antwerpen. In geval van een ramp wordt de verantwoordelijkheid overgedragen aan de provinciegouverneur in kwestie.

8.2.2. Duitsland

De gemeenten zijn in Duitsland principieel verantwoordelijk voor de organisatie en de staat van paraatheid van de brandweer en de benodigde technische voorzieningen. De burgemeester van een gemeente is zodoende de hoofdverantwoordelijke voor de brandweer. Aangezien de wetgeving echter in handen is van de deelstaatregering (net als bij politiezaken en gemeentelijke administratie zie hiervoor II/5.1.2 resp. I/1.2), staan de gemeenten onder toezicht van de deelstaatdistricten als middelhoge instantie en van de districten en districtsonafhankelijke steden als laagste deelstaatoverheden.

In NRW bestaat er een hoofdzakelijk horizontaal systeem, dat net als in België bestaat uit:

- beroepsbrandweer
- vrijwillige brandweer
- een combinatie van beide

Aangezien Kreisfreie Städte wettelijk verplicht zijn zowel een beroepsbrandweer als een vrijwillige brandweer te hebben, bestaat er in aanzet ook een verticaal systeem, omdat de beroepsbrandweer samen met de gemeentedienst voor brandweerkzaken zorg draagt voor de hoofdcentrale en de centrale meldkamer. Dit heeft eveneens tot gevolg dat de beroepsbrandweer Aken belast is met de buitenlandse contacten en coördinatie op de gebieden brandweer, rampenbestrijding en ambulancediensten. In de districten zijn onder leiding van het districtsbestuur centrale meldkamers opgezet, die de inzetten van brandweer- en ambulancediensten organiseren en coördineren.

Vanwege het feit dat brandweerkzaken in het competentiegebied van de deelstaten vallen, variëren de taken van deelstaat tot deelstaat. In NRW heeft de brandweer de volgende taken:

- brandbestrijding

- technische hulpverlening
- rampenbestrijding, stralings- en milieubescherming
- het redden van mensen en dieren
- gedeeltelijk ook brandpreventie

8.2.2.1. De technische hulpdiensten (*Technisches Hilfswerk-THW*)

Het uiteenvallen van het Warschaupact had niet alleen herstructureringen in de militaire verdediging tot gevolg, maar zorgde ook voor de herstructurering van de civiele verdediging. Als gevolg van deze veranderingen bleef de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de staat van paraatheid van de rampenbestrijding in handen van de brandweer gelegd. De rampenbestrijding (*Katastrophenschutz*) werd hernoemd tot “hulpverlening in geval van grootschalige omgevallen” (*Schutz bei Großschadensereignissen*). Aan de andere kant werd de traditionele nationale hulporganisatie, het *Technische Hilfswerk*, niet opgeheven zodat de rampenbestrijding in de Bondsrepubliek eveneens binnen de centrale federale bevoegdheden valt. Het *Technische Hilfswerk* (THW) is met zijn nationaal vertakte structuur in laatste instantie verantwoording schuldig aan de minister van binnenlandse zaken op landelijk niveau.¹⁷ Het THW is in vier niveau verdeeld:

- de directeur
- de THW-leiding
- 8 regionale en deelstaatsfederaties met 66 bureaus
- 665 plaatselijke federaties

De plaatselijke federaties organiseren in eigen verantwoordelijkheid hun oefeningen en worden door de regionale federaties alleen gecontroleerd op de inhoud van de oefeningen en op hun inzetbaarheid. De plaatselijke THW Aken is dus de bevoegde instantie voor het organiseren van grensoverschrijdende oefeningen. Inzetten in België en Nederland worden door de Akense THW gecoördineerd, zij staan echter onder het commando van de brandweer Aken. Bij inzetten over de grenzen van de deelstaat heen, of bij het overschrijden van de nationale grenzen worden de coördinerende taken uitgevoerd door de regionale federaties en de THW-directie. Zij zorgen in dergelijke gevallen onder meer voor de benodigde bijzondere technische hulpmiddelen.

8.2.3. Nederland

Zoals reeds aangestipt werd, is het systeem in Nederland onderverdeeld in twee zuilen. Er bestaat een brandweer en een ambulancedienst die beide in eigen verantwoordelijkheid inzetbaar zijn. Beide poten zijn echter dusdanig met de politie gecombineerd dat ze samen ten eerste zorg dragen voor

¹⁷ Hier moet worden vermeld dat de rampenbestrijding en de ambulancediensten niet alleen worden verzorgd door de brandweer en de THW. Een aantal andere ambulancediensten, zoals het Duitse rode kruis, de *Malteser Hilfsdienst*, de *Johanniter Unfallhilfe* en de *Arbeiter Samariterbund* verlenen steun op dit gebied.

rampenbestrijding¹⁸ en ten tweede in een gebouw over een centrale meldkamer beschikken. Zij gebruiken dezelfde technische communicatiemiddelen. Dit geldt ook voor het coördinatiebureau en de meldkamer voor grensoverschrijdende zaken in Maastricht.

8.2.3.1. Brandweer

De brandweer in Nederland heeft net als in België een verticale indeling in een regionaal en een gemeentelijk niveau, en een horizontale indeling in drie takken (beroepsbrandweer, vrijwillige brandweer en een combinatie van beide). De brandweer staat onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BiZa, met als toezichtorgaan de brandinspectiediensten van de overheid.

De 39 regionale brandweerkorpsen zijn uitsluitend bemand door beroepspersoneel en zij ondersteunen de in totaal 557 gemeentebandweerkorpsen die bestaan uit alle drie soorten brandweerlieden. De regionale korpsen dragen ook zorg voor opleidingstrajecten en bijscholingen van het personeel in de rampenbestrijding.

Tot de taken van de brandweer behoren over het algemeen:

- brandbestrijding
- technische hulpverlening
- transport van gevaarlijke goederen
- rampenbestrijding
- civiele bescherming en brandpreventie

Het toezicht op de gemeentebandweerkorpsen ligt bij de burgemeester, dat op de regionale brandweer is in handen van de burgemeesters van alle gemeenten die opgaan in de brandweerregio. Voor Zuid-Limburg ligt de centrale meldpost en dus het Euregionale verbindingsbureau in Maastricht, maar de brandweerbesturen zijn in Margraten en Gulpen, waarbij Zuid-Limburg een brandweerregio is.

8.2.3.2. Ambulancediensten

Net als de brandweer worden ook de ambulancediensten in Nederland door de gemeenten in eigen verantwoordelijkheid georganiseerd. Gemeenten gaan samen in een ambulanceregio waarover de burgemeesters van de gemeenten in kwestie toezicht uitoefenen. Dit toezicht wordt uitgevoerd via de HAOR. Het hoogste toezichtorgaan zijn echter de ministeries van Volksgezondheid en Binnenlandse Zaken.

Voor Zuid-Limburg betekent dit een indeling in drie ambulanceregio's met een centrale meldpost. Terwijl de centrale meldpost samen met de politie en brandweer in Maastricht is gevestigd, bevindt zich de HAOR voor de Zuid-Limburgse ambulanceregio's in Heerlen.

¹⁸ Zoals in Duitsland bestaat er ook in Nederland een aantal organisaties dat medewerking verleent aan de

8.2.3.3. De organisatie van de rampenbestrijding

De rampenbestrijding is in Nederland - zoals reeds vermeld - de gezamenlijke taak van brandweer, politie en ambulancediensten, waarbij de centrale sturing in handen van de brandweer is. Het systeem van verantwoordelijkheden is echter in zoverre driedig dat de brandweer naast op de basisorganisatie en coördinatie normaal gesproken ook toezicht heeft op de regionale brandweercentrale. Dit toezicht wordt echter in geval van een ramp waarbij

- slechts een gemeente is betrokken, overgedragen op de burgemeester van de gemeente in kwestie, resp.
- als de ramp meerdere gemeenten betreft, wordt het toezicht overgedragen aan een vooraf aangewezen burgemeester uit het midden van de steden in kwestie en de commissaris van de koningin.

8.2.4. Projecten en vormen van samenwerking

In het verleden vonden er veelvuldig grensoverschrijdende inzetten van de diverse diensten plaats. Deze inzetten bij dreigend gevaar verlopen langs inofficiële weg, wat een zo groot mogelijke tijdsbesparing in de communicatie en informatie en in de wederzijdse hulpvraag garandeert.

De algemene bestuurlijke afwikkeling loopt echter langs officiële weg, via de bureaus in Maastricht, Luik, Eupen, Hasselt en Aken. Aangezien alle bovengenoemde diensten zelf verantwoordelijk zijn voor hun oefeningen, worden door de brandweer al sinds 70 jaar gezamenlijke oefeningen georganiseerd.

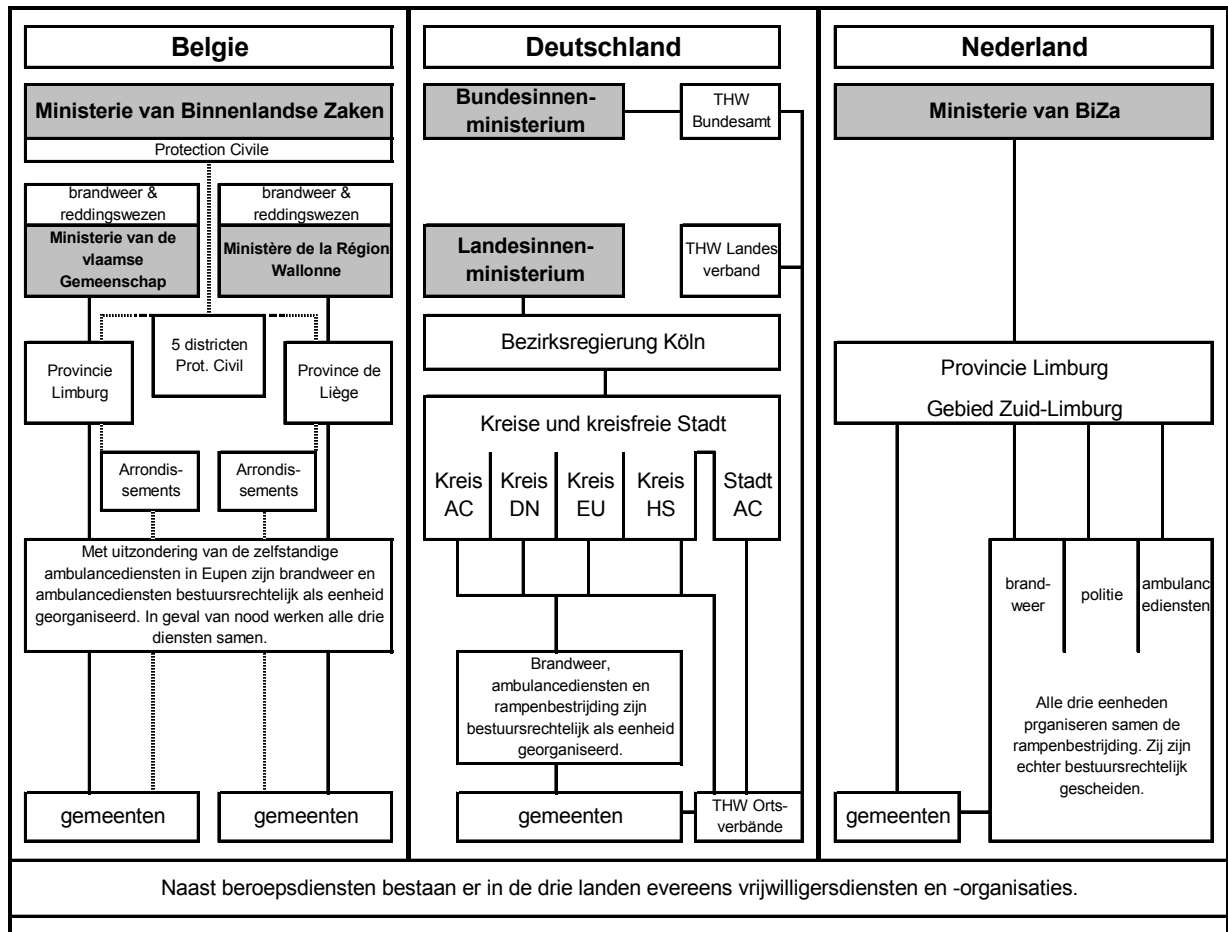
Aangezien normaal gesproken de brandweer verantwoordelijk is voor de organisatie van de bescherming van de burgers, resp. bij de brandweer de communicatielijnen samenkomen, ligt de administratie van de grensoverschrijdende samenwerking voor het leeuwendeel in haar handen. Langs deze weg zijn in het verleden niet alleen meertalige meldingsformulieren ontstaan, maar ook vertaalde handboeken die de technische hulpmiddelen in vier talen (Nederlands, Frans, Duits en Engels) naast elkaar opsommen. Daar komen nog de sinds kort geldige gezamenlijke regelingen bij voor het gebruik van zwaailicht en sirenes en - ter bescherming van grensoverschrijdend ingezet personeel - verzekeringstechnische verdragen.

Momenteel wordt in deze sector gewerkt aan een Euregionale risicokaart, waarop alle brandgevaarlijke en rampengevoelige gebouwen en gebieden en alle hulpverlenende instanties als ziekenhuizen en brandweercentrales in kaart worden gebracht en in categorieën worden ingedeeld. Deze kaart dient natuurlijk ter coördinatie en preventie van inzetten van de brandweer of rampenbestrijding, maar ook in planologisch opzicht kan dit overzicht van groot belang zijn. De brandweer beschikt voorts over een EU-wijde organisatie die het initiatief voor gezamenlijke projecten neemt, zoals bijvoorbeeld een opsomming en analyse van de opleidingseisen en

rampenbestrijding (bijv. het rode kruis).

kwalificaties binnen de nationale brandweersystemen, teneinde de vrije keuze van woon- en werkplaats in de EU ook voor brandweerlieden te waarborgen.

8.2.5. Organigram



Deel III

Samenwerkingsstructuren aan de hand van INTERREG-procedures en overzicht van de bevoegdheden

1. De INTERREG-procedures in de deelregio's van de EMR

1.1. Inleiding

Het voornaamste instrument voor het bevorderen van de grensoverschrijdende samenwerking wordt aangereikt door het INTERREG-programma van de EU. Doelstelling van dit initiatief is om gebieden aan de binnen- en buitengrenzen van de Europese Unie te ondersteunen bij het oplossen van bijzondere problemen die een gevolg zijn van hun geïsoleerde positie binnen de nationale volkshuishoudingen en de Europese Unie in haar geheel. De middelen die in het kader van INTERREG ter beschikking staan, worden direct aan deze grensregio's toegekend, d.w.z. in projecten geïnvesteerd die ter plekke worden gepland, uitgevoerd en gecontroleerd. Als voorwaarde om gebruik te kunnen maken van INTERREG geldt dat de partnerregio's gemeenschappelijk een operationeel programma en projecten opstellen voor het doorvoeren van grensoverschrijdende maatregelen en dat deze worden goedgekeurd door de EU-commissie.²

De uitvoeringsvoorschriften schrijven gedetailleerd voor welke aanpak aangehouden dient te worden, deze worden hier echter niet nader onderzocht. De nadruk van de onderstaande analyse ligt meer op de noodzakelijke en per regio te volgen goedkeuringsprocedure voor projecten die door het INTERREG-programma worden ondersteund.

De praktijk heeft tijdens de reeds afgesloten twee programma's van INTERREG I + II in de deelregio's geleid tot verschillende, aan de aanwezige bestuurssystemen georiënteerde goedkeuringsprocedures.

De – voor de betrokkenen in de EMR – geringe transparantie van deze procedures heeft in het verleden echter vaak geleid tot problemen en misverstanden met betrekking tot het verloop van de procedure en de hiërarchie van de besluitvormingsbevoegdheden. Als onderdeel van de onderhavige bestuursanalyse lijkt het om deze reden zinvol om ook de betreffende INTERREG-besluitvormingsprocedures in de deelregio's te beschrijven.

In de volgende hoofdstukken worden daarom **de besluitvormingsprocedures toegelicht die voor het Interreg-II-programma van toepassing zijn**. Het is op dit moment nog niet duidelijk of er – met name tegen de achtergrond van de actuele discussie over een mogelijke structuurwijziging van de EMR – significante veranderingen zullen plaatsvinden. In principe zijn procedures die gebonden zijn aan nationaal en / of regionaal specifieke omstandigheden echter niet het doel van een mogelijke harmonisering. Het is veel belangrijker om te zorgen voor transparantie en trefzekere besluitvorming van de partners onderling.

² Momenteel worden de Euregionale prioriteiten gedefinieerd ter voorbereiding op het INTERREG-III-programma. Voor het grootste gedeelte werden zij reeds aangestipt bij de thematische analyse van deel II van deze studie.

1.2. INTERREG-II-procedures in de provincie Limburg, België

De Belgische provincie Limburg is als lid van de EUREGIO Maas-Rijn direct betrokken bij het verloop van INTERREG-projecten van de EMR. Zo is zij in samenspraak met en overeenkomstig haar bevoegdheden ten opzichte van het Vlaamse gewest samen met de andere EMR-partners mede verantwoordelijk voor het opstellen van de operationele programma's die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de EU-commissie. Bovendien is het haar taak om te controleren of de projecten en maatregelen naar behoren worden uitgevoerd.

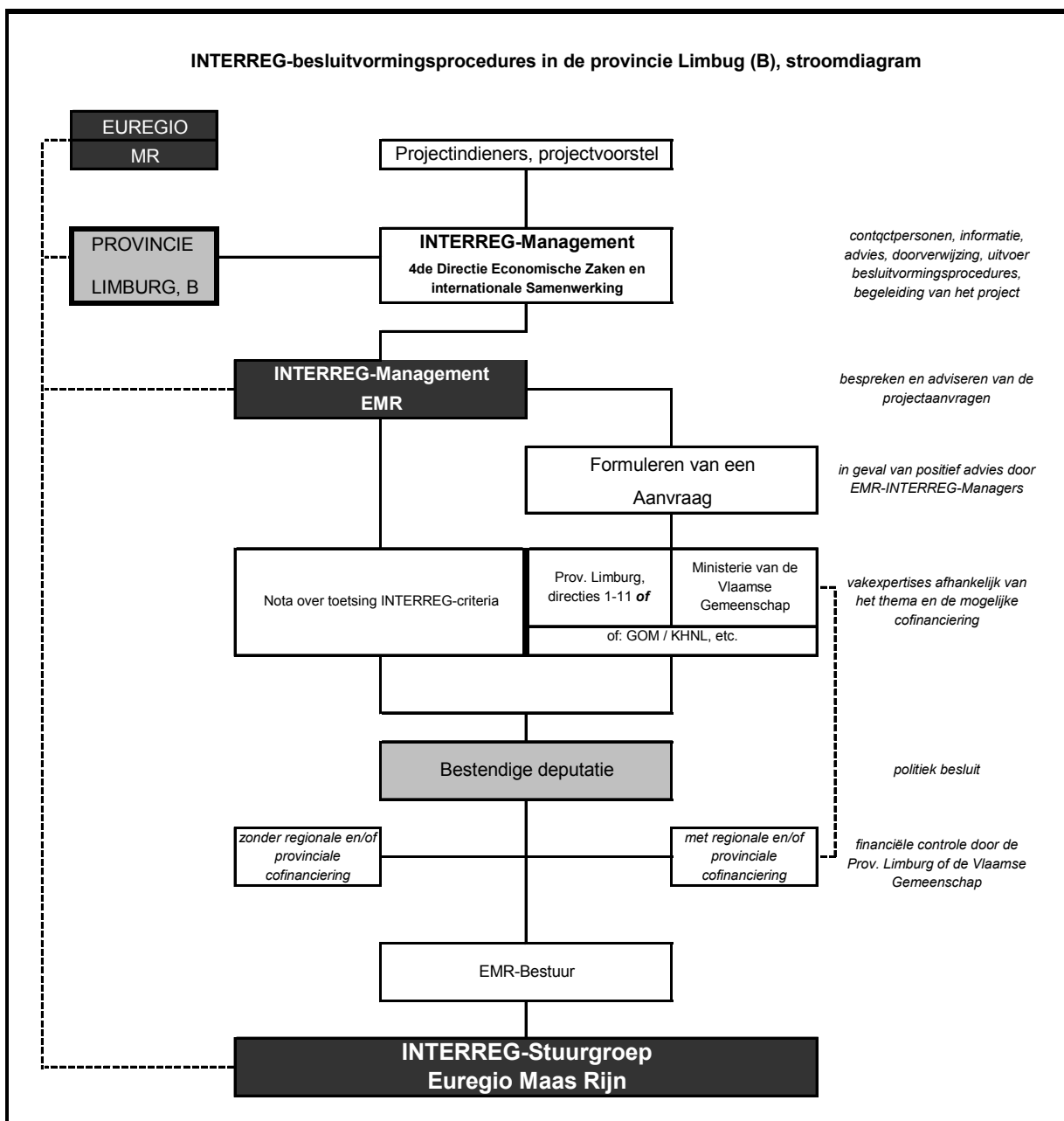
Om dat te doen heeft het provinciebestuur, net als zijn EMR-partners, een eigen INTERREG-afdeling opgericht. Het INTERREG-management is ondergebracht bij de vierde directie "Economische Zaken en internationale Samenwerking" binnen het provinciebestuur. Het is verantwoordelijk voor het gehele verloop van de projecten, van het verstrekken van informatie tot het geven van advies en het coördineren van lopende projecten. Bovendien beheert het het provincie-interne INTERREG-begrotingsartikel, d.w.z. dat het belast is met de financiële afwikkeling in geval van cofinanciering door de provincie Limburg.

Nadat het projectvoorstel samen met de EMR-INTERREG-managers is getoetst, stelt het Interreg-management een nota op over de inhoudelijke overeenstemming met de INTERREG-criteria van het operationele programma. Tegelijkertijd wordt het projectvoorstel in de vorm van een verzoek om vakkundig advies voorgelegd aan de verantwoordelijke directies van de provincie Limburg of andere gespecialiseerde organisaties zoals de KHNL (Kamer voor Handel en Nijverheid van Limburg) of de GOM (Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg). Als het om iets gaat wat onder de bevoegdheid valt van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, dan wordt het project daar getoetst en kan er in sommige gevallen worden besloten over een mogelijke gewestelijke (Vlaamse Gewest) cofinanciering.

Het beleidsmatig besluit over het project wordt genomen op grond van het advies dat de gedeputeerden van de provincie Limburg hebben gegeven. Zij beslissen ook over een mogelijke cofinanciering door de provincie Limburg. Van het besluit van de bestendige deputatie wordt een afschrift gestuurd aan de EUREGIO Maas-Rijn.

Het Euregionaal besluit wordt ten slotte getroffen door het bestuur van de EMR en door de INTERREG-stuurgroep.

In het onderstaande schema wordt het INTERREG-besluitvormingsproces in de provincie Belgisch Limburg aanschouwelijk gemaakt:



1.3. INTERREG-II-procedures voor projecten in de provincie Luik, België

De INTERREG-procedure voor projecten in de provincie Luik valt onder de bevoegdheid van het Waalse gewest en de Franse gemeenschap (het territorium van de Duitstalige gemeenschap inbegrepen).

De door het Waalse gewest ingerichte dienst "Liège Euregio Meuse-Rhin asbl" is centraal contactpersoon en coördinator voor grensoverschrijdende programma's (INTERREG) in de provincie Luik resp. voor projectpartners uit de provincie Luik. Net als de partnerorganisaties is deze dienst verantwoordelijk voor de technische en organisatorische afwikkeling, voor de evaluatie van Luikse

projecten, voor de samenwerking met andere projectmanagers en voor de algemene grensoverschrijdende uitwisseling van informatie. Het bestuur van deze - het algemeen nut beogende - instelling bestaat uit zes leden van de Région Wallone (Waals gewest), vier leden van de Communauté Française (Franse gemeenschap), een vertegenwoordiger van de provincie Luik en een vertegenwoordiger van de SPI+. Tot de bestuursraad horen vijf vertegenwoordigers van de Région Wallone, drie van de Communauté Française, een vertegenwoordiger van de provincie Luik en een van de SPI+. In beide colleges zijn een vertegenwoordiger van de stad Luik en van de Europees Sociaal Fonds-afdeling aanwezig als waarnemer.

Na een eerste overleg met de INTERREG-managers van de partnerregio's wordt een projectvoorstel eerst direct doorgestuurd naar de centrale INTERREG-coördinatie dienst van het Ministère de la Région Wallone, de "Division des Relations Internationales (DRI)", voor advies. Hier wordt het voorstel getoetst aan de INTERREG-programmacriteria en aansluitend voor vakkelijk advies doorverwezen naar de voor dit gebied verantwoordelijke ministeries van de Région Wallone of de Communauté Française.

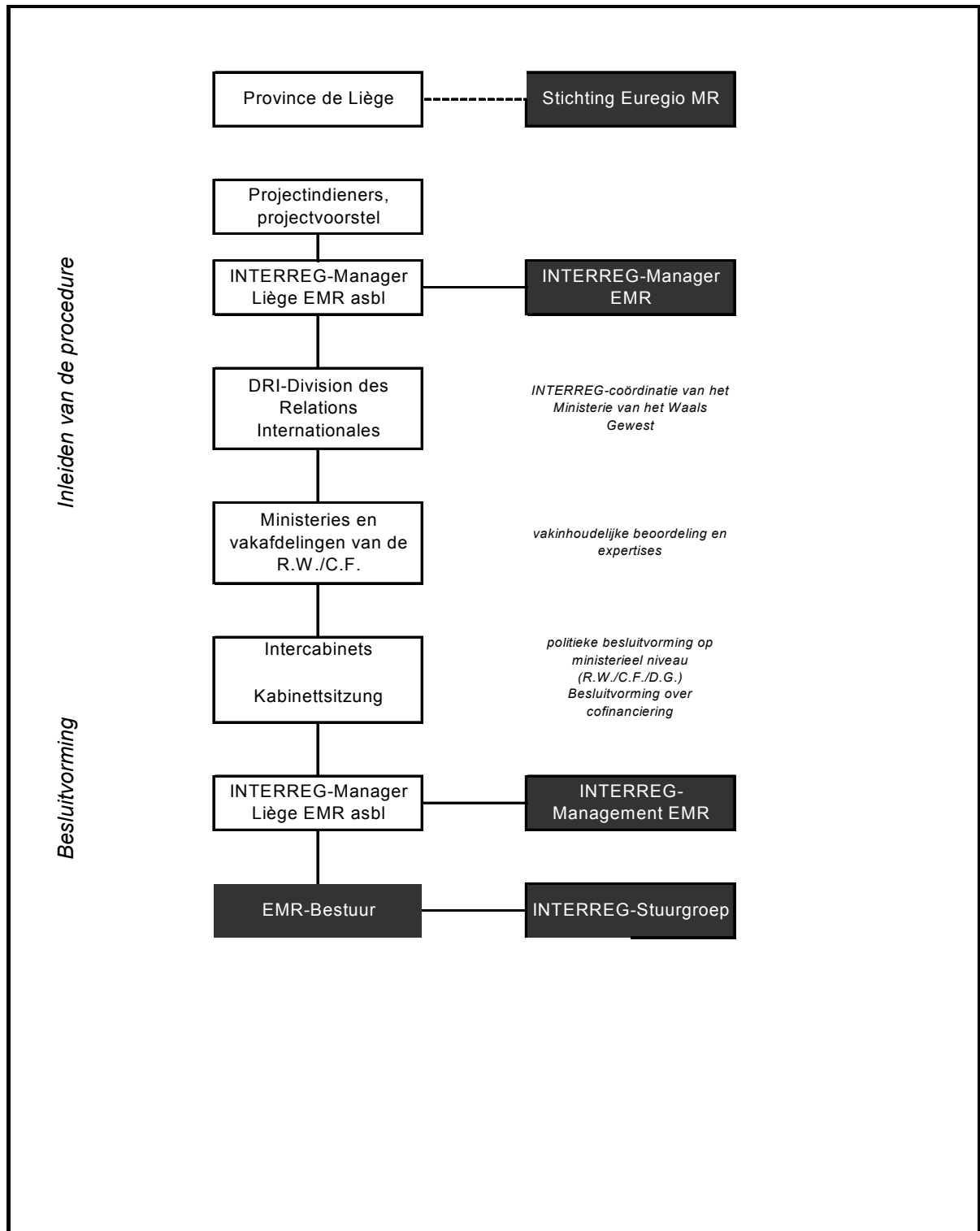
Het beleidsmatig besluit wordt dan genomen op ministerieel niveau in de kabinetszitting (alle ministers van het Waalse gewest, de Franse en de Duitstalige gemeenschap). Hier wordt ook besloten over een mogelijke cofinanciering.

Nadat de Luikse INTERREG-manager verder overleg heeft gepleegd met de andere INTERREG-managers en wanneer er niet in strijd zou worden gehandeld met de autoriteiten van de gewesten wordt het plan ten slotte voorgesteld in de gouverneursconferentie. Als hier iedereen instemt met het plan wordt er afsluitend beslist door de EMR-INTERREG-stuurgroep op Euregionaal niveau.

De projectbegeleiding is – net als bij alle INTERREG-projecten – in handen van de INTERREG-manager uit wiens deelregio de eerste leidende projectpartner afkomstig is.

De procedure die we hier hebben beschreven geldt principieel ook voor de Duitstalige gemeenschap voor zover het niet gaat om taken die onder de exclusieve bevoegdheid van de Duitstalige gemeenschap vallen.

In het onderstaande schema zijn de afzonderlijke stappen van de procedure nog een keer grafisch weergegeven:



1.4. INTERREG-II-procedure voor projecten die onder de competentie vallen van de Duitstalige gemeenschap, België

De Duitstalige gemeenschap (DG) is als derde Belgische partnerregio zelfstandig lid van de EUREGIO Maas-Rijn. In het kader van haar bevoegdheden is zij verantwoordelijk voor alle grensoverschrijdende kwesties. De DG beschikt dan ook – net als de andere deelregio's van de EMR - over een eigen INTERREG-manager die als centraal meldpunt en coördinerende instantie fungeert voor projectvoorstellen uit de DG en die bemiddelaar is bij projectideeën, waarbij projectleiders uit de Duitstalige gemeenschap betrokken zijn.

Met name met het oog op het uitvoeren van het INTERREG III-programma heeft de Duitstalige gemeenschap dit jaar een INTERREG-begeleidingscomité opgericht. De taken van het comité zijn

- Het sensibiliseren en informeren van potentiële projectleiders
- Het beoordelen van projectvoorstellen en uitvoeren van het project
- Het beoordelen van de algemene afwikkeling van grensoverschrijdende programma's, vooral om vast te stellen of aan de doelstellingen wordt voldaan en of de programma's in samenwerkingsverband worden uitgevoerd.³

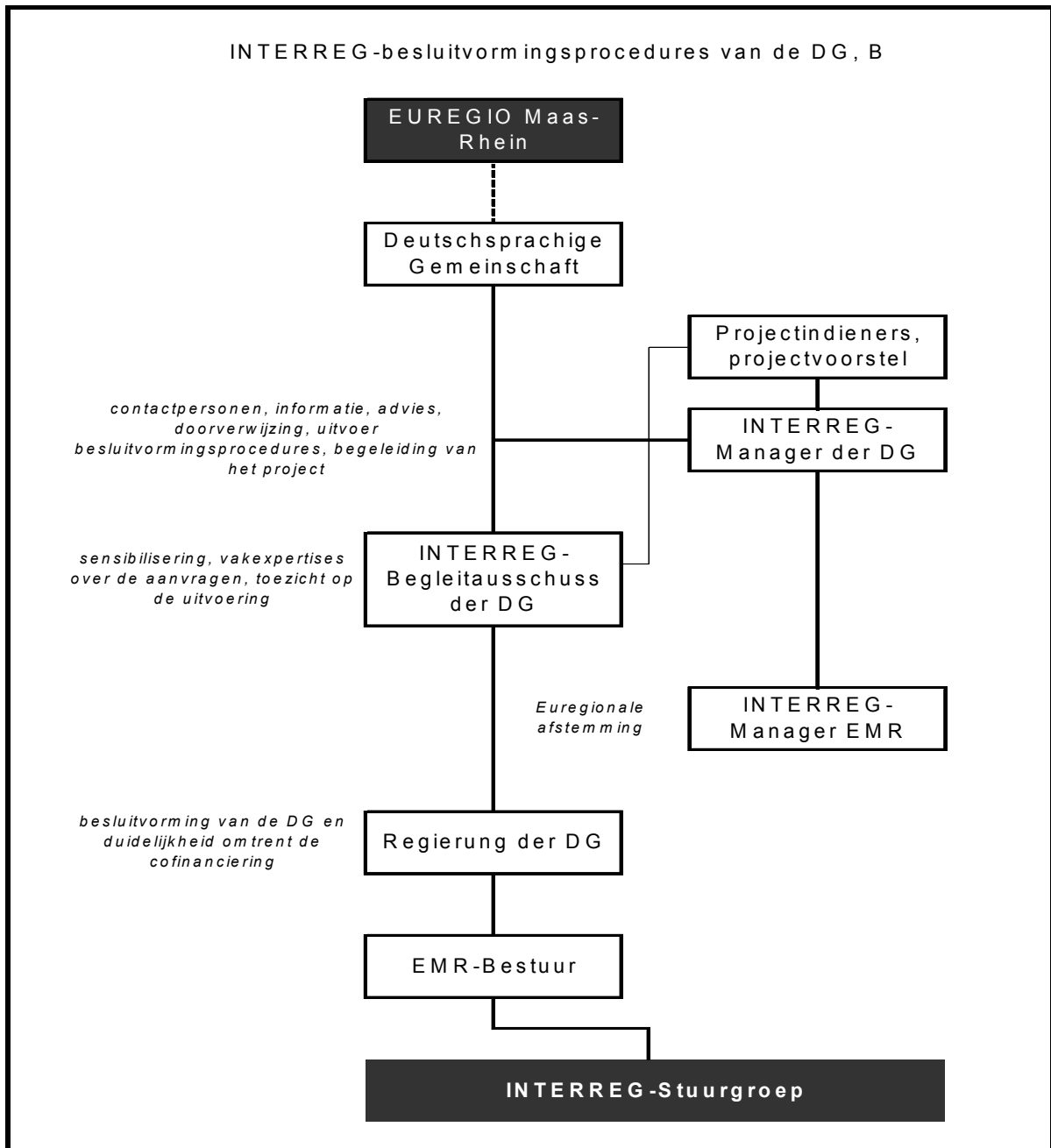
Lid van het begeleidingscomité zijn, behalve de minister-president, de vertegenwoordigers van de verschillende ministeries en diensten van de DG, vertegenwoordigers van elke gemeente in de Duitstalige gemeenschap, twee vertegenwoordigers van de economische en sociale raad, een vertegenwoordiger van de WFG en vertegenwoordigers van de verschillende paragemeenschappelijke instellingen van de DG.

Ook de INTERREG-manager en de vertegenwoordiger van de DG bij de Stichting EMR zijn als advies gevende leden vertegenwoordigd in het begeleidingscomité. Op deze manier heeft de Duitstalige Gemeenschap een adviserend en beoordelend instrument gecreëerd dat de uiteenlopende vakkundige bevoegdheden integreert en een overeenkomstige basis voorbereidt voor de besluitvorming van de overheid. De overheid schept tevens duidelijkheid over cofinancieringen van de Duitstalige Gemeenschap.

Na deze procedure te hebben doorlopen kan een projectvoorstel worden voorgesteld in de bestuursvergadering van de EMR. Voor definitieve besluitvorming wordt het projectvoorstel voorgelegd aan de INTERREG-stuurgroep van de EMR.

Voor projectvoorstellen die thematisch gezien onder de bevoegdheid van het Waalse gewest vallen, geldt dezelfde procedure als werd beschreven voor de provincie Luik, zie hierboven.

Ter verduidelijking is de procedure in de Duitstalige Gemeenschap in het onderstaande schema uitgebeeld:



1.5. INTERREG-II-procedure van REGIO Aachen, Duitsland

De REGIO Aachen e.V. is als lid van de EUREGIO Maas-Rijn verantwoordelijk voor het opstellen en controleren van operationele programma's⁴ en voor het doorvoeren van maatregelen en projecten die subsidies krijgen uit het EU-INTERREG-programma. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor het interne – op de REGIO Aachen betrekking hebbende - verloop van de besluitvormingsprocedure

³ Citaat: Regering van de Duitstalige gemeenschap, nota aan de regering, besluit met betrekking tot het inzetten van een INTERREG-begeleidingscomité van de DG.

⁴ De operationele programma's tot het doorvoeren van het INTERREG-programma worden door de deelregio's van de EMR opgezet voor zover zij hiertoe bestuurlijk bevoegd en verantwoordelijk zijn. De operationele programma's behoeven goedkeuring van de EU-commissie.

omtrent INTERREG-aanvragen. De REGIO Aachen steunt hierbij op organen die speciaal voor het afwikkelen en adviseren van INTERREG-aanvragen werden opgericht. Zo werd – analoog tot de partnerregio's van de EMR – de INTERREG-manager als centraal figuur en eerste contactpersoon in de INTERREG-procedure geïmplementeerd. Zijn taken bestaan daarnaast uit het informeren van potentiële projectleiders over de mogelijkheden en de bedoeling van het INTERREG-programma en het geven van advies omtrent concrete projectontwerpen en –aanvragen. Bovendien zorgt hij ervoor dat er een eerste vergadering met de andere INTERREG-managers plaatsvindt en als het project wordt uitgevoerd, draagt hij zorg voor begeleiding en een adequate uitvoering.

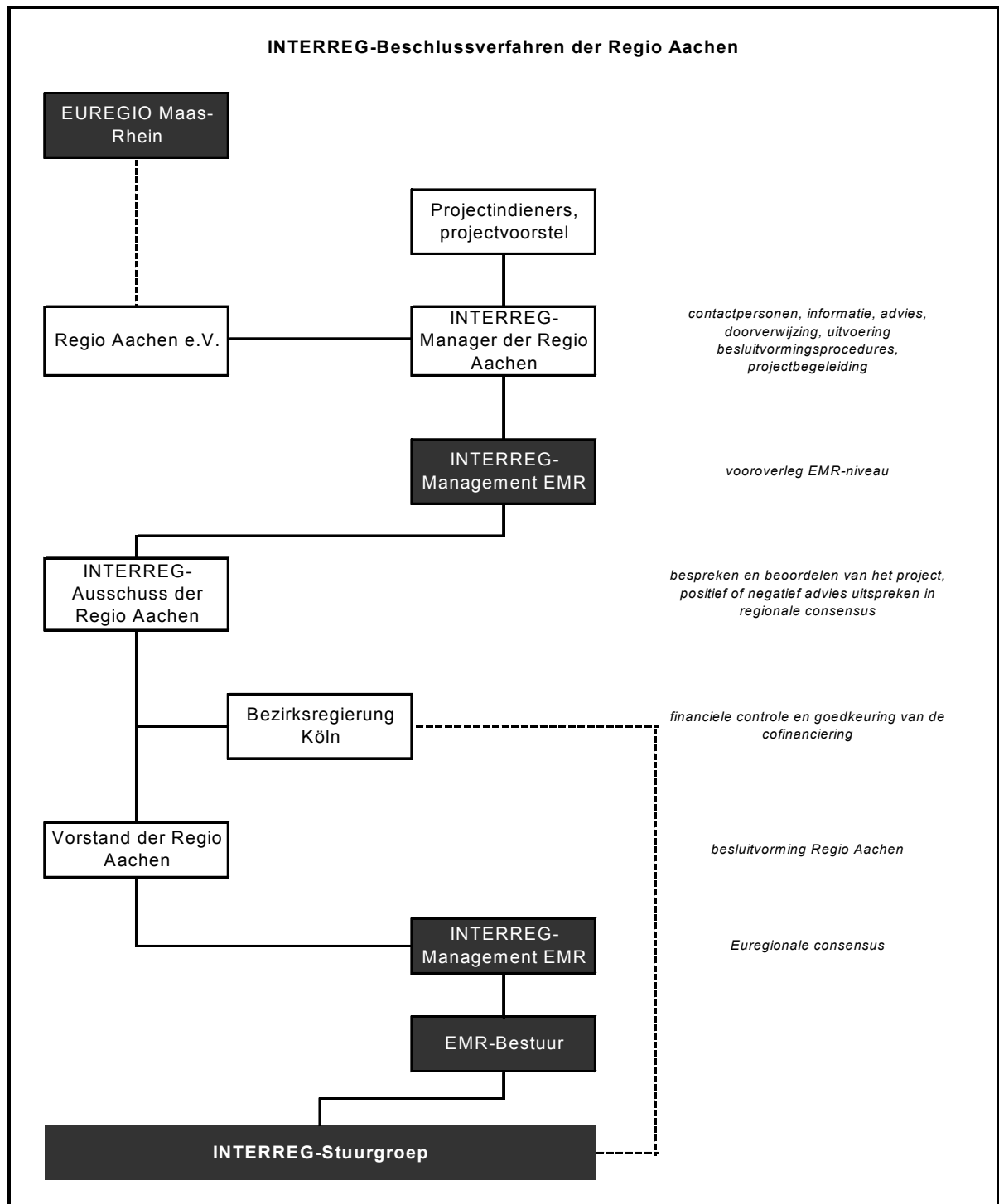
Naast de taken van de INTERREG-manager fungeert ook het INTERREG-comité van de REGIO Aachen als instelling die de gang van zaken toetst en eerste besluiten neemt. Het INTERREG-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de regionale lokale overheden, de stad Aken en de districten Aken, Düren, Euskirchen en Heinsberg, de deelstaatsdistrictsregering van Keulen, de Industrie- und Handelskammer (IHK) Aachen, de Handwerkskammer Aachen, de Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) en de vereniging van ondernemersbonden in Aken. Het is – naast de vakkundige en strategische toetsing van het plan met het oog op zijn inbedding in de regionale ontwikkelingsstrategie (“regionale consensus”) - de taak van het comité om een besluitvormingsadvies voor het bestuur van de REGIO Aachen te formuleren. Dit college bestaat uit de Keulse *Regierungspräsident*, die voorzitter van het college is, en daarnaast uit de bestuurlijke hoofden van de stad Aken (*Oberbürgermeister*) en de districtsregeringen (*Landräte*), en uit nog eens acht gekozen politieke vertegenwoordigers uit de stads- en districtsvergaderingen en vertegenwoordigers van het Europees parlement. Bovendien zijn er stemgerechtigde vertegenwoordigers van de IHK Aachen en de ondernemersbonden aanwezig evenals een adviserend vertegenwoordiger van het *Landschaftsverband Rijnland*. Het bestuur van de REGIO Aachen beslist unaniem over het aan te nemen INTERREG-project.

Tegelijkertijd voert de *Bezirksregierung* Keulen een financieel technische toetsing van het plan uit en verleent zij toestemming voor cofinanciering. Cofinanciering vindt plaats met middelen van de deelstaat Noordrijn-Westfalen. De besluiten van de districtsregering over een mogelijke cofinanciering zijn bindend, er worden geen andere overheidsinstellingen ingeschakeld. De investeringsbank van NRW (*Investitionsbank NRW*) houdt zich bezig met de financieel technische afwikkeling van de regionale cofinanciering.

De hier genoemde stappen van INTERREG-besluitvorming zijn tot dusver niet vastgelegd in een bestuursrechtelijke bepaling, maar zijn eerder in de praktijk toegepast als procedureverloop in het kader van de regionale consensus. In de toekomst zullen er vanwege de geplande fusie van REGIO Aachen met de regionale conferentie (*Regionalkonferenz*) van de regio Aken een aantal stappen van de procedure worden gewijzigd. Momenteel worden er verschillende modellen besproken, zo is er bijvoorbeeld een model waarbij de vakkundige en functionele toetsing van de INTERREG-projecten niet meer in het “INTERREG-comité van de REGIO Aachen” plaatsvindt, maar in twee “permanente commissies” die thematisch zijn onderverdeeld in een “sociaal-economische” en een “sociaal-culturele” afdeling.

De *Regionalkonferenz* zou de taak opgelegd krijgen om principieel strategische besluiten te nemen, terwijl het REGIO-bestuur nog steeds het recht zou hebben om op advies van de regio-raad en de permanente comités besluiten te nemen. Over andere wijzigingsscenario's zal REGIO Aachen te zijner tijd informatie geven en ook juist met het oog op een grondige hervorming van de Euregionale colleges zal ze het een en ander met de Euregionale partners bespreken.

In het onderstaande schema zijn de afzonderlijke punten van de besluitvorming zoals deze tot dusver verloopt grafisch weergegeven:



1.6. INTERREG-II-procedures in de provincie Limburg, Nederland

De provincie Nederlands Limburg heeft als eerste contactpersoon voor grensoverschrijdende samenwerking het INTERREG-management ondergebracht bij de Hoofdgroep Economie en Gemeentefinanciën, afdeling Economie, Arbeidsmarkt en Onderwijs.

Naast het geven van advies en het verstrekken van informatie aan potentiële projectleiders is de INTERREG-management verantwoordelijk voor de doorverwijzing naar de juiste vakafdeling binnen het provinciebestuur om adequaat advies in te winnen.

De “Werkgroep INTERREG”, waar de leden van alle hoofdgroepen aan deelnemen, bereidt de strategie voor van de provincie Limburg met het oog op de themavelden en de mogelijke projecten en maatregelen. Hier vindt ook een afstemming plaats met de verantwoordelijke hoofdgroep die advies moet uitbrengen over het projectvoorstel dat wordt voorgelegd voor een Euregionale afstemming met de EMR-INTERREG-managers.

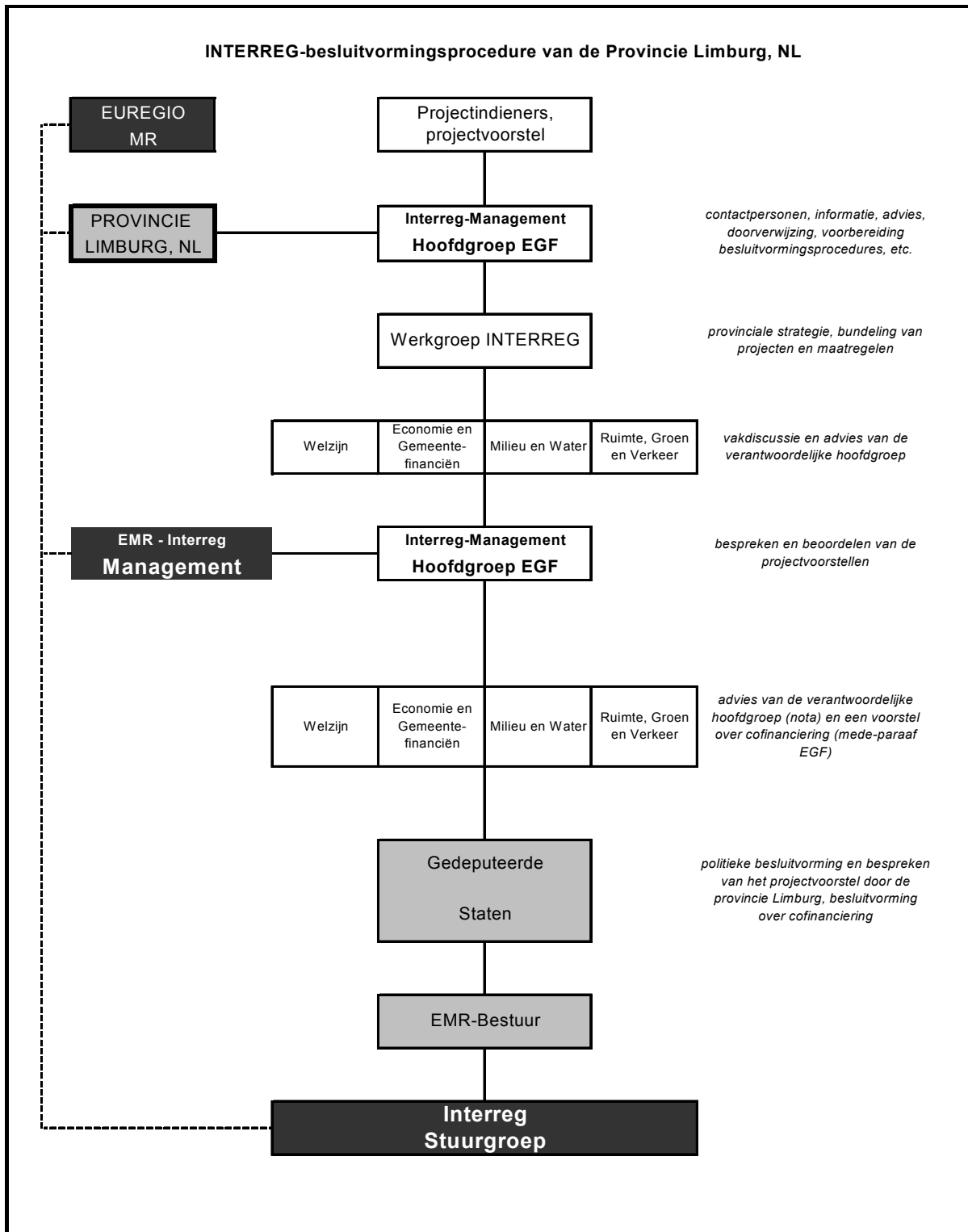
De hoofdgroep die thematisch met het werk van het onderhavige projectvoorstel belast is, is automatisch ook verantwoordelijk voor het uitbrengen van een vakkundig advies. Ze sluist dit, samen met een suggestie voor een mogelijke cofinanciering, direct door naar het College van Gedeputeerde Staten zodat er een besluit genomen kan worden.

Het definitieve besluit over projectmaatregelen en mogelijke provinciale cofinancieringen wordt genomen door het College van Gedeputeerde Staten. De provincie Limburg heeft weliswaar geen eigen budget gereserveerd waarmee INTERREG-projecten kunnen worden gefinancierd, maar voor projecten die in aanmerking hiervoor komen, stelt ze middelen ter beschikking uit het betreffende budget van het verantwoordelijke beleidsveld.

In het EMR-Bestuur wordt ten slotte het projectvoorstel voorgesteld en ter besluitvorming doorgegeven aan de INTERREG-stuurgroep van de EMR.

Gedurende het hele proces staat het Nederlandse INTERREG-management in contact met zijn collegae in de andere deelregio's en hij houdt hen op de hoogte van de stand van zaken.

In het onderstaande schema is de procedure voor het beoordelen van en beslissen over INTERREG-projecten door de provincie Nederlands Limburg geschetst:



1.7. Samenvatting van de INTERREG-procedures in de partnerregio's

Deze analyse van de toekenningsprocedures heeft weliswaar een tamelijk uiteenlopende toestemmingspraktijk voor INTERREG-projecten in de deelregio's van de EMR aan het licht gebracht, maar in wezen zijn ze telkens ontstaan in overeenstemming met de ter zake verantwoordelijke bevoegdheden van de bestuurlijke instellingen in de nationaal en of regionaal specifieke besluitvormingshiërarchieën.

In deze samenhang is het eveneens interessant dat er – met uitzondering van het Waalse gewest en de Duitstalige gemeenschap – nergens schriftelijk materiaal over de interne procedure van projectgoedkeuring in het kader van INTERREG verkrijgbaar was.⁵ Dit leidt tot de conclusie dat er kennelijk geen procedurevoorschriften – behalve de voor alle partijen geldende criteria van INTERREG – gepubliceerd zijn.

Desondanks vinden alle procedures plaats volgens bepaalde interne stappen, waarvoor er echter kennelijk pas in de praktijk regels tot stand kwamen door het INTERREG-programma. Alle procedures hebben gemeen dat er uiteindelijk één politiek niveau het besluit neemt, waarbij de voorbereiding van dit besluit, d.w.z. de afzonderlijke stappen die leiden tot een deelregionaal besluit over een INTERREG-project, zeker kunnen verschillen qua kwaliteit en intensiteit voor wat betreft de vakcompetentie en het niveau van het bemiddelende besluitvormingsniveau dat voor advies wordt benaderd.

Samenvattend zijn de volgende regiospecifieke kenmerken en bijzonderheden te onderscheiden:

Provincie Limburg, België:

De provincie Belgisch Limburg beschikt over een speciaal INTERREG-begrotingsartikel voor de cofinanciering van INTERREG-projecten, waarover het INTERREG-management kan beschikken nadat de provincie (bestendige deputatie) heeft toegestemd. Het vakkundig advies wordt binnen het provinciebestuur of ook de betreffende vakorganisaties, zoals bijvoorbeeld de KHNL (Kamer voor Handel en Nijverheid Limburg) of de GOM (gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij), ingewonnen.

Provincie Luik, België:

De provincie Luik heeft als lid van de EMR geen eigen besluitvormingsbevoegdheden binnen de interne INTERREG-toestemmingsprocedure voor projecten die uitgaan van de provincie of van projectleiders uit de provincie Luik.

De voorbereiding van het besluit wordt voor een deel getroffen door het centrale INTERREG-coördinatiebureau, dat is ondergebracht bij het ministerie van het Waalse gewest (DRI), en door de in aanmerking komende vakministeries van het Waalse gewest en de Franse gemeenschap, die de vakkundige toetsing van het project uitvoeren. Het beleidsmatige besluit en het besluit over een mo-

⁵ Opmerking: hier gaat het niet om informatie over het INTERREG-programma of om aanvraagformulieren, maar om feitelijke schriftelijke informatie over de toestemmingsprocedure.

gelijke cofinanciering wordt getroffen door de gemeenschappelijke kabinetszitting op ministerieel niveau (R.W., C.F., D.G.). Door deze besluitvormingsstructuur buiten de betrokken provincie om krijgt het bureau van de INTERREG-manager als centrale contactpersoon een bijzondere betekenis, aangezien gewestelijke overheden niet direct betrokken zijn bij het besluitvormingsproces.

Duitstalige gemeenschap, België:

De DG heeft in het kader van haar competenties een eigen besluitvormingsvolmacht over INTERREG-projecten. De besluitvorming vindt plaats op het niveau van de ministers van de Duitstalige gemeenschap. De voorbereiding en het vakkundig advies ligt in handen van een speciaal hiervoor opgericht INTERREG-begeleidingscomité. Bij projecten die thematisch gezien vallen onder de bevoegdheid van het Waalse gewest (zie hierboven) participeren ook de ministers van de Duitstalige gemeenschap als leden van het “interkabinet” in de besluitvorming.

REGIO Aachen, Duitsland:

De REGIO Aachen is in zoverre bijzonder dat ze in haar hoedanigheid van een officieel geregistreerde vereniging in principe geen eigen bestuurs- en besluitvormingscompetenties bezit in bepaalde beleidsvelden. Desondanks worden de besluiten in het kader van de INTERREG-procedure door colleges van de REGIO Aachen niet alleen voorbereid, maar ook genomen. De inhoudelijke voorbereiding vindt plaats in de INTERREG-commissie, de beleidsmatige besluiten worden getroffen in het REGIO-bestuur. Beide colleges staan op grond van hun samenstelling in nauw contact met de regionale belangen en ze worden enkel gecontroleerd door de regering van het deelstaatsdistrict Keulen, waardoor er kan worden gesproken over besluitvorming op regionaal niveau. De mogelijke toetsing en toestemming van een cofinanciering wordt verzorgd door het *Regierungsbezirk* Keulen, er is hiertoe geen toestemming nodig op deelstaatsniveau.

Ook al wordt er gestreefd naar een spoedige fusie van de REGIO Aachen met het bureau van de regionale conferentie, verandert dit niets aan het karakter van het regionaal besluitvormingsniveau. Dit wordt zelfs nog meer versterkt. Voor wat betreft de inhoudelijke toetsing van INTERREG-projecten zou men misschien een verbetering kunnen verwachten door het inzetten van twee permanente commissies.

Provincie Limburg, Nederland:

De provincie Limburg heeft een eigen besluitvormingsbevoegdheid voor het uitvoeren van INTERREG-projecten. Binnen het provinciaal bestuur wordt door de hoofdgroepen een besluit voorbereid. Een mogelijke provinciale cofinanciering vindt in de regel plaats uit het budget van de betreffende vakafdeling. Het beleidsmatige besluit wordt genomen door Gedeputeerde Staten.

1.8. Conclusies

Bij het trekken van een conclusie uit de hierboven beschreven specifiek regionale scenario's en bijzonderheden valt op dat de verschillende besluitvormingsprocedures in principe geen negatieve uitwerking hebben op de grensoverschrijdende planning en uitvoering van INTERREG-projecten.

Iedere deelregio beschikt over een coherente interne procedure die echter voor derden vanwege de toch uiteenlopende aanpak op het eerste gezicht niet transparant lijkt.

De besluitvormingsniveaus en –competenties in de deelregio's zijn bij de partnerregio's onvoldoende bekend. Ook een actieve uitwisseling van het vakkundig advies uit de deelregio's vindt niet, of slechts indirect via de INTERREG-manager plaats.

Reeds bij de voorbereiding van een mogelijke projectaanvraag moeten er in de regel een groot aantal interne bestuurlijke adviezen worden ingewonnen die soms van diverse ressorts en afdelingen en comités afkomstig moeten zijn. Deze procedures, die in sommige gevallen plaatsvinden binnen meer dan twee bestuursinstellingen, hebben afhankelijk van het thematisch gebied en de besluitvormingscompetentie van de betreffende instantie raakvlakken met meerdere niveaus van de bestuurlijke hiërarchie. Zodoende lijken de procedures, hoewel er gehandeld wordt volgens interne bestuursmaatregelen, nogal diffuus en vaag en laten ze de daadwerkelijke beweegredenen die tot het besluit voor of tegen een project leiden, meestal niet voor de dag komen. De INTERREG-manager kan deze procedures vaak noch voorspellen, noch kan hij invloed uitoefenen op het tijdsverloop. Er is bijna nooit informatie over verkrijgbaar en dit levert natuurlijk niet bepaald een bijdrage tot een verbetering van het wederzijds begrip.

Als een ander, zeer belangrijk probleem komt hier nog bij dat het tijdspad van de besluitvormingsprocessen niet overal hetzelfde is. Dit leidt in veel gevallen tot grote vertragingen bij de gezamenlijke beoordeling van projectaanvragen op het niveau van de Euregio Maas-Rijn.

Het hier uitgevoerde onderzoek heeft zich vooral gericht op het verloop van een INTERREG-projectbesluit in de partnerregio's van de EMR. De weergave berust – zoals reeds aan het begin werd vermeld – op meestal mondeling verstrekte inlichtingen van de INTERREG-managers die de leiding hebben over de betreffende procedures in de deelregio's.

Van de kant van de uitvoerende instellingen werd er noch kritiek uitgesproken over de “eigen procedure”, noch over de procedure die door de anderen wordt aangehouden, hoewel er in het algemeen een zekere moeilijkheid is geconstateerd bij een soepel verloop van de afzonderlijke procedures en bij de afstemming met het Euregionaal niveau. Met name de interne afstemming bij de voorbereiding van overheidsprojectleiders lijkt hierbij problemen op te leveren.

Het blijft dus maar de vraag in hoeverre er oplossingsstrategieën kunnen worden ontwikkeld om de INTERREG-procedure in de EMR te verbeteren waarbij de regionaal specifieke aanpakmethoden zo veel mogelijk worden gerespecteerd.

Principieel is het echter zo dat het voor een optimalisering van de procedures noodzakelijk is om actuele en omvangrijke procedurele instructies in alle deelregio's te ontwikkelen en in praktijk te brengen. Juist met het oog op de uitvoering van het INTERREG-III-programma, dat veel meer nadruk legt op de programmabegeleiding en –beoordeling door de regionale bestuursinstellingen, lijkt het uitermate belangrijk om procedures transparant en vergelijkbaar te maken. De INTERREG-managers zouden door het formuleren van vastgelegde werk- en competentiegebieden, die ook het monitoring van de doorgelopen procedures moeten inhouden, een onevenredig sterkere functie

krijgen dan hen in de huidige procedures is toegekend. In de zin van het implementeren van normen voor kwaliteitsmanagement in grensoverschrijdende bestuurlijke processen zouden vastgelegde, controleerbare procedureaanwijzingen tijdens de planningsfase een beslissende rol vervullen bij het optimaliseren van deze processen. Dit geldt zowel voor de regionale besluitvorming als voor de eventuele afstemming vooraf van de potentiële projectleiders in de verschillende deelregio's.

Tegen deze achtergrond kunnen voor het INTERREG-besluitvormingsprobleem samenvattend (onder ander) de volgende principiële procedureverbeteringen onderscheiden worden:

- Er moeten controleerbare werkwijzes en administratieve instructies voor alle INTERREG-procedures worden schriftelijk vastgelegd en gepubliceerd.
- De INTERREG-procedure moet qua tijdspad in overeenstemming worden gebracht, d.w.z. dat er vaste inlevertermijnen zijn gekoppeld aan vaste besluitvormingstermijnen. De afzonderlijke besluiten zouden alleen nog maar een bepaalde tijd in beslag mogen nemen, op ieder moment moet de stand van zaken herkenbaar zijn en deze moet kunnen worden meegedeeld.
- Technische kwesties m.b.t. de aanvraag en procedures van projecten zouden, voor zover dit nog niet is gebeurd, op elkaar moeten worden afgestemd. De uitbetalingsvoorwaarden zouden voor alle projectleiders hetzelfde moeten zijn.
- De procedures zouden voor iedereen transparant moeten zijn; relevant aanschouwelijk materiaal zou ook voor potentiële projectleiders beschikbaar moeten zijn.
- Vakkundig advies van de afzonderlijke deelregio's, dat in de voorbereidingsfase wordt ingewonnen, zou ook onmiddellijk ter beschikking moeten staan voor beoordeling op EMR-niveau, d.w.z. dat het door eventueel op te richten EMR-vakcolleges of –commissies kan worden bekeken. Op deze manier zouden regionaal specifieke strategieën die betrekking hebben op bepaalde beleids- en werkvelden significant transparanter worden en zouden eventueel in de zin van een betere regionale en / of thematische overdraagbaarheid synergieën aan kunnen gaan.
- Het wederzijds begrip zou beter worden als de medewerkers uit administraties gedurende een bepaalde periode stage zouden lopen bij de andere partnerregio's.

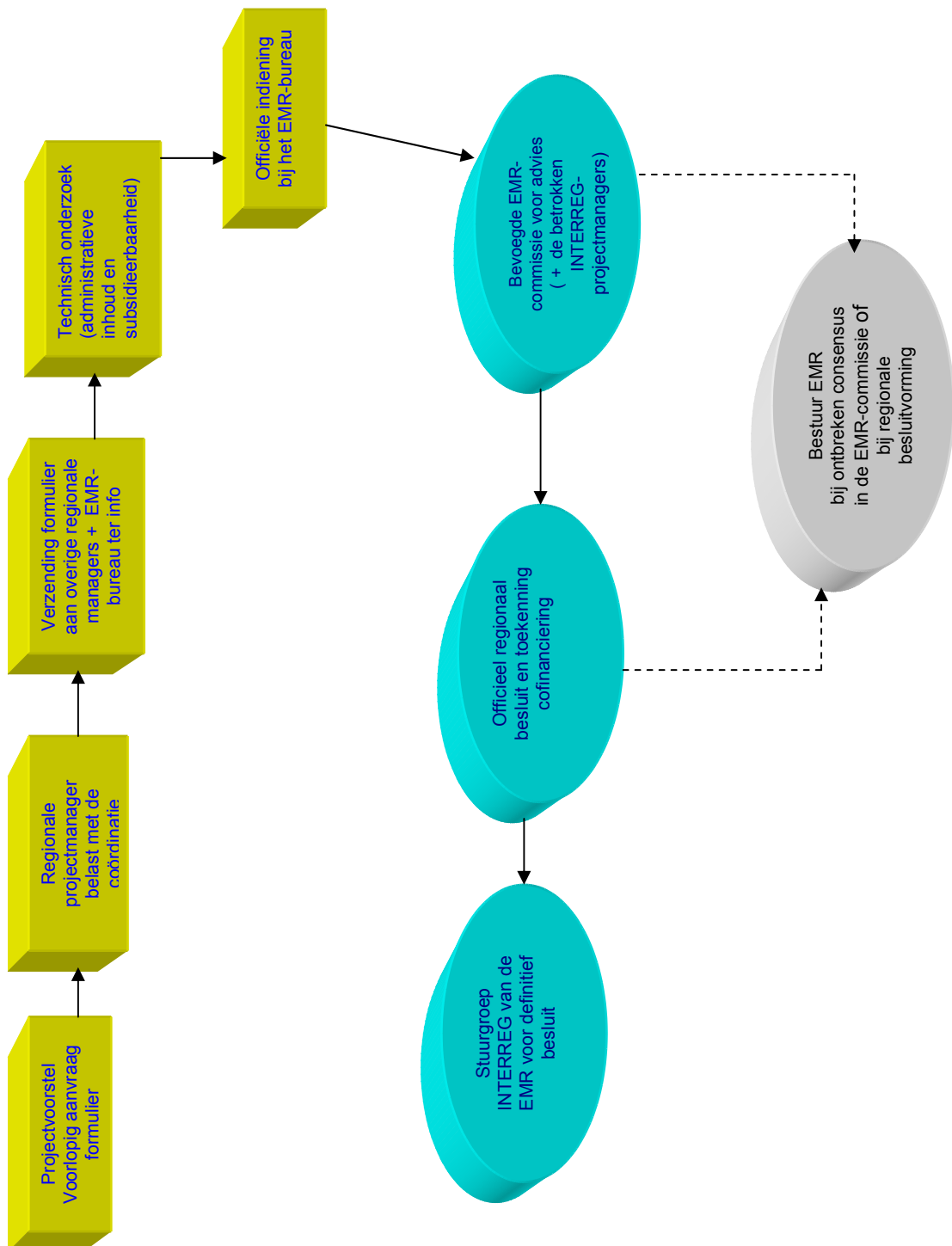
De hier vermelde verbeteringssuggesties zouden eventueel in een gemeenschappelijk concept ter verbetering van de institutionele samenwerking van de bestuursinstellingen van de grensregio's geconcretiseerd en overeenkomstig de behoefte geoptimaliseerd kunnen worden. Het gaat ook niet meer alleen om de door INTERREG gesubsidieerde samenwerking, maar meer om het organiseren van toekomstgerichte strategieën voor bestuurlijke samenwerking, ook zonder subsidies uit INTERREG III na 2006.

De hier voorgestelde INTERREG-procedures zijn echter in zoverre een goed voorbeeld dat ze een algemene indruk kunnen geven van het functioneren van de regionale bestuursinstellingen binnen grensoverschrijdende processen, waarvoor ze oorspronkelijk niet bedoeld waren, of ze dit functioneren kunnen aantonen en eventueel verbeteren.

We zullen deze vragen in de volgende hoofdstukken uitwerken, door te proberen om, overeenkomstig de betreffende bestuursopbouw, complementaire structuren inhoudelijk / thematisch toe te kennen aan de besluitvormingsniveaus. Zodoende zou, voor zover dit mogelijk is, het voor elk afzonderlijk geval "juiste" niveau in de regionale besluitvormingsprocessen van de deelregio's duidelijk moeten worden. Deze thematische benadering biedt tenslotte de mogelijkheid om de passende operationele niveaus met elkaar in verband te brengen, wat uiteindelijk zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van het wederzijds begrip.

1.9. INTERREG-III-procedure voor besluitvorming

De hieronder weergegeven procedure werd door het Bestuur van de Euregio Maas-Rijn goedgekeurd om het Interreg-III-programma op een efficiënte wijze te kunnen aanpakken. Hieraan gaat nog steeds de regionale voorbereiding vooraf, zoals beschreven in de voorafgaande overzichten per regio.



De Interreg III-procedure houdt rekening met zowel het betrekken van alle relevante partners (werkgevers- en werknemersorganisaties, vertegenwoordigers van milieugroeperingen, gelijke kansen beleid) als een strakke in de tijd uitgezette volgorde.

Om redenen van efficiëntie zijn daarom de volgende belangrijke aspecten van belang :

- Systematische vaktechnische controle van de projecten
- Het betrekken van de verantwoordelijke commissies met het oog op het afgeven van een advies
- Deelname van de verantwoordelijke projectmanagers aan de besprekingen in de commissies
- Betrekken van het bestuur van de stichting EMR in een schriftelijke goedkeuringsprocedure, als de adviezen van de commissies en de regionale besluitvorming gelijklopend zijn.
- Het voorleggen aan het bestuur van de stichting EMR van afzonderlijke projecten enkel in die gevallen, als er geen consensus bereikt wordt tussen regionale besluitvorming en commissies.
- Opstellen van een jaarlijks overzicht van alle vergaderingen die zich moeten uitspreken binnen de goedgekeurde procedure.

Het officiële tijdstip van indienen van een afzonderlijk project wordt vastgelegd voor de behandeling en besluitvorming in de verantwoordelijke organen.

2. Slotopmerkingen

Zonder nogmaals in te gaan op de vele afzonderlijke resultaten van deze studie volgen hier ter afsluiting enkele opmerkingen over het verloop van het project en de in dit verband opgedane ervaringen. Ook worden in de vorm van enkele stellingen de belangrijkste conclusies die in deze studie gedaan zijn samengevat.

2.1. Projectverloop en conclusies

De ervaringen die in de loop van het project zowel 'intern' met de stuurgroep van INTERREG-managers als ook 'extern' met de regionale overheden binnen en buiten de EMR werden opgedaan, maken het doen van enkele uitspraken mogelijk over de relevantie en de acceptatie van grensoverschrijdende, politieke samenwerkingsprocessen. De verwachtingen die binnen de regio's aan het project gesteld werden leken enerzijds uiterst divers, terwijl de prioriteiten met sterk verschillende nadruk en met uiteenlopend engagement werden aangegeven. Behalve de aspecten opgenomen in de oorspronkelijke offerte, werden in de loop van het project nog andere, belangrijke onderwerpen besproken en deels in de studie meegenomen. Dit proces resulteerde uiteindelijk in de volgende onderzoeksthema's:

- Analyse van de bestuurlijke systemen, met daarbij een gedetailleerde opgave van de relevante contactpersonen in meer dan 50 deelgebieden;
- Analyse van detailkwesties op bepaalde beleidsgebieden;
- Beschrijving van de functies van de bestuursorganen en van de bestuursprocessen;
- Analyse van de prioritaire thema's analoog aan het rapport "Euregionale prioriteiten ter voorbereiding van het PCB 2000-2006 van de EMR".

In deze studie is geprobeerd op de verschillende thema's in te gaan en deze zo veel mogelijk te integreren. Hierbij konden echter vanwege de omvangrijke en zeer complexe problematiek, niet alle thema's met dezelfde diepgang worden behandeld.

De inhoudelijke afstemming en coördinatie vond plaats in samenwerking tussen de projectgroep en de Interreg managers en werd met name aan het eind van de studie merkbaar intensiever.

Naast inhoudelijke vragen - die bovendien vaak als gevolg van taalverschillen tot verschillende interpretaties leidden - deed zich echter ook het probleem voor dat veel overheidsorganisaties die in het kader van het onderzoek werden geconsulteerd vrij aarzelend op informatieverzoeken reageerden. Het tijdsbestek van de projectwerkzaamheden werd niet in de laatste plaats hierdoor sterk vertraagd. Bovendien was de verkregen informatie over de samenstelling en de structuur van de regionale besturen niet volledig of was al na enkele weken verouderd. Zo werden bijvoorbeeld bij

enkele districtsbesturen in de REGIO Aken binnen een tijdsbestek van slechts vier maanden drie verschillende organogrammen geldig die in deze studie dus weer geactualiseerd moesten worden¹⁹. Hierbij deed zich het probleem voor dat de contactpersonen voor Euregionale projecten niet identiek zijn met die voor de organisatie van de bestuursoverheden. Op deze plaats openbaart zich een basisprobleem voor grensoverschrijdende processen binnen de bestuursinstellingen in een grensgebied: Er zijn weliswaar overal contactpersonen voor grensoverschrijdende aangelegenheden, maar de actieradius van vakgebiedgerichte taken is in eerste instantie het bestuursrechtelijke gebied zelf en meestal niet de grensoverschrijdende samenwerking.

Een ander opvallend kenmerk, dat gedurende de werkzaamheden naar voren kwam, was – behalve het taalprobleem – ook de uiteenlopende cultuur bij de overheidsorganisaties, die op deelgebieden ook leiden kan tot uiteenlopende werkwijzen. In de deels uiteenlopend georganiseerde overheden is eventueel ook sprake van politiek bepaalde uiteenlopende werkwijzen, die kunnen leiden tot het stellen van verschillende prioriteiten. Dit gegeven, dat zich ook voordoet in nationale context, dreigt zich op euregionaal niveau nog te versterken.

Tegen deze achtergrond lijken de eerder genoemde uiteenlopende verwachtingen van het project als ook de mate van interesse voor grensoverschrijdende samenwerkingsprocessen een weergave van de werkelijke situatie in de deelregio's van de EMR. Er zijn onvoldoende formele en informele communicatienetwerken, die het mogelijk maken adequaat samen te werken. De basis hiervoor is, zoals dit rapport beoogd, een betere kennis van de diverse politiek-administratieve structuren in de deelgebieden van de EMR.

Deze - hier kort geschetste - ervaringen tonen echter ook aan dat de analyse van de bestuurlijk-administratieve processen in de deelregio's voor de toekomst een belangrijke bijdrage levert aan een grotere acceptatie en bovendien een impuls kan geven voor een wezenlijk grotere, grensoverschrijdende communicatie. Tegen dit licht lijkt de feitelijke innovatieve kracht van deze studie te liggen in de eerste aanzet voor het bevorderen van de wederzijdse kennis van bestuursprocessen in de partnerregio's. Deze studie heeft in die zin het karakter van een pilootstudie die op andere grensregio's kan worden overgeheveld.

2.2. Samenvatting van de projectresultaten en verbeteringsvoorstellen

Samenvattend worden hier enkele belangrijke projectresultaten van deze studie genoemd in de vorm van stellingen:

- Alleen op het niveau van de steden en gemeenten zijn de bestuursniveaus in verregaande mate identiek.

¹⁹ Bovendien kondigden enkele bestuursoverheden zoals reeds genoemd grootschalige veranderingen aan voor het einde van 2000.

- Bestuursoverheden kunnen gedeeltelijk worden vergeleken, op detailniveau bestaan er echter veel diepgaande verschillen.
- Het identificeren van de juiste bestuurs- en ook besluitvormingsniveaus wordt bemoeilijkt doordat de bestuursinstanties vaak buiten de regio in kwestie zetelen en met de groeiende afstand de nodige acceptatie van grensoverschrijdende processen afneemt.
- De leden van de stichting Euregio Maas-Rijn zijn niet op alle beleids- en deelgebieden ook werkelijk degenen die de politieke wil kunnen beïnvloeden.
- Een principieel probleem is dat de regionale en/of lokale bestuursinstanties niet adequaat kunnen reageren op grensoverschrijdende processen aangezien dit meestal niet tot hun taken behoort.
- Bestuurlijke overheden kunnen zonder toestemming van hogere bestuursniveaus grensoverschrijdend samenwerken wanneer
 - dit op basis van staatsverdragen (tussen niveaus die staatsverdragen kunnen afsluiten) is toegestaan
 - dit niet in tegenstrijd is met plannen door hogere bestuursniveaus
 - dit door de gemeenten zonder cofinanciering van hogere bestuursniveaus wordt gefinancierd
- De algehele indruk blijft bestaan dat hoewel er mogelijkheden zijn voor grensoverschrijdende coöperaties deze niet systematisch worden benut. Veel initiatieven berusten op de inzet van individuen en zijn niet systeemimmanent.
- De bestuurstaken die zijn ondergebracht in diensten of (vak)afdelingen (bijv. economische bevordering, sociale zaken, arbeidsmarkt en onderwijs, cultuur, openbare veiligheid) houden zich op enkele uitzonderingen, nauwelijks bezig met grensoverschrijdende aspecten, hoewel er coherente structuren bestaan - tenminste in het kader van het geïnstitutionaliseerd uitwisselen van informatie (bijv. via EMR-werkgroepen).
- De INTERREG-procedures dienen te worden geoptimaliseerd:
 - Uitgaande van de INTERREG-procedures dienen de bestuursprocedures op alle betrokken niveaus te worden geanalyseerd (auditing).
 - Er moeten controleerbare procedurele en organisatorische tips voor alle INTERREG-procedures worden ontwikkeld en geïmplementeerd.
 - De INTERREG-procedures moeten qua tijdsverloop worden geharmoniseerd, d.w.z. vaste aanvraagtermijnen verbonden met vaste toekenningstermijnen. De afzonderlijke besluiten zouden binnen een bepaald tijdsbestek moeten vallen, de stand van zaken moet op elk moment inzichtelijk zijn.

-
- Technische vragen m.b.t. het indienen van projectaanvragen en de organisatie van de projecten dienen te worden geharmoniseerd, voor zover dit nog niet is gebeurd. De modaliteiten van uitbetaling moeten voor alle verantwoordelijke projectinstanties uniform worden gemaakt.
 - Vakkundige expertises van de afzonderlijke regio's die voorafgaande aan de besluitvorming worden aangevraagd, dienen meteen ook voor beoordelingen op EMR-niveau ter beschikking worden gesteld, d.w.z. dat deze inschattingen ingang vinden in de zo nodig op te richten EMR-vakcommissies.
 - Er moet een grensoverschrijdende werkgroep "Optimalisering van grensoverschrijdende bestuursprocessen" worden opgericht die zich bezighoudt met het harmoniseren van procedures en het oplossen van detailvragen op velerlei gebied.
 - Aan de hand van een audit- en monitoringsysteem dat nog moet worden ontwikkeld moeten de procedures gedetailleerd worden geanalyseerd en de procedurestappen en bevoegdheden worden vastgelegd. Procedure- of procesaudits hebben betrekking op de procedures die in de organisatie of de bestuursinstelling plaatshebben.
 - Een procedure is bijvoorbeeld een volgens DIN 8402 vastgelegde manier waarop een werkzaamheid wordt uitgevoerd. Procedures zijn arbeidsschappen die achtereenvolgens worden uitgevoerd of methoden om een taak uit te voeren. De basis voor een procedurele audit vormen arbeidsinstructies, procedureinstructies en documenten als tabellen, checklists etc. Onderwerp van audits zijn zowel de arbeidsmethoden als het personeel.
 - Het doel is een verbetering van de personeelskwalificaties en van de procedures resp. de arbeids- en procedureinstructies inclusief overige documenten en elektronische gegevensbestanden.
 - De kwaliteit, betrouwbaarheid en validiteit van een dergelijk systeem van kwaliteitsmanagement zou bijv. aan de hand van de volgende vragen uit de DIN EN ISO norm 9001 die in het bedrijfsleven voor certificeringen wordt gebruikt geëvalueerd kunnen worden:
 - Zijn alle medewerkers in het bezit van geldige en actuele arbeidsinstructies?
 - Zijn de medewerkers over de inhoud van de instructies geïnformeerd?
 - Is het proces volledig en begrijpelijk beschreven?
 - Zijn er wezenlijke leemten in de instructies?
 - Is de kwalificatie van het personeel toereikend voor het bereiken van de kwaliteitsdoelstellingen?
 - Zijn de bedrijfsmiddelen toereikend voor het bereiken van de kwaliteitsdoelstellingen?

- Is de communicatie met interne en externe doelgroepen toereikend en doelgroepgericht?
- Is de verdere verspreiding van informatie in orde? etc.

Met deze tips en voorstellen die uit de resultaten van deze studie en uit gedachten hierover voortkwamen, wordt deze studie afgesloten.

2.3. Perspectieven

Met het oog op de bestaande verschillen zoals deze met name in deel I en II zijn uitgewerkt, valt te vermoeden hoe moeilijk het toekomstige proces van Europese integratie zal verlopen op het gebied van juridische en bestuurlijke kwesties - nog afgezien van de uiteenlopende politieke visies. Ondanks alle verbindende overeenkomsten bestaan er fundamentele verschillen op detailniveau.

In deel III van deze studie werd met name getracht om voorstellen te doen, niet om deze verschillen te nivelleren, maar hoe pragmatisch kan worden omgegaan met de bestaande problemen, met als doel het bereiken van zo groot mogelijke synergetische effecten en ontwikkelingsmogelijkheden die ook - en zelfs juist - in de verschillende genese en in het divergerende verschijningsbeeld van de systemen besloten liggen.

De mogelijkheden die in de hier beschreven bevoegdheden en structuren van de diverse systemen besloten liggen en die door samenwerkingsstructuren toegankelijk worden, kunnen afsluitend met de woorden van Niklas Luhmann over de evolutie van politieke systemen worden onderstreept:

"De theorie van politieke evolutie moet, zoals iedere evolutietheorie, van de premisse uitgaan dat datgene wat evolueert reeds bestaat. Door evolutie kunnen structuren van reeds bestaande systemen veranderd worden. [...] De politiek wordt geconfronteerd met de effecten van haar inwerken op de omgeving zonder in staat te zijn zichzelf deze uitstralingseffecten toe te schrijven. Er bestaan echter ook directe evolutionaire structuurveranderingen in het politieke systeem. Deze zijn niet te vinden in grijpbare grondwettelijke principes [...] maar zij liggen in de groeiende politieke relevantie van formele organisatie besloten."²⁰

²⁰ Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main 2000, S. 425. ff