



Rapport

Ervaringen coronamaatregelen in de grensregio Nederland Noordrijn-Westfalen

Colofon

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
7543 EZ Enschede

Rapportnummer

2021/179

Datum

september 2021

Opdrachtgever

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Auteurs

Ralf ten Hove
Thijs Lenderink

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Grensverkeer	4
Steunmaatregelen	8
Communicatie en begrip	10
Slotconclusies	12
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Opzet van het onderzoek	16
1.3 Leeswijzer	18
2. Overzicht coronamaatregelen	19
2.1 Chronologisch overzicht	19
2.2 Samenvatting	24
3. Grensoverschrijding in de praktijk	26
3.1 Niet-noodzakelijk grensverkeer	26
3.2 Noodzakelijk grensverkeer	31
4. Specifieke maatregelen	34
4.1 Testen	34
4.2 Mondkapjes	35
4.3 Corona-apps	37
5. Steunmaatregelen	38
5.1 Tozo	38
5.2 Kurzarbeitergeld	40
5.3 Overige steunmaatregelen	40
6. Communicatie en begrip van coronamaatregelen	42
6.1 Algemene communicatievoorziening	42
6.2 Informatievoorziening vanuit grensinfopunten	44
6.3 Perceptie van samenwerking tussen overheden	48
6.4 Begrip van de regels	49
6.5 Verschillen in de grensregio	50
6.6 Uitwerking op de grensregio	51
7. Conclusie	53
7.1 Grensoverschrijdingen in de praktijk	53
7.2 Contacten volgen over de grens	55
7.3 Steunmaatregelen	56
7.4 Verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland	57
7.5 Communicatie en begrip van coronamaatregelen	58



Managementsamenvatting

Vanaf maart 2020 kregen ook Duitsland en Nederland te maken met de wereldwijde uitbraak van het coronavirus. Om de pandemie onder controle te krijgen en het aantal besmettingen te doen verminderen, hebben beide landen een eigen coronabeleid gevoerd en zijn er verschillende maatregelen getroffen. De Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen wil graag weten hoe burgers en ondernemers in de grensregio tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland de getroffen maatregelen in beide landen hebben ervaren en in hoeverre dat het grensverkeer en de samenwerking tussen beide landen heeft beïnvloed. Deze rapportage beschrijft de bevindingen die daarover zijn verkregen op basis van een kwalitatief onderzoek. Voor het onderzoek zijn in de periode van 30 maart tot 26 mei 2021 diepte-interviews gehouden met achttien burgers, acht ondernemingen en vier overige organisaties in de grensregio. Bij de selectie van gesprekspartners is gelet op een relevante en evenwichtige verdeling, onder meer naar land van herkomst, mate van grensoverschrijdende activiteit en overige achtergrondkenmerken. Gezien de kwalitatieve benadering en geringe omvang van de onderzoekspopulatie is het niet de insteek dat het onderzoek representatief is voor de algehele situatie in de grensregio en dat het een volledig beeld geeft van de casuïstiek.

Grensverkeer

De meest relevante maatregelen ten aanzien van grensverkeer en de effecten voor de grensregio die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen, betreffen de algemene reisregels en -adviezen, quarantaineregels, regels omtrent testen en het mondkapjesbeleid.

Reisregels en -adviezen

Bij aanvang van de coronacrisis (per 16 maart 2020) kondigden beide landen een negatief reisadvies af, waarbij niet strikt noodzakelijke reizen naar het buitenland werden afgeraden. Na de eerste golf werd het reisadvies weer versoepeld (mei/juni 2020) en waren niet-noodzakelijke reizen weer even toegestaan, tot het aandienen van de tweede golf, toen er weer strengere reisadviezen werden ingevoerd. Op 17 oktober 2020 werd Nederland door Duitsland als risicogebied geclassificeerd. Die status heeft het behouden tot 4 april 2021, toen Nederland voor Duitsland een hoogrisicogebied werd. Op 3 november 2020 stelde Nederland het reisadvies naar Duitsland weer bij van geel naar oranje (alleen noodzakelijke reizen). Dat is tot 10 juni 2021 zo gebleven, toen er werd afgeschaald naar een geel reisadvies.

An sich hebben beide landen tot aan april 2021 dus vrijwel gelijke reisadviezen gehanteerd, namelijk om niet-noodzakelijke reizen over de grens te vermijden. De korte periodes waarin de status tussen beide landen verschilde heeft niet tot noemenswaardige misverstanden geleid.

Voor vrijwel alle betrokkenen in de grensregio was het verschil tussen noodzakelijk en niet-noodzakelijke reisdoelen duidelijk, al gold dat niet voor iedereen. Zo wisten sommige grensgangers niet dat winkelen en tanken geen noodzakelijke reismotieven zijn. Ondanks dat het onderscheid duidelijk was en men bekend was met de geldende richtlijnen, hebben relatief veel grensbewoners zich bewust niet laten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer de grens te passeren. Zij vonden hun gedrag over het algemeen te verantwoorden, omdat men zich wel aan de basisregels houdt en het buurland voor hen tot hun dagelijkse leefwereld behoort. Het passeren van een fictieve barrière als de grens brengt dan geen groter besmettingsrisico met zich mee.



De grens tussen Nederland en Duitsland is gedurende de gehele coronaperiode open gebleven. Dat wordt door betrokkenen in de grensregio als een succes beschouwd. Men waardeert de inspanningen die zijn gedaan om de grens open te houden, ook omdat men zag dat de grenzen met andere landen sloten. Tegelijkertijd werd het grensverkeer aan beide zijden van grens door middel van diverse acties ontmoedigd, zoals strengere grenscontroles en diverse communicatie-uitingen, door politici op zowel lokaal als regeeringsniveau. Vooral rond vakanties en feestdagen, om drukte op bepaalde trekpleisters te voorkomen. Voor enkele betrokkenen hebben deze acties een direct ontmoedigend effect gehad. Het effect van deze acties is ook opgemerkt bij betrokken ondernemers, die bezoekersstromen van over de grens sterk zagen afnemen, met nadelige bedrijfseconomische gevolgen van dien. Evenwel zagen zij dat de mate van grensoverschrijdend bezoek zich bij een versoepeling van de maatregelen weer snel aanpaste in de richting van het reguliere niveau.

Quarantaineregels en klein grensverkeer

In beide landen waren aan de reisadviezen quarantainerichtlijnen gekoppeld. Naast het (oranje) reisadvies om alleen noodzakelijk te reizen werd in Nederland aan inreizigers dringend geadviseerd om 14 dagen in thuisquarantaine te gaan (later bijgesteld naar 10 dagen). In Noordrijn-Westfalen gold in eerste instantie een quarantaineverplichting voor inreizigers, met uitzondering voor bepaalde doelgroepen voor noodzakelijk grensverkeer. Later werden bepaalde voorwaarden en uitzonderingen aangescherpt, zoals de geldende tijdslimieten voor bepaalde reisdoelen. De quarantaineregels hebben weinig invloed gehad op het dagelijks leven van bewoners in de grensregio. Dat kwam enerzijds doordat thuisquarantaine moeilijk is te controleren en handhaven, maar anderzijds ook omdat er veel uitzonderingen golden. Bovendien kon men de quarantaine vanaf de tweede golf ook middels een negatief testbewijs beëindigen.

Een van die uitzonderingen was de 24-uursregel voor klein grensverkeer, die vanaf 1 oktober in de Duitse toegangsregels werd opgenomen. Dit hield in dat grensgangers binnen een etmaal voor niet-noodzakelijke doeleinden de grens over mochten, zonder registratie-, test- of quarantaineverplichtingen. De meeste betrokkenen, aan beide zijden van de grens, waren op de hoogte van deze uitzonderingsregel en hebben ook veel van de regel gebruik gemaakt, ondanks het feit dat niet-noodzakelijke reizen nog steeds werden ontmoedigd. De betrokkenen waarden het als een duidelijke en praktische regel. Niet iedereen realiseerde zich echter dat het een Duitse regel betrof, en dat het in principe geen vrijstelling geeft voor het Nederlandse quarantaineadvies. Het was dus niet bekend of verwarrend dat de regel niet beide kanten op gold. Voor de toekomst zou het daarom wenselijk zijn dat een dergelijke regel grensoverschrijdend op dezelfde wijze wordt doorgevoerd, want de behoefte aan en het praktisch nut van de maatregel zijn duidelijk bewezen.

Testen

Vanaf de tweede golf bestond in Duitsland de mogelijkheid om door middel van een negatief testbewijs je quarantaineplicht te beëindigen. Later (vanaf 11 januari 2021), toen het aantal besmettingen bleef oplopen, voerde Duitsland voor het eerst een algemene testplicht in voor reizigers uit risicogebieden (naast de quarantaineplicht). Inreizigers moesten zich binnen 48 uur voor aankomst, of direct na aankomst in Duitsland laten testen. Vanaf 6 april 2021, toen Nederland door Duitsland als gebied met hoge incidentie werd geclassificeerd, werden grensgangers verplicht om bij binnenkomst een negatief testbewijs te kunnen tonen, dat niet ouder was dan 48 uur.



De uitzonderingsregel voor klein grensverkeer was vanaf dit moment ook niet meer geldig. Noordrijn-Westfalen voerde nog wel diverse uitzonderingen door, zo mocht het testresultaat voor onder meer grenspendelaars tot 72 uur oud zijn en mochten zij zich na binnenkomst laten testen. Deze extra strenge testvoorschriften hielden, ondanks een tussentijdse inwerkingtreding van de federale inreisverordening, in vrijwel gelijke vorm aan tot 30 mei 2021, toen Nederland niet langer meer als hoogrisicogebied werd beschouwd. Per 27 juni 2021 gold Nederland vanuit Duits perspectief ook niet langer meer als een risicogebied, waarmee de meld-, test- en quarantaineplicht verviel.

In Nederland gold vanaf 29 december 2020 een verplichte negatieve PCR-test voor inreizigers vanuit een hoogrisicogebied, hoewel niet voor reizigers die per auto of regionaal openbaar vervoer Nederland binnenkwamen. Maar per 1 juni 2021 moesten ook zij een verplichte negatieve PCR-test kunnen tonen (uitzondering voor noodzakelijk grensverkeer en grensverkeer van korte duur (tot 12 uur)).

Vanaf de tweede golf werd het testbeleid dus een relevante factor in de regels omtrent grensverkeer, maar vrijwel uitsluitend aan Duitse zijde van de grens. De Nederlandse testregels werden pas relevant voor het grensverkeer tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland vanaf 1 juni 2021, na de looptijd van dit onderzoek. Het verschil in aanpak tussen beide landen, en de impact van de maatregel, maakte de testplicht een van de meest prominente vraagstukken in het coronabeleid tussen beide landen.

Dat verschil kwam met name aan het licht vanaf april 2021, toen de testplicht voor Nederlandse inreizigers naar Duitsland van kracht werd. De implicaties die bij de invoering van deze maatregel kwamen kijken waren van grote invloed op het grensverkeer. Dat kwam vooral doordat er in Duitsland gratis testmogelijkheden waren en in Nederland in eerste instantie niet, waardoor veel (bedrijven met) Nederlandse grenspendelaars in eerste instantie zelf voor de kosten van een test moesten opdraaien en Duitse grenspendelaars niet.

Buiten het feit dat dit voor bedrijven met veel Nederlandse werknemers in dienst kosten met zich meebracht voelde het voor de betrokkenen als een discriminerende maatregel. Een ander probleem voor de betrokkenen was de directheid waarop de maatregel werd aangekondigd en ingevoerd, waardoor men niet de mogelijkheid kreeg om erop te anticiperen. In de begindagen heeft dit bij betrokkenen tot veel onduidelijkheid en onbegrip geleid.

Los van de problemen rondom (de kosten voor) Nederlandse grensarbeiders werd de testplicht over het algemeen niet als een nadelige maatregel ervaren. Het doel, de verspreiding van het virus beperken, woog voor de meeste betrokkenen zwaarder dan de hinder die het frequent moeten laten testen met zich meebracht. De meeste betrokkenen vinden dat het systeem goed is geregeld. Veel Duitse grensbewoners waren op een gegeven moment gewend aan de routine.

Noodzakelijk grensverkeer

Voor noodzakelijk grensverkeer gold in veel gevallen een uitzondering op de regels voor grensverkeer. In grote lijnen betrof het hierbij grenspendelaars voor werk, studenten over de grens en andere geldige redenen om te reizen, zoals partnerbezoek, co-ouderschap, medische behandeling, hulp of zorg voor kwetsbare personen of kinderen en specifiek noodzakelijk bezoek zoals voor begrafenissen of bruiloften.

Binnen dit onderzoek zijn de effecten op werk, studie en relaties over de grens aan bod gekomen. Voor grenswerkers was de werksituatie leidend in hun algehele gedrag ten aanzien van grensoverschrijding. De meeste betrokkenen hebben sinds het uitbreken van de pandemie moeten thuiswerken.

Vrijwel iedereen is tevreden over de wijze waarop er met die situatie is omgegaan. In beide landen hebben werkgevers zich hierin over het algemeen flexibel opgesteld, ook ten aanzien van grensarbeiders. Grensarbeiders die als gevolg van corona moesten thuiswerken kwamen over het algemeen ook niet meer voor andere activiteiten in het buurland. Degene die over de grens bleven werken, lieten hun combinatiebezoek met andere (niet-noodzakelijke) activiteiten echter niet achterwege.

Studenten over de grens hebben hun lessen sinds het uitbreken van de coronacrisis grotendeels online moeten volgen. Hoewel het van grote invloed is geweest op de beleving van het studiejaar, waren de geïnterviewde betrokkenen tevreden over de manier waarop het onderwijs heeft plaatsgevonden. Specifiek voor hen als grensoverschrijdende studenten leverde dat geen bijzondere nadelen op. Door het onderwijs op afstand kwamen de studenten ook niet of nauwelijks meer voor andere bezoekdoelen in het buurland.

Betrokkenen met een relatie over de grens waren zich er over het algemeen van bewust dat zij tot de doelgroep voor noodzakelijk grensverkeer behoorden. Ze hebben er vooral hinder van ondervonden om precies uit te zoeken welke regels en uitzonderingen er voor hen golden. Dat was vooral aan de orde op de momenten dat regels werden ingevoerd en aangepast. Ook reageerde de omgeving, in dit geval de werkgever, niet in alle gevallen positief dat men voor een grensoverschrijdende relatie in coronatijd in het buitenland verbleef.

Mondkapjes

Al vrij snel na het aandienen van corona werd het in Duitsland verplicht om op openbare plekken een mondkapje te dragen (vanaf april 2020). In Nederland werd pas in december een mondkapjesplicht ingevoerd (nadat er al wel twee maanden een dringend advies gold). Even later (januari 2021) werden in Duitsland strengere eisen aan mondkapjes gesteld, die in Nederland nooit zijn ingevoerd. Met name het grote verschil qua moment van invoering maakte de mondkapjesplicht een van de meest opvallende verschillen in het beleid tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland. Dat de regelgeving tussen beide landen zo lang heeft verschild heeft een enkeling bevreemd en het 'grensgevoel' versterkt. Anderzijds heeft het verschil er ook toe geleid dat de strengere regels in Duitsland door sommige mensen werden overgenomen in Nederland, omdat men het gewend was geworden. Dit gedrag kwam voort uit praktische overwegingen, maar tegelijkertijd ook met het oog op het besmettingsrisico.

Het mondkapjesbeleid is een prominent verschil geweest omdat het een maatregel is waar veel burgers vaak mee te maken hebben, maar de impact was uiteindelijk beperkt, omdat het voor het merendeel van de betrokkenen een kwestie van gewenning was.

Vanaf het begin van de coronasituatie is het beleid ten aanzien van grensverkeer er altijd op gericht geweest om noodzakelijk grensverkeer te kunnen faciliteren. Dat is grotendeels gelukt. De doelgroepen die het betrof, zoals grenspondelaars, waren over het algemeen goed op de hoogte van hun rechten en plichten ten aanzien van grensverkeer. Een groot deel van de betrokkenen kon werk of studie online, op afstand uitvoeren, waardoor de mate van grensverkeer sterk afnam.

Een deel van de grensbewoners is sinds het uitbreken van corona niet of nauwelijks in het buurland geweest voor niet-noodzakelijk grensverkeer. Zij hebben zich vrij strikt aan de maatregelen gehouden, om de regels te gehoorzamen en ter voorkoming van verspreiding van het virus. Aan de andere kant hebben relatief veel grensbewoners gehandeld naar de praktische (on)mogelijkheden die er op dat moment ten aanzien van grensverkeer golden.



Voor veel betrokkenen betekende dit dat zij zich niet lieten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer de grens te passeren, ondanks het advies om dat niet te doen. Voor hen was de 24-uursregel voor klein grensverkeer het uitgangspunt, ook al gold die regel niet voor Nederland.

Pas na invoering van de verplichting om bij binnenkomst van Duitsland een negatief testbewijs te kunnen overleggen, hebben veel Nederlandse grensgangers zich laten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer naar Noordrijn-Westfalen te reizen. Daarmee heeft de testplicht ook het niet-noodzakelijk grensverkeer sterk beperkt.

Met name de regelingen met betrekking tot testverplichtingen zouden in de toekomst beter op elkaar afgestemd moeten worden om misverstanden en negatieve grenseffecten te beperken. Het verschil qua invoering van de maatregelen inzake mondkapjes heeft niet tot grote problemen geleid, maar heeft het 'grensgevoel' bij betrokkenen wel doen versterken. In beide gevallen kende Noordrijn-Westfalen strenger beleid en werden maatregelen eerder ingevoerd dan in Nederland. De misverstanden en negatieve grenseffecten werden voor de testplicht daarom vooral in Nederland ervaren en voor de mondkapjesplicht vooral aan Duitse zijde van de grens. Nadat de eerste consternatie omtrent de invoering van de maatregelen voorbij was, en betrokkenen aan de maatregelen waren gewend, bleek dat de Duitse maatregelen aan beide kanten van de grens minder problematisch werden ervaren.

Voor de meeste betrokkenen was de grens in hun beleving vrijwel nooit een obstakel. Grensverkeer is voor veel mensen in de regio heel vanzelfsprekend, hun leefwereld liet zich voor de coronasituatie nauwelijks beperken tot landsgrenzen. Ook voor de geïnterviewde grenswerkers is het werken over de grens over het algemeen nauwelijks een barrière geweest, mits administratieve randzaken goed zijn geregeld. Door corona, en de problemen die als gevolg daarvan effect hebben gehad op de grensregio, concluderen veel betrokkenen dat de grens nu meer een obstakel is geworden.

Eenzijds zit hem dat in de cultuurverschillen tussen beide landen, die door corona meer tot uiting komen. Dat uit zich zowel in de harde kant, de daadwerkelijke regels die er worden opgesteld, als aan de zachte kant, de omgang met de regels. Wat naleving betreft zien veel grensgangers dat Nederlanders zich minder strikt aan de coronaregels houden dan Duitsers. Daarnaast ervaart een deel van de grensgangers door de maatregelen een minder welkom gevoel aan de andere kant van de grens, of hoort daar geluiden over. Dat geldt ook voor grenspendelaars die wel met een geldige reden de grens over mochten. Dat is voor een deel van de grensgangers een reden waarom men minder graag de grens over gaat. Dat verschijnsel geldt beide kanten op. Hoewel veel grensbewoners negatieve effecten als obstakel ervaren heeft het hun houding op lange termijn niet veranderd. De meeste betrokkenen verwachten dat de obstakels in de (nabije) toekomst weer zullen verdwijnen.

Steunmaatregelen

Door de overheden in beide landen zijn steun- en herstelpakketten ingesteld om werkgevers, (zelfstandig) ondernemers en werknemers door de moeilijke tijd heen te helpen. Meerdere steunmaatregelen hebben in de grensregio tot vragen geleid, maar de vraagstukken rondom de Tozo (Nederlandse maatregel) en Kurzarbeitergeld (Duitse maatregel) kwamen het meest prominent naar voren.



Het hiaat omtrent de Tozo-uitkering is een van de meest prominente problemen geweest in de coronasituatie tussen beide landen. Dat kwam doordat het ingrijpende gevolgen had voor de kleine, specifieke doelgroep die het betrof. Voor de meeste mensen was deze kwestie niet van invloed. De Tozo is een Nederlandse steunmaatregel voor zelfstandig ondernemers die bestaat uit een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt en een lening voor bedrijfskapitaal om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen. Personen met een zelfstandige onderneming in Nederland en die in Duitsland wonen kwamen niet voor de inkomensondersteuning in aanmerking, omdat zij niet in Nederland wonen. Daarom vielen zij qua ondersteuning grotendeels tussen wal en schip.

Hoewel het een specifieke doelgroep betreft, is het probleem voor hen zeer ingrijpend geweest. Temeer omdat er nooit een oplossing is gekomen. Er is door beleidsbepalers wel naar een oplossing gezocht, maar die kan (om diverse redenen) niet worden geboden. Betrokkenen, zowel de getroffen ondernemers als instanties in de informatievoorziening, wisten lange tijd niet waar ze aan toe waren. Het grondbeginsel dat iedereen die door de coronasituatie wordt getroffen op ondersteuning kan rekenen is voor een specifieke groep ondernemers niet opgegaan. Grensondernemers zijn zich over het algemeen bewust van de risico's op grensoverschrijdend ondernemen, maar dit hiaat zagen zij niet aankomen, aangezien hun bedrijf in Nederland staat ingeschreven, belasting afdraagt en verzekerd is. Dat versterkt het gevoel van onrecht.

Aan de Duitse kant zijn er vooral problemen geweest met de regeling rond het Kurzarbeitergeld. Als steunmaatregel heeft de Duitse regering in het kader van corona de voorwaarden voor het aanvragen van uitkeringen voor werktijdverkorting (Kurzarbeitergeld) versoepeld. Een werkgever die (tijdelijk) voor minimaal 10 procent van zijn werknemers voor minimaal 10 procent van de werktijd geen werk had, kon Kurzarbeitergeld aanvragen. Het probleem hieromtrent deed zich voor bij Nederlandse bedrijven die Duitse werknemers in dienst hebben, die in hun woonland sociaal zijn verzekerd. Omdat deze werkgevers geen zetel hebben in Duitsland komen hun werknemers niet in aanmerking voor Kurzarbeitergeld in Duitsland. Daarnaast kan de werkgever ook geen aanspraak maken op de Nederlandse steun (NOW), omdat de werknemers in Duitsland zijn verzekerd. Onder de betrokkenen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken heeft echter niemand met dit probleem te maken gehad.

In de basis zijn de betrokkenen over het algemeen zeer positief over de steunmaatregelen in beide landen; Soforthilfe/overbruggingshulp en Kurzarbeitergeld in Duitsland en NOW en TVL in Nederland. Zeker in eerste instantie, toen beide overheden in crisismodus snel en direct steun hebben geboden. Enig kritiekpunt over de eerste fase is dat de aanvraag voor de Soforthilfe voor sommige ondernemers een ingewikkeld proces was. Vanuit beide landen is er enige kritiek over de voortzetting van de regelingen, als gevolg van administratieve voorwaarden die gesteld worden.

Home-officeregel

Een andere regeling waar veel om te doen is geweest is de zogenaamde 'Home-officeregel'. Grenspendelaars die als gevolg van de coronacrisis (veel) meer moesten thuiswerken overschreden daarmee de 25%-norm voor werktijd in het woonland. Dat had gevolgen voor de uitgangssituatie ten aanzien sociale zekerheid en belasting. Bij grenswerkers hebben deze implicaties aan het begin van de coronasituatie tot veel vragen geleid.



Om de gevolgen hiervan te voorkomen is er tijdelijk een uitzondering op deze regel gemaakt, waarmee de oude situatie werd gehandhaafd. Vrijwel alle betrokkenen, zowel bedrijven als grenspondelaars, zijn erg tevreden over de aangepaste regeling en de wijze en snelheid waarop die tot stand is gekomen. Het succes van deze 'home-officeregel' vraagt om doorvertaling naar structurele vorm, nu het ernaar uitziet dat thuiswerken ook na de coronacrisis structureel gaat voorkomen.

Communicatie en begrip

Door zowel de overheid in Nederland als in Duitsland en Noordrijn-Westfalen zijn diverse publieke informatiekanaalen ingezet in de communicatie omtrent het coronavirus. De meeste grensbewoners maakten in de basis gebruik van indirecte nieuwsbronnen om op de hoogte te blijven van de regels in beide landen, zoals televisie, kranten, internet en social media, Bij specifiekere informatiebehoefte, bijvoorbeeld over de regels in het buurland, raadplegen grensbewoners meestal het internet. Uiteindelijk komen burgers uit beide landen dan wel op de relevante overheidssites in beide landen uit. Voor de grensbewoners zijn dit belangrijke bronnen om de juistheid van regels te kunnen verifiëren. Anderzijds is voor veel grensgangers het eigen netwerk een belangrijke informatiebron. In de basis lijken Duitse grensbewoners meer gericht op de beschikbare dashboards. Voor de oppervlakkige informatievoorziening is de taal voor grensbewoners vrijwel geen belemmering geweest. Bij specifiekere informatiebehoefte speelt taal wel een belemmerende rol. Een veelgenoemd obstakel in deze is het ingewikkelde taalgebruik van de Duitse verordeningen. Voor Duitsers die informatie zoeken in Nederland is dit minder aan de orde. Wellicht kan dit verklaard worden doordat er in Nederland (tekstueel) minder complexe regels zijn opgesteld.

De grensinfopunten hebben namens de Euregio's in het grensgebied een leidende rol op zich genomen in de informatievoorziening en dienstverlening ten aanzien van grensoverschrijdende coronavraagstukken. Door corona veranderde zowel de wijze, thematiek, als de omvang van hun dienstverlening. Er kwam een nieuwe doelgroep bij het grensinfopunt terecht, mensen die in de tijd voor de pandemie nooit met grensbelemmeringen geconfronteerd waren geweest. Daarnaast voorzag het grensinfopunt juist ook in de complexe vraagstukken, zoals rond de Tozo. Verder wisten ook instanties en ondernemers sinds corona makkelijker de weg naar het grensinfopunt te vinden.

Voor het grootste deel moesten de grensinfopunten op eigen initiatief op zoek naar de informatie die zij verschaffen. Dit proces heeft vooral ad hoc plaatsgevonden. Er was (nog) geen sprake van een structurele informatie-uitwisseling op niveau. Omdat de grensinfopunten niet zelf over alle benodigde informatie beschikken moesten ze veel schakelen met andere instanties. Dat proces vergt tijd, zeker bij complexere vraagstukken. Die complexere vraagstukken werden afgestemd met de 'Cross-Border Task Force Corona', waarin vertegenwoordigers van de verschillende overheden zitting hebben. Deze afstemming heeft enkele concrete resultaten opgeleverd.

Sinds deze lijn van informatievoorziening is opgezet is de website van grensinfopunten (www.grenzinfo.eu) een steeds belangrijker informatiekanaal geworden. Een belangrijk uitgangspunt is dat de informatie daar drietalig en in begrijpelijk taalgebruik wordt gepubliceerd. Op deze website is ook de webtool van de Euregio Maas-Rijn geïntegreerd, die automatisch basale vragen over grensverkeer beantwoordt.



De website kent sinds corona hogere bezoekersaantallen. Desondanks zijn de website en webtool niet of nauwelijks door de geïnterviewden geraadpleegd.

Bij de communicatie over coronamaatregelen in de grensregio is voor de betrokkenen dus een breed pallet aan informatiekanalen beschikbaar. Veel van deze bronnen hebben op zichzelf een rol binnen de informatievoorziening, maar het geheel bij elkaar maakt het voor betrokkenen onoverzichtelijk. Vooral wanneer het gaat om informatie uit het buurland. De inspanningen vanuit grensinfopunten om beknopte en begrijpelijke informatie over beide landen op een platform beschikbaar te stellen zijn in die zin dan ook zeer nuttig.

Het feit dat informatie-uitwisseling met betrokken instanties echter vooral ad hoc en met enige procestijd heeft plaatsgevonden, vraagt voor de toekomst om verbeterde informatievoorzieningsstructuur, alvorens de platforms van de grensinfopunten voor de klanten een primaire informatiebron zullen vormen. Zeker met het oog op de frequentie waarop de regels kunnen veranderen.

Governance

Betrokkenen in de grensregio ervaren dat het coronabeleid in beide landen vooral nationaal is georiënteerd, waardoor niet altijd direct oog is voor de effecten op de grensregio. Zij ervaren dat beleidsmakers in beide landen vaak pas op signalen uit de grensregio reageren nadat een maatregel al is ingevoerd. Het meest prominente voorbeeld hiervan is de testplicht, die dusdanig direct werd ingevoerd, dat betrokkenen in de grensregio zich pas daarna aan de implicaties konden aanpassen. Betrokkenen zien dat er wel wordt samengewerkt tussen beide landen, maar dat het op specifieke thema's voor beleidsmakers in beide landen nog verre van een automatisme is. En juist doordat de regelgeving tijdens de coronasituatie vaak verandert, worden 'mismatches' tussen beide landen sneller duidelijk.

De coronacrisis heeft aangetoond dat de wil om samen te werken er bij de overheden in beide landen wel is, maar dat de structurele samenwerking nog beter zou kunnen, zodat er snellere en meer harmonieuze beslissingen kunnen worden genomen. Hoewel er al diverse initiatieven zijn die dit oppakken, blijkt ook uit de perceptie van grensbewoners dat men een overkoepelende aanpak heeft gemist, met meer op elkaar aansluitende regelgeving. Zeker ook vanuit het oogpunt van Europese samenwerking. Anderzijds hebben betrokkenen gemerkt dat er op lager schaalniveau pragmatische oplossingen werden gevonden wanneer regelgeving van bovenaf niet goed aansloot.

Algemeen begrip van maatregelen

Wanneer aan betrokken zelf werd gevraagd of zij de coronamaatregelen kennen en duidelijk vonden gaf men daar over het algemeen een bevestigend antwoord op. Maar wanneer werd doorgevraagd bleek vaak dat men niet geheel op de hoogte was van specifieke reisregels of uitzonderingen. Met name onder minder intensieve grensgangers blijken de regels niet altijd duidelijk te zijn, maar dat kwam ook omdat een deel van de regels voor hen minder relevant was. Er is sprake van een wisselwerking tussen kennis van de regels en de noodzaak/behoefte daaraan. Aan de andere kant wisten de intensieve grensgangers, zoals grenswerkers, hun informatie wel te vinden.



Een van de complicerende factoren in het begrip van coronamaatregelen is het verschil tussen advies en gedwongen regels. Over het algemeen zijn de regels in Noordrijn-Westfalen vastgelegd in de verordeningen, terwijl Nederlandse richtlijnen vaker als dringend advies gelden. Een voorbeeld hiervan zijn de quarantainerichtlijnen. Vooral Duitsers wisten minder goed hoe zij moesten omgaan met dit verschil. Daarnaast vindt men adviezen minder wenselijk omdat het ervoor zorgt dat de regels ook door anderen minder goed worden nageleefd. Ook werd het als complex ervaren dat de regels door verschillende politieke niveaus werden uitgevaardigd. Met name aan de Duitse kant, waar de deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen verantwoordelijk was voor sommige regels en de federale overheid voor andere.

Een tweede complicerende factor was de frequentie waarop de regels veranderden. Dat gebeurde met name aan de Duitse kant in de periode vanaf de jaarwisseling. Dat heeft bij veel mensen verwarring veroorzaakt. Door de vele wijzigingen wisten veel mensen niet goed meer welke regels er waar golden. De vele wijzigingen maakte het ook voor secundaire partijen als de grensinfopunten lastig om hun informatievoorziening up-to-date te houden. In deze zin werd het Nederlandse beleid duidelijker gevonden, omdat het minder vaak veranderde. Doordat grensgangers zijdelings meekregen dat de regels telkens veranderden, nam men op een gegeven moment ook de moeite niet meer om zichzelf op de hoogte te houden.

Ten slotte ontstond specifiek ten aanzien van de regels in Noordrijn-Westfalen onduidelijkheid over de termijn tussen het moment waarop wijzigingen van coronamaatregelen worden aangekondigd en het moment waarop ze ingaan. In sommige gevallen gebeurde dit heel plotseling, waardoor betrokkenen niet goed meer konden anticiperen op de effecten. Vooral voor ondernemers was die onvoorspelbaarheid van de regels, en de effecten die het teweegbracht een complicerende factor. Daarnaast vergden maatregelen vaak enige procestijd (meestal een tot twee dagen) voordat de implicaties voor de grensregio bekend werden.

Slotconclusies

Grensverkeer

- Beide landen hebben vrijwel gelijktijdig het reisadvies gehanteerd om **niet-noodzakelijke reizen** over de grens te vermijden. Hoewel deze voorwaarden voor betrokkenen duidelijk waren hebben grensgangers zich hier relatief weinig door laten ontmoedigen.
- De meeste grenswerkers en -studenten hebben sinds het uitbreken van de pandemie moeten thuiswerken en kwamen daarom over het algemeen ook niet meer voor andere activiteiten in het buurland. Degene die wel voor **noodzakelijk grensverkeer** de grens over moesten, lieten hun combinatiebezoek met andere (niet-noodzakelijke) activiteiten niet achterwege.
- Ook de **quarantaineregels** hebben weinig invloed gehad op het dagelijks leven van bewoners in de grensregio van beide landen. Dat kwam mede door uitzonderingsmogelijkheden, zoals de regeling voor klein grensverkeer en het testbeleid.
- Van de Duitse 24-uursregel voor **klein grensverkeer** werd door veel betrokkenen aan beide zijden van de grens graag gebruik gemaakt. Zij waarden het als een duidelijke en praktische regel. Echter was het niet altijd bekend, en daarom enigszins verwarrend, dat de regel niet voor Nederland gold.



- Het **testbeleid** kreeg vanaf 6 april 2021 grote impact toen grensgangers vanuit Nederland werden verplicht om bij binnenkomst in Duitsland een negatief testbewijs te kunnen tonen. De plotselinge effectuering van de maatregel en de kosten die er voor Nederlandse grensgangers mee waren gemoeid zorgden vooral in eerste instantie voor consternatie. Maar over het algemeen geven betrokkenen aan nut en noodzaak van de maatregel te prevaleren boven de hinder ervan, zeker toen men aan de routine gewend was geraakt. Voor veel Nederlandse grensgangers heeft de testplicht hen ontmoedigd van niet-noodzakelijk grensverkeer naar Duitsland. Daarin is het, in tegenstelling tot reisadviezen en quarantaineregels, in die zin wel een effectief gebleken.
- De **mondkapjesplicht** is een prominent onderwerp geweest omdat veel burgers er vaak mee te maken hebben. Het grote verschil in moment van invoering van de maatregel tussen beide landen heeft het ‘grensgevoel’ wel enigszins versterkt, maar de impact was uiteindelijk beperkt, omdat het voor het merendeel van de betrokkenen een kwestie van gewenning bleek.
- Betrokkenen concluderen dat de grens door corona weer meer een **obstakel** is geworden. Zowel qua harde (daadwerkelijke regels) als zachte kant (omgang met regels) komen cultuurverschillen duidelijk naar voren. Een deel van de grensgangers heeft door de maatregelen een minder welkom gevoel aan de andere kant van de grens ervaren. Desondanks verwacht men dat dit gevoel op lange termijn weer zal verdwijnen.

Aanbeveling

Zorg voor een uniforme regeling voor klein grensverkeer tussen beide landen. De ervaringen van grensbewoners hebben de behoefte aan en het praktisch nut van de maatregel aangetoond. Er was echter enige verwarring over de richting van de regel, die in theorie maar een kant op gold.

Aanbeveling

De regelingen met betrekking tot testverplichtingen zouden in de toekomst beter op elkaar afgestemd moeten worden om misverstanden en negatieve grenseffecten te beperken.

Steunmaatregelen

- Nederlandse zelfstandig ondernemers die in Duitsland wonen, kwamen om die reden niet voor een **Tozo-uitkering** in aanmerking. Dit hiaat was voor deze specifieke doelgroep een zeer ingrijpende kwestie, temeer omdat hen geen oplossing kon worden geboden. Betrokkenen betreuren vooral dat zij lange tijd niet wisten waar ze aan toe waren. En voor hen voelt het onrechtvaardig dat het grondbeginsel niet opging dat iedereen die door de coronasituatie wordt getroffen op ondersteuning kan rekenen.
- Door thuiswerken overschreden veel grensarbeiders de norm voor werktijd in het woonland, met gevolgen voor sociale zekerheid en belasting. Daarom hebben de overheden hier tijdelijk een uitzondering op gemaakt (**home-officeregel**). Vrijwel alle betrokkenen, zowel bedrijven als grenspendelaars, zijn erg tevreden over deze aangepaste regeling en de wijze en snelheid waarop die tot stand is gekomen.

Aanbeveling

Het succes van deze home-officeregel vraagt om doorvertaling naar structurele vorm, nu het ernaar uitziet dat thuiswerken ook na de coronacrisis structureel gaat voorkomen.



Communicatie

- Bij de communicatie over coronamaatregelen in de grensregio was voor de betrokkenen een breed pallet aan informatiekanalen beschikbaar. Veel van deze bronnen vervulden op zichzelf een rol binnen de informatievoorziening, maar het geheel bij elkaar maakte het voor betrokkenen onoverzichtelijk, vooral ten aanzien van informatie uit het buurland. De inspanningen vanuit grensinfopunten om beknopte en begrijpelijke informatie over beide landen op een platform beschikbaar te stellen zijn in die zin dan ook zeer nuttig en belangrijk. Deze informatie-uitwisseling vond echter vooral ad hoc plaats en vergde daarom vaak enige procestijd.

Aanbeveling

Corona heeft aangetoond dat er in dergelijke omstandigheden behoefte is aan geclusterde grensoverschrijdende informatievoorziening. De huidige ad hoc werkwijze is niet geheel toereikend gebleken om van (de platforms van) de grensinfopunten een primaire informatiebron te maken voor betrokkenen in de grensregio. Daarom is voor de toekomst noodzakelijk dat er een betere informatievoorzieningsstructuur wordt opgezet.

Governance

- Betrokkenen in de grensregio ervaren dat het coronabeleid in beide landen vooral **nationaal was georiënteerd**. Er was niet altijd direct oog voor de effecten op de grensregio. Die kwamen vaak pas vanuit de praktijk op de agenda, nadat een maatregel reeds was ingevoerd.
- Betrokkenen zien dat er wel wordt samengewerkt tussen beide landen, maar niet op specifieke thema's of tussen dezelfde instanties in beide landen. Juist tijdens corona, waarin regels frequent worden aangepast, komen deze **mismatches** prominenter naar voren.

Begrip van maatregelen

- Drie factoren met betrekking tot het invoeren van coronamaatregelen hebben bij de betrokkenen het meest voor onduidelijkheid en onbegrip gezorgd. Als eerste het **verschil tussen advies en gedwongen regels**. Over het algemeen zijn de regels in Noordrijn-Westfalen vastgelegd als wettelijke verordeningen, terwijl Nederlandse richtlijnen vaker als dringend advies golden. Vooral Duitse grensgangers hadden nog wel eens moeite met het interpreteren van de Nederlandse adviezen.
- Ten tweede de **frequentie waarop de regels veranderden**, vooral aan Duitse zijde. Door de vele wijzigingen wisten veel mensen niet goed meer welke regels er waar en wanneer golden. Ook voor secundaire partijen was het hierdoor lastig om informatievoorziening up-to-date te houden.
- Tot slot de **abruptheid** waarop sommige maatregelen werden ingevoerd, waardoor betrokkenen niet goed meer op de effecten konden anticiperen. Bovendien vergde het vaak enige procestijd voordat de implicaties voor de grensregio duidelijk werden.

Aanbeveling

Let bij het implementeren van nieuwe maatregelen op de aankondigingstermijn, om onbegrip en onduidelijkheid te voorkomen. Door betrokkenen de mogelijkheid te bieden om op de regels te anticiperen kunnen misverstanden en negatieve grenseffecten worden beperkt.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf maart 2020 kregen ook Duitsland en Nederland te maken met de wereldwijde uitbraak van het coronavirus. De coronacrisis heeft ertoe geleid dat overheden maatregelen hebben getroffen om de pandemie onder controle te krijgen en het aantal besmettingen te doen verminderen. Elk land heeft daarin een eigen beleid gevoerd en ook binnen landsgrenzen zijn er op verschillende niveaus verschillende maatregelen getroffen. Deze verschillen hebben mogelijk in het bijzonder uitwerking op inwoners en ondernemers in de grensregio tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland.

De Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen wil graag weten hoe burgers en ondernemers in de grensregio tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland aankijken tegen de getroffen maatregelen in beide landen en in hoeverre dat het grensverkeer en de samenwerking tussen beide landen heeft beïnvloed.

Dit rapport beschrijft de bevindingen van een kwalitatief onderzoek onder burgers en ondernemers naar hun ervaringen met corona in de grensregio. De uitkomsten bieden inzicht in wat wel en niet goed liep en geeft aan op welke punten er verbeteringen nodig zijn. In het afsluitende hoofdstuk staat een uitgebreide beschrijving van alle specifieke onderzoeksvragen, voorzien van beantwoording en aanbevelingen. In grote lijnen beantwoordt het rapport de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kijken doelgroepen aan tegen de getroffen maatregelen?
- In hoeverre heeft dat grensverkeer en samenwerking tussen beide landen beïnvloed?
- Wat zijn de effecten van de coronapandemie en de maatregelen ter bestrijding hiervan op de grensregio tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen?
- Wat kunnen we hiervan leren?
- Moet de huidige samenwerking op bepaalde punten worden aangepast of aangevuld teneinde negatieve effecten van de verschillende maatregelen bij de aanpak van de coronacrisis op de grensregio te beperken?

Het onderzoek geeft geen compleet/volledig beeld van de verschillen en effecten in coronamaatregelen tussen beide landen. De focus van het onderzoek ligt op de ervaringen van burgers en ondernemers.



1.2 Opzet van het onderzoek

Om te achterhalen hoe de coronacrisis en maatregelen door de burgers en ondernemers in de grensregio zijn ervaren zijn voor het onderzoek dertig diepte-interviews gehouden met burgers, ondernemers en een aantal organisaties in de grensstreek. Voor de interviews is een gespreksprotocol opgesteld. Op hoofdlijnen kwamen in de gesprekken vier onderwerpen aan bod:

- 1 Grensoverschrijdingen in de praktijk: op welke wijze en in welke mate is er bij de betrokkenen gedurende de coronasituatie sprake geweest van grensverkeer? En in hoeverre is dat grensverkeer veranderd als gevolg van de coronamaatregelen in beide landen?
- 2 Communicatie en begrip van coronamaatregelen: waren de coronamaatregelen in beide landen duidelijk? Had men voldoende kennis van de maatregelen en hoe werd hierover gecommuniceerd? Van welke informatiekanalen heeft men gebruik gemaakt om zich over coronamaatregelen te informeren? Heeft men gebruik gemaakt van corona-apps?
- 3 Verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland: welke verschillen in de maatregelen tussen beide landen kwamen het meest aan de orde en in hoeverre hebben die tot problemen, misverstanden of onbegrip geleid? En hoe zouden de maatregelen in de toekomst beter op elkaar kunnen worden afgestemd?
- 4 Steunmaatregelen: welke steunmaatregelen worden door burgers en bedrijven genoemd die goed of slecht zijn opgelost? Welke effecten hebben verschillen, leemtes en hiaten tussen de verschillende financiële beleidsinstrumenten van beide landen/deelstaten op de perceptie van de grensoverschrijdende economie?

Met het gespreksprotocol als basis zijn thema's als werken, wonen, studeren (onderwijs), sociale netwerken (vrienden/familie) en overig recreatief bezoek ten aanzien van de grens aan bod gekomen. Naast het inventariseren van ervaringen met de coronamaatregelen in de grensregio in het algemeen, lag het accent bij de gesprekken met burgers op hun persoonlijke achtergrondsituatie ten aanzien van grensverkeer en de gevolgen daarvan.

Periode

De interviewgesprekken zijn gehouden van 30 maart tot 26 mei 2021. Omdat het onderzoek inzicht moet bieden in de ervaringen over de hele periode sinds corona zich in beide landen heeft aangediend, is in de gesprekken nadrukkelijk gevraagd naar (de ontwikkeling van) ervaringen vanaf maart 2020. In hoofdlijnen is er onderscheid gemaakt in vier perioden; de eerste golf (tot juni 2020), de coronaluwe zomerperiode, de tweede golf (vanaf oktober 2020) en de invoering van de testplicht in Noordrijn-Westfalen (vanaf april 2021). De versoepelingen vanaf mei 2021 zijn niet of nauwelijks aan bod gekomen en worden daarom alleen zijdelings beschreven in deze rapportage. In hoofdstuk 2 is een globale tijdlijn opgenomen van relevante coronamaatregelen in beide landen.

Onderzoekspopulatie

Bij de selectie van gesprekspartners is een relevante, evenwichtige en representatieve onderverdeling van betrokkenen het uitgangspunt geweest. In totaal is met achttien burgers, acht ondernemingen en vier organisaties gesproken. Als uitgangspunt is gelet op een gelijkmatige verdeling van gesprekspartners over beide landen en de vier Euregio's. Bij de werving van gesprekspartners is daarnaast gelet op relevante achtergrondkenmerken, zoals leeftijd en het land waar men werkt (burgers) en sector en bedrijfsomvang (ondernemingen). Tabel 1.1 op de volgende pagina geeft een geanoniseerd overzicht van de meest relevante kenmerken van de gespreksdeelnemers.



Bij de werving van respondenten is er daarnaast getracht om relevante, specifieke casuïstiek aan bod te laten komen, bijvoorbeeld relaties over de grens of ontvangen steunmaatregelen. Daarmee geeft het onderzoek in de basis inzicht in de veel voorkomende ervaringen en bevindingen. Gezien de geringe omvang van de onderzoekspopulatie is het echter niet de insteek dat het onderzoek representatief is voor de algehele situatie in de grensregio en dat het een volledig beeld geeft van de casuïstiek.

Tabel 1.1- Overzicht gespreksdeelnemers

Doelgroep	Herkomst	Euregio herkomst	Land actief	Datum
GIP Kleve	beide	Rijn-Waal	beide	31 maart
GIP Mönchengladbach	beide	Rijn-Maas-Noord	beide	14 april
GIP Aken-Eurode	beide	Maas-Rijn	beide	30 maart
Kreishandwerkerschaft Borken	Noordrijn-Westfalen	EUREGIO/ Rijn-Waal	Noordrijn-Westfalen	14 mei
Onderneming 1 (restaurant)	Noordrijn-Westfalen	EUREGIO	Noordrijn-Westfalen	16 april
Onderneming 2 (camping)	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Waal	Noordrijn-Westfalen	7 mei
Onderneming 3 (communicatie)	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Waal	beide	23 april
Onderneming 4 (supermarkt)	Nederland	Rijn-Maas-Noord	Nederland	21 mei
Onderneming 5 (camping)	Nederland	EUREGIO/ Rijn-Waal	Nederland	19 april
Onderneming 6 (logistiek)	Nederland	Maas-Rijn	beide	17 mei
Onderneming 7 (productie)	beide	EUREGIO	beide	4 mei
Onderneming 8 (technische diensten)	beide	Rijn-Waal	beide	18 mei
Burger 1 (grenspondelaar)	Noordrijn-Westfalen	EUREGIO	Nederland	23 april
Burger 2 (grenspondelaar)	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Waal	Nederland	26 april
Burger 3 (grenspondelaar)	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Waal	Nederland	4 mei
Burger 4 (zelfstandig ondernemer)	Noordrijn-Westfalen	Maas-Rijn	Nederland	7 mei
Burger 5 (student)	Noordrijn-Westfalen	EUREGIO	Nederland	14 mei
Burger 6 (student)	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Maas-Noord	Nederland	4 mei
Burger 7	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Waal	Noordrijn-Westfalen	23 april
Burger 8	Noordrijn-Westfalen	Rijn-Waal	Noordrijn-Westfalen	26 mei
Burger 9 (grenspondelaar)	Nederland	EUREGIO	Noordrijn-Westfalen	20 april
Burger 10 (grenspondelaar)	Nederland	Rijn-Maas-Noord	Noordrijn-Westfalen	3 mei
Burger 11 (grenspondelaar)	Nederland	Maas-Rijn	Noordrijn-Westfalen	21 april
Burger 12	Nederland	EUREGIO	Nederland	28 april
Burger 13	Nederland	EUREGIO	Nederland	30 april
Burger 14	Nederland	EUREGIO	Nederland	14 mei
Burger 15	Nederland	Rijn-Maas-Noord	Nederland	29 april
Burger 16	Nederland	Rijn-Maas-Noord	Nederland	29 april
Burger 17	Nederland	Rijn-Maas-Noord	Nederland	30 april
Burger 18	Nederland	Maas-Rijn	Nederland	6 april

De eerste interviewgesprekken zijn gevoerd met drie van de vier grensinfopunten in de grensregio van Noordrijn-Westfalen en Nederland. Naast het in kaart brengen van de bevindingen en ervaringen van de grensinfopunten zelf, zijn deze gesprekken ook gebruikt voor verdere beeldopbouw van de algehele casuïstiek. De grensinfopunten hebben vanuit hun kerntaak, informatievoorziening rondom grensoverschrijdende aangelegenheden, een centrale rol in het onderwerp van het onderzoek.



Mede op basis van de casuïstiek die uit deze gesprekken naar voren kwam is het gespreksprotocol voor de overige interviewgesprekken verder aangescherpt. Naast de grensinfopunten is in een later stadium gesproken met het Kreishandwerkerschaft Borken in Noordrijn-Westfalen, een organisatie die opkomt voor de belangen van bepaalde midden- en kleinbedrijven in die regio.

Onder burgers is zowel met intensieve grenspendelaars gesproken, zoals grenswerkers en studenten die over de grens studeren, als bewoners van de grensregio die het buurland minder frequent bezoeken.

Bij alle ondernemingen waarmee is gesproken is de grens op een of andere wijze een relevante factor. Twee van de acht ondernemingen hebben vestigingen in beide landen. Bij de andere bedrijven is een aanzienlijk deel van werknemers of klanten (normaal gesproken) uit het buurland afkomstig. Bij de selectie is gelet op een gepaste verdeling van sectoren waarin de bedrijven actief zijn. Enerzijds zijn 'publiekstrekkers' in de sectoren verblijfsrecreatie, horeca en detailhandel geselecteerd, anderzijds bedrijven die vooral in de zakelijke markt actief zijn (communicatie, logistiek, technische productie en dienstverlening). Ten slotte is er ook gelet op een diverse verdeling qua bedrijfsomvang.

1.3 Leeswijzer

Als opmaat naar de bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek geeft hoofdstuk 2 eerst een overzicht van de meest relevante maatregelen die in beide landen zijn getroffen, met name ten aanzien van de implicaties voor het grensverkeer tussen beide landen.

In de daarop volgende hoofdstukken worden de diverse onderwerpen en de bijbehorende onderzoeksvragen behandeld: grensoverschrijdingen in de praktijk (hoofdstuk 3), specifieke maatregelen (hoofdstuk 4), steunmaatregelen (hoofdstuk 5) en communicatie en begrip van coronamaatregelen (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord en voorzien van aanbevelingen.



2 Overzicht coronamaatregelen

Als opmaat naar de bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek geeft dit hoofdstuk een chronologisch overzicht van de meest relevante maatregelen die in beide landen zijn ingevoerd, met name ten aanzien van de implicaties voor het grensverkeer tussen beide landen. Daarnaast biedt het hoofdstuk beknopt inzicht in de bestuursniveaus waarop maatregelen zijn vastgesteld en van toepassing zijn.

2.1 Chronologisch overzicht

Eerste golf

Op **16 maart 2020** werd door de Duitse regering de noodtoestand uitgeroepen. Dat betekende onder meer dat veel winkels moesten sluiten (o.a. supermarkten, drogisterijen, bouwmarkten en tankstations mogen wel open blijven). Tegelijkertijd kondigde de Duitse minister van Buitenlandse Zaken strengere reisadviezen aan: niet strikt noodzakelijke reizen naar het buitenland werden afgeraden¹. Voor mensen die uit een risicogebied kwamen gold in Noordrijn-Westfalen een verbod op het betreden van ziekenhuizen, zorginstellingen, beroepsscholen en universiteiten². Ook werd bekend gemaakt dat Duitsland zijn grenzen met buurlanden grotendeels ging sluiten (uitgezonderd voor grenspendelaars). De grens met Nederland bleef echter wel open, onder meer omdat de twee aan Nederland grenzende deelstaten, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, dit niet wilden. De grensregio's zijn daarvoor volgens beide deelstaatbesturen te veel met elkaar verweven³.

dezelfde datum voerde ook Nederland de eerste set aan strengere coronamaatregelen in, waarbij onder meer horeca en scholen moesten sluiten. Het reisadvies ging voor alle landen minimaal naar oranje: het ministerie van Buitenlandse Zaken adviseerde alle Nederlanders om niet meer naar het buitenland te reizen, tenzij strikt noodzakelijk. Reizigers die uit een land met oranje reisadvies terugkeerden werden bij terugkeer in Nederland dringend geadviseerd om 14 dagen in quarantaine te gaan. Er golden uitzonderingen voor de transportsector en het goederenvervoer.⁴

Op **9 april 2020** werd de eerste Corona inreisregeling in Noordrijn-Westfalen van kracht⁵. De regels waren in eerste instantie niet erg specifiek. Reizigers die Duitsland inreizen (dus zowel inreizende Nederlanders als terugkerende Duitsers) moesten na een verblijf in het buitenland van meer dan 72 uur verplicht twee weken in quarantaine.

Voor diverse groepen gold er een uitzondering, waaronder grenspendelaars voor werk, opleiding of training, werknemers met essentiële beroepen (waaronder gezondheidszorg, openbare veiligheid en orde), vervoerders, werknemers van vervoersbedrijven en andere geldige redenen

¹ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/36303/corona-in-duitsland-update-maandag-16-maart>

² Erlass zu weiteren kontaktreduzierenden Maßnahmen ab dem 16.03.2020 und 17.03.2020 (https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/200315_erlass_weitere_kontaktreduzierende_massnahmen.pdf)

³ <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/158834/Geen-grenscontroles-op-Nederlands-Duitse-grens-regio-s-te-veel-met-elkaar-verweven>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/reisadvies-reis-alleen-naar-het-buitenland-indien-noodzakelijk>

⁵ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende. (CoronaEinreiseVO). Vom 9. April 2020 (<https://www.land.nrw/corona>).



om te reizen, zoals co-ouderschap, bezoekende partners, medische behandeling, hulp of zorg voor kwetsbare personen, zorg voor kinderen en begrafenissen of bruiloften. Hoewel het wettelijk niet was verboden, werd het sterk afgeraden om over de grens op bezoek te gaan of boodschappen te doen. De grens met Nederland bleef geopend, maar er werd vanaf dit moment aan de grens wel intensiever op de inreisregels gecontroleerd.

De Nederlandse maatregelen ten aanzien van grensverkeer bleven hetzelfde. Om Duitse toeristen te ontmoedigen om naar Nederland te komen werden rond het paasweekend diverse acties uitgevoerd door burgemeesters, veiligheidsregio's en Koninklijke Marechaussee, zoals strengere grenscontroles, diverse communicatie-uitingen en het afsluiten van bepaalde wegen en parkeerplaatsen. Toeristen konden echter niet worden geweigerd.

Taskforce

Snel na het uitbreken van de coronapandemie, in maart 2020, riep premier Laschet van Noordrijn-Westfalen de 'Cross-Border Task Force Corona' in het leven. De taskforce heeft als doel om het grensoverschrijdend crisisbeheer tussen Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Nederland en België tegen het coronavirus op elkaar af te stemmen, door middel van het verbeteren van wederzijdse informatie-uitwisseling, het synchroniseren van activiteiten en verduidelijken van kwesties van gemeenschappelijk belang voor het crisisbeheer. Naast de Staatskanzlei van Noordrijn-Westfalen nemen de deelstaten Nedersaksen en Rijnland-Palts en de Duitse ambassades in Nederland en België deel aan de taskforce. In de taskforce zijn deskundigen van verschillende ministeries, ambassades en politie vertegenwoordigd.⁶

Veiligheidsregio's in Nederland

In Nederland bepaalt het kabinet de landelijke aanpak van de coronacrisis. Zij laten zich adviseren door onder andere het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Op een lager schaalniveau waren diverse bevoegdheden om maatregelen te treffen belegd bij de veiligheidsregio's. Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's, die zich ieder inzetten voor de veiligheid van de inwoners en bezoekers van dat gebied. Zij vertaalden de landelijke maatregelen of versoepelingen naar een noodverordening, die in alle gemeenten binnen de veiligheidsregio geldig is. Burgemeesters hadden via een noodverordening de mogelijkheid om voor hun gemeente specifieke locaties sluiten, zoals parken, stranden en campings en boetes op te leggen. Het grensgebied met Noordrijn-Westfalen bestaat uit de volgende zes veiligheidsregio's:

- Twente (Enschede);
- Noord- en Oost-Gelderland (Apeldoorn);
- Gelderland-Midden (Arnhem);
- Gelderland-Zuid (Nijmegen);
- Limburg-Noord (Venlo);
- Zuid-Limburg (Maastricht)⁷.

⁶ <https://grenzinfo.eu/eur/nl/elementor-12677/>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>.



De eerste versoepelingen

In de periode **tussen medio april en begin mei 2020** traden de eerste versoepelingen in Duitsland in werking. Winkels mochten onder voorwaarden weer gedeeltelijk open en ook horeca en hotels konden stapsgewijs weer openen. Horeca, campings en vakantiewoningen waren in Noordrijn-Westfalen vanaf 11 mei weer geopend (onder voorwaarden van de geldende inreisregels)⁸.

Op **20 mei** werden ook de regels ten aanzien van grensverkeer versoepeld, gezien het dalende aantal besmettingen. Er gold geen quarantaineverplichting meer voor mensen die Duitsland vanuit een EU-lidstaat (of IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Zwitserland of het VK) binnenkomen. Dat gold dus ook voor Nederlanders⁹.

Vanaf **15 juni** gold er in Nederland weer een geel reisadvies voor Duitsland (en 11 andere landen). Dat betekende dat niet-noodzakelijke reizen weer waren toegestaan, maar dat er nog wel op veiligheidsrisico's moest worden gelet.

Zomer 2020

In de zomer van 2020 waren Nederlanders vrijgesteld van toelatingseisen naar Duitsland vanwege het lage aantal besmettingen. Tegelijkertijd werden de toelatingseisen voor de deelstaat Noordrijn-Westfalen verder ontwikkeld: zowel de definitie van de getroffen reisbestemmingen als de uitzonderingen werden nauwkeuriger vastgesteld. Als basis werd vanaf nu de risicoclassificatie van het Robert Koch Instituut gehanteerd. Een van de graadmeters is het aantal besmettingen per 100.000 inwoners per zeven dagen (incidentie). De uitzondering voor een verblijf korter dan 72 uur was niet meer geldig en de voorwaarden voor overige uitzonderingen werden aangescherpt. Vanaf september werden er steeds meer tijdslimieten ingevoerd voor bepaalde soorten verblijven (bv. maximaal 72 uur om familiare redenen of medische behandeling).

Tweede golf

Vanaf september riep het Robert Koch Instituut Nederland geleidelijk uit tot risicogebied. Aanvankelijk alleen de provincies Noord- en Zuid-Holland, maar vanaf 2 oktober gold het voor alle provincies, met uitzondering van Zeeland en Limburg. Uiteindelijk werd Nederland vanaf **17 oktober** geheel tot risicogebied uitgeroepen¹⁰. Hiermee kwam er in feite een quarantaineverplichting, maar wel met veel doelgroepen die werden uitgezonderd: vervoerders, verblijven voor beroeps-, opleidings- of studiedoelenden, medische redenen, familiare redenen, en doorreizigers. Daarnaast kon de quarantaineplicht worden ontlopen door middel van een negatief testbewijs. Vanaf **1 oktober** werd in de toegangsregels een 24-uursregel voor klein grensverkeer opgenomen. Daarvoor gold geen registratie-, test- of quarantaineverplichtingen. De andere uitzonderingen werden grotendeels behouden¹¹.

Vanaf **2 november** ging Duitsland in gedeeltelijke lockdown en voerde het een set nieuwe, strengere coronamaatregelen in, waaronder het sluiten van de horeca. Op **16 december** volgde een nog striktere lockdown, waarbij ook winkels, scholen en kinderopvang moesten sluiten.

⁸ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5113311/duitsland-horeca-cafes-corona-lockdown-versoepeling-merkel>.

⁹ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende (Coronaeinreiseverordnung - CoronaEinrVO). In der ab dem 20. Mai 2020 (<https://www.land.nrw/corona>).

¹⁰ Robert Koch Institut, Archiv der Einstufungen als Risikogebiet.

(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/Archiv_Risikogebiete/DE-Tab.html)

¹¹ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende (Coronaeinreiseverordnung - CoronaEinrVO) vom 30. September 2020 in der ab dem 3. Oktober 2020 gültigen Fassung (<https://www.land.nrw/corona>).

In de loop van de tijd werden met het toenemende aantal besmettingen ook de toegangsregels verscherpt. Zo gold er vanaf **28 december** voor het eerst een algemene testplicht voor reizigers uit risicogebieden. Quarantaine was alleen nodig totdat de testuitslag binnen was. De bestaande uitzonderingen bleven gelden¹².

Ook in Nederland werden de maatregelen gaandeweg weer strenger. Per **14 oktober** sloot de horeca en op **14 december** gingen ook alle niet-essentiële winkels en scholen dicht. In het nieuwe jaar volgde ook de beslissing om een avondklok in te voeren, die uiteindelijk zou duren van 23 januari tot 28 april.

Op **3 november** stelde Nederland het reisadvies voor Duitsland bij van geel naar oranje. Vanaf toen werden weer alleen strikt noodzakelijke reizen van en naar Duitsland geadviseerd. Per **19 augustus** was de verzochte quarantainetijd bij terugkomst uit een land met oranje reisadvies verkort tot 10 dagen.

Vanaf **29 december** moesten reizigers die vanuit een hoogrisicogebied per vliegtuig, schip, internationale trein of bus naar Nederland reizen een negatieve PCR-test bij zich hebben¹³. Dit gold niet voor reizigers die per auto of regionaal openbaar vervoer Nederland binnenkwamen. Het grensverkeer werd hierdoor nauwelijks beïnvloed.

Federale toegangsregels in Duitsland

Per **13 januari 2021** werd het systeem van inreisregels in Duitsland complexer en kregen het bondsland en de deelstaten verschillende bevoegdheden. Op federaal niveau werd de classificatie van gebieden als risicogebieden (gebieden met hoge incidentie of virusvarianten) en regels inzake verplichte testen bepaald. De deelstaten bepaalden de regels over de verplichting tot quarantaine. Terwijl de regels voor ‘eenvoudige’ risicogebieden voorzagen in uitgebreide uitzonderingen die het grensverkeer probleemloos maakten, werden aanzienlijk strengere regels voorzien voor gebieden met een hoge incidentie en vooral gebieden met virusvarianten¹⁴.

Op **4 april** publiceerde het Robert Koch Instituut dat Nederland als gebied met hoge incidentie werd geclassificeerd¹⁵. Daarmee traden automatisch de regels uit de federale verordening in werking voor gebieden met hoge incidentie. Dat betekende dat de ruimte voor uitzonderingen voor Noordrijn-Westfalen beduidend kleiner werd. Per 6 april gingen de volgende regels in:

- verplichte test bij binnenkomst vanuit een gebied met hoge incidentie, geen ‘klein grensverkeer’ meer met een verblijf van maximaal 24 uur zonder verplichte test;
- de test moet worden overgelegd bij het overschrijden van de grens;
- de test mag maximaal 48 uur geleden hebben plaatsgevonden.

¹² Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende aus dem Vereinigten Königreich und Südafrika sowie anderen Staaten, die als Risikogebiet eingestuft sind (CoronaEinreiseverordnung - CoronaEinrVO) vom 20. Dezember 2020 in der ab dem 28. Dezember 2020 gültigen Fassung (<https://www.land.nrw/corona>).

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/23/negatieve-testverklaring-verplicht-voor-alle-internationale-vliegvluchten-naar-nederland>

¹⁴ Verordnung zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf das Coronavirus SARS-CoV-2 nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag (Coronavirus-Einreiseverordnung - CoronaEinreiseV) vom 13. Januar 2021) BANzt AT 13.01.2021 V1 (<https://www.land.nrw/corona>).

¹⁵ Robert Koch Institut, Archiv der Einstufungen als Risikogebiet. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/Archiv_Risikogebiete/DE-Tab.html.



Aangezien de keuringseis bij de landelijke wet was geregeld, was er weinig ruimte voor aanpassingen op maat voor het grensgebied, zoals dat voor 13 januari mogelijk was. De deelstaat Noordrijn-Westfalen maakte gebruik van deze speelruimte door middel van een algemeen besluit¹⁶, dat enige verlichting creëerde: voor grenspendelaars en mensen die naaste familieleden bezoeken, mocht het testresultaat tot 72 uur oud zijn, zodat in feite twee tests per week voldoende waren. Daarnaast mocht de test pas worden uitgevoerd na binnenkomst, bijvoorbeeld op het werk. Ouders die hun kinderen naar school brachten waren volgens het algemeen besluit vrijgesteld van de testplicht. Dat gold ook voor passagiers op doorreis. Vervoerders waren ook vrijgesteld. De quarantaineverplichtingen werden gereguleerd door de deelstaten. De toepasselijke vrijstellingen werden daarom niet gewijzigd, waardoor noodzakelijk grensverkeer bleef vrijgesteld van quarantaineverplichtingen.

Op **13 mei** werd de juridische situatie weer gewijzigd. Op deze dag trad een nieuwe landelijke corona-inreisverordening in werking, die het hele regime van inreisregels harmoniseerde¹⁷. Daardoor konden de deelstaten geen uitzonderingen meer maken voor klein grensverkeer. Daarnaast werden de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- grenspendelaars moeten twee keer per week getest te worden;
- ouders die hun kinderen nu naar school brengen, moesten nu ook twee keer per week worden getest;
- quarantaine is in principe minimaal voor vijf dagen verplicht, maar kan middels een negatieve testuitslag worden beëindigd (uitzondering bv. voor grenspendelaars, familiebezoek, verblijf van <24 uur);
- degenen die kunnen aantonen dat ze zijn ingeënt of hersteld zijn van een coronabesmetting, hoeven geen negatieve test te laten zien en hoeven niet in quarantaine.

Versoepelingen voorjaar 2021

Ondertussen gingen in Duitsland **vanaf mei** in steeds meer deelstaten horeca, cultuurinstellingen en winkels open. Daaraan was wel een testplicht gekoppeld: alleen wie een negatieve test kon laten zien, mocht naar binnen. Deze tests konden op veel plekken en op kosten van de overheid worden afgenomen. Vanaf **30 mei** werd Nederland niet langer beschouwd als een gebied met een hoge incidentie, maar als een eenvoudig risicogebied¹⁸. Dit betekende dat de inreisregels weer minder streng werden voor grenspendelaars en iedereen die korter dan 24 uur in Nederland wilde verblijven. Per **27 juni** gold Nederland vanuit Duits perspectief ook niet langer meer als een risicogebied. Dat betekende voor reizigers uit Nederland dat de meld-, test- en quarantaineplicht vervielen.

¹⁶ Allgemeinverfügung zur Regelung von Ausnahmen von der Testpflicht bei Einreise aus Hochinzidenzgebieten nach § 4 Absatz 2 Nummer 5 der Coronavirus-Einreiseverordnung. Allgemeinverfügung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 4. April 2021 (<https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/testpflicht-fuer-einreisende-aus-den-niederlanden-nordrhein-westfalen-setzt>).

¹⁷ Verordnung zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf das Coronavirus SARS-CoV-2 nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag (Coronavirus-Einreiseverordnung - CoronaEinreiseV) vom 12. Mai 2021. BAnz AT 12.05.2021 V1 (<https://www.land.nrw/corona>).

¹⁸ Robert Koch Institut, Archiv der Einstufungen als Risikogebiet. (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/Archiv_Risikogebiete/DE-Tab.html)



In Nederland vonden per **28 april** de eerste grote versoepelingen plaats. Alle niet-essentiële winkels mochten weer volledig open (daarvoor was winkelen op afspraak al wel enige tijd weer mogelijk) en de horeca mocht de terrassen weer tot 18.00 uur openen. Per **1 juni** stelde de Nederlandse regering nog wel strengere test- en quarantainevoorschriften in voor reizigers. Vanaf toen moesten ook reizigers die met de auto, motor of ander eigen vervoer vanuit een hoogrisicogebied naar Nederland reisden een negatieve PCR-test kunnen tonen. Hierbij gold een uitzondering voor noodzakelijk grensverkeer en grensverkeer van korte duur (tot 12 uur). Deze maatregel was tot **10 juni** ook van toepassing voor reizigers vanuit Duitsland. Vanaf toen werd het reisadvies voor Duitsland door de Nederlandse overheid echter aangepast naar 'geel'¹⁹, waarmee er verder geen eisen meer werden gesteld aan reizigers die Nederland binnenkomen. Dat betekende ook dat de verplichting om een negatief PCR-testresultaat voor te leggen voor een verblijf van meer dan twaalf uur werd opgeheven.

2.2 Samenvatting

De vorige paragraaf gaf een chronologisch overzicht van de relevante maatregelen in beide landen. Deze paragraaf vat de belangrijkste ontwikkelingen samen voor de drie basisregels: reisadvies, quarantainebepalingen en testplichten en de uitzonderingen die zijn gemaakt ten aanzien van klein grensverkeer.

Reisadvies

- Bij aanvang van de coronacrisis (16 maart 2020) kondigden beide landen een negatief reisadvies af, waarbij niet strikt noodzakelijke reizen naar het buitenland werden afgeraden. De grens tussen Nederland en Duitsland bleef geopend, maar aan beide zijden van de grens werd grensverkeer door middel van diverse acties ontmoedigd.
- Na de eerste golf werden de Duitse inreisregels vanaf 20 mei 2020 weer versoepeld. Per 15 juni 2020 was dat het geval voor reizen naar Nederland. Niet-noodzakelijke reizen werden niet meer afgeraden.
- Bij het aandienen van de tweede golf, vanaf 17 oktober 2020, werd Nederland door Duitsland tot risicogebied uitgeroepen, wat betekende dat niet-noodzakelijk reizen werden afgeraden. Op 3 november stelde Nederland het reisadvies voor Duitsland weer bij naar code oranje (alleen noodzakelijke reizen). Op 4 april 2021 werd Nederland door Duitsland als gebied met hoge incidentie geclassificeerd, met nog strengere maatregelen als gevolg.
- De aanduiding van Nederland als hoogrisicogebied duurde tot 30 mei 2021. Toen werd de classificatie weer naar eenvoudig risicogebied bijgesteld. Per 27 juni gold Nederland vanuit Duits perspectief ook niet langer meer als een risicogebied. In Nederland werd het reisadvies voor Duitsland op 10 juni bijgesteld naar code geel.

Quarantainebepalingen

- Vanaf het moment dat er een negatief reisadvies gold (16 maart 2020) werden alle reizigers die naar Nederland kwamen dringend geadviseerd om 14 dagen in quarantaine te gaan. Iets later (9 april 2020) werd de inreisregeling in Noordrijn-Westfalen ingesteld. Daarmee werd quarantaine een verplichting voor inreizigers die langer dan 72 uur in het buitenland hadden verbleven, al werden diverse groepen, zoals grenspendelaars, uitgezonderd.

¹⁹ <https://grenzinfo.eu/nl/nieuws-over-de-grensovergang-tussen-duitsland-en-nederland/>.

- Nadat de inreisregels na de eerste golf weer werden versoepeld (per 20 mei en 15 juni 2020) golden er voor beide landen geen quarantainebevestigingen meer. In de coronaluwe zomer werd de verzochte quarantainetijd in Nederland verkort tot 10 dagen en werd in Duitsland ingesteld dat de uitzonderingen voor een verblijf van korter dan 72 uur niet meer geldig waren. Daarnaast werden de voorwaarden voor overige uitzonderingen aangescherpt, zoals het invoeren van tijdslimieten voor bepaalde soorten verblijven.
- Toen Nederland per 17 oktober 2021 weer als risicogebied werd uitgeroepen kwam er ook weer een quarantaineverplichting in Duitsland, met uitzondering voor bepaalde doelgroepen voor noodzakelijk grensverkeer. Nieuw was dat de quarantaineplicht kon worden ontlopen door middel van een negatief testbewijs. Het duurde tot 27 juni 2021 dat de quarantaineplicht in Duitsland voor reizigers verviel. Zolang Duitsland in Nederland een oranje reisadvies had, gold een quarantaineadvies.

Testplicht

- Vanwege het toenemende aantal besmettingen gold er in Duitsland vanaf 28 december 2020 voor het eerst een algemene testplicht voor reizigers uit risicogebieden. Vanaf 6 april 2021, toen Nederland door Duitsland als gebied met hoge incidentie werd geclassificeerd, werden alle grensgangers (dus zowel Nederlandse als Duitse grensoverschrijders) verplicht om bij binnenkomst van Duitsland een negatief testbewijs te kunnen tonen, dat niet ouder was dan 48 uur. In Noordrijn-Westfalen werden diverse uitzondering ingevoerd, zo mocht het testresultaat voor onder meer grenspendelaars tot 72 uur oud zijn. Bovendien konden zij zich na binnenkomst laten testen. Vanaf 30 mei 2021, toen Nederland niet langer meer werd beschouwd als hoogrisicogebied, hoefden reizigers voorafgaand aan binnenkomst in Duitsland niet meer te beschikken over een negatieve test en mochten tests binnen 48 uur na aankomst in Duitsland worden gedaan. Per 27 juni 2021 gold Nederland vanuit Duits perspectief ook niet langer meer als een risicogebied, waarmee ook de testplicht verviel.
- In Nederland gold vanaf 29 december 2020 een verplichte negatieve PCR-test voor reizigers die vanuit een hoogrisicogebied per vliegtuig, schip, internationale trein of bus naar Nederland reisden. Omdat dit niet gold voor reizigers die per auto of regionaal openbaar vervoer Nederland binnenkwamen werd het grensverkeer nauwelijks beïnvloed. Per 1 juni 2021 moesten ook reizigers die met de auto, motor of ander eigen vervoer vanuit een hoogrisicogebied naar Nederland reisden een negatieve PCR-test kunnen tonen. Er gold een uitzondering voor noodzakelijk grensverkeer en grensverkeer van korte duur (tot 12 uur).

Klein grensverkeer

- Vanaf 1 oktober werd in de Duitse toegangsregels een 24-uursregel voor klein grensverkeer opgenomen. Dat betekende dat er geen registratie-, test- of quarantainebevestigingen gold voor bezoekers die korter dan 24 uur in Nederland verbleven.
- Vanwege de classificatie van Nederland als hoogrisicogebied, was er vanaf 6 april geen klein grensverkeer meer mogelijk. Dat duurde tot 30 mei, toen Nederland niet langer meer als een gebied met een hoge incidentie werd beschouwd.



3 Grensoverschrijding in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft het gedrag en de ervaringen ten aanzien van grensoverschrijdingen door grensgangers als gevolg van de coronamaatregelen in beide landen. Hierbij maken we onderscheid tussen niet-noodzakelijk grensverkeer (paragraaf 3.1) en drie vormen van noodzakelijk grensverkeer: werken, studeren en grensoverschrijdende relaties (paragraaf 3.2).

3.1 Niet-noodzakelijk grensverkeer

De grens bleef open

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is de grens tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen gedurende de hele coronacrisis opengebleven, daar waar de grenzen met andere buurlanden wel voor bepaalde periodes dicht gingen. Van alle maatregelen die zijn genomen is dit met name voor de betrokken ondernemers in de grensregio de belangrijkste geweest. De inspanningen die vanuit de politiek (zowel aan de Duitse als Nederlandse kant) zijn gedaan om de grens open te houden worden door de geïnterviewden dan ook zeer gewaardeerd, omdat men zag dat de grenzen met andere landen sloten. Uit de gesprekken met bewoners in het grensgebied met België blijkt ook dat sluiting van de grenzen daar een groter issue was, vanwege de (negatieve) ervaringen met dat buurland. (Mede) daarom bleven sommige betrokkenen gedurende de eerste golf behoedzaam of de grens tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen ook daadwerkelijk open zou blijven. Een geïnterviewde Nederlandse grensganger geeft aan dat de grenscontrole die hij bij aanvang van de coronasituatie aan Duitse zijde heeft meegemaakt op hem een afschrikwekkend effect hebben gehad.

Niet-noodzakelijk grensverkeer

Een substantieel deel van de geïnterviewde grensbewoners heeft gehandeld naar de (on)mogelijkheden die er op dat moment ten aanzien van grensverkeer golden. Tot aan de testplicht die in april 2021 door Noordrijn-Westfalen werd ingevoerd, liet deze groep grensbewoners zich niet ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer de grens te passeren, ondanks het advies om dat niet te doen. Pas na invoering van de testplicht vanaf 6 april 2021, en de daaraan gekoppelde kans op een boete, hebben de Nederlandse grensgangers zich laten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer naar Noordrijn-Westfalen te reizen. De Duitse grensbewoners die zijn geïnterviewd waren over het algemeen wat voorzichtiger en lieten zich voor hun reisgedrag vanaf de tweede golf vooral leiden door de besmettingscijfers in een bepaald gebied. Toen deze begin 2021 ook in Nederland steeds hoger werden, weerhield hen dat meer om naar Nederland te reizen. In algemeenheid lijkt op basis van de interviews dat de besmettingsgraad en het besmettingsrisico voor Duitse grensbewoners een belangrijker motief is voor het al dan niet overschrijden van de grens dan voor Nederlanders.

Een ander deel van de geïnterviewde grensbewoners is sinds het uitbreken van corona niet of nauwelijks in het buurland geweest. Zij hielden zich strikt aan de maatregelen, enerzijds om de regels te gehoorzamen, anderzijds ter voorkoming van verspreiding van het virus. Enkele geïnterviewde grensbewoners gingen al vrijwel nooit voor niet-noodzakelijk doeleinden de grens over en hebben dat daarom ook niet gedaan ten tijde van de coronasituatie.



Een deel van de grensgangers die zich niet altijd aan het advies van niet-noodzakelijk grensverkeer hield, is toch wel de grens over geweest omdat men het eigen gedrag voor zichzelf kan verantwoorden. Men vindt dat het passeren van een fictieve barrière als de grens geen groter besmettingsrisico met zich meebrengt. In vrijwel alle gevallen hielden de betrokkenen zich dan wel bewust aan de basisregels (afstand houden, hygiënemaatregelen en beperken van sociale contacten) en beperkte men het reisgedrag tot een bepaalde afstand. Maar wanneer binnen die ingeperkte bewegingsruimte een grens ligt, vindt men dat grensoverschrijding valt te verantwoorden. Veel grensgangers zien de grensregio als hun leefwereld, ook ten tijde van corona. In hun beleving is er in feite geen grens en is deze pas nu zichtbaar omdat er consequenties aan zijn verbonden. *“Voor mij is het dichtstbijzijnde tankstation in Duitsland. Ook al zou tanken in Duitsland niet voordeliger zijn dan zou ik daar alsnog naartoe gaan. Afstand is voor mij leidend”*.

Nadat er in Noordrijn-Westfalen handhaving op de testplicht werd ingevoerd lieten veel Nederlandse grensgangers hun bezoek aan Duitsland voor bepaalde tijd achterwege, maar enkele grensgangers lieten zich ook daar niet door ontmoedigen. Zij bedachten praktische oplossingen om de controle op de testplicht te omzeilen, ervan uitgaand dat Duitse handhavers vooral op auto's met Nederlandse kentekens letten. Een grensganger ging daarom met de fiets achterop de auto naar de grens en reisde vanaf daar met de fiets verder Duitsland in. Een andere Nederlandse grensganger liet zich door Duitse kennissen oppikken aan de grens.

Reisdoelen

Niet alle geïnterviewden lijken het verschil tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke reizen te begrijpen. Zo dacht een geïnterviewde grensbewoner dat ze bij niet-noodzakelijk grensverkeer wel mocht winkelen. Ook bij de grensinfopunten hebben ze gemerkt dat het onderscheid niet voor iedereen duidelijk was, afgaande op de vragen die ze daarover kregen, met name tijdens de eerste golf. In enkele gevallen was er twijfel of een reisdoel als noodzakelijk geldt. Zo moest een grensganger eigenlijk met spoed voor een fietsreparatie naar Duitsland, omdat anders de garantietermijn zou verlopen. Formeel geldt dat niet als noodzakelijk grensverkeer, maar voor hem was er in dat geval wel sprake van enige noodzaak.

Na de invoering van het verplichte testbewijs in Noordrijn-Westfalen was er bij de geïnterviewden enige onduidelijkheid over de regels met betrekking tot doorreizen. Voor een aantal grensbewoners lag de dagelijkse reisroute voor een deel in het buurland. Een bekend voorbeeld is in die zin de N274 van Koningsbosch naar Brunssum, een voorheen Nederlandse rijksweg die door Duitsland loopt. Veel Limburgers maken doorgaans van deze route gebruik, zonder dat zij in Duitsland uitstappen. Het voelde voor betrokkenen daarom onrechtvaardig dat daar werd gecontroleerd op de negatieve testbewijzen.

Onder grenspendelaars, die normaal gesproken voor hun werk de grens overgingen, hebben tijdens de coronasituatie grofweg twee vormen van grensoverschrijding plaatsgevonden. Enerzijds waren er grenswerkers die als gevolg van corona moesten thuiswerken en daarom niet meer in het buurland kwamen. Daar waar zij een bezoek over de grens normaal gesproken nog wel eens wilden combineren met niet-noodzakelijke activiteiten, was dat nu niet meer aan de orde. Grensbewoners die juist wel vanwege werk over de grens bleven pendelen, bleven doen wat zij ook voor corona deden. Ook na de invoering van de testplicht, omdat men sindsdien zeker wist dat ze geen besmettingsrisico zouden vormen.



De regel voor klein grensverkeer

Bij de grensinfopunten kwamen er met name in de eerste golf veel vragen over grensverkeer in het algemeen. Of men überhaupt de grens over mocht. Voor werk, maar ook om te winkelen of te gaan tanken. Tijdens de tweede golf bleek men hierover al beter op de hoogte, afgaande op de vragen die de grensinfopunten hierover kregen.

Vanaf 1 oktober 2020, kort nadat Nederland door Duitsland (opnieuw) werd aangewezen als risicogebied gold er in Noordrijn-Westfalen een uitzondering op de meld- en quarantaineplicht bij zogenaamd 'klein grensverkeer'. Bij een verblijf van minder dan 24 uur over de grens hoefde men zich niet te melden of in quarantaine te gaan. Nederland kende een dergelijke uitzondering niet (tot de testplicht die per 1 juni 2021 werd ingesteld, met de daarbij geldende 12-uursregeling). In Nederland gold sinds 3 november 2020 dat niet-noodzakelijke reizen van en naar Duitsland werden afgeraden en werd er geadviseerd om bij terugkomst 10 dagen in quarantaine te gaan.

De meeste geïnterviewden gaven aan dat zij op de hoogte waren van deze uitzondering, dat klein grensverkeer tussen Nederland en Duitsland binnen 24 uur was toegestaan. Dat voor (terug)komst naar Nederland, ook bij een verblijf van minder dan 24 uur, nog steeds het advies gold om in quarantaine te gaan, was bij veel betrokkenen echter niet bekend. In de optiek van velen gold de 24-uursregel voor klein grensverkeer beide kanten op. Betrokkenen die wel van dit onderscheid wisten beamen dat het enigszins verwarrend was dat vanuit de beide landen verschillende regels golden: hoewel er in de basis maar één handeling wordt verricht, gelden er wel andere regels wanneer de richting anders is. Veel Nederlandse grensgangers dachten dus dat de regels/adviezen ruimer waren dan eigenlijk het geval was. Anderzijds hebben Nederlandse ondernemers gemerkt dat veel Duitse bezoekers zich juist lieten ontmoedigen door de negatieve berichten, terwijl zij vanuit Duits perspectief wel voor 24 uur naar Nederland mochten komen. Wellicht kwam dat door het ontmoedigingsbeleid en dringende advies vanuit Nederland om niet-noodzakelijk grensverkeer te vermijden.

Detailhandel

Uit de ervaringen van een Nederlandse supermarkt die normaal gesproken veel bezoekers uit Duitsland ontving, bleek goed welke invloed de maatregelen hebben gehad op het grensverkeer van Duitsland naar Nederland. Bij aanvang van de coronacrisis ondervonden zij grote hinder van de beperkingen voor grensverkeer, met name toen Duitse grensgangers rond het paasweekend van 2020 voorbij de grens door de Nederlandse beampten actief werden aangesproken en ontmoedigd. Ongeveer een tiende van het reguliere bezoek bleef over. Dat de bezoekersaantallen in dergelijke mate zouden afnemen hadden ze niet zien aankomen, met alle negatieve gevolgen die daarbij kwamen kijken (omzetverlies en derving).

Nadat de grensbeperkingen werden opgeheven volgde juist een erg drukke zomer. Met hoge bezoekersaantallen, maar ook met hogere gemiddelde bestedingen per bezoeker. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er minder andere activiteiten mogelijk waren. Dat bleek (mogelijk) ook uit het ander type publiek dat naar de Nederlandse grensstad trok. In het najaar van 2020 merkte de Nederlandse supermarkt direct dat de maatregelen weer strenger werden. De bezoekersaantallen vielen weer terug naar ongeveer een tiende. Die periode heeft ongeveer het hele najaar en winter geduurd. Sinds de versoepelingen in Nederland, vanaf mei 2021 (openstellen overige winkels en horeca (gedeeltelijk)), werd het snel weer drukker.



Wederom merkte men dat er een ander type publiek naar de Nederlandse grensstad trok, dat zich volgens betrokken ondernemers minder aan de gedragsnormen hield. Voor de grensstad was dat een probleem dat zich na de versoepelingen in steeds grotere mate manifesteerde²⁰.

De supermarktondernemer vond met name het inschatten van de effecten van bepaalde coronamaatregelen in een van beide landen ingewikkeld. De effecten konden namelijk twee kanten op gaan. Enerzijds kunnen Duitsers bij strengere maatregelen in Duitsland juist thuisblijven, maar anderzijds kunnen ze daardoor juist ook naar Nederland komen, omdat er daar meer mogelijk is. Beide scenario's zijn voorgekomen. Het is volgens de betrokken ondernemer vooral die onvoorspelbaarheid, als gevolg van verschillen in coronamaatregelen tussen landen, die het voor een ondernemer in de grensregio extra lastig maakt.

Horeca

Na de eerste coronagolf openden restaurants en cafés in Noordrijn-Westfalen per 11 mei 2020 weer hun deuren. In Nederland duurde het drie weken langer voordat de horeca weer werd geopend. Over dit verschil kwamen bij het grensinfopunt destijds veel vragen binnen (over wat was toegestaan), maar uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dit verder geen groot issue te zijn geweest. Direct vanaf de opening waren horecaondernemers in Duitsland verplicht om hun gasten te registreren, ten behoeve van bron- en contactonderzoek. In Nederland ging deze maatregel pas enkele maanden later in (per 10 augustus). Dit verschil leidde er volgens de betrokken ondernemers wel toe dat Nederlandse bezoekers zich in eerste instantie minder goed aan de registratieplicht in Duitsland hielden. De betrokken ondernemers weten verder ten aanzien van de registratieplicht weinig bijzonderheden te melden. Het Kreishandwerkerschaft weet vanuit haar leden dat het in het begin voor sommige ondernemers misschien even wennen was, maar dat het later steeds meer routine werd.

Verblijfsrecreatie

Achtergrond

Bij de aanvang van de coronasituatie, in het voorjaar van 2020, was er onduidelijkheid over de openstelling van de Nederlandse vakantieparken en campings. De beslissing hiervoor lag bij de 25 veiligheidsregio's, met als gevolg dat er per regio verschillend beleid werd gevoerd. Zo werd besloten dat de campings in regio's in het westen van Nederland werden gesloten, terwijl campings in overige delen van en Nederland wel open bleven²¹. Een uitzondering was de grensregio Twente, waar ook werd bepaald dat alle vakantieparken en campings moesten sluiten. Er gold een uitzondering voor mensen die er wonen of langdurig verblijven²². Per 31 maart werd wel landelijk besloten dat gemeenschappelijke sanitaire voorzieningen op campings en vakantieparken gesloten dienden te worden²³. Vanaf 1 juli konden alle campings in Nederland weer bezoekers ontvangen. In Noordrijn-Westfalen waren de campings gedurende de eerste golf een korte periode gesloten (tot 11 mei).

²⁰ <https://venlovanbinnen.nl/venlo-winkelstad/op-het-moment-dat-ze-in-pashokjes-gaan-schijten-zijn-alle-grenzen-overschreden/>

²¹ . <https://www.trouw.nl/nieuws/de-ene-camping-is-dicht-de-ander-open-maar-zonder-toilet~ba86e8b9/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

²² <https://www.tubantia.nl/hengelo/strengere-coronaregels-in-twente-vakantieparken-en-campings-dicht-maximaal-10-kramen-op-markt-a34ed107/>

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/10/beantwoording-kamervragen-over-de-regels-voor-campings-en-vakantieparken-ten-aanzien-van-de-coronamaatregelen>



Ervaringen

In het kader van dit onderzoek zijn twee campingondernemers geïnterviewd, een in Noordrijn-Westfalen en een in Nederland. Voor hen betekende het aandielen van corona dat de start van het toeristisch seizoen 2020 in het water viel. Dat gold ook voor de Nederlandse camping, die in het voorjaar van 2020 niet hoefde te sluiten. Duitse bezoekers (waar men in het voorjaar voor een groot deel van afhankelijk is) bleven weg vanwege grensbepalingen. Beide campings die zijn geïnterviewd hebben hun omzetverlies gedurende het coronaluwe hoogseizoen kunnen goedmaken. De gedwongen sluiting van de verblijfsrecreatie per eind oktober, heeft voor beide voor het seizoen 2020 geen invloed meer gehad, omdat het seizoen toen zo goed als afgelopen was.

Hoewel het niet in de beide interviewgesprekken niet naar voren kwam, blijkt uit berichten in de media dat er bij betrokkenen verwarring was dat er in Nederland regionale verschillen waren in openstelling. Specifiek vonden campingeigenaren in Twente het vreemd dat andere Nederlandse grensregio's wel open bleven²⁴. De sluiting van campings in bepaalde Nederlandse regio's heeft volgens berichten ook tot weerstand geleid bij gasten uit Duitsland. Zij namen niet altijd genoegen met een voucher die toeristen in Nederland krijgen wanneer hun vakantie als gevolg van de coronamaatregelen geannuleerd werd, maar wilden vaker hun geld terug²⁵.

Dat beide geïnterviewde campings in 2021 met de start van het toeristisch seizoen (weer) niet konden openen bleek een zware dobber, die veel harder aankwam dan de schade in het jaar ervoor. Dat kwam mede doordat men de reserveringen van gasten voor het voorjaar 2020 heeft kunnen doorschuiven naar het voorjaar van 2021 (middels vouchers). Aangezien de campings opnieuw geen overnachtingen konden aanbieden wilden veel gasten toen wel van de mogelijkheid gebruik maken om terugbetaald te worden. Bij de camping in Noordrijn-Westfalen constateerden ze dat vooral Nederlandse gasten van die mogelijkheid gebruik wilden maken, terwijl Duitse gasten zich wat flexibeler en begripvoller opstelden.

Sinds corona is er bij de camping in Noordrijn-Westfalen sprake van een veel hoger aandeel bezoekers uit eigen land. Voor het aankomende seizoen verwacht de camping ook nog te maken te hebben met het wegblijven van Nederlandse bezoekers, omdat de uitwerking van de maatregelen (testen, vaccinaties) pas laat in het hoogseizoen effect zullen hebben. Dat is een probleem, want ze hebben de Nederlanders wel nodig.

²⁴ <https://w.rtvoost.nl/nieuws/328196/Campingeigenaar-zet-vraagtekens-bij-aangescherpte-noodverordening-Er-zijn-nagenoeg-geen-toeristen>

²⁵ <https://www.tubantia.nl/enschede/duitse-toeristen-willen-geld-terug-en-sturen-advocaten-op-campingbaas-af-het-is-al-zwaar-genoeg~a863fc45/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>



3.2 Noodzakelijk grensverkeer

Werken

De meeste geïnterviewde betrokkenen moesten sinds het uitbreken van de coronacrisis thuis werken. Vrijwel iedereen is tevreden over de wijze waarop er in het algemeen door alle betrokkenen met deze situatie is omgegaan. Werkgevers hebben zich hier over het algemeen flexibel opgesteld, zowel voor grensbewoners die in eigen land werken als bij grensarbeiders. Het scheelt dat de (ICT-)faciliteiten bij de meeste werkgevers al op orde waren voordat corona zich aandeede. De bedrijven waar thuiswerken niet mogelijk was hebben voor hun medewerkers zo goed mogelijke oplossingen geboden, onder meer door het waarborgen van anderhalve meter afstand en het instellen van flexibele werkroosters. Ook de grensinfopunten hebben signalen ontvangen dat werkgevers in beide landen goed hebben meegewerkt om thuiswerken te faciliteren. Dat geldt dus evenzeer voor Duitsland, waar thuiswerken voor corona volgens diverse betrokkenen minder gebruikelijk was.

Thuiswerkregel

In principe zijn werknemers sociaal verzekerd en belastingplichtig in het land waar ze werken. Volgens de Europese regelgeving val je onder de sociale zekerheid van je woonland als je daar 25% of meer van je werktijd werkt. Nu werknemers als gevolg van de coronacrisis (veel) meer thuiswerken heeft dat gevolgen voor grenspendelaars. Omdat zij de 25%-norm voor werktijd in het woonland overschrijden verandert de uitgangssituatie ten aanzien sociale zekerheid en belasting. Waar werknemers hun belastingen wel in meerdere landen kunnen betalen (salary split), kan men voor de sociale zekerheid nooit tegelijkertijd in twee landen premies betalen. Nu een groot deel van de grenspendelaars veel moet thuiswerken zou dat betekenen dat er veel aan de sociale zekerheid moet veranderen. Omdat de EU-landen wilden voorkomen dat er tijdens de coronapandemie grote veranderingen zouden optreden is er door overheden een uitzondering gemaakt voor thuiswerken in verband met corona. Dat betekent dat er net wordt gedaan alsof de oude situatie nog bestaat wanneer men moet thuiswerken in verband met corona. Daarmee blijven grenspendelaars onder de sociale zekerheid van hun werkland vallen. Ten aanzien van de loonbelasting blijft de keuze bestaan om de belastingen af te dragen zoals dat voor corona was, maar wordt ook de mogelijkheid geboden om de belastingen te betalen zoals men werkelijk heeft gewerkt.²⁶

Ervaringen

Bij de grensinfopunten kwamen er veel vragen binnen over de regels met betrekking tot de implicaties van thuiswerken. Snel na het aandienen van de coronacrisis, op 6 april 2020, hebben Nederland en Duitsland de zojuist omschreven afspraken omtrent 'home office' gemaakt. De Task Force heeft daarin ook een rol in gespeeld. Betrokkenen geven aan dat er sprake was van een snel, ad hoc beslissingsproces. De looptijd van de maatregel is gedurende dat coronacrisis voortduurde meerdere malen aangepast en verlengd, voorlopig tot en met 30 september 2021²⁷.

²⁶ <https://grenzinfo.eu/nl/thuiswerken-voor-een-werkgever-in-het-andere-land/>

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ondernemen-en-werken-in-coronatijd/werken-in-de-grensstreek>

Bij de bedrijven die te maken hadden met deze situatie werd al snel aan de consequenties gedacht. Een grenspendelaar wist toevallig kort voor corona van de mogelijke gevolgen van het thuiswerken op belasting en sociale zekerheid. Toen corona zich aandeed heeft hij zich dan ook even zorgen gemaakt. De grenspendelaar was daarom opgelucht toen hij al vrij snel via de media vernam dat er een oplossing was gevonden. Ook alle andere betrokkenen waarmee is gesproken, zowel bedrijven als grenspendelaars, zijn erg tevreden over de aangepaste regeling en de wijze en snelheid waarop die tot stand is gekomen. Het probleem was snel, mooi en ook duidelijk opgelost.

Nu het ernaar uitziet dat thuiswerken ook na de coronacrisis vaker gaat voorkomen, is er onder betrokkenen behoefte aan een structurele aanpassing van de regelingen. Het grensinfopunt geeft aan dat er vanuit instanties in de grensregio al diverse inspanningen worden verricht, maar dat zij merken dat de situatie aan de grens (nog) niet prominent bij de nationale overheden op de agenda staat. Een van de bedrijven waarmee is gesproken heeft uit zichzelf al lobbyactiviteiten gestart voor een langere, of structurele instelling van de aangepaste thuiswerkregels. Meerdere betrokkenen geven aan dat een toekomst zonder blijvend aangepaste regeling onwenselijk is, omdat ook zij inzien dat er structureel meer zal worden thuisgewerkt. Een grenspendelaar geeft aan dat hij waarschijnlijk ander werk, dichterbij huis zal gaan zoeken wanneer de regeling na corona weer in oude vorm wordt ingesteld. Een andere betrokkene geeft aan dat de regeling binnen een grotere context aantoont dat het een must is dat de politiek zich buigt over de klassieke fiscale vraagstukken ten aanzien van grenspendel.

Studeren

De studenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken hebben hun lessen sinds het uitbreken van de coronacrisis grotendeels online moeten volgen. Aan het begin van het nieuwe studiejaar was er nog sprake van 'hybride' onderwijs: een deel van de lessen vond fysiek plaats een deel online. Vanaf het najaar werd fysiek onderwijs volledig afgeschaald, waarna de lessen op een gegeven moment alleen nog maar online plaatsvonden. Dat is voor de betrokken studenten van grote invloed geweest op hun beleving van het studiejaar, maar ze begrijpen de noodzaak ervan. Beide gesprekspartners hebben van hun onderwijsinstelling geen speciale behandeling ervaren vanwege het feit dat zij over de grens wonen. Over het algemeen zijn beide zeer te spreken over het volgen van hoger onderwijs als Duitser in Nederland. Alle zaken zijn volgens hen goed en makkelijk geregeld. Beide studenten volgen les met veel mede-Duitsers.

Sinds het begin van het schooljaar is er in zowel het Nederlandse als Duitse hoger onderwijs een mondkapjesplicht ingevoerd. De regels met betrekking tot het dragen van mondkapjes in het Nederlandse onderwijs, en de naleving ervan, waren volgens een van de Duitse studenten niet wat ze zouden moeten zijn. Het feit dat mondkapjes in Nederland niet altijd hoeven te worden gedragen wanneer dat volgens de Duitse regels wel het geval is, bijvoorbeeld wanneer men zit, zorgt bij hem voor onbegrip. Ook wordt gemerkt dat Nederlandse studenten de naleving van de regels minder nauw nemen. Duitse studenten waren goed herkenbaar omdat zij ook tijdens de les mondkapjes droegen en de Nederlandse studenten niet. Volgens de geïnterviewde Duitse student zou de Nederlandse onderwijsinstelling zich hierin strenger kunnen opstellen. Omdat afstand houden binnen het schoolgebouw in de praktijk vaak niet lukt, vraagt hij zich af waarom er geen mondkapjesplicht in het hele gebouw kan worden ingesteld. Ook veel van zijn Duitse medestudenten denken er volgens hem zo over.



De hogeschool heeft volgens hem wel daadkrachtig opgetreden bij een incident waarbij een docent zich overduidelijk niet aan de maatregelen hield.

Aan het begin van de pandemie was er op een gegeven moment sprake van een zeer hoge besmettingsgraad in Kreis Heinsberg (Noordrijn-Westfalen), terwijl er in Nederland nog niet veel aan de hand was. Volgens een geïnterviewde betrokkene van een onderwijsinstelling aan de Nederlandse kant van de grens, heeft de Nederlandse overheid toen geen directe maatregelen getroffen, ondanks de substantiële grensoverschrijdende economische activiteit in de regio. Dat heeft de directie van de betreffende onderwijsinstelling op een gegeven moment angstig gemaakt, omdat veel van hun studenten uit Duitsland komen. De directie heeft dat toen zelf al in een vroeg stadium aangekaart bij de GGD en het RIVM, maar zonder reactie. Dat werd als teleurstellend ervaren. Huns inziens had de Nederlandse overheid daar sneller op moeten reageren.

Relatie over de grens

Onder de geïnterviewden bevinden zich twee Nederlandse grensbewoners met een relatie over de grens. Zij hebben daar als gevolg van de coronamaatregelen enige belemmeringen van ondervonden. Toen een van hen direct aan het begin van de coronasituatie te maken kreeg met de quarantainerichtlijnen bij het bezoek van/aan zijn vriendin over de grens, was er nog geen uitzonderingsregel voor grensoverschrijdende relaties vastgesteld. Naar eigen zeggen is dat aangepast nadat deze persoon de betrokken instanties proactief had ingelicht over deze 'tekortkoming'. De andere grensganger met een relatie over de grens heeft vooral de quarantainerichtlijnen als omslachtig ervaren, omdat altijd een van beide personen (degene die over de grens verbleef) zich daaraan moest houden. Als ze zich aan de regels hielden konden ze dus nooit samen wat ondernemen.

Bij de vriendin van een van beide grensgangers werd er vanuit haar Duitse werkgever niet erg enthousiast gereageerd toen bleek dat zij voor relationele redenen in Nederland had verbleven. Ze moest van haar baas direct in quarantaine en als het nog eens zou voorkomen zou ze geen salaris meer doorbetaald krijgen. Het was volgens haar werkgever immers haar keuze was om met een Nederlander samen te zijn. Dit is door de betrokken grensganger en zijn vriendin als zeer onprettig ervaren.

Vanaf het begin van coronasituatie is het beleid ten aanzien van grensverkeer er altijd op gericht geweest om noodzakelijk grensverkeer te kunnen faciliteren. Dat is grotendeels gelukt. De doelgroepen die het betrof, zoals grenspendelaars waren over het algemeen goed op de hoogte van hun rechten en plichten ten aanzien van grensverkeer. Een groot deel van de betrokkenen kon werk of studie online, op afstand uitvoeren, waardoor de mate van grensverkeer sterk afnam.



4 Specifieke maatregelen

In dit hoofdstuk bespreken we enkele relevante coronamaatregelen die tijdens de coronasituatie een belangrijke rol speelden en problemen opleverden voor het grensverkeer. Paragraaf 4.1 beschrijft de ervaringen met betrekking tot de testverplichting. In paragraaf 4.2 staan de ervaringen met het mondkapjesbeleid centraal. Ten slotte gaat paragraaf 4.3 in op het gebruik van corona-apps.

4.1 Testen

Achtergrond

Op 4 april publiceerde het Robert Koch Instituut dat Nederland als gebied met hoge incidentie werd geclassificeerd. Daarmee werd per 6 april 2021 vanuit de federale ‘Bundesverordnung’ de regel van kracht dat men bij het overschrijden van de grens van Nederland naar Duitsland een verplicht negatief testbewijs moest kunnen overleggen. Er was gelijktijdig geen ‘klein grensverkeer’ meer mogelijk met een verblijf van maximaal 24 uur. Een test mocht maximaal 48 uur geleden hebben plaatsgevonden. Gelijktijdig met de invoering van de landelijke regel stelde de deelstaat Noordrijn-Westfalen een verlichting in voor grenspendelaars en mensen die naaste familieleden bezoeken. Voor hen mocht een testresultaat tot 72 uur oud zijn, zodat in feite twee tests per week voldoende waren.

Ervaringen

Bij invoering van de testplicht was vooral het kostenaspect een groot discussiepunt. Het werd door Nederlandse grenspendelaars als discriminerend ervaren dat inwoners van Duitsland zich wel kosteloos konden laten testen en Nederlanders in eerste instantie niet. Daar is vanuit diverse betrokken Nederlandse instanties op gewezen. Zodoende is geregeld dat Nederlandse grenspendelaars zich vanaf 16 april 2021 ook gratis konden laten testen in Duitsland. Dit was echter niet overal en eenduidig geregeld. Uiteindelijk heeft de Nederlandse regering in veel grensgemeenten in de Nederlandse grensstreek testvoorzieningen gecreëerd, zodat grenspendelaars zich vanaf 6 mei ook in Nederland gratis konden laten testen.

Twee van de bedrijven waarmee is gesproken, die veel van hun Nederlandse werknemers hebben moeten laten testen, hebben dat op eigen kosten laten uitvoeren. Dat heeft voor hen naar eigen zeggen behoorlijke kosten met zich meegebracht. Voor het ene bedrijf ging het om alle twintig medewerkers die dagelijks in Duitsland werken, voor het andere bedrijf om ongeveer zes grenspendelaars op veertig werknemers. Een van beide bedrijven geeft aan toch enigszins verbaasd te zijn dat er volgens hen (in beginsel) geen regeling voor deze extra kosten was getroffen. Desondanks konden Nederlandse werkgevers, onder voorwaarden, van begin af aan gebruik maken van het toen al bestaande werkgeverstesten. Beide bedrijven hebben er wel begrip voor dat de maatregel is ingevoerd, accepteren de kosten en hopen vooral dat de situatie niet te lang meer zal duren. Desondanks heeft de testplicht een grote impact gehad op hun beleving van grensoverschrijdend ondernemen. De grens was weer even een grote barrière.



Ook het Kreishandwerkerschaft heeft via haar leden de genoemde problemen met Nederlandse grenspondelaars meekregen. Nederlandse werknemers vroegen hun werkgever om de kosten te betalen, maar daarmee liepen de kosten voor sommige werkgevers te hoog op. Dat er daarna vrij snel een oplossing is gevonden heeft verdere verergering van het probleem verholpen. De geïnterviewde Nederlandse bedrijven met Duitse werknemers in dienst hebben niet veel hinder ondervonden de situatie rondom de Duitse testplicht.

Voor de meeste grenspondelaars was de testplicht toch geen erg hinderlijke ervaring. Ook zij noemen vooral het kostenaspect als het grootste probleem. Een Duitse grenspondelaar gaf aan zich vooral solidair te voelen met de Nederlandse grensarbeiders die de testen zelf moeten betalen, omdat ze als grensarbeiders vaker tussen wal en schip vallen. Na verloop van tijd zijn veel Duitse grensbewoners gewend geraakt aan de gehele routine. Sommigen lieten zich elke week twee keer testen, omdat het kon, ook wanneer er niet direct een aanleiding voor was. De meeste betrokkenen vonden dat het systeem goed was geregeld.

Een enkele grenspondelaar vond het toch wel een belasting qua tijd om twee keer in de week te moeten testen. Daar komt bij dat het vooral de eerste dagen na invoering van de testplicht erg druk was bij de testlocaties, met lange wachttijden als gevolg. Een grenspondelaar voelde zich toen genoopt om de eerste dagen illegaal de grens over te steken, omdat hij de tijd niet had om zo lang te wachten. Een andere grenspondelaar, die regelmatig voor langer verblijf in Duitsland moest zijn, geeft aan vooral moeite te hebben met frequentie en timing van het testen. Hij moest altijd precies nagaan hoe lang hij in Duitsland wilde verblijven.

Sneltesten

Voordat de testplicht in Duitsland werd ingevoerd was er volgens de grensinfopunten ook al onduidelijkheid over de mogelijkheid tot gratis sneltesten in Duitsland, aangezien die in Nederland niet beschikbaar waren. Het was onduidelijk voor welke doelgroep die beschikbaar waren, alleen voor Duitse inwoners of ook voor in Duitsland werkenden? Nederlandse media schreven dat Nederlanders hier ook voor in aanmerking konden komen. Tegelijkertijd weigerden de apotheken in Duitsland de testen te verstrekken aan mensen die niet in Duitsland woonden, aldus de grensinfopunten. Het Duitse ministerie van gezondheid heeft uiteindelijk bepaald dat grenspondelaars die in Duitsland verzekerd zijn die testen ook mochten doen.

4.2 Mondkapjes

Achtergrond

Per 27 april 2020 werd in heel Duitsland een mondkapjesplicht ingesteld op de meeste openbare plekken, zoals in winkels en in het openbaar vervoer²⁸. Vanaf het nieuwe schooljaar (4 augustus) gold er ook een mondkapjesplicht voor alle scholieren in Noordrijn-Westfalen²⁹. In Nederland is de mondkapjesplicht pas per 1 december 2020 ingevoerd³⁰, nadat er vanaf 2 oktober al een dringend advies tot dragen van mondkapjes was gegeven³¹.

²⁸ <https://grenzinfo.eu/eur/nl/boodschappen-in-duitsland-vanaf-maandag-27-april-met-mondkapje/>

²⁹ <https://grenzinfo.eu/nl/invoering-mondkapjesplicht-op-scholen-in-noordrijn-westfalen/>

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/19/mondkapje-verplicht-vanaf-1-december>

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/02/dringend-advies-tot-dragen-van-mondkapjes>



Vanaf 1 juni 2020 waren mondkapjes al wel verplicht gesteld in het openbaar vervoer³². Vanaf 25 januari 2021 golden in Duitsland (waaronder Noordrijn-Westfalen) strengere eisen en was het verplicht om medische mondkapjes te dragen. Niet-medische mondkapjes waren dus niet meer toegestaan, chirurgische mondkapjes of van het type FFP2 of (K)N95 waren dat wel³³.

Ervaringen

Met name door het grote verschil in het moment waarop de mondkapjesplicht in beide landen werd ingevoerd was het een van de meest gemerkte verschillen in de coronamaatregelen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland. Dat de regelgeving tussen beide landen zo lang heeft verschild heeft een enkeling bevreemd en het ‘grensgevoel’ versterkt.

Voor sommige Duitsers was de mogelijkheid om in Nederland te winkelen zonder mondkapje te hoeven dragen een reden om daarvoor de grens over te gaan, zo heeft een supermarktondernemer in de Nederlandse grensstreek gemerkt. Sommige Duitse klanten gaven expliciet aan dat zij blij waren dat ze een keer zonder mondkapje konden winkelen. Ondernemers in Duitsland hebben gemerkt dat het voor Nederlanders (lange tijd) nog niet gebruikelijk was om een mondkapje te dragen. Dat heeft met name in de beginperiode (zomer 2020) nog wel tot problematische situaties geleid, omdat niet alle Nederlanders het even nauw namen met deze regel. (Ook) uit het gedrag ten aanzien van het dragen van mondkapjes merkte men een verschil in discipline/naleven van regels tussen Duitsers, die vaak plichtsgetrouwer zijn, en Nederlanders, die dat minder zijn.

Tegelijkertijd toonden veel grensgangers aan beide kanten van de grens zich pragmatisch en gingen zij mee met de Duitse regels, ook in Nederland. Niet alleen Duitsers droegen bij een bezoek aan Nederland mondkapjes terwijl dat nog niet nodig was, maar ook Nederlanders deden dat in hun eigen land, nadat ze dat daar vanuit hun bezoek(en) aan Duitsland gewend aan waren geraakt. Datzelfde principe ging op toen de eisen aan mondkapjes in Duitsland strenger werden. Duitsers en Nederlandse grensgangers gingen toen ook medische mondkapjes in Nederland dragen.

De strengere eisen aan mondkapjes in Duitsland (per januari 2021) hebben nauwelijks tot verwarring, misverstanden of problemen geleid onder Nederlandse grensgangers. De meesten van hen waren op de hoogte van de specifieke vereisten en waar de mondkapjes waren te verkrijgen. Voor de enkeling die niet op de hoogte was werd het ter plekke wel duidelijk (gemaakt). Zo blijkt enerzijds uit ervaringen van Nederlandse grensbewoners dat zij door lokale bewoners direct op de voorschriften werden gewezen toen zij nog niet-medische mondkapjes droegen. Anderzijds geven enkele Duitse grensbewoners aan dat ze wel eens Nederlanders op de nieuwe voorschriften hebben gewezen.

³² Kamerbrief: COVID-19 Update stand van zaken (6 mei 2020)

³³ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/42079/medische-mondkapjes-vanaf-vandaag-overal-in-duitsland-verplicht>

4.3 Corona-apps

Achtergrond

Als aanvulling op het bron- en contactonderzoek is in beide landen een corona-tracing app ontwikkeld. Een dergelijke app meldt gebruikers of zij in de buurt zijn geweest van iemand die corona blijkt te hebben. De Duitse overheid ontwikkelde de **Corona-Warn-App**, die op 16 juni 2020 werd gelanceerd. In Nederland werd een app onder de naam **CoronaMelder** ontwikkeld. Deze was vanaf 10 oktober 2020 in heel Nederland te gebruiken. In beide landen was het gebruik van de app geheel vrijwillig.

In september 2020 bleek dat het gelijktijdig gebruik van de applicaties uit beide landen, bijvoorbeeld door grenspendelaars, problemen zou gaan opleveren. Omdat de systemen van de twee apps met elkaar conflicteren konden ze niet gelijktijdig worden gebruikt. Als gevolg moesten gebruikers die de grens overstaken handmatig de ene app uitschakelen, wanneer men de andere app wilde inschakelen³⁴. Dit probleem werd aangekaart vanuit de Taskforce³⁵. Het Nederlandse ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaf aan dat er snel een oplossing voor het probleem zou komen. Die kwam er op 2 december 2020, toen bekend werd gemaakt dat beide apps vanaf dat moment zouden samenwerken, ook met enkele andere Europese corona-apps. Gebruikers van de CoronaMelder-app ontvingen vanaf dat moment ook meldingen als zij langere tijd dicht bij iemand zijn geweest die de Corona-Warn-App gebruikt en positief was getest in Duitsland³⁶.

Ervaringen

Een enkeling van de geïnterviewde grensbewoners heeft de app van hun eigen land gedownload. Geen van hen heeft ooit een melding ontvangen. Eén grensbewoner uit Nederland, die regelmatig in Duitsland moest zijn, had beide apps gedownload. Dat heeft hij pas na december gedaan, dus toen beide apps goed zouden moeten samenwerken. Ook daarna had hij op geen van beide apps een melding ontvangen. De meeste grensbewoners hebben geen app gedownload. Als reden noemt men diverse overwegingen, zoals twijfels over het functioneren van de systematiek, dat de app technisch niet werkt (oude telefoon of geen bereik), uit privacyoverwegingen of omdat men toch nauwelijks in contact komt met mensen. Een aantal grensbewoners heeft de app uit hun land wel gedownload, maar kort daarna weer verwijderd. Ook de redenen hiervoor zijn divers. Een Duitse grensbewoner had de app alleen gedownload om een testuitslag te kunnen ontvangen en heeft de app daarna weer verwijderd.

³⁴ <https://www.grenspostdusseldorf.nl/corona-apps-leveren-problemen-op-in-grensregio/>.

³⁵ Interviewgesprek met GIP Aken-Eurode.

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/02/coronamelder-werkt-nu-samen-met-andere-europese-corona-apps>



5 Steunmaatregelen

Corona heeft een grote impact op de economie. Door de overheden in beide landen zijn steun- en herstelpakketten ingesteld om werkgevers, (zelfstandig) ondernemers en werknemers door de moeilijke tijd heen te helpen. Het betreft een divers palet aan financiële regelingen en investeringsmaatregelen. Dit hoofdstuk behandelt de steunmaatregelen die voor burgers en bedrijven in de grensregio het meest aan de orde zijn geweest. Het is geen beschouwing van het volledige pakket aan maatregelen in beide landen. Meerdere steunmaatregelen hebben in de grensregio tot vragen geleid, maar de vraagstukken rondom de Tozo (Nederlandse maatregel) en Kurzarbeitergeld (Duitse maatregel) kwamen het meest prominent naar voren.

5.1 Tozo

Achtergrond

Om zelfstandige ondernemers te ondersteunen heeft de Nederlandse overheid de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers (Tozo) in het leven geroepen. De Tozo-regeling bestaat uit twee onderdelen: een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt en een lening voor bedrijfskapitaal om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen³⁷. Personen met een zelfstandige onderneming in Nederland die in Duitsland wonen vielen qua ondersteuning grotendeels tussen wal en schip. Om voor het eerste onderdeel, de inkomensondersteuning, in aanmerking te komen moet een ondernemer namelijk in Nederland wonen. Zelfstandigen die in Nederland actief zijn maar in Duitsland wonen kunnen vanwege deze woonplaatseis alleen maar aanspraak maken op de lening voor bedrijfskapitaal. De betreffende ondernemers komen over het algemeen ook niet in aanmerking voor bijstand in hun woonland vanwege voorwaarden als partnerinkomenstoets, een vermogenstoets, te veel eigen inkomsten of het niet beschikken over een langdurig verblijfsrecht (langer dan 5 jaar)³⁸.

De grensinfopunten geven aan dat de problemen al direct vanaf de invoering van de Tozo-regeling, aan het begin van de coronacrisis, nadrukkelijk aan de oppervlakte kwamen. Er was vanuit 'slachtoffers' veel verzet tegen de voorwaarde dat Nederland het woonland moet zijn, terwijl ze wel belasting en sociale premies in Nederland betalen.³⁹ Het probleem is vervolgens door diverse instanties opgepakt, waaronder grensgemeenten en de Europese Commissie. Via de grensinfopunten is het probleem bij de Nederlandse regering aangekaart. Ook in de Tweede Kamer is meermaals om aandacht voor deze groep grensondernemers gevraagd, onder andere via de motie Palland c.s. (24 september 2020) en de motie van Dijk en Palland (2 februari 2021), waarin het kabinet werd verzocht om de situatie te monitoren, zich voor deze grensondernemers te blijven inspannen en hen in hun levensonderhoud te ondersteunen⁴⁰.

Eind mei 2021 schreef de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer dat er diverse opties zijn verkend om tot een oplossing van het probleem te komen. Aan alle opties kleefden echter dergelijk veel en grote risico's, dat er geen regeling voor grensondernemers is getroffen.

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiële-regelingen/overzicht-financiële-regelingen/tozo>

³⁸ Rijksoverheid (27 mei 2021) Kamerbrief reactie op moties ondersteuning grensondernemers

³⁹ <https://grenzinfo.eu/nl/misschien-toch-tozo-ondersteuning-voor-zelfstandigen-over-de-grens/>

⁴⁰ Rijksoverheid (27 mei 2021) Kamerbrief reactie op moties ondersteuning grensondernemers

Het grootste bezwaar was dat op grond van het Europese recht en het gelijkheidsbeginsel niet alleen maar steun kan worden verleend aan ondernemers in het grensgebied van België en Duitsland. Ook mag een maatregel geen ongelijke behandeling opleveren ten opzichte van ondernemers die in Nederland wonen. Daarnaast is er risico dat aanpassing van de regeling een onomkeerbaar proces in gang zou kunnen zetten van onbedoelde export van onze sociale bijstandsregelingen.

Ervaringen

In het kader van dit onderzoek is met een getroffen zelfstandig ondernemer gesproken. Meteen bij de aanvraag voor Tozo-ondersteuning werd hem al duidelijk dat hij nergens voor in aanmerking kwam. Hij heeft toen direct contact gezocht met allerlei instanties (Zelfstandigen Bouw, FNV Zelfstandigen, ZZP Nederland, burgemeesters in Limburg, Gelderland en België, Grensinfopunten, Euregiokantoren, zijn eigen gemeente, de Universiteit van Maastricht en politici, waaronder Europarlementariër Jeroen Lenaers) en met mensen in dezelfde situatie, en heeft hij gedurende zes maanden een dossier opgebouwd. In december 2020 trok hij de conclusie dat er geen oplossing zou komen.

Bij de intrede van de coronacrisis werd verteld dat de regering er alles aan zou gaan doen om de bedrijven en ondernemers in Nederland overeind te houden. Dat heeft de ondernemer het vertrouwen gegeven dat er uiteindelijk wel een oplossing zou komen toen het specifieke knelpunt aan de orde kwam. Maar dat is dus niet het geval geweest. De ondernemer heeft er begrip voor dat het probleem zich in eerste instantie voordeed (als een administratief hiaat tussen beide landen), maar dat er vervolgens nooit een oplossing is geboden kan hij niet begrijpen. Daarom voelt de ondernemer zich vooral aan zijn lot overgelaten.

Wat de ondernemer het meest is tegengevallen zijn de bewindsvoerders en politieke partijen die geen enkele reactie hebben gegeven. Alleen de Europarlementariër en medewerkers van de Universiteit Maastricht hebben er echt werk van gemaakt. De grensinfopunten hebben ook niks voor hem kunnen doen. Het had volgens de ondernemer geen zin om het proces aan de Duitse kant nog verder in gang zetten. Daar wordt hij niet serieus genomen, omdat hij Nederlands belastingplichtige is. *“Ik betaal alles in Nederland, belasting, verzekering, heb een bedrijfspand, ben ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. In Duitsland betaal ik helemaal niks. Daarom voelt het zo onrechtvaardig dat ik niet voor steun in Nederland kon aankloppen.”*

Bij de grensinfopunten is het Tozo-probleem ook veel onder de aandacht gekomen. Ze werden op een gegeven moment overspoeld met vragen over het onderwerp. Daarnaast merkten ze dat het een grote impact had. Men kreeg mensen huilend aan de telefoon omdat ze geen inkomen meer hadden. De grensinfopunten konden ook weinig voor de ondernemers betekenen, omdat er geen oplossing is voor het probleem. Ze hebben het probleem en de knelpunten bij de landelijke overheid aangekaart, en zich hard gemaakt voor een oplossing, maar meer dan dat konden ze niet doen. Op een gegeven moment moesten zij zich bij de situatie neerleggen. Dat hebben de medewerkers van het grensinfopunt als vervelend ervaren.



5.2 Kurzarbeitergeld

Achtergrond

Aan de Duitse kant zijn er vooral problemen geweest met de regeling rond het Kurzarbeitergeld. Bedrijven die in Duitsland zijn gevestigd en te maken hebben met een terugval in werk (arbeidstijd) worden gesteund door middel van uitkeringen voor werktijdverkorting (Kurzarbeitergeld). De Duitse regering heeft hiervoor in het kader van corona de voorwaarden voor het aanvragen van uitkeringen voor werktijdverkorting (KuG) versoepeld. Een werkgever die (tijdelijk) voor minimaal tien procent van zijn werknemers voor minimaal tien procent van de werktijd geen werk had, kon Kurzarbeitergeld aanvragen⁴¹.

Het probleem rond deze steunmaatregel deed zich voor bij Nederlandse bedrijven die Duitse werknemers in dienst hebben, die in hun woonland sociaal zijn verzekerd. Omdat deze werkgevers geen zetel hebben in Duitsland komen hun werknemers niet in aanmerking voor Kurzarbeitergeld in Duitsland. Daarnaast kan de werkgever ook geen aanspraak maken op de Nederlandse steun (NOW), omdat de werknemers in Duitsland zijn verzekerd. Een Nederlandse grenspendelaar die in Duitsland sociaal verzekerd is en niet bij zijn/haar Duitse werkgever kan werken heeft wel recht op Kurzarbeitergeld⁴². Dit probleem heeft dus niet zozeer te maken met de werktijdverkorting (KuG) op zich, maar met verschillende benaderingen in beide landen en het gebrek aan compatibiliteit tussen Kurzarbeitergeld en NOW.

Ervaringen

De betrokkenen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken hebben niet met dit vraagstuk te maken gehad. De ondernemingen die met Kurzarbeitergeld te maken hebben gehad vinden het een duidelijke en goed geregelde maatregel. Een betrokken Nederlandse werknemer die tijdens de eerste coronagolf Kurzarbeitergeld heeft ontvangen gaf aan dat het haar als grenspendelaar wel enige onzekerheid gaf om als buitenlandse werknemer van een Duitse steunmaatregel gebruik te moeten maken. Maar mede door nauw contact met het grensinfopunt, is zijn daar verder over gerustgesteld.

5.3 Overige steunmaatregelen

NOW

Werkgevers in Nederland die door de coronacrisis te maken hebben met een omzetverlies van ten minste 20 procent komen in aanmerking voor een tegemoetkoming in de loonkosten. In Nederland wordt deze maatregel de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) genoemd. Mkb-ondernemers in Nederland in onder meer horeca en recreatie kunnen bovenop de tegemoetkoming van de loonkosten (NOW) ook een tegemoetkoming krijgen om hun vaste materiële kosten te kunnen betalen (TVL).

De meeste Nederlandse bedrijven waarmee voor het onderzoek is gesproken hebben aanvraag gedaan voor de NOW of zich verdiept in de mogelijkheden. Twee Nederlandse ondernemingen die sterk door de coronacrisis zijn getroffen hebben gebruik gemaakt van NOW en TVL.

⁴¹ <https://grenzinfo.eu/nl/tijdelijke-werkloosheid-in-verband-met-corona>

⁴² ITEM (4 juni 2020) Functioning of compensation for work costs in cross-border perspective.



De meeste betrokken ondernemers zijn zeer te spreken over deze maatregelen. Vooral de snelheid waarop de NOW in het begin is doorgevoerd. Een betrokken onderneming noemt het een tekortkoming van de NOW dat de omvang van de steun alleen is gebaseerd op de referentieomzet in 2019. Dat pakte voor hen nadelig uit, omdat ze in 2019 een half jaar waren gesloten vanwege een verbouwing. Voor NOW1 was dit te billijken, dat moest snel. Maar dat er voor NOW2 en NOW3 voor dit 'hiaat' geen oplossing is gevonden vindt de betrokken ondernemer wel een kwalijke zaak.

Soforthilfe/overbruggingshulp

In Duitsland zijn verschillende vormen van noodhulp (Soforthilfe) aangewend. Aan het begin van de coronacrisis werd aan bedrijven eenmalig een tegemoetkoming uitgekeerd. Vanaf de zomer 2020 werd de noodhulpregeling vervangen door overbruggingshulp⁴³.

De eenmalige Soforthilfe die aan het begin van de crisis beschikbaar werd gesteld kan op veel waardering rekenen bij de betrokken ondernemers. Zij zijn erg te spreken over de snelheid en ongecompliceerdheid van de uitkering. *“Voor het eerst in de Duitse geschiedenis ging iets makkelijk”*. Een ondernemer geeft tegelijkertijd aan dat het de Duitse overheid niet is gelukt om na de eerste golf weer in die daadkrachtige crisismodus te komen, toen alles geregeld kon worden. Vanaf de tweede golf probeert de overheid de coronacrisis volgens hem weer vanuit de normale bedrijfsvoering te regelen. Daardoor gaat ook het aanvragen en afhandelen van steunmaatregelen weer gepaard met de voor hem bekende administratieve omslachtigheid. De ondernemer noemt als probleem van de Soforthilfe dat bedrijven door alle veranderingen in de regels niet meer weten of en wat ze nog moeten terugbetalen. Het is nog steeds niet precies duidelijk wat de consequenties zullen zijn. In die zin wordt de communicatie bij de Soforthilfe als onduidelijk ervaren.

Voor een van de ondernemingen die in aanmerking kwam voor Soforthilfe bleek de aanvraag voor hen, als Duitse ondernemer van Nederlandse afkomst, een dusdanig ingewikkeld administratief proces dat ze daar in eerste instantie van hebben afgezien. Het is voor hen echter geen optie om nogmaals een jaar van de financiële steun af te zien, waardoor ze het nu laten regelen door een externe partij. Voor de ondernemers zelf zijn de formulieren te ingewikkeld (qua ambtelijk taalgebruik) om het zelf te doen. Ook een andere Duitse onderneming die gebruik heeft gemaakt van de overbruggingshulp vond het aanvragen redelijk gecompliceerd. Maar de hulp was effectief voor het continueren van de onderneming.

⁴³ <https://grenzinfo.eu/nl/nieuws-over-nood-en-overbruggingshulp-in-duitsland/>

6 Communicatie en begrip van coronamaatregelen

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van burgers en ondernemers met de communicatie omtrent de regels en maatregelen in beide landen en de afstemming die daaraan ten grondslag ligt. In paragraaf 6.1 wordt eerst kort ingegaan op de wijze waarop er door de overheid in beide landen werd gecommuniceerd en hoe dat werd ervaren. Paragraaf 6.2 gaat in op de informatievoorziening vanuit de grensinfopunten. In paragraaf 6.3 is ten slotte aandacht voor de algehele samenwerking tussen overheden. In de laatste paragrafen wordt een algemene reflectie gegeven op het begrip van de coronaregels (6.4) en de uitwerking van de coronasituatie op de grensregio (6.5)

6.1 Algemene communicatievoorziening

Achtergrond

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie benoemt de belangrijkste informatiekkanalen in de publiekscommunicatie omtrent het coronavirus in **Nederland**⁴⁴. Allereerst zijn dat de regelmatige, vooraf aangekondigde persconferenties van minister-president Rutte en minister De Jonge van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op televisie. Online zijn de regels en achtergronden te raadplegen via de overheidswebsite rijksoverheid.nl/coronavirus, waarvan ook een Engelstalige site beschikbaar is. Het Coronadashboard (coronadashboard.rijksoverheid.nl), ontwikkeld door het ministerie van VWS, toont de actuele cijfers over de ontwikkeling van het coronavirus in Nederland. De informatie is afkomstig van het RIVM, de GGD's en ziekenhuizen. Op 5 juni 2020 werd hiervan een eerste proefversie gelanceerd, die vervolgens fasegewijs is uitgebreid⁴⁵. Daarnaast informeren ministeries en de rijksoverheid via hun social mediakanalen (Facebook, Instagram, Twitter en LinkedIn) en is er een algemeen informatienummer (0800-1351). Vertalingen van communicatie-uitingen zijn beschikbaar in Engels, Spaans, Pools, Turks, Arabisch, Papiament en de Nederlandse gebarentaal. Internationale reisadviezen (dus ook voor Duitsland) zijn te raadplegen via de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (www.nederlandwereldwijd.nl).

In **Duitsland** geeft het Robert Koch Instituut (RKI) dagelijks informatie over de stand van zaken rond het coronavirus. Actuele cijfers worden (reeds vanaf het begin van de coronacrisis) gepubliceerd via het dashboard van het RKI en zijn inzichtelijk per deelstaat en district. Op federaal niveau vindt online informatievoorziening over het coronavirus plaats via de website van de Bondsregering (www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus). Voor Noordrijn-Westfalen is het online informatieportal www.land.nrw/corona⁴⁶. Sinds 2 juli 2020 staat er ook een coronadashboard van de deelstaat online (<https://www.giscloud.nrw.de/corona-dashboord.html>). Reisadviezen zijn te vinden op de website van het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴⁴ Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (25 juni 2020) Handreiking communicatieaanpak Coronavirus

⁴⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/proefversie-coronadashboard-gereed>

⁴⁶ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/36312/corona-in-duitsland-veelgestelde-vragen#Deelstaatbeleid>

Algemeen gebruik informatiebronnen

De meeste geïnterviewden gebruikten voor algemene informatievoorziening (onder meer) hun algemene nieuwsbronnen om op de hoogte te blijven van de regels in beide landen. Dan ging het om het nieuwsberichten via televisie, kranten, internet en social media, meestal uit het eigen land. Intensieve grenspendelaars, die meer bekend zijn in het buurland dan niet-grenspendelaars, raadpleegden vaker media uit het buurland. Nederlanders uit de provincie Limburg noemden regelmatig specifiek de regionale krant en televisiezender. Uit de interviews lijkt het dat Nederlanders meer waren gericht op de officiële persconferenties als informatiebron dan Duitsers.

Zodra de informatiebehoefte specifieker was werd internet vaak als informatiebron geraadpleegd. Dit was veelal het geval bij grensgangers die de regels in het buurland wilden weten, omdat men daar minder goed van op de hoogte was. Bij de oriëntatie gebruikte men in beginsel vaak een zoekmachine. Uiteindelijk wisten burgers uit beide landen over het algemeen wel de relevante overheidssites in beide landen te vinden. Ten aanzien van Noordrijn-Westfalen waren dat de coronawebsites van de Bondsregering en Noordrijn-Westfalen en de website van het Robert Koch Instituut. Voor Nederland de websites van de Nederlandse Rijksoverheid en het RIVM. Voor de grensbewoners waren dit belangrijke bronnen om de juistheid van regels te kunnen verifiëren, vooral wanneer men merkt dat nieuwsmedia tegenstrijdige berichten gaven. Duitsers noemden vaker de verschillende dashboards die er beschikbaar zijn. Nederlandse grensbewoners die niet regelmatig naar Duitsland reizen gebruikten voor reizen naar Duitsland de app/website van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Een andere veelgenoemde informatiebron voor veel grensgangers was het eigen netwerk. Grenspendelaars informeerden dan vaak specifiek bij collega's die uit het land zelf afkomstig zijn. Bedrijven hebben vaak een persoon aangewezen die zich met de regelgeving bezighoudt, vooral ten aanzien van de grens. Zij bleven daarvoor op de hoogte van nieuwsberichten en zochten het vervolgens zelf nader uit wanneer dat nodig is.

Sinds 1 maart 2021 sturen aanbieders van Duitse mobiele netwerken namens de Bondsregering sms-berichten met een link naar de test- en quarantaineregels aan buitenlanders die verbinding maken met het Duitse netwerk⁴⁷. Het is een bericht met instructies in het Duits en Engels. Enkele geïnterviewde Nederlandse grensbewoners die een sms hebben ontvangen hebben dit als een nuttig 'communicatiemiddel' ervaren. Men geeft aan dat de Nederlandse overheid dit middel eigenlijk ook wel zou kunnen gebruiken.

Op 8 april 2021 lanceerde de Grenspost Düsseldorf, de vertegenwoordiging van Nederlandse provincies in Noordrijn-Westfalen, een Covid-19-dashboard voor de Nederlands-Duitse grensregio (www.grenspostdusseldorf.nl/coronadashboard). Het dashboard geeft inzicht in de besmettingscijfers in de Nederlandse grensgemeenten en de Kreise aan de Duitse kant van de grens en bevat ook een overzicht van het totale aantal besmettingen in beide landen. Het dashboard toont onder meer voor beide landen op uniforme wijze het aantal besmettingen per 100.000 inwoners, voor de laatste zeven dagen. Voor het dashboard worden data gebruikt van het Nederlandse RIVM, het Duitse RKI en de Johns Hopkins University⁴⁸.

⁴⁷ https://grenzinfo.eu/nl/iphone-2618717_1920/

⁴⁸ <https://www.grenspostdusseldorf.nl/covid-19-dashboard-voor-nederlands-duitse-grensregio-nu-live/>



Vrijwel niemand van de geïnterviewde betrokkenen noemde het coronadashboard voor het grensgebied als gebruikte informatiebron. Eén Duitse grensbewoner, die zijdelings bekend is met de Grenspost Düsseldorf, geeft aan dat hij het dashboard heeft geraadpleegd. Het betreft hier een burger die in zijn reisgedrag goed let op het besmettingsniveau.

Ervaringen

Burgers uit beide landen merkten op dat de websites in het andere land intuïtief minder logisch zijn. Een Duitse grensbewoner gaf aan dat Duitse websites strakke drop downmenu's hebben en Nederlandse sites te veel kopjes met informatie. Nederlandse grensbewoners vonden juist dat de Nederlandse overheidssites een stuk overzichtelijker zijn ingedeeld en meer simpele infographics hebben.

Voor de oppervlakkige informatievoorziening was de taal bij vrijwel niemand van de geïnterviewde grensbewoners een belemmering. Voor inwoners uit beide landen niet. Veel grensbewoners gaven aan de taal uit het buurland voldoende te beheersen, zeker de meer frequente grensgangers. Bij specifiekere informatiebehoefte speelde taal wel een belemmerende rol. Een veelgenoemd obstakel in deze was de taal van de Duitse verordeningen. Het was voor veel burgers moeilijk om alles goed te kunnen begrijpen, omdat de tekst van de verordeningen vrij ingewikkeld is. Het is in ambtelijk taalgebruik omschreven, wat voor veel burgers te ingewikkeld was, laat staan voor mensen die een andere taal spreken. Voor Duitsers die informatie zochten in Nederland was dit minder aan de orde.

Uiteindelijk waren de betrokkenen vooral gebaat bij zo simpel mogelijke communicatie. Te veel informatie heeft vaak alleen maar een averechts effect gehad. Wanneer men wist waar te moeten zoeken was het prima, maar voor een buitenstaander maakte te veel informatie het vaak lastig. Als voorbeeld noemde een Nederlandse grensganger de website van de Duitse Bondsregering, die volgens haar te allesomvattend is.

6.2 Informatievoorziening vanuit grensinfopunten

Achtergrond

Normaal gesproken is een belangrijke rol in de informatievoorziening voor grensgangers weggelegd voor de grensinfopunten. De grens tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen omvat vier Euregio's, met ieder een eigen grensinfopunt, van noord naar zuid zijn dat de EUREGIO, Euregio Rijn-Waal, Euregio Rijn-Maas Noord en Euregio Maas-Rijn. De grensinfopunten informeren grensgangers (normaal gesproken) over thema's als werken, ondernemen, studeren en wonen in het buurland. Hun dienstverlening is gericht op het bieden van onafhankelijke, laagdrempelige informatievoorziening en advies over onderwerpen als belastingen, sociale verzekeringen en arbeidsbemiddeling.

Nieuwe rol

De grensinfopunten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd gaven aan dat de Euregio's snel na het aandielen van corona een leidende rol op zich hebben genomen in de informatievoorziening en dienstverlening ten aanzien van grensoverschrijdende coronavraagstukken. De Euregio Maas-Rijn heeft hierin het voortouw genomen, mede omdat men daar ook met de Belgische grens heeft te maken.



De Euregio's moesten snel een structuur zien te vinden om de burgers op gelijke wijze te kunnen voorlichten en informeren. Namens de Euregio's hebben de grensinfopunten die rol op zich genomen.

Vanuit de gesprekken met grensinfopunten werd duidelijk dat hun rol sinds het aandielen van het coronavirus op een aantal facetten sterk is veranderd. Ten eerste is dat de wijze waarop de dienstverlening plaatsvond. Omdat persoonlijk contact niet meer mogelijk was, verviel de reguliere dienstverlening, met persoonlijke gesprekken en vaste spreekdagen op locatie. Daarop moesten de grensinfopunten hun dienstverlening aanpassen naar informatievoorziening op afstand, zoals via beeldbellen. Tot op heden zijn de mogelijkheden voor persoonlijke dienstverlening vanwege coronarichtlijnen nog zeer beperkt gebleven. Daarmee is het voor de grensinfopunten gedurende de hele coronasituatie een uitdaging gebleven om alle doelgroepen nog op een goede manier te kunnen bedienen. Ten tweede veranderde de thematiek van de dienstverlening voor de grensinfopunten ineens, met de coronamaatregelen als nieuw prominent onderwerp. Voor een groot deel gingen de vragen over de coronamaatregelen zelf, maar naarmate de coronasituatie aanbleef kwamen ook de reguliere vraagstukken (sociale zekerheid, belasting, etc.) weer aan bod, maar dan vaak als gevolg van de coronasituatie. Ten derde veranderde de mate van informatieverzoeken. Bij het uitbreken van de pandemie kregen de grensinfopunten ineens te maken een enorme piek aan vragen. Hierdoor werd de dienstverlening vrijwel uitsluitend ingezet op advisering. Gaandeweg de pandemie is de piek van vragen iets afgezwakt, maar bleef het aantal adviesvragen hoog. Dit kwam wellicht ook doordat het ontbreken van bepaalde vormen van dienstverlening, zoals spreekdagen, ervoor zorgde dat er niet in een bepaalde behoefte kon worden voorzien.

Andere doelgroepen

Als gevolg van de coronasituatie zagen de grensinfopunten dat er ook andere, nieuwe doelgroepen bij hen terechtkwamen. Waar de reguliere dienstverlening met name was gericht op de 'intensievere' grensgangers, kwamen er nu vragen bij van inwoners die vanwege familie, zorg, school etc. vragen hadden over mogelijkheden met betrekking tot grensoverschrijding. Voor een deel waren dat kortere, minder complexe vragen. Anderzijds zorgde de coronasituatie juist ook voor complexe vraagstukken, met vergaande gevolgen, zoals in het geval van de Tozo-problematiek. Daarnaast merkten de grensinfopunten dat (potentiële) grensgangers nu op een eerder moment met hun vragen bij hen uitkwamen. Men ging door de coronasituatie meer over de grens nadenken. Dat merkten ze bijvoorbeeld aan vragen over verhuizingen. Waar men voorheen minder oog had voor de implicaties van een grensoverschrijdende verhuizing, stelde men daar nu wel vragen over. Ten slotte hebben de grensinfopunten gemerkt dat stakeholders/instanties door de coronasituatie zelf makkelijker de weg naar het grensinfopunt weten te vinden. Ook ondernemers kwamen met hun vragen uit bij het grensinfopunt. In dat geval ging het vooral om de implicaties van corona bij grensoverschrijdende opdrachten. Er kwamen (nog steeds) relatief weinig werkgever-gerelateerde vragen bij de grensinfopunten terecht.



Informatievoorziening over corona

De piek aan vragen over corona betekende dat de grensinfopunten zich inhoudelijk moesten gaan heroriënteren. Waar zij normaal gesproken zeer goed thuis zijn in de materie waarover ze informatie verschaffen, kregen de grensinfopunten te maken met een geheel nieuw onderwerp. Voor informatievoorziening over de coronaregels konden de grensinfopunten daarover reguliere bronnen aanwenden.

Voor het grootste deel moesten de grensinfopunten op eigen initiatief op zoek naar de informatie, maar daarin is gaandeweg de coronasituatie wel wat meer medewerking gekomen. Door de coronavraagstukken hebben de grensinfopunten gemerkt dat ze, vooral op eigen initiatief, meer rechtstreekse ingangen hebben gekregen bij instanties die verantwoordelijk zijn voor de regelgeving omtrent corona. Zo zijn de verschillende ministeries gaandeweg beter benaderbaar geworden. Ook is er nauw samengewerkt met ITEM, bijvoorbeeld via het Interreg-project Pandemric. De complexere vraagstukken die bij de grensinfopunten terechtkwamen werden doorgespeeld naar de taskforce.

Sinds het aanstellen is de taskforce wekelijks (digitaal) bijeengekomen om te spreken over de ontwikkeling van de pandemie in hun land, de mogelijke gevolgen hiervan voor de grensregio en de te nemen grensoverschrijdende maatregelen. Aansluitend op het wekelijkse taskforceoverleg vindt er overleg plaats met vertegenwoordigers van de Euregio's, waar onderling de nieuwste informatie wordt uitgewisseld. De taskforce deelt de meest recente besluiten en informatie en omgekeerd delen de Euregio's de nieuwste informatie en aandachtspunten uit de grensregio's met de taskforce. De informatie die zij vanuit de taskforce ontvingen, werd vervolgens door de Euregio's naar buiten gebracht, met name via publicatie op de website. Gelijktijdig zorgden de Euregio's, mede met behulp van een intern forum, dat alle medewerkers op de hoogte werden gebracht van de meest actuele informatie.

Website

Sinds deze lijn van informatievoorziening is opgezet zijn de websites van de Euregio's en van de gezamenlijke Grensinfopunten steeds belangrijker geworden, zo geven de grensinfopunten aan. In principe proberen zij alle nieuwe relevante informatie online te zetten. Vrij snel na het uitbreken van de coronapandemie is er vanuit de grensinfopunten gezamenlijk een werkgroep/redactieteam geformeerd om de overkoepelende website (www.grenzinfor.eu) te voorzien van de meest up-to-date informatie omtrent corona. De werkgroep komt wekelijks op een vast moment (digitaal) bijeen. De belangrijke informatie die de grensinfopunten ontvangen wordt in begrijpelijke taal op de website gepubliceerd. Daarnaast is de website voorzien van links naar de belangrijkste webpagina's in Duitsland (in het bijzonder voor Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen), Nederland en België. Alle informatie op de website is drietalig beschikbaar (Duits, Nederlands en Frans). De grensinfopunten hebben gemerkt dat de website sindsdien veel vaker wordt geraadpleegd dan voorheen, met name op momenten dat er nieuws over corona naar buiten komt. Zo is de website de laatste vier dagen na Pasen 2021 (invoering van de testplicht in Duitsland) zestigduizend keer geraadpleegd. Ook weten de grensinfopunten te melden dat steeds meer andere websites (zoals Nederlandse ministeries en de Kamer van Koophandel) naar www.grenzinfor.eu doorverwijzen. Als een reden voor het succes noemen de grensinfopunten zelf de beschikbaarheid van informatie in drie talen en in vereenvoudigde vorm. Ze zijn zelf tevreden over de snelheid waarmee corona-informatievoorziening op de website is opgezet en de wijze waarop de website functioneert.



Webtool

Vanuit de Euregio Maas-Rijn is, in samenwerking met EGTS, EMRIC en ITEM een webtool ontwikkeld ('Crossing Borders' tool 2.0). Deze werd in november 2020 gelanceerd. De tool geeft grensgangers een basaal advies op basis van woonland, land van bestemming, verblijfsduur en bezoekenredenen, en biedt daarnaast aanvullende informatie en een overzicht van veelgestelde vragen (FAQ).

De webtool is zo ontwikkeld dat deze op andere websites kan worden ingebouwd. Dat is ook het geval op de website van de grensinfopunten. Volgens de grensinfopunten wordt de tool heel erg gewaardeerd, ook door instanties als de ministeries. Toen de regelgeving in het voorjaar 2021 dermate uitgebreid werd, werd het alleen een probleem om alle informatie in de tool te krijgen.

Bevindingen

Als het gaat om algemene informatievoorziening omtrent corona heeft onder de geïnterviewde burgers en ondernemers vrijwel niemand de grensinfopunten of zijn informatiekanalen, zoals de website en tool, (bewust) geraadpleegd. Voor de specifieke vraagstukken, zoals over steunmaatregelen, hebben enkele betrokkenen wel contact met het grensinfopunt opgenomen. In het ene geval (Kurzarbeitergeld) was dat van nut geweest, in het andere geval (Tozo) niet. De grenspondelaars en bedrijven met veel grensoverschrijdende activiteiten zijn vanuit de reguliere situatie wel bekend met de grensinfopunten. Een van de grenspondelaars gaf aan dat hij vanuit de Euregio meer communicatie had willen zien als belangenbehartiger en promotor van grensarbeid, juist in deze tijd.

Functioneren van informatievoorziening

Volgens de grensinfopunten verloopt de afstemming en communicatie tussen de landen onderling redelijk goed, mede door de informatiewisseling via de taskforce. De grensinfopunten zijn daardoor vaak op tijd op de hoogte wat er gaat gebeuren. De afstemming met de taskforce heeft positieve resultaten opgeleverd. Zo zijn de Tozo-problematiek en de implicaties van thuiswerken via de grensinfopunten bij de taskforce aangedragen.

Al met al stellen de grensinfopunten vast dat informatie-uitwisseling over regels vooral ad hoc heeft plaatsgevonden. Dat is gaandeweg de coronasituatie verbeterd, maar was volgens de grensinfopunten tot op het moment dat de interviews plaatsvonden (eind maart 2021) nog niet op het niveau dat het zou moeten zijn. Er was toen (nog) geen sprake van een (goede) structurele informatie-uitwisseling.

Qua informatievoorziening liepen de grensinfopunten tegen het probleem aan dat ze zelf niet altijd de benodigde informatie beschikbaar hadden om die te kunnen verstrekken. Dat andere instanties voor informatievoorziening op een gegeven moment gingen doorverwijzen naar de grensinfopunten werd op zichzelf als positief ervaren, maar zorgde soms ook voor problemen, omdat de juiste informatie niet altijd beschikbaar was bij hen. In dat geval moesten de grensinfopunten eerst met de relevante instanties schakelen om die informatie te krijgen. Dat probleem trad ook op bij de terugkoppeling van complexe vraagstukken aan de taskforce. Met die vraagstukken was vaak een reactietermijn van twee weken gemoeid. De grensinfopunten merkten dat het door dit proces voor klanten meestal te lang duurde.



6.3 Perceptie van samenwerking tussen overheden

De coronacrisis heeft aangetoond dat de wil om samen te werken er bij de overheden in beide landen wel is. Zo is de taskforce een goed functionerend platform voor informatie-uitwisseling gebleken. De structurele samenwerking tussen beide overheden kan volgens de grensinfopunten echter beter. Ondanks dat er een aantal zaken zijn gerealiseerd, is het moeilijk gebleken om op korte termijn samen oplossingsrichtingen te vinden. Het heeft enige tijd nodig voordat er een wijziging kan worden doorgevoerd, of totdat men tot de conclusie komt dat er geen oplossing mogelijk is. Een cruciaal element, zeker in deze coronasituatie, is de beslissingstermijn.

Voor beter functionerende samenwerking moeten er sneller beslissingen genomen kunnen worden. De coronasituatie heeft volgens de grensinfopunten geleerd dat er een bepaalde samenwerkings- en uitvoeringsstructuur moeten komen te liggen. Dat raamwerk zullen beide overheden met elkaar moeten gaan maken. Voor het geval er in de toekomst weer een dergelijke crisis voorbij komt.

Volgens de grensinfopunten zou het best mogelijk moeten zijn dat zaken beter op elkaar afgestemd worden en zou er meer ingezet kunnen worden om gezamenlijk naar een oplossing te zoeken.

Veel geïnterviewden hebben een overkoepelende aanpak gemist. Vanuit het perspectief van Europese samenwerking bevreemdt het veel betrokkenen dat beide (en overige) landen in dergelijke mate hun eigen regels hanteren. Men had tussen beide landen meer op elkaar aansluitende regelgeving verwacht, meer eenheid in beleid.

Het Kreishandwerkerschaft heeft juist ervaren dat Duitsers en Nederlanders snel met elkaar in dialoog zijn gegaan om bepaalde problemen vanwege verschillen in beleid op te lossen. Als voorbeeld noemt hij de thuiswerkregel. Dit resultaat sterkt zijn gedachte dat de harmonisering van de Duitse en Nederlandse economie verder kan worden geïntensiveerd.

Een Duitse grensondernemer constateert dat er op lager schaalniveau in de grensregio tussen beide landen nauwe contacten zijn, er goed wordt samengewerkt en dat er pragmatische oplossingen worden gevonden. Maar onder meer door complexe bureaucratische processen ontbreekt het volgens hem aan goede ondersteuning vanuit de hogere overheid.

Te veel nationaal georiënteerd

De grensinfopunten constateren dat het huidige beleid in beide landen nog te veel nationaal is georiënteerd. Volgens de betrokkenen worden de regels in beginsel nog te vaak alleen vanuit nationaal oogpunt vormgegeven. Daardoor heeft men geen oog voor de effecten op de grensregio. Vaak reageren beleidsmakers volgens hen pas op signalen uit de grensregio nadat een maatregel al is ingevoerd. Ook wanneer de grensinfopunten een probleem inbrengen wordt volgens hen door de betrokken instantie vaak alleen op nationaal niveau naar een oplossing gezocht. Er vindt dan geen afstemming plaats met dezelfde instantie in het andere land. Men merkt dat beleidsmakers in beide landen niet zijn gewend om onderling op zulke specifieke thema's samen te werken, omdat ze dat normaal gesproken ook nooit hoefden. Dit was al een bekend fenomeen, maar doordat de regelgeving tijdens de coronasituatie zo vaak verandert, komen dergelijke 'mismatches' tussen beide landen nu nog sneller aan het licht. In de loop van de coronacrisis is duidelijk geworden dat het toepassen van een grenseffectentoets een oplossing kan zijn om rekening te houden met grenseffecten. Voorheen werd er bij het maken van bepaalde regelgeving specifiek getoetst op de mogelijke gevolgen voor de grensregio.

Een geïnterviewde grenspendelaar herkent dat beide landen juist in crisistijd in zichzelf keerden. Waar er normaal gesproken veel wordt gesproken over grensoverschrijdende samenwerking en er veel goede initiatieven werden ontplooid, is het afgelopen jaar erg stil gebleven. Terwijl grensarbeiders zich juist nu vertegenwoordigd willen zien.

6.4 Begrip van de regels

Algemeen begrip van regels

Wanneer de geïnterviewden wordt gevraagd naar hun eigen begrip van de coronamaatregelen in het algemeen gaven ze overwegend aan de regels wel te begrijpen. Het oordeel door derden over het begrip van de regels bij anderen was echter veel minder positief. De grensinfopunten hebben geconstateerd dat de maatregelen bij veel mensen niet duidelijk waren. Enerzijds aan het begin van de coronacrisis niet, toen het iedereen heeft overvallen. Anderzijds toen de regels voor grensverkeer vanaf de wintermaanden, met name in Noordrijn-Westfalen, complexer werden. Ook ondernemers gaven aan dat klanten lang niet altijd op de hoogte waren van de regels. Bij de grensinfopunten heeft men gemerkt dat het begrip van de regels per doelgroep verschilt. Ze herkennen twee doelgroepen. Aan de ene kant waren er de intensieve grensgangers, zoals grenswerkers, die in een bepaald netwerk zitten. Zij kennen andere grenspendelaars en kennen ook de betrokken instanties. Zij wisten hun informatie wel te vinden, via de bekenden kanalen of via andere wegen. Maar anderzijds zijn er ook mensen die normaal gesproken niet zoveel met de grens te maken hebben. Voor deze ‘normale burgers’ was veel minder helder welke maatregelen er op dat moment golden. Voor deze laatste groep waren de (grensoverschrijdende) coronamaatregelen daarentegen ook minder relevant. Er was dus sprake van een wisselwerking tussen kennis van de regels en de noodzaak/behoefte daaraan. Daarom gaven de meeste burgers aan dat zij de regels waar ze mee te maken hadden wel duidelijk vonden. Veel burgers waren zich er daarentegen van bewust dat zij veel andere regels niet kenden. Uit de gesprekken met grensgangers bleek dat de eigen informatievoorziening op een gegeven moment te veel moeite kostte. Men kreeg zijdelings mee dat de regels telkens veranderden, waardoor men de moeite niet meer wilde nemen om zichzelf op de hoogte te houden.

Advies en regels

Een van de grote ervaren verschillen in de maatregelen was het verschil tussen advies en gedwongen regels. In Noordrijn-Westfalen waren de maatregelen als regels vastgelegd in de verordeningen. Vanuit de grensinfopunten (die zelf zowel belast zijn met informatie ontvangen als informatievoorziening), waren de regels vanuit verordeningen makkelijker om te communiceren, omdat een verordening een bepaalde autoriteit geeft. Ze merkten dat het dringende advies, dat in Nederland vaker wordt gehanteerd, aan Duitsers moeilijker was uit te leggen. Dit bleek ook uit de gesprekken met Duitse grensbewoners. Volgens hen waren adviezen enerzijds minder wenselijk omdat dat ze minder duidelijk zijn dan regels. Anderzijds vonden zij regels veiliger, omdat de naleving minder goed was wanneer maatregelen enkel werden geadviseerd. Dat zagen ze vooral in Nederland gebeuren. Voor de meeste betrokkenen was het verschil tussen regels en advies naar eigen zeggen wel duidelijk. Meerdere betrokkenen hanteerden als uitgangspunt voor de Nederlandse adviesregel dat het dan gaat om alles wat er ‘achter de voordeur’ gebeurt (dat was echter niet geheel waar). In Duitsland was duidelijk wat regels zijn omdat er ook op werd gecontroleerd en boetes werden uitgedeeld.



Snelheid van verandering

De regels werden vaak ook als complex ervaren omdat ze door verschillende politieke niveaus werden uitgevaardigd. Met name aan de Duitse kant, waar de deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen verantwoordelijk was voor sommige regels en de federale overheid voor andere.

Een veelgenoemde complicerende factor ten aanzien van de regelgeving tussen beide landen was de snelheid waarmee regels veranderden, met name aan de Duitse kant in de periode vanaf de jaarwisseling. Dat heeft bij veel mensen verwarring veroorzaakt. Door de vele wijzigingen wisten veel betrokkenen niet goed meer wat geldig was en wat niet. De vele wijzigingen maakte het ook voor secundaire partijen als de grensinfopunten lastig om hun informatievoorziening up-to-date te houden. In deze zin werd het Nederlandse beleid duidelijker gevonden, omdat het minder vaak veranderde.

Aanpassingstermijn

Een ander probleem met de coronamaatregelen in Noordrijn-Westfalen was de termijn tussen het moment waarop wijzigingen werden aangekondigd en het moment waarop ze ingaan. Voor veel betrokkenen gebeurde dit geheel onverwacht, waardoor zij niet vooraf konden anticiperen op de effecten. Dit was het geval bij de aankondiging dat Nederland in oktober tot risicogebied werd verklaard en in april 2021 tot hoogerisicogebied. Met name in het laatste geval heeft dat tot veel consternatie geleid, omdat het samenhang met de testplicht. Die maatregel ging in op dinsdag (6 april) en werd op de zondag daarvoor bekend gemaakt. Veel grenspendelaars wisten niet wat hen de volgende werkdag te wachten stond. In Nederland werden de maatregelen meestal een week van tevoren (via officiële kanalen) bekend gemaakt voordat ze werden ingevoerd, waardoor het minder onverwachts was. Vooral voor ondernemers is de onvoorspelbaarheid van de regels, en de effecten die het teweeg bracht een complicerende factor. Daarnaast vergden maatregelen die in Duitsland landelijk worden ingevoerd vaak enige procestijd (meestal een tot twee dagen) voordat de implicaties voor de grensregio bekend werden. De onduidelijkheid die deze korte overbruggingstijd opleverde zorgde voor veel onbegrip en overlast bij de betrokkenen, zoals dagelijkse grenspendelaars.

6.5 Verschillen in de grensregio

Cultuurverschillen

Veel grenspendelaars merkten dat er duidelijke cultuurverschillen zijn tussen beide landen. Dat uitte zich zowel in de harde kant, de daadwerkelijke regels die er werden opgesteld, als aan de zachte kant, de omgang met de regels. Qua regels leek het Nederlandse beleid wat meer geënt op eigen verantwoordelijkheid. Wat naleving betreft erkennen veel grensgangers dat Nederlanders zich minder strikt aan de coronaregels hielden dan Duitsers. Volgens sommige betrokkenen zijn Duitsers meer gedisciplineerd en zit het in de cultuur van Duitsers om zich eerder schuldig te voelen bij het niet naleven van regels. Enkele betrokkenen is het opgevallen dat er in vergelijking met Duitsland in de Nederlandse samenleving veel meer discussie was over de maatregelen van de overheid. In Duitsland leek de consensus over het coronabeleid veel groter.

Daarnaast leek er in Nederland een meer optimistische mentaliteit te heersen, waar de Duitsers pessimistischer waren. Volgens een Duitse grensbewoner heerste er in Duitsland verbazing over de 'moed' van Nederlanders om bij hoge besmettingsaantallen de cafés weer te openen.



Door de maatregelen en het weren van (niet-noodzakelijke) grensverkeer ervaarde een deel van de grensgangers een minder welkom gevoel aan de andere kant van de grens, of hoorde daar geluiden over. Dat gold ook voor grenspendelaars die wel met een geldige reden de grens over mochten. Meerdere grensgangers gaven aan dat het een reden was waarom men minder graag de grens over ging (met een buitenlands kenteken). Het verschijnsel gold beide kanten op. Duitsers die in Nederland waren werden scheef aangekeken omdat zij wel naar Nederland kwamen, terwijl Nederlanders niet naar Duitsland mochten komen. Andersom sprak een Duitse grensbewoner van ‘angstracisme’ richting Nederlanders, omdat zij besmettelijker zouden zijn. Deze sentimenten leven in min of meerdere mate ook wel onder enkele grensbewoners waarmee is gesproken, aan beide kanten van de grens.

6.6 Uitwerking op de grensregio

Voor corona

Voor de meeste geïnterviewde grensbewoners, zowel in Noordrijn-Westfalen als Nederland, was de grens in hun beleving vrijwel nooit een obstakel. Grensverkeer is voor veel mensen in de regio heel vanzelfsprekend. Hun leefwereld liet zich voor de coronasituatie nauwelijks beperken tot landsgrenzen. Over het algemeen ervaren veel grensgangers een nauwe samenhang in de grensregio op sociaal en economisch gebied. Ook voor de geïnterviewde grenswerkers is het werken over de grens over het algemeen nauwelijks een barrière geweest, mits administratieve complicaties, zoals rondom belasting en sociale verzekeringen, goed zijn geregeld. Een geïnterviewde grenswerker merkte wel op dat veel buitenstaanders zijn werksituatie over de grens als een ingewikkelde aangelegenheid zien. De geïnterviewde grensondernemers kijken wat ambivalenter aan tegen hun activiteiten over de grens. Enerzijds profiteren zij van de verschillen tussen beide landen, zoals prijsverschillen en loonkosten. Anderzijds hebben veel van de geïnterviewde grensondernemers, in meer of mindere mate, ook te maken met de administratieve complicaties van grensoverschrijdend ondernemen. Desondanks is het beeld ten aanzien van de grensregio overwegend positief.

Na corona

Door corona, en de problemen die als gevolg daarvan effect hebben gehad op de grensregio, concluderen veel betrokkenen dat de grens nu meer een obstakel is geworden. De grensinfopunten betreuren deze ontwikkeling, want hiermee wordt een deel van hun jarenlange inspanningen teniet gedaan. Ook het Kreishandwerkerschaft heeft gemerkt dat de uitwisseling tussen Nederlandse en Duitse bedrijvigheid heeft geleden onder de lockdown. Netwerken moeten straks opnieuw worden opgebouwd of er dient nieuw leven in te worden geblazen.

Hoewel veel grensbewoners negatieve effecten als obstakel hebben ervaren heeft het hun houding op lange termijn niet veranderd. De meeste betrokkenen verwachten dat de obstakels in de (nabije) toekomst weer zullen verdwijnen. Al is niet iedereen even optimistisch. Voor sommige betrokkenen zal er nog even een vervelende nasmaak blijven. Enerzijds zit hem dat in de mate waarin zij door de maatregelen zijn getroffen. Anderzijds blijven met name Duitse grensbewoners voorzichtiger ten aanzien van de situatie in Nederland, zolang daar een hogere besmettingsgraad is.



Over het algemeen verwachten de meeste betrokkenen dat zijzelf en hun medeburgers weer zullen en kunnen terugvallen in hun oude gedrag, wanneer alles weer onder controle is. Toch uitten sommige betrokkenen hun zorgen over de lange termijneffecten, zoals de bereidwilligheid van grensbewoners om over de grens te gaan werken. Desondanks ziet men bij de grensinfopunten dat er zich nog steeds (voorjaar 2021) mensen aanmelden voor de workshops 'Werken in Duitsland'. Het is dus niet zo dat men zich compleet laat ontmoedigen. Naar de toekomst toe ziet men ook mogelijkheden.

Nu de coronasituatie heeft aangetoond hoe kwetsbaar we zijn, ziet men het voor zich dat er meer samenwerkingsinitiatieven zullen ontstaan. Een ondernemer verwacht na corona juist een toename in de grensoverschrijdende economische samenwerking op kleine schaal, doordat de coronacrisis duidelijk heeft gemaakt dat globale economie kwetsbaar is.



7 Conclusie

In deze conclusie worden stapsgewijs de verschillende onderzoeksvragen beantwoord.

7.1 Grensoverschrijdingen in de praktijk

Hoe werd het "beleid van ontmoediging" aan de grens waargenomen en nageleefd?

De grens tussen Nederland en Duitsland is gedurende de gehele coronaperiode open gebleven. Dat wordt door betrokkenen in de grensregio als een succes beschouwd. Men waardeert de inspanningen die zijn gedaan om de grens open te houden, ook omdat men zag dat de grenzen met andere landen sloten. Tegelijkertijd werd het grensverkeer aan beide zijden van grens door middel van diverse acties ontmoedigd, zoals incidenteel strengere grenscontroles, diverse communicatie uitingen en het afsluiten van bepaalde wegen en parkeerplaatsen. Voor enkele betrokkenen hebben deze acties een direct ontmoedigend effect gehad. Het effect van deze acties is ook opgemerkt bij betrokken ondernemers, die bezoek van over de grens sterk zagen afnemen, met nadelige bedrijfseconomische gevolgen van dien. Evenwel zagen zij bij een versoepeling van de maatregelen dat het grensoverschrijdende bezoek weer snel op het oude niveau uitkwam.

Veel grensbewoners hebben gehandeld naar de (on)mogelijkheden die er op dat moment ten aanzien van grensverkeer golden. Tot aan de testplicht die in april 2021 door Noordrijn-Westfalen werd ingevoerd, lieten veel grensbewoners zich nauwelijks ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer de grens te passeren, ondanks richtlijnen om dat niet te doen. Pas na invoering van de verplichting om bij binnenkomst van Duitsland een negatief testbewijs te kunnen overleggen, hebben veel Nederlandse grensgangers zich laten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer naar Noordrijn-Westfalen te reizen. Daarmee heeft de testplicht ook het niet-noodzakelijk grensverkeer sterk beperkt. De Duitse grensbewoners waren over het algemeen wat voorzichtiger en lieten zich voor hun reisgedrag, met name vanaf de tweede golf, vooral leiden door de besmettingscijfers in een bepaald gebied. Toen deze begin 2021 ook in Nederland steeds hoger werden, weerhield hen dat meer om naar Nederland te reizen. Een substantieel deel van de grensbewoners is sinds het uitbreken van corona niet of nauwelijks in het buurland geweest. Zij houden zich strikt aan de maatregelen, enerzijds om de regels te gehoorzamen, anderzijds ter voorkoming van verspreiding van het virus.

Was het voorgenomen onderscheid tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke grensoverschrijdingen praktisch uitvoerbaar en voldoende genuanceerd?

Voor vrijwel alle betrokkenen is in grote lijnen duidelijk wat het verschil is tussen noodzakelijk en niet-noodzakelijke reisdoelen, al gold dat niet voor iedereen. Sommige grensgangers wisten niet dat winkelen en tanken geen noodzakelijke reismotieven zijn. Het grootste deel van de betrokkenen was ook goed op de hoogte van de restricties ten aanzien van niet-noodzakelijk grensverkeer. Voor sommige specifieke gevallen was het onderscheid twijfelachtig, maar enkel in zeer specifieke gevallen.

Welke grensoverschrijdingen waren dringend nodig vanuit het oogpunt van de burger?

Ondanks dat het onderscheid duidelijk was en men bekend was met de geldende richtlijnen, hebben relatief veel grensbewoners zich bewust niet laten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer de grens te passeren.



Zij vinden hun gedrag over het algemeen te verantwoorden, omdat men zich wel aan de basisregels houdt en het buurland voor hen tot hun dagelijkse leefwereld behoort. Het passeren van een fictieve barrière als de grens brengt dan geen groter besmettingsrisico met zich mee.

Welke invloed hadden de beperkingen en vrijstellingen van de beperkingen op noodzakelijke grensovergangen?

Voor noodzakelijk grensverkeer gold in veel gevallen een uitzondering op de regels voor grensverkeer. In grote lijnen betrof het hierbij grenspendelaars voor werk, studenten over de grens en andere geldige redenen om te reizen, zoals partnerbezoek, co-ouderschap, medische behandeling, hulp of zorg voor kwetsbare personen of kinderen en specifiek noodzakelijk bezoek zoals voor begrafenissen of bruiloften. Binnen dit onderzoek zijn de effecten op werk, studie en relaties over de grens aan bod gekomen. Voor grenswerkers was de werksituatie leidend in het algehele gedrag van grensoverschrijding. De meeste betrokkenen hebben sinds het uitbreken van de pandemie moeten thuiswerken. Vrijwel iedereen is tevreden over de wijze waarop er met die situatie is omgegaan. In beide landen hebben werkgevers zich hierin over het algemeen flexibel opgesteld, ook ten aanzien van grensarbeiders. Grensarbeiders die als gevolg van corona moesten thuiswerken kwamen over het algemeen ook niet meer voor andere activiteiten in het buurland. Degene die over de grens bleven werken, lieten hun combinatiebezoek met andere (niet-noodzakelijke) activiteiten echter niet achterwege.

Studenten over de grens hebben hun lessen sinds het uitbreken van de coronacrisis grotendeels online moeten volgen. Hoewel het van grote invloed is geweest op de beleving van het studiejaar, is men tevreden over de manier waarop het onderwijs heeft plaatsgevonden. Specifiek voor grensoverschrijdend studenten leverde dat geen bijzondere nadelen op. Door het onderwijs op afstand kwamen studenten niet of nauwelijks meer voor andere bezoekdoelen in het buurland. Betrokkenen met een relatie over de grens waren zich er over het algemeen van bewust dat zij tot doelgroep voor noodzakelijk grensverkeer behoorden. Ze hebben er vooral hinder van ondervonden om precies uit te zoeken welke regels en uitzonderingen er voor hen golden. Dat was vooral aan de orde op de momenten dat regels werden ingevoerd en aangepast. Ook reageerde de buitenwereld niet altijd positief op grensoverschrijdende relaties in coronatijd.

Hebben de burgers de grens als een extra obstakel ervaren? Waarom?

Voor de meeste betrokkenen was de grens in hun beleving vrijwel nooit een obstakel. Grensverkeer is voor veel mensen in de regio heel vanzelfsprekend, hun leefwereld liet zich voor de coronasituatie nauwelijks beperken tot landsgrenzen. Ook voor de geïnterviewde grenswerkers is het werken over de grens over het algemeen nauwelijks een barrière geweest, mits administratieve randzaken goed zijn geregeld. Door corona, en de problemen die als gevolg daarvan effect hebben gehad op de grensregio, concluderen veel betrokkenen dat de grens nu meer een obstakel is geworden.

Eenzijds zit hem dat in de cultuurverschillen tussen beide landen, die door corona meer tot uiting komen. Dat uit zich zowel in de harde kant, de daadwerkelijke regels die er worden opgesteld, als aan de zachte kant, de omgang met de regels. Wat naleving betreft zien veel grensgangers dat Nederlanders zich minder strikt aan de coronaregels houden dan Duitsers. Daarnaast ervaart een deel van de grensgangers door de maatregelen een minder welkom gevoel aan de andere kant van de grens, of hoort daar geluiden over. Dat geldt ook voor grenspendelaars die wel met een geldige reden de grens over mochten. Dat is voor een deel van de grensgangers een reden waarom men minder graag de grens over gaat. Dat verschijnsel geldt beide kanten op.



Hoewel veel grensbewoners negatieve effecten als obstakel ervaren heeft het hun houding op lange termijn niet veranderd. De meeste betrokkenen verwachten dat de obstakels in de (nabije) toekomst weer zullen verdwijnen.

Vanaf het begin van coronasituatie is het beleid ten aanzien van grensverkeer er altijd op gericht geweest om noodzakelijk grensverkeer te kunnen faciliteren, later aangevuld met het toestaan van het zogenaamde kleine grensverkeer. Dat is grotendeels gelukt. De doelgroepen die het betrof, zoals grenspendelaars waren over het algemeen goed op de hoogte van hun rechten en plichten ten aanzien van grensverkeer. Een groot deel van de betrokkenen kon werk of studie online, op afstand uitvoeren, waardoor de mate van grensverkeer sterk afnam.

Een deel van de grensbewoners is sinds het uitbreken van corona niet of nauwelijks in het buurland geweest voor niet-noodzakelijk grensverkeer. Zij hebben zich vrij strikt aan de maatregelen gehouden, om de regels te gehoorzamen en ter voorkoming van verspreiding van het virus. Aan de andere kant hebben relatief veel grensbewoners gehandeld naar de praktische (on)mogelijkheden die er op dat moment ten aanzien van grensverkeer golden. Voor veel betrokkenen betekende dit dat men zich niet lieten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer de grens te passeren, ondanks het advies om dat niet te doen. Voor hen was de 24-uursregel voor klein grensverkeer het uitgangspunt, ook al gold die regel niet voor Nederland. Pas na invoering van de verplichting om bij binnenkomst van Duitsland een negatief testbewijs te kunnen overleggen, hebben veel Nederlandse grensgangers zich laten ontmoedigen om voor niet-noodzakelijk grensverkeer naar Noordrijn-Westfalen te reizen. Daarmee heeft deze vorm van testplicht ook het niet-noodzakelijk grensverkeer sterk beperkt.

7.2 Contacten volgen over de grens

Was het mogelijk om contacten over de grens te traceren? Hoe goed werkte dit?

Door middel van corona-tracing apps was het op een gegeven moment mogelijk om contacten (over de grens) te traceren. Bij ingebruikname van de apps, per 16 juni 2020 in geheel Duitsland (Corona-Warn-App) en vanaf 10 oktober 2020 in geheel Nederland (CoronaMelder), werkten beide apps alleen in eigen land. Aanvankelijk was het niet mogelijk om beide apps gelijktijdig ingeschakeld te hebben zodat ze in het land van aanwezigheid zouden werken. Daarvoor moest de app uit het andere land eerst (handmatig) worden uitgeschakeld.

Kunnen de Corona-apps grensoverschrijdend worden gebruikt?

Per 2 december 2020 werkten de corona-apps uit Nederland en Duitsland samen en konden ze grensoverschrijdend worden gebruikt, zonder dat de gebruiker daarvoor beide apps moest installeren en ze moest in-/uitschakelen bij een grensovergang.

Zouden burgers de apps grensoverschrijdend willen gebruiken?

In grotere mate niet dan wel. Het grootste deel van de geïnterviewde burgers wil überhaupt geen gebruik maken van een corona-app. Zij hebben de app uit eigen land dan ook niet gedownload, laat staan de app uit het buurland. Men noemt daarvoor diverse redenen, zoals twijfels over het functioneren (zowel technisch als van de methode an sich), uit privacyoverwegingen of vanwege een gebrek aan noodzaak.

Sommige hebben de app wel gedownload, uit nieuwsgierigheid, maar kort daarna weer verwijderd.



Een kleiner deel van de geïnterviewde grensbewoners maakt wel gebruik van de app van hun eigen land en heeft deze ook 'aan staan' wanneer men de grens passeert. Eén gesprekspartner, een regelmatige grenspendelaar, had beide apps gedownload en had die beide constant aan staan.

7.3 Steunmaatregelen

Welke vraagstukken worden genoemd door burgers en bedrijven die grensoverschrijdend goed of slecht zijn opgelost? Welke effecten hebben verschillen/leemtes/lacunes/hiaten tussen de verschillende financiële beleidsinstrumenten van de landen/deelstaten op de perceptie van de grensoverschrijdende economie?

Veel steunmaatregelen hebben in de grensregio tot vragen geleid, maar de problemen rondom de Tozo (Nederlandse maatregel) en Kurzarbeitergeld (Duits maatregel) kwamen daarbij het meest prominent naar voren.

Het hiaat omtrent de Tozo-uitkering is een van de meest prominente en ingrijpende problemen geweest in de coronasituatie tussen beide landen. Hoewel het een specifieke doelgroep betreft, is het probleem voor hen zeer ingrijpend geweest. Temeer omdat er nooit een oplossing is gekomen. Er is door beleidsbepalers wel naar een oplossing gezocht, maar die kan (om verklaarbare redenen) niet worden geboden. Het probleem is echter dat de betrokkenen, zowel de getroffen ondernemers als de grensinfopunten die als tussenpersoon informatie moesten verschaffen, lange tijd niet wisten waar ze aan toe waren. Het grondbeginsel dat iedereen die door de coronasituatie wordt getroffen op ondersteuning kan rekenen is voor een specifieke groep ondernemers niet opgegaan. Grensondernemers zijn zich over het algemeen bewust van de risico's op grensoverschrijdend ondernemen, maar dit hiaat zagen zij niet aankomen, aangezien men in Nederland staat ingeschreven, belasting betaalt en verzekerd is. Dat versterkt het gevoel van onrecht.

Aan de Duitse kant zijn er vooral problemen geweest met de regeling rond het Kurzarbeitergeld. Dit deed zich voor bij Nederlandse bedrijven die Duitse werknemers in dienst hebben, die in hun woonland sociaal zijn verzekerd. Omdat deze werkgevers geen zetel hebben in Duitsland komen hun werknemers niet in aanmerking voor Kurzarbeitergeld in Duitsland. Daarnaast kan de werkgever ook geen aanspraak maken op de Nederlandse steun (NOW), omdat de werknemers in Duitsland zijn verzekerd. Onder de betrokkenen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken heeft echter niemand met dit probleem te maken gehad.

In de basis zijn de betrokkenen over het algemeen zeer positief over de steunmaatregelen in beide landen; Soforthilfe/overbruggingshulp en Kurzarbeitergeld in Duitsland en NOW en TVL in Nederland. Zeker in eerste instantie, toen beide overheden in crisismodus snel en direct steun hebben geboden. Enig kritiekpunt over de eerste fase is dat de aanvraag voor de Soforthilfe voor sommige ondernemers een ingewikkeld proces was. Vanuit beide landen is er enige kritiek over de voortzetting van de regelingen, als gevolg van administratieve voorwaarden die gesteld worden.

Grenspendelaars die als gevolg van de coronacrisis (veel) meer moesten thuiswerken overschreden daarmee de 25%-norm voor werktijd in het woonland. Dat had gevolgen voor de uitgangssituatie ten aanzien sociale zekerheid en belasting. Bij grenswerkers hebben deze implicaties aan het begin van de coronasituatie tot veel vragen geleid. Om de gevolgen hiervan te voorkomen is er tijdelijk een uitzondering op deze regel gemaakt, waarmee de oude situatie werd gehandhaafd.



Vrijwel alle betrokkenen, zowel bedrijven als grenspendelaars, zijn erg tevreden over de aangepaste regeling en de wijze en snelheid waarop die tot stand is gekomen. Het succes van deze 'home-office regel' vraagt om doorvertaling naar structurele vorm, nu het er naar uitziet dat thuiswerken ook na de coronacrisis structureel gaat voorkomen.

7.4 Verschillen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland

Waren er verschillen (feitelijk of waargenomen) in de maatregelen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland, die tot misverstanden hebben geleid en die in de toekomst wellicht beter op elkaar moeten worden afgestemd?

Qua reisadviezen hebben beide landen tot aan april 2021 vrijwel gelijktijdig hetzelfde beleid gehanteerd, namelijk om niet-noodzakelijke reizen over de grens te vermijden. De korte periodes waarin de status tussen beide landen verschilde heeft niet tot noemenswaardige misverstanden geleid. In beide landen waren aan de reisadviezen quarantainerichtlijnen gekoppeld. Waar inreizigers in Nederland dringend werd geadviseerd om in thuisquarantaine te gaan, gold in Noordrijn-Westfalen een quarantaineverplichting. In beide gevallen golden er veel uitzondering voor bepaalde doelgroepen en reisdoelen. De verschillen in quarantaineregels hebben weinig invloed gehad op het dagelijks leven van bewoners in de grensregio. Dat kwam enerzijds doordat men beseft dat thuisquarantaine moeilijk is te controleren en handhaven en anderzijds omdat er veel uitzonderingen golden.

Een van die uitzonderingen was de 24-uursregel voor klein grensverkeer, die vanaf 1 oktober in de Duitse toegangsregels werd opgenomen. Dit hield in dat grensgangers binnen een etmaal voor niet-noodzakelijke doeleinden de grens over mochten, zonder registratie-, test- of quarantaineverplichtingen. De meeste betrokkenen, aan beide zijden van de grens, hebben veel van de regel gebruik gemaakt. Niet iedereen realiseerde zich echter dat het een Duitse regel betrof, en dat het in principe geen vrijstelling geeft voor de Nederlandse quarantaineadvies.

Een van de grote verschillen tussen beide landen was de testplicht, die per april in Noordrijn-Westfalen werd ingevoerd. Het grote probleem dat bij de invoering van deze maatregel kwam kijken was dat (bedrijven met) Nederlandse grenspendelaars in eerste instantie zelf voor de kosten van een test moesten opdraaien, terwijl de kosten voor Duitse werknemers werden vergoed. Buiten het feit dat dit voor bedrijven met veel Nederlandse werknemers in dienst hoge kosten met zich meebracht voelde het voor de betrokkenen als een discriminerende maatregel. De grens werd ineens (weer) een grote barrière. Een ander probleem voor de betrokkenen was de directheid waarop de maatregel werd aangekondigd en ingevoerd, waardoor men niet de mogelijkheid kreeg om erop te anticiperen. In de begintagen heeft dit tot veel onduidelijkheid en onbegrip geleid. Los van de problemen rondom (de kosten voor) Nederlandse grensarbeiders wordt de testplicht over het algemeen niet als een nadelige maatregel ervaren. De effectiviteit van de maatregel weegt zwaarder dan de hinder die het frequent moeten laten testen met zich meebrengt. De meeste betrokkenen vinden dat het systeem goed is geregeld. Veel Duitse grensbewoners waren op een gegeven moment gewend aan de routine.



Met name door het grote verschil in het moment waarop de mondkapjesplicht in beide landen werd ingevoerd is het een van de meest merkbare verschillen in de coronamaatregelen tussen Noordrijn-Westfalen en Nederland. Deze verschillen hebben enerzijds tot problemen geleid (Nederlanders die de maatregelen in Duitsland niet altijd goed opvolgden), maar hebben er ook toe geleid dat strengere regels in het ene land werden overgenomen in het buurland, zonder dat het verplicht was. Dit gedrag kwam voort uit praktische overwegingen, maar tegelijkertijd ook met het oog op het besmettingsrisico.

Zowel de testplicht, als de mondkapjesplicht zouden in de toekomst beter op elkaar afgestemd moeten worden om misverstanden en negatieve grenseffecten te beperken. In beide gevallen kende Noordrijn-Westfalen strenger beleid en werden maatregelen eerder ingevoerd dan in Nederland. De misverstanden en negatieve grenseffecten werden voor de testplicht daarom vooral in Nederland ervaren en voor de mondkapjesplicht vooral aan Duitse zijde van de grens. Nadat de eerste consternatie omtrent de invoering van de maatregelen voorbij was, en betrokkenen aan de maatregelen waren gewend, bleek dat men de Duitse maatregelen aan beide kanten van de grens minder problematisch werden ervaren.

7.5 Communicatie en begrip van coronamaatregelen

Waren de maatregelen duidelijk voor burgers en ondernemers/bedrijven in de grensregio? Was er voldoende kennis van wat wel/niet mocht aan de andere kant van de grens?

Wanneer aan betrokken zelf werd gevraagd of zij de coronamaatregelen kennen en duidelijk vonden gaf men daar over het algemeen een bevestigend antwoord op. Maar wanneer werd doorgevraagd bleek vaak dat men niet geheel op de hoogte was van specifieke reisregels of uitzonderingen. Met name onder minder intensieve grensgangers blijken de regels niet altijd duidelijk te zijn, maar dat kwam ook dat een deel van de regels voor hen minder relevant was. Er is sprake van een wisselwerking tussen kennis van de regels en de noodzaak/behoefte daaraan. Aan de andere kant wisten de intensieve grensgangers, zoals grenswerkers, hun informatie wel te vinden.

Vanaf oktober 2020 gold er in Noordrijn-Westfalen een uitzondering op de meld- en quarantaineplicht voor 'klein grensverkeer', bij een verblijf van minder dan 24 uur. De meeste burgers waren in de basis bekend met deze regel. Men was meestal niet op de hoogte dat Nederland deze uitzondering nooit heeft gemaakt. Het was dus niet bekend of verwarrend dat de regel niet beide kanten op gold. Los van de verwarring of onwetendheid over van de richting van de maatregel is de uitzondering voor klein grensverkeer wel een praktische en duidelijke maatregel gebleken waar grensgangers veel gebruik van hebben gemaakt. Er is dus duidelijk wel behoefte aan een dergelijke maatregel. Dit toont de noodzaak om een dergelijke maatregel in de toekomst grensoverschrijdend op dezelfde wijze zou moeten worden doorgevoerd.

Een van de complicerende factoren in het begrip van coronamaatregelen is het verschil tussen advies en gedwongen regels. Over het algemeen zijn de regels in Noordrijn-Westfalen vastgelegd in de verordeningen, terwijl Nederlandse richtlijnen vaker als dringend advies gelden. Een voorbeeld hiervan zijn de quarantainerichtlijnen. Vooral Duitsers wisten minder goed hoe zij moesten omgaan met dit verschil. Daarnaast vindt men adviezen minder wenselijk omdat het ervoor zorgt dat de regels ook door anderen minder goed worden nageleefd. Ook werd het als complex ervaren dat de regels door verschillende politieke niveaus werden uitgevaardigd.



Met name aan de Duitse kant, waar de deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen verantwoordelijk was voor sommige regels en de federale overheid voor andere.

Een tweede complicerende factor was de frequentie waarop de regels veranderden. Dat gebeurde met name aan de Duitse kant in de periode vanaf de jaarwisseling. Dat heeft bij veel mensen verwarring veroorzaakt. Door de vele wijzigingen wisten veel mensen niet goed meer welke regels er waar golden. De vele wijzigingen maakte het ook voor secundaire partijen als de grensinfopunten lastig om hun informatievoorziening up-to-date te houden. In deze zin werd het Nederlandse beleid duidelijker gevonden, omdat het minder vaak veranderde. Doordat grensgangers zijdelings meekregen dat de regels telkens veranderden, nam men op een gegeven moment ook de moeite niet meer om zichzelf op de hoogte te houden.

Ten slotte ontstond specifiek ten aanzien van de regels in Noordrijn-Westfalen onduidelijkheid over de termijn tussen het moment waarop wijzigingen van coronamaatregelen worden aangekondigd en het moment waarop ze ingaan. In sommige gevallen gebeurde dit heel plotseling, waardoor betrokkenen niet goed meer konden anticiperen op de effecten. Vooral voor ondernemers was die onvoorspelbaarheid van de regels, en de effecten die het teweeg bracht een complicerende factor. Daarnaast vergden maatregelen vaak enige procestijd (meestal een tot twee dagen) voordat de implicaties voor de grensregio bekend werden. De onduidelijkheid die deze korte overbruggingstijd opleverde zorgde voor veel onbegrip en overlast bij de betrokkenen, zoals dagelijkse grenspendelaars.

Hoe werd hierover gecommuniceerd?

Door zowel de overheid in Nederland als in Duitsland en Noordrijn-Westfalen zijn diverse publieke informatiekkanalen ingezet in de communicatie omtrent het coronavirus. De meeste grensbewoners maakten in de basis gebruik van indirecte nieuwsbronnen om op de hoogte te blijven van de regels in beide landen, zoals televisie, kranten, internet en social media, Bij specifiekere informatiebehoefte, bijvoorbeeld over de regels in het buurland, raadplegen grensbewoners meestal het internet. Uiteindelijk komen burgers uit beide landen dan wel op de relevante overheidssites in beide landen uit. Voor de grensbewoners zijn dit belangrijke bronnen om de juistheid van regels te kunnen verifiëren. Anderzijds is voor veel grensgangers het eigen netwerk een belangrijke informatiebron. In de basis lijken Duitse grensbewoners meer gericht op de beschikbare dashboards. Voor de oppervlakkige informatievoorziening is de taal voor grensbewoners vrijwel geen belemmering geweest. Bij specifiekere informatiebehoefte speelt taal wel een belemmerende rol. Een veelgenoemd obstakel in deze is de taal van de Duitse verordeningen, vanwege het ingewikkelde taalgebruik. Voor Duitsers die informatie zoeken in Nederland is dit minder aan de orde. Wellicht kan dit verklaard worden doordat er in Nederland (tekstueel) minder complexe regels zijn opgesteld.

De grensinfopunten hebben namens de Euregio's in het grensgebied een leidende rol op zich genomen in de informatievoorziening en dienstverlening ten aanzien van grensoverschrijdende coronavraagstukken. Door corona veranderde zowel de wijze, thematiek, als de omvang van hun dienstverlening. Er kwam een nieuwe doelgroep bij het grensinfopunt terecht, minder intensieve grensgangers met minder complexe vragen. Daarnaast voorzag het grensinfopunt juist ook in de complexe vraagstukken, zoals rond de Tozo. Verder wisten ook instanties en ondernemers sinds corona makkelijker de weg naar het grensinfopunt te vinden.



Voor het grootste deel moesten de grensinfopunten op eigen initiatief op zoek naar de informatie die zij verschaffen. Dit proces heeft vooral ad hoc plaatsgevonden. Er is (nog) geen sprake van een structurele informatie-uitwisseling op niveau. Omdat de grensinfopunten niet zelf over alle benodigde informatie beschikken moesten ze veel schakelen met andere instanties. Dat proces vergt tijd, zeker bij complexere vraagstukken. Die complexere vraagstukken werden afgestemd met de 'Cross-Border Task Force Corona', waarin vertegenwoordigers van de verschillende overheden zitting hebben. Deze afstemming heeft enkele concrete resultaten opgeleverd.

Sinds deze lijn van informatievoorziening is opgezet is de website van grensinfopunten een steeds belangrijker informatiekanaal geworden. Een belangrijk uitgangspunt is dat de informatie daar drietalig en in begrijpelijk taalgebruik wordt gepubliceerd. Op de website is ook de webtool van Euregio Maas-Rijn geïntegreerd, die automatisch basale vragen over grensverkeer beantwoordt. De website kent sinds corona hogere bezoekersaantallen. Desondanks zijn de website en webtool niet of nauwelijks door de geïnterviewden geraadpleegd.

Betrokkenen in de grensregio ervaren dat het coronabeleid in beide landen vooral nationaal is georiënteerd, waardoor niet altijd direct oog is voor de effecten op de grensregio. Zij ervaren dat beleidsmakers in beide landen vaak pas op signalen uit de grensregio reageren nadat een maatregel al is ingevoerd. Het meest prominente voorbeeld hiervan is de testplicht, die dusdanig direct werd ingevoerd, dat betrokkenen in de grensregio zich pas daarna aan de implicaties konden aanpassen. Betrokkenen zien dat er wel wordt samengewerkt tussen beide landen, maar dat het op specifieke thema's voor beleidsmakers in beide landen nog verre van een automatisme is. En juist doordat de regelgeving tijdens de coronasituatie vaak verandert, worden 'mismatches' tussen beide landen sneller duidelijk.

Bij de communicatie over coronamaatregelen in de grensregio is voor de betrokkenen dus een breed pallet aan informatiekanalen beschikbaar. Veel van deze bronnen hebben op zichzelf een rol binnen de informatievoorziening, maar het geheel bij elkaar maakt het voor betrokkenen onoverzichtelijk. Vooral wanneer het gaat om informatie uit het buurland. De inspanningen vanuit grensinfopunten om beknopte en begrijpelijke informatie over beide landen op een platform beschikbaar te stellen zijn in die zin dan ook zeer nuttig.

Het feit dat informatie-uitwisseling met betrokken instanties echter vooral ad hoc en met enige procestijd heeft plaatsgevonden, vraagt voor de toekomst om verbeterde informatievoorzieningsstructuur, alvorens de platforms van de grensinfopunten voor de klanten een primaire informatiebron zullen vormen. Zeker met het oog op de frequentie waarop de regels kunnen veranderen.

Vanuit de praktijk zijn er daarnaast nog enkele specifieke communicatievormen te benoemen die succesvol zijn gebleken. Zo werd de sms die Nederlandse grensbewoners van de Duitse overheid ontvingen als een nuttig communicatiemiddel ervaren. Dit zou ook door de Nederlandse overheid ingezet kunnen worden. Daarnaast kan in de stijl van online informatievoorziening wellicht rekening worden gehouden met voorkeuren van burgers uit het buurland. In beide landen merkt men op dat de websites in het andere land intuïtief minder logisch zijn.



De coronacrisis heeft aangetoond dat de wil om samen te werken er bij de overheden in beide landen wel is, maar dat de structurele samenwerking nog beter zou kunnen, zodat er snellere en meer harmonieuze beslissingen kunnen worden genomen. Hoewel er al diverse initiatieven zijn die dit oppakken, blijkt ook uit de perceptie van grensbewoners dat men een overkoepelende aanpak gemist, met meer op elkaar aansluitende regelgeving. Zeker ook vanuit het oogpunt van Europese samenwerking.

