

Grenseffectenrapportage 2016

Dossier 3: Grensoverschrijdende samenwerking: INTERREG-programma's aan de Nederlandse grens



Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2016

Dossier 3: Grensoverschrijdende samenwerking: Onderzoek naar INTERREG-programma's aan de Nederlandse grens

Dr. Mariska van der Giessen

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht

EUREGIO



Zuyd
Hogeschool

ZU
YD

 Maastricht University



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en achtergrond.....	1
2.	Doelstelling onderzoek.....	2
3.	Definitie van het onderzoeksgebied	3
4.	Indicatoren	4
5.	Methode en plan van aanpak	5
6.	Inkadering huidige onderzoek mogelijkheden voor toekomstig onderzoek	5
7.	Uitvoerig van het onderzoek.....	6
8.	Resultaten en analyse	7
8.1.	Ontwikkeling van Euregionale governance-structuren.....	7
8.2.	Programmavoortgang INTERREG V A.....	8
8.3.	Inhoudelijke analyse.....	11
8.3.1.	Vergelijking van programmastructuren INTERREG V A tussen de verschillende gebieden.....	12
8.3.2.	Nieuwe structuren en werkwijzen in INTERREG V A	16
8.4.	Contact INTERREG V A programma-gebieden met elkaar	20
8.5.	Het imago van het INTERREG V A programma.....	22
9.	Samenvatting en conclusie.....	24
10.	Bronnen.....	26

1. Aanleiding en achtergrond

In 2015 bestond het INTERREG programma van de EU 25 jaar. Op verschillende plekken binnen het Europese en grensoverschrijdende circuit, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse *Open Days* in Brussel, werd hierbij stilgestaan.¹ Het INTERREG A programma maakt sinds 2007 deel uit van de *Europese Territoriale Samenwerking* (ETS) binnen het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling* (EFRO). Dit subsidieprogramma voor grensoverschrijdende samenwerking bestaat sinds 1990 en bevindt zich inmiddels in haar vijfde subsidieperiode. Het INTERREG A programma heeft tot doel om de grens als barrière tussen landen te overwinnen en de grensgebieden – door het makkelijker maken en stimuleren van grensoverschrijdend samenwerken – economisch te versterken. Dit kan worden gezien in een hele brede context, aangezien de initiatieven en projecten die binnen INTERREG A worden gefinancierd een breed spectrum omvatten, van sociaal-culturele initiatieven tot technologische-innovatieve projecten.² In de afgelopen programmaperiode (2007-2013) werden rond 6 miljard euro over 60 programma's verdeeld. Hiermee werden over heel Europa zo'n 6.000 projecten op het gebied van innovatie, arbeidsmobiliteit, onderwijs, werk en gezondheid gefinancierd. Omwille van het belang van grensoverschrijdende samenwerking werd het budget voor de huidige programmaperiode (2014-2020) verhoogd tot 6,6 miljard euro.³

Afbeelding 1 laat de groei en de ontwikkeling van het INTERREG programma zien. INTERREG werd aanvankelijk als communautair initiatief voor grensoverschrijdende samenwerking binnen EFRO opgezet. In de latere programmaperiodes werd INTERREG ook voor het stimuleren van transnationale en interregionale samenwerking in de programma's INTERREG B en C ingezet. Dit resulteerde in een totaal volume van 10,1 miljard euro voor alle INTERREG programma's (A,B en C) in de periode 2014-2020.⁴

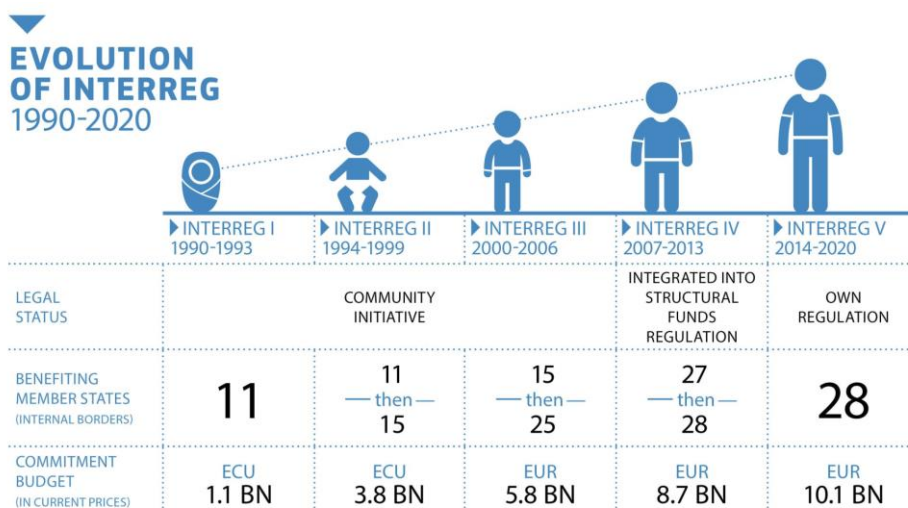
¹ Committee of the Regions (2015) *Open days 2015-Local Events. European Cooperation Day Events*

² Vgl. Giessen, van der (2014) *Coping with Complexity. Cross-border cooperation between The Netherlands and Germany*/ www.interact.eu

³ Vgl. Europese Commissie, DG Regio (2015) *Interreg: European Territorial Co-operation*

⁴ In totaal gaat het in de periode 2014-2020 om 60 grensoverschrijdende INTERREG V A programma-gebieden aan 38 EU binnengrenzen met een totaal budget van 6,6 miljard euro EU middelen. Verder bestaan er nog 12 IPA programma's (programma's voor "cross-border co-operation between candidate countries, potential candidate countries and EU Member States"), 16 ENI Cross-Border programma-gebieden (programma's voor EU grensgebieden met niet-EU grensgebieden), 15 INTERREG B programma's, het INTERREG Europe programma en netwerkprogramma's zoals Urbact III, Interact III en Espon (vgl. Europese Commissie, DG Regio (2014) *IPA Cross-border Co-operation Programmes* http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/cross-border/ Europese Commissie, DG Regio (2014) *Regional development co-operation programmes outside the EU* http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/outside-the-eu/)

Afbeelding 1: Ontwikkeling van het INTERREG programma 1990-2020⁵



2. Doelstelling onderzoek

In de vorige subsidie periode (2007-2013) vond veel discussie plaats over de noodzaak van een vereenvoudiging van het algemene Europese Cohesie Beleid en wel op alle beleidsniveaus die binnen Europese subsidie programma's met elkaar samenwerken. De vijf structuur- en investeringsfondsen (de zogenaamde ESI-fondsen)⁶ werden voorafgaand aan de huidige programmaperiode veel meer op elkaar afgestemd, onder meer doordat de EU verordeningen voor deze fondsen werden gebundeld en hierdoor de "spelregels" aan elkaar werden aangepast. De regels voor de vijf ESI-fondsen hebben een duidelijk verband met de Europa 2020-strategie.⁷ Verder zou de vernieuwing van het beleidskader ertoe moeten bijdragen dat de samenwerking en coördinatie tussen de ESI-fondsen wordt versterkt. Daarnaast zou een betere vergelijkbaarheid tussen de programma's moeten ontstaan. De gemeenschappelijke bepalingen en regels voor de ESI-fondsen zijn te vinden in Verordening (EU) 1303/2013. Naast deze verordening bestaan er nog fonds-specifieke verordeningen. Voor het structuurfonds EFRO, waar het INTERREG programma deel van uitmaakt, geldt de Verordening (EU) Nr. 1299/2013 voor de programmaperiode 2014-2020.⁸

⁵ Europese Commissie, DG Regio (2015) *Interreg: European Territorial Co-operation*
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

⁶ De vijf ESI-fondsen zijn: het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling* (EFRO), het *Europees Sociaal Fonds* (ESF), het *Cohesiefonds*, het *Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling* (ELFPO), het *Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij* (EFMZV). (vgl. Europese Commissie (2015) *Europese Structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Officiële teksten en commentaar*, pag. 8)

⁷ De Europa 2020 strategie betreft het "genereren van slimme, duurzame en inclusieve groei in de EU, het verbeteren van coördinatie, het zorgen van consistente uitvoering en het zo eenvoudig maken van de toegang tot ESI-fondsen voor alle begunstigden." (vgl. Europese Commissie (2015) *Europese Structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Officiële teksten en commentaar*, pag. 8)

⁸ Vgl. Europese Commissie (2015) *Europese Structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Officiële teksten en commentaar*, pag. 8/ Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013/ Verordening (EU) Nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013

De herstructurering van het Europese Cohesie Beleid betrof in het verlengde ook het INTERREG V A programma, zodat de drie hoofddoelstellingen van de verandering, concentratie, vereenvoudiging en de oriëntatie op concrete resultaten, ook binnen het INTERREG V A programma centraal kwamen te staan.

Dit onderzoek start met een vergelijking van de voortgang van INTERREG V A binnen de drie programma-gebieden aan de Nederlandse grens met als meetdatum 1 augustus 2016. Er wordt gekeken naar de praktische omzetting en het dagelijkse werk binnen INTERREG op het lokale en regionale niveau. De meest opvallende, praktische verschillen in de dagelijkse procedures tussen het voorafgaande INTERREG IV A en het huidige INTERREG V A staan in dit inventariserend onderzoek centraal. In het verleden stegen met ieder nieuw INTERREG A programma (tot einde van de INTERREG IV A periode in 2013) de klachten vanuit het werkveld over de toenemende bureaucratie die met de uitvoering van het programma gepaard gaat.⁹ Veelal wees de vinger in dit verband automatisch naar 'Brussel' en kreeg het programma het imago van "administratief zwaar", "moeilijk werkbaar" of "procedureel omslachtig". Dit onderzoek wil onder andere nagaan of het beschuldigende vingertje richting 'Brussel' voor het INTERREG V A programma terecht is, vooral omdat de Europese Commissie al jaren bezig is om programma's als INTERREG te vereenvoudigen.¹⁰ In het kort wordt in het tweede deel van het onderzoek bekeken of de regelgeving van INTERREG V A daadwerkelijk is vereenvoudigd en of hierdoor de doorvoering van grensoverschrijdende projecten zijn vergemakkelijkt ten opzichte van het voorafgaande programma. In het laatste gedeelte wordt gezien hoe het imago van het INTERREG V A programma daadwerkelijk is. Zijn de negatieve klanken, die vooralsnog vooral uit de programmaperiode INTERREG IV A voortkwamen, terecht?

Samenvattend worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. *Wat is de stand van zaken ten aanzien van het INTERREG V A programma binnen de programma-gebieden aan de Nederlandse grens?*
2. *Waar liggen de belangrijkste verschillen in de doorvoering van het INTERREG V A programma met de voorgaande programmaperiode?*
3. *Waar ligt de mogelijke oorzaak voor het negatief imago dat op het INTERREG programma berust?*

3. Definitie van het onderzoeksgebied

Dit onderzoek omhelst de gehele Nederlands-Duitse, Nederlands-Duits-Belgische en Nederlands-Belgische grensgebieden en hanteert hierbij de geografische eenheid van de INTERREG A programma-gebieden zoals in de handleiding van de grenseffectentoets (2016) is weergegeven:

Het Duits-Nederlandse INTERREG V A programma-gebied van de Eems Dollard Regio, de EUREGIO, de Euregio Rijn-Waal en de euregio rijn-maas-noord, het Duits-Nederlands-Belgische programma-gebied Euregio Maas-Rijn en het INTERREG V A programma-gebied Vlaanderen-Nederland.¹¹

⁹ Giessen, van der (2014) *Coping with Complexity. Cross-border cooperation between The Netherlands and Germany*

¹⁰ Vgl. Europese Commissie, DG Regio (2012) *Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020*

¹¹ ITEM (2016) *Het instrument grenseffecten beoordeling*

4. Indicatoren

Het onderzoek maakt deel uit van de grenseffectentoets 2016 van ITEM. Een grenseffectentoets wil laten zien hoe (veranderingen in) regionale, nationale of Europese regelgeving effect heeft op bepaalde werkvelden, geografische gebieden of situaties in grensregio's. Dit onderzoek kan als een ex-post onderzoek worden beschouwd waarin de verandering van regelgeving binnen het INTERREG programma (van INTERREG IV A naar INTERREG V A), die vanuit Europese, maar ook van regionaal-nationale zijde zijn opgelegd centraal staan. Bij een grenseffectentoets als deze is de veronderstelling dat regionale, nationale of Europese regelgeving de grensoverschrijdende samenwerking zouden kunnen bevorderen of belemmeren.¹²

Hiertoe worden de volgende indicatoren gehanteerd:

Tabel 1: Doelstellingen- Benchmarks- Indicatoren van het Dossier INTERREG

Principes/Doelstellingen	Good practice/benchmark	Indicatoren
<p><u>Principes:</u></p> <p>Euregionale samenwerkingsverbanden die met behulp van het INTERREG A programma grensoverschrijdende projecten ondersteunen.</p> <p>Doelstelling EFRO: Versterken van economische, sociale en territoriale cohesie door de voornaamste regionale onevenwichtigheden in de Unie aan te pakken.¹³</p> <p>Doel grensoverschrijdende samenwerking: Gemeenschappelijke uitdagingen die in de grensregio's door de betrokkenen gezamenlijk zijn vastgesteld aan te gaan en het onbenutte groeipotentieel in grensgebieden te exploiteren, waarbij tegelijkertijd het samenwerkingsproces wordt verbeterd met het oog op de algehele harmonieuze ontwikkeling van de Unie.¹⁴</p>	<p>Functioneren van regionale INTERREG V A programma's.</p> <p><u>Doelstellingen onderzoek:</u></p> <p>1. Zichtbaar maken van positieve en negatieve veranderingen van het INTERREG V A programma in vergelijking met INTERREG IV A.</p> <p>2. Vergelijking van de programma's aan de Nederlandse grens met elkaar.</p>	<p>Ontwikkeling van Euregionale governance structuren</p> <p>Uitputting/ reservering van middelen INTERREG V A (per 1-08-2016)</p> <p>Aantal goedgekeurde projecten INTERREG V A (per 1-08-2016)</p> <p>Belangstelling voor INTERREG V (in vergelijking met INTERREG IV)</p> <p>Gemiddelde tijd van eerste gesprek tot aan goedkeuring</p> <p>Samenwerking van de programma-partners (in vergelijking met het verleden)</p> <p>Procedures projectaanvragen</p> <p>Procedures projectdoorvoering</p> <p>Concrete verandering van procedures in vergelijking met INTERREG IV A</p> <p>Concrete verandering van reglementen in vergelijking met het INTERREG IV A programma</p> <p>Imago van het INTERREG V A programma</p>

¹² ITEM (2016) *Het instrument grenseffecten beoordeling*

¹³ Vgl. Europese Commissie (2015) *Europese Structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Officiële teksten en commentaar*, pag. 199

¹⁴ Verordening (EU) Nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 (5)

5. Methode en plan van aanpak

Dit inventariserende en vergelijkende onderzoek hanteert een kwalitatieve onderzoeksmethode.

Kwalitatieve interviews met een vooraf samengestelde vragenlijst zullen per programmagebied worden gevoerd. De interviewpartners krijgen voorafgaand aan het gesprek de vragenlijst opgestuurd en het gesprek vindt telefonisch of persoonlijk plaats.

De gesprekspartners per programma-gebied worden zowel op programma-niveau (bijv. leden van het INTERREG projectmanagement, leden van het Comité van Toezicht en de Management Autoriteiten) als ook op project-niveau (INTERREG projectcoördinatoren) bevraagd. De gesprekspartners worden dusdanig geselecteerd dat er uit ieder programma-gebied met minimaal twee personen wordt gesproken.

6. Inkadering huidige onderzoek mogelijkheden voor toekomstig onderzoek

Dit inventariserend onderzoek behelst van alle samenwerkende bestuurslagen binnen INTERREG A vooral het lokale/regionale niveau. Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt ten aanzien van de Europese samenwerking binnen den ESI-fondsen, en in het bijzonder ook binnen het INTERREG A programma, gesproken over een systeem van multi-level governance (MLG). In een vervolgonderzoek zouden alle vertegenwoordigers van de vier verticaal en over de grens heen horizontaal met elkaar samenwerkende bestuurs- en beleidslagen (lokaal, regionaal/provinciaal, nationaal en Europees) een stem kunnen worden gegeven. Uitkomsten van het onderzoek kunnen dan worden teruggekoppeld in termen van de relevantie van het gehanteerde theoretische model.

De basisgegevens van de verschillende INTERREG V A programma-gebieden, zoals een vergelijking van de grootte van het gebied (km², inwoneraantal), de geschiedenis van de euregionale organisaties of de bestuursvormen, worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek vergelijkt alle drie genoemde programma-gebieden aan de Nederlandse grens in hun dagelijkse praktijk en in hun voortgang in de implementatie. Uitleg over bepaalde aspecten van bestuurs- en organisatievormen van de programma's die invloed hebben op bijvoorbeeld de besluit- en afwikkelingsprocedures van projecten worden in de analyse duidelijk verklaard.

De analyse en de vergelijking van de verschillende gebieden met elkaar en de vergelijking met het voorafgaande INTERREG IV A programma wordt aan de hand van de antwoorden uit de interviews en de vergelijking van de programmadocumenten van de drie verschillende programma's doorgevoerd. De analyse kan niet worden beschouwd als een volledige verklaring voor de geconstateerde veranderingen binnen de INTERREG V A programma-gebieden in vergelijking met het INTERREG IV A programma en is geen volledige vergelijking van de vorderingen van de verschillende programma's met elkaar. Dit onderzoek geeft een indicatie over de stand van zaken in de verschillende programma-gebieden en laat de belangrijkste veranderingen in de doorvoering in vergelijking met INTERREG IV A zien.

Dit vergelijkend-inventariserend onderzoek kan als startschot voor een groter en een meer aspecten omvattend onderzoeksproject worden gezien. Hierbij zouden bijvoorbeeld andere INTERREG A programma-gebieden aan de Europese binnengrenzen met elkaar kunnen worden vergeleken met als referentiekader de programma-gebieden aan de Nederlandse grens.

7. Uitvoerig van het onderzoek

In augustus t/m oktober 2016 werden diepte-interviews met betrokkenen vanuit de drie verschillende INTERREG V A programma's aan de Nederlandse grens gevoerd (zie ook tabel 2). De gesprekken duurden gemiddeld 2 uur en zijn aan de hand van een vooraf voor dit onderzoek samengestelde vragenlijst afgenomen. De gesprekspartners kregen de interviewvragen minimaal een week voor het gesprek toegestuurd en konden zich hierdoor op het gesprek voorbereiden.

In eerste instantie was het plan om een onderscheid te maken tussen de vragen en de interviewpartners op programma- en project-niveau. Deze scheiding bleek in praktijk alleen voor het Duits-Nederlandse programma-gebied te kunnen worden aangehouden, omdat hier een splitsing in sub-programma-gebieden met een centraal beheer op programma-niveau wordt gehanteerd. De andere twee programma-gebieden aan de Nederlandse grens kennen deze indeling niet en hierdoor verdwijnt in de praktijk de grens van besluiten op programma- en project-niveau. De scheiding van interviewpartners op project- en programma-niveau in het Duits-Nederlandse programma-gebied nam niet weg dat er ook hier overlap in de verkregen informatie ontstond, omdat vooral de programma-managers ook de vragen over het project-niveau konden beantwoorden. Omgekeerd was dit niet het geval: De vragen over de algemene voortgang van het programma zijn niet aan de projectcoördinatoren gesteld. Met de projectcoördinatoren concentreerden de gesprekken zich op het dagelijkse werk van het coördineren en initiëren van grensoverschrijdende projecten.

De analyse van dit onderzoek berust op de resultaten van de gesprekken, die waar nodig onderbouwd zijn met verklaringen uit de programmadocumenten van de verschillende programma's.

Tabel 2 geeft aan met welke personen er van welk gebied is gesproken. Sommige programma-managers begeleiden ook projecten en hebben een dubbele rol binnen een programma (zie column twee). De namen van de geïnterviewde personen liggen bij de auteur. Het was veelal de wens van de geïnterviewde personen om niet met naam te worden genoemd. Om die reden verwijst de analyse onder naar de gecodeerde gesprekken.

Tabel 2: Gevoerde gesprekken in de periode van augustus-oktober 2016

Programma-gebied	Niveau	Datum	Codering
Duits-Nederlands programma-gebied	programma-niveau	30-08-2016	DNLinterview1
Duits-Nederlands programma-gebied	project-niveau	30-08-2016	DNLinterview2
Duits-Nederlands programma-gebied	programma- en project-niveau	01-09-2016	DNLinterview3

Programma-gebied	Niveau	Datum	Codering
Duits-Nederlands programma-gebied	programma- en project-niveau	06-09-2016	DNLinterview4
Belgisch-Nederlands-Duits programma-gebied	programma- en project-niveau	24-08-2016	EMRinterview5
Belgisch-Nederlands-Duits programma-gebied	Programma-niveau	06-10-2016	EMRnterview6
Vlaanderen-Nederland	Programma-niveau	30-09-2016	InterviewNLVlaan7
Vlaanderen-Nederland	programma-en project-niveau	14-10-2016	InterviewNLVlaan8

8. Resultaten en analyse

8.1. Ontwikkeling van Euregionale governance-structuren

De programma-gebieden waarbinnen INTERREG A wordt toegepast, zijn over de verschillende programmaperioden groter geworden, doordat de gebieden waarin INTERREG A subsidie mag worden verstrekt werden uitgebreid. Bovendien werden de INTERREG A gebieden door heel Europa stapsgewijs met elkaar werden samengelegd.

Zo werkten sinds het begin van INTERREG III A in het jaar 2000 de drie Duits-Nederlandse programma-gebieden – de EUREGIO, de Euregio Rijn-Waal en de euregio rijn-maas-noord – reeds samen in een gemeenschappelijk programma-gebied. In INTERREG IV A (2007-2013) werd dit gebied nog groter, nadat de Eems Dollard Regio werd toegevoegd.¹⁵ Dit gebied werkt in INTERREG V A nog steeds samen in het gezamenlijke Duits-Nederlandse INTERREG V A programma, waarin een Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat het gemeenschappelijke Comité van Toezicht met betrekking tot de programma-goedkeuringen en -voortgang ondersteund. Aangezien de vier voormalig apart van elkaar opererende programma-gebieden nu binnen een grote programma-regio samenwerken, wordt binnen dit gezamenlijke programma-gebied met vier regionale sub-programma-gebieden gewerkt. De doelstellingen en de basis van de vier regionale sub-programma's zijn uniform. Echter bestaan er verschillende werkwijzen in de sub-programma-gebieden bijvoorbeeld met betrekking tot de aanvraagperiode van projecten.¹⁶

Het gebied van het INTERREG programma van de Euregio Maas-Rijn is over de programmaperioden heen niet met een ander INTERREG gebied samengevoegd.

Het gebied van het INTERREG programma Vlaanderen-Nederland is in de loop van de programmaperioden, net als het Duits-Nederlandse programma-gebied gewijzigd. In INTERREG II A kende dit grensgebied nog twee programma-gebieden, te weten het Benelux Middengebied en het programma-gebied van de Euregio Scheldemond. In INTERREG III A bestond er officieel nog maar een

¹⁵ Vgl. Giessen, van der (2014) *Coping with Complexity. Cross-border cooperation between The Netherlands and Germany*

¹⁶ Vgl. DNLinterview4

enkel, gezamenlijk programma-gebied met twee regionale stuurgroepen voor het goedkeuren van projecten en twee regionale secretariaten. In INTERREG IV A werden de gebieden geheel bij elkaar gevoegd en bestonden er geen sub-programma's meer. Het INTERREG V A programma-gebied wordt nu los van de (voormalige) Euregio 's aan de Vlaams-Nederlandse grens door een Gemeenschappelijk Secretariaat beheerd. De Euregio Benelux Middengebied bestaat in zijn geheel niet meer. De Euregio Scheldemond is er nog wel.¹⁷

Zoals boven uitgelegd, is de Duits-Nederlands programma-regio INTERREG V A een gemeenschappelijk programma-gebied met vier verschillende regionale sub-programma's, die ieder worden beheerd door een regionaal programma-management. Deze zijn gevestigd bij de verschillende Euregio's maar gaan in INTERREG V A nog onafhankelijker van de Euregio's dan in de INTERREG IV A periode te werk. De splitsing van Euregio's en regionaal programma-management maakt het mogelijk, dat de Euregio's zelf ook leadpartner of partner in INTERREG projecten kunnen zijn – bijvoorbeeld maar niet uitsluitend in de zogenaamde kaderprojecten. Kaderprojecten zijn projecten, waar een Euregio leadpartner is. In een kaderproject kunnen door vereenvoudigde goedkeuringsprocedures kleinere deelprojecten worden gerealiseerd. De vier regionale programma-gebieden in het Duits-Nederlandse INTERREG V A programma hanteren verschillende namen voor deze project constructies zoals *Dachprojekte* (Eems Dollard Regio) of *Rahmenprojekte/Kaderprojecte* (EUREGIO, Euregio Rijn-Waal).¹⁸ Maar ook in andere INTERREG projecten kunnen Euregio's als (lead)partner optreden. Dit wordt niet in alle drie INTERREG A programma-gebieden gedaan. In het gebied Vlaanderen-Nederland neemt de Euregio Scheldemond deze positie bijvoorbeeld niet in. De Euregio Scheldemond is geen rechtspersoon en kan daarom als zodanig geen aanvragen in INTERREG op eigen titel indienen.¹⁹ ²⁰ In het INTERREG V A programma-gebied Euregio Maas-Rijn zal de Stichting Euregio Maas-Rijn een People to People kaderproject voor de doorvoering kleinschalige deelprojecten indienen.²¹

8.2. Programmavoortgang INTERREG V A

Projecten die binnen de INTERREG V A worden ingediend door de aanvragende partijen moeten altijd passen binnen de door de programmapartners vastgestelde prioriteiten of zogenaamde Prioritaire Assen (PA). De prioriteiten die de programma's voor de periode van INTERREG V A aan de Nederlandse grens hebben bepaald, oriënteren zich naar de Europese kaders van de Europa 2020-strategie die slimme, duurzame en inclusieve groei stimuleert.²² De Provincie Limburg vatte de

¹⁷ InterviewNLVlaan8

¹⁸ DNLinterview2

¹⁹ De Euregio Scheldemond is een samenwerking tussen provinciebesturen met het doel om de provinciebesturen in hun alledaagse werkzaamheden bij elkaar te brengen. In het gebied van de voormalige Euregio Benelux Middengebied bestaat dit soort samenwerking ook nog, maar is niet meer formeel benoemd in een afgebakend Euregiogebied. (InterviewNLVlaan8)

²⁰ Meer informatie over Euregio Scheldemond www.euregioscheldemond.be. Een kort overzicht van alle Euregio's is de o.a. te vinden op <https://www.europadecentraal.nl/onderwerp/grensoverschrijdende-samenwerking/euregios/>.

²¹ Informatie uit deze alinea berusten grotendeels op de vergelijking van de goedgekeurde projecten(lijsten). Opgevraagd bij de verschillende programma-secretariaten en gevonden op www.deutschland-niederland.eu, www.grensregio.eu en www.interregemr.eu/ InterviewNLVlaan8/ EMRinterview6

²² Vgl. Europese Commissie (2010) *Mededeling van de Commissie Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*.

ambitie Europa 2020, waaraan de priorisering van de drie INTERREG V A programma's ten grondslag ligt als volgt samen:

“De Europa2020 strategie zet in op kennis, innovatie en onderwijs (slimme groei), maar ook op een duurzaam en efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen (groene groei) met het oog op meer werkgelegenheid en maatschappelijk cohesie (inclusieve groei). Met Europa2020 als integrale benadering wil de Europese Commissie de grote maatschappelijke uitdagingen van deze tijd effectief aanpakken: grondstoffenschaarste, vergrijzing, klimaatverandering, groeiende energie- en voedselbehoefte, dichtslibbende wegen en sterke internationale concurrentie. Deze ontwikkelingen hebben grote impact op de concurrentiekracht van de regio.”²³

De samenwerkingsprogramma's worden voor de start van implementering bij de Europese Commissie ingediend en door de Commissie goedgekeurd. In de samenwerkingsprogramma's wordt ingezoomd op de eigenschappen van de regio waar het programma zal worden geïmplementeerd en hierdoor verschillen de benoeming van de prioriteiten lichtelijk van elkaar. De indeling van de prioriteiten en prioritaire assen moet binnen de boven verklaarde op Europees niveau geformuleerde EU 2020-strategie passen. Als gevolg daarvan ligt de focus voor de periode van 2014-2020 op de drie hoofdpijlers: slimme, duurzame en inclusieve groei.²⁴

Het Duits-Nederlandse programma kent twee prioriteiten: Prioriteit 1: 'Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie en Prioriteit' 2: 'Sociaal-culturele en territoriale cohesie'. De budgetten binnen het programma werden voor de start indicatief verdeeld, waarbij rond 61,1% voor projecten binnen Prioriteit 1 en 32,9% voor projecten binnen Prioriteit 2 werden gereserveerd.²⁵

INTERREG V A binnen de Euregio Maas-Rijn heeft vier Prioritaire Assen (PA) bepaald met de volgende omschrijvingen en de indicatieve procentuele verdeling van de EFRO/INTERREG-bijdrage:

PA 1 'Innovatie 2020' (rond 34,4%);

PA 2 'Economie 2020' (rond 20,8%);

PA 3 'Sociale inclusie en opleiding' (rond 20,23 %) en

PA 4 'Territoriale ontwikkeling' (rond 18,5%).²⁶

Het programma Vlaanderen-Nederland kent ook vier prioritaire assen met een indicatieve procentuele verdeling van het EFRO/INTERREG budget:

PA 1 'Slimme groei (innovatie)' (40%);

²³ Provincie Limburg (2012) *Position Paper Provincie Limburg (NL) inzake programmegebieden INTERREG V A 2014-2020*, pag. 8

²⁴ Vgl. INTERREG Deutschland-Nederland (2015) *INTERREG Deutschland Nederland Samenwerkingsprogramma 2014-2020* pag. 4-24/ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publiekversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*, pag. 3-53/ INTERREG Euregio Maas-Rijn (2016) *INTERREG V-A Euregio Maas-Rijn 2014-2020* pag. 4-9

²⁵ 6% van het totale Duits-Nederlandse INTERREG V A programma is gereserveerd voor Technische Bijstand (INTERREG Deutschland-Nederland (2015) *INTERREG Deutschland Nederland Samenwerkingsprogramma 2014-2020*, pag. 21)

²⁶ Er is nog een 5^e PA in het programmadocument mee opgenomen: PA 5 Technische Bijstand voor de algemene administratie van het programma. Omgerekend vallen bijna 6% van de totale EFRO bijdrage op deze PA 5 (vgl. INTERREG Euregio Maas-Rijn (2016) *INTERREG V-A Euregio Maas-Rijn 2014-2020*, pag. 4)

PA 2 'Duurzame groei (energie)' (22%);

PA 3 'Duurzame groei (milieu en hulpbronnen)' (22%) en

PA 4 'Inclusieve groei (arbeidsmobiliteit)' (10%).²⁷

Aangezien de programma's verschillend snel werden goedgekeurd door de Europese Commissie en doordat de programma-partners onderling sneller of minder snel tot gezamenlijke subsidierichtlijnen konden komen, zijn de programma's op verschillende tijdstippen begonnen met het goedkeuren van projecten.

Het programma voor de Duits-Nederlandse regio werd als eerste goedgekeurd en het zou kunnen dat daardoor tot de meetdatum van 1 augustus 2016 hier in vergelijking ook de meeste projecten zijn goedgekeurd. In totaal zijn er in dit programma-gebied 65 projecten goedgekeurd. In totaal zaten 20 projecten op het meetmoment nog in de "pipeline" met een reële kans op goedkeuring. Hier moet echter worden gezegd dat dit maar een indicatie kan zijn en er maandelijks nieuwe projecten bijkomen. Met projecten in de "pipeline" worden projecten bedoeld die al langer met minimaal een van de projectcoördinatoren van het Duits-Nederlandse programma-gebied in gesprek zijn en die conform de projectcoördinatoren uitzicht hebben op reële goedkeuring omdat ze aan de subsidierichtlijnen voldoen en omdat er positieve signalen vanuit de cofinancieringspartijen is vernomen.²⁸ Volgens het programmamanagement van het Duits-Nederlands programma is van het totale budget aan EU middelen van rond 222 miljoen euro al 124 miljoen euro gecommiteerd. Dit is een totaal gecommiteerd budgetomvang van 251 miljoen euro en komt neer op een gecommiteerd percentage van de EU middelen van 65,2%.²⁹

In vergelijking met de vorige programma periode van INTERREG kan voor de Duits-Nederlandse regio worden gezegd dat twee jaar naar start de committering van het budget niet heel veel afwijkt. INTERREG IV A had alleen meer moeite met de uitbetaling van middelen aan de projecten waardoor de uitbetaling in die periode iets achter lag in vergelijking met de huidige programmaperiode.³⁰

Ten aanzien van het Duits-Nederlands programma-gebied werd in meerdere interviews duidelijk naar voren gebracht, dat de vertraagde start van de goedkeuring van projecten binnen het Duits-Nederlandse INTERREG V A programma niet aan de nieuwe Europese regels voor het toekennen van subsidies lag. De vertraagde start in de goedkeuringen van projecten in INTERREG V A is terug te voeren op de langere afstemmingsprocedures, die aan het begin van de nieuwe programmaperiode tussen de betrokken programma-partners bestonden.³¹

In het Nederlands-Duits-Belgisch programma-gebied van de Euregio Maas-Rijn is er voor de looptijd van INTERREG V A een totaal EU budget van 96 miljoen euro gereserveerd dat door cofinanciering wordt aangevuld tot een totaal programma-budget van rond 140 miljoen Euro. Tot de meetdatum van 1 augustus 2016 zijn in dit programma-gebied 14 projecten goedgekeurd met een totaal

²⁷ Ook in dit programma is 6% van het totale EFRO/INTERREG budget gereserveerd voor de Technische Bijstand (Vgl. INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*, pag. 4 en pag. 13).

²⁸ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview4

²⁹ Vgl. Programmadocument Duit-Nederlands programma, pag. 53/ DNLinterview1

³⁰ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview4

³¹ Vgl. DNLinterview1

Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM

gecommitteerd volume van 59 miljoen Euro, waarvan rond 29 miljoen euro EU-middelen zijn. Hiermee zijn in totaal rond 42% van het gehele programma-budget vastgelegd. Naar inschatting van het programma-management zijn 14 projecten-aanvragen op het moment in voorbereiding en zouden binnen een half jaar kunnen worden goedgekeurd.³² De reden voor de vertraging van de goedkeuring van de projecten binnen dit gebied ligt vooral in de samenwerking van de programma-partners en aan “(d)e structuur en regelgeving rond het programma (..) (die) nog onvoldoende uitgekristalliseerd (was).”³³ Volgens een van de respondenten uit dit programmagebied lagen voornamelijk de Lidstaten aan de basis voor die moeilijke samenwerking tussen de programma-partners.³⁴

Binnen het gebied Vlaanderen-Nederland zijn er rond 153 miljoen euro aan INTERREG middelen gereserveerd. Door de goedkeuring van 30 projecten zijn al bijna 55% van de middelen gecommitteerd. Er bevinden zich op dit moment nog negen projecten, die grote kans maken om binnen een half jaar te worden goedgekeurd, in voorbereiding.³⁵ Uit de gevoerde gesprekken in dit gebied bleek dat het de verordeningen van de Europese Commissie voor INTERREG V A per saldo tot een verlichting van het programma hebben geleid in vergelijking met de verordeningen waaraan het INTERREG IV A programma ten grondslag lag.³⁶ De onderstaande tabel is een overzicht van de data die tijdens de gesprekken werden genoemd en die uit de programmadocumenten van de verschillende programma’s kunnen worden vernomen.

Tabel 3: Overzicht samenvatting programmavorderingen (meetdatum 1 augustus 2016)³⁷

INTERREG programma-gebied	aantal goedgekeurde projecten	totaal programmabudget	totaal budget EU-middelen	gecommitteerd totaal budget	vastgelegd EU-budget	procentueel gecommitteerd programmabudget
Duits-Nederlands programma-gebied	65	444 miljoen euro	222 miljoen euro	251 miljoen euro	124 miljoen euro	65,20%
Nederlands-Belgisch-Duits programma-gebied EMR	14	140 miljoen euro	96 miljoen euro	59 miljoen euro	29 miljoen euro	42%
Programmagebied Vlaanderen-Nederland	30	305 miljoen euro	153 miljoen euro	167 miljoen euro	80 miljoen euro	54,84%

8.3. Inhoudelijke analyse

De in de tabel 1 genoemde onderzoeks-indicatoren “gemiddelde tijd van eerste gesprek tot aan goedkeuring”, “samenwerking van de programma-partners (in vergelijking met het verleden)”, “procedures projectaanvragen” en “procedures projectdoorvoering” worden in dit deel van de analyse nader bekeken. Er wordt waar mogelijk een terugkoppelende vergelijking gemaakt naar de voorafgaande programmaperiode van INTERREG IV A, zodat aan de ene kant een vergelijking tussen

³² EMRinterview6

³³ EMRinterview5/ EMRinterview6

³⁴ EMRinterview5

³⁵ InterviewNLVlaan8

³⁶ InterviewNLVlaan7/ InterviewNLVlaan8

³⁷ Voor Technical Assistance resp. Technische Bijstand wordt in alle drie programma-gebieden 6% van het gehele programmabudget begroot. Technische Bijstand wordt in deze tabel als een van de projecten geteld en het bedrag dat voor de Technische Bijstand is gereserveerd is in deze tabel mee ingerekend (zie ook voetnoten 25, 26 en 27).

de huidige programma's mogelijk is en aan de andere kant een vergelijking met de vorige programmaperiode kan worden gemaakt. De vergelijking met het voorafgaande programmaperiode? en hiermee de nadere bespreking en uitwerking van de indicatoren "concrete verandering van procedures in vergelijking met INTERREG IV A" en "concrete verandering van regelementen in vergelijking met IV A" zal in het analysedeel 8.3.2 "Nieuwe structuren en werkwijzen INTERREG V A" worden behandeld.

8.3.1. Vergelijking van programmastructuren INTERREG V A tussen de verschillende gebieden

In tegenstelling tot de andere gebieden kent INTERREG binnen het Duits-Nederlandse programma-gebied vier regionale sub-programma-gebieden. Hierbinnen maakt men een verschil tussen besluiten op programma- en project-niveau. Programmabesluiten worden genomen in het gemeenschappelijke Comité van Toezicht, dat het gehele programma-gebied beheert en waarvan alle programma-partners deel van uitmaken. Projectbesluiten en -goedkeuringen worden genomen binnen de vier regionale stuurgroepen, waarin vertegenwoordigers van de programma-partners per regionaal gebied een zetel hebben.

De gebieden Euregio Maas-Rijn en het Vlaams-Nederlandse gebied kennen dit onderscheid niet. In deze programma's worden besluiten die de projecten/ projectaanvragen en die het programma betreffen door het Comité van Toezicht (CvT) genomen en er bestaan geen extra (regionale) stuurgroepen.³⁸

Binnen het gebied Vlaanderen-Nederland wordt de rol die het CvT zowel op het niveau van project-besluiten zoals ook op niveau van programmabesluiten vervult, duidelijk onder andere door de omschrijving (zie onder) dat het CvT in 2011 is begonnen met de voorbereiding van het nieuwe programma INTERREG V A in het gebied Nederland-Vlaanderen.³⁹ Dit maakt duidelijk dat het CvT op programma-niveau werkt. Maar ook werkt het CvT op project-niveau, dit wordt duidelijk in de "leidraad aanvraag" waarin staat: "Deze leidraad is opgesteld voor projectaanmeldingen die groen licht hebben gekregen van het Comité van Toezicht en uitgewerkt kunnen worden tot een complete aanvraag".⁴⁰

De rol van het CvT binnen het INTERREG Euregio Maas-Rijn-programma is vergelijkbaar met die in het gebied Nederland-Vlaanderen. Het CvT heeft in dit programma-gebied de taak van het toezien op beheer en doorvoering van het programma.

Zonder dat de onderstaande beschrijving volledig is, wordt hier een kleine schets van de verschillende goedkeuringprocedures van projecten in de verschillende programma-gebieden gegeven:

Waar het Duits-Nederlandse programma-gebied werkt met de mogelijkheid tot indiening van projecten op ieder tijdstip van het programma, werkt het programma Vlaanderen-Nederland met projectoproepen, waarbij het CvT beslist over de datum, vorm en inhoud. Het Duits-Nederlands-

³⁸ Vgl. DNLinterview1/ EMRinterview5/ InterviewNLVlaan7/ InterviewNLVlaan8

³⁹ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*, pag. 52f.

⁴⁰ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Leidraad aanvraag*, pag. 1

Belgisch gebied werkt ook met generieke oproepen van projectvoorstellen. Deze geven aan wanneer projectvoorstellen kunnen worden ingediend en aan welke specifieke voorwaarden deze moeten voldoen.⁴¹

Voorafgaand aan de oproep voor projectaanvragen vinden in de gebieden Vlaanderen-Nederland en de Euregio Maas-Rijn wel persoonlijke adviesgesprekken plaats.⁴² Dit gebeurt ook voor de indiening van de aanvragen op ieder mogelijk tijdstip in het Duits-Nederlandse gebied.⁴³

Alle drie programma-gebieden maken gebruik van den digitaal systeem waarin de aanvragen moeten worden ingediend. De verschillende programma- en projectpartners hebben toegang tot de aanvragen en kunnen de desbetreffende status van de aanvraag zien. In welke mate de programma-partners de digitale systemen in kunnen zien of toegang hebben tot de data, verschilt per programma. Ook zijn de digitale programma's niet uniform. Sommige programma-gebieden werken al langer met een digitaal systeem (het Duits-Nederlandse programma), andere in de INTERREG V A periode voor het eerst. In het Nederlands-Belgisch-Duitse programma-gebied is het elektronisch managementsysteem pas opgestart nadat de eerste projecten in INTERREG V A al waren goedgekeurd. Het INTERREG gebied Vlaanderen-Nederland werkt met een systeem met de naam *E-loket*, het Nederlands-Duits INTERREG- programma met *InterDB* en het INTERREG programma Maas-Rijn met het *eMS*-systeem. De systemen zijn deels ontleend aan de opbouw en inhoud van het algemeen door INTERACT ter beschikking gestelde digitale systeem voor projectaanvragen. Omdat het door INTERACT ter beschikking gestelde systeem vrij algemeen is hebben de programma-gebieden aan de Nederlandse grens eigen programma's ontwikkeld waarin elementen van het INTERACT-systeem zijn overgenomen.⁴⁴

In het gebied Vlaanderen-Nederland worden aanvragen in eerste instantie door het Gemeenschappelijk Secretariaat Vlaanderen-Nederland (gevestigd in Antwerpen) beoordeeld en van een gemotiveerd advies voorzien, waarna de programma-partners een gemotiveerd besluit nemen.⁴⁵ Dit programma-gebied werkt met een tweetrapsprocedure. De projectaanvrager meldt het projectvoorstel door een projectschets in het digitale *E-loket*-systeem aan, waarbij het CvT in aansluiting bepaalt of de aanmelding verder kan worden uitgewerkt tot een volledige aanvraag. Het CvT wordt voor deze initiële beoordeling geadviseerd door een ambtelijk gremium, dat uit dezelfde partijen bestaat als het CvT. In dit gremium geven (hoge) ambtenaren feedback vanuit hun eigen vak afdelingen. Met een positief besluit mag de aanvrager in een tweede stap de aanvraag verder uitwerken en wordt deze aanvraag weer door het Gemeenschappelijk Secretariaat in ontvangst genomen en vervolgens getoetst aan de subsidiecriteria van het programma. Het CvT besluit

⁴¹ INTERREG Euregio Maas Rijn (2016) *INTERREG V-A Euregio Maas-Rijn 2014-2020*, pag. 12/ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*, pag. 49f./ InterviewNLVlaan8

⁴² Vgl. EMRinterview5/ InterviewNLVlaan7

⁴³ Vgl. DNLinterview4

⁴⁴ Vgl. DNLinterview1

⁴⁵ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*, pag. 49 en pag. 52

uiteindelijk over de goedkeuring. In totaal moet men vaak met een totale aanvraagtijd van ongeveer 1 jaar rekenen.⁴⁶

In het INTERREG V A programma-gebied van de Euregio Maas-Rijn, speelt de Management Autoriteit, ondersteund door het Gemeenschappelijk Secretariaat, een centrale rol in de goedkeuringsprocedure. Uiteindelijk beslist ook in dit programma-gebied het CvT over de goed te keuren projecten.⁴⁷ De gemiddelde tijd tot aan de goedkeuring van de projectaanvragen is ook hier moeilijk te bepalen. In het programmadocument van het Nederlands-Belgisch-Duits programma wordt een tijdsplan van maximaal 6 maanden voor de goedkeuring gereserveerd voor de tijd van indiening projectschets tot indiening van een aanvraag tot goedkeuring van de aanvraag. Hierbij is de voorbereidingstijd voor de uitwerking van een projectschets buiten beschouwing gelaten, die meerdere maanden in beslag neemt.⁴⁸

Binnen het Duits-Nederlands gebied besluit het CvT niet over alle projecten, maar buigt zich het CvT vooral over procedures en de voortgang van het programma zelf. Het Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat dat de vier regionale sub-programma-gebieden met elkaar verbindt en als organisator van het CvT kan worden beschouwd, heeft met de meeste projecten en de besluiten rondom projecten weinig van doen. Het Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat en het gemeenschappelijke CvT concentreren hun werkzaamheden op de toezicht van de algemene voortgang van het programma, de afstemming en communicatie tussen de regionale programma's en onder ander ook op de communicatie met de Europese Commissie.⁴⁹

Maar ook binnen het Duits-Nederlandse programma-gebied bestaan er variaties in de goedkeuringsprocedures tussen de vier regionale programma's. Zo zijn er sub-programma-gebieden zoals het regionale management van de euregio-rijn-maas-noord die ieder projectidee als een van de eerste stappen in de aanvraagprocedure toetsen op regionaal draagvlak: De projectschetsen moeten worden gepresenteerd aan een gremium van burgermeesters die de leden van de organisatie euregio rijn-maas-noord vertegenwoordigen om te zien of het projectidee impact zou kunnen hebben op de regio. Pas in de vervolgstappen wordt gekeken of aan alle subsidie-eisen wordt voldaan en of er voor het betreffende projectplan (nationale) cofinanciering ter beschikking zou kunnen staan. Binnen andere programma's wordt een andere goedkeuringsweg gehandhaafd, bijv. het programma-management van de Euregio Rijn-Waal: Hier wordt een projectaanvraag een projectcoördinator zo ver voorbereid dat het inhoudelijk en technisch aan de programma-eisen voldoet. Dit gebeurt door gesprekken met de leadpartner, het bespreken van aanvragen in de zogenaamde *Technische Overleg* en het bijsturen van projecten indien niet aan de subsidie-eisen en de eisen van de beoogde (nationale en/of provinciale) co financiers wordt voldaan. Pas in een vervolgstap legt men het uitgewerkte project aan de mogelijke (nationale en/of provinciale) co

⁴⁶ Vgl. InterviewNLVlaan7/ InterviewNLVlaan8

⁴⁷ EMRinterview5/ INTERREG Euregio Maas-Rijn (2016) *INTERREG V-A Euregio Maas-Rijn 2014-2020*, pag. 12

⁴⁸ Vgl. EMRinterview5/ INTERREG Euregio Maas-Rijn (2016) *INTERREG V-A Euregio Maas-Rijn 2014-2020*, pag. 12

⁴⁹ Vgl. DNLinterview1

financiers en aan de beslissers van de regionale stuurgroep (waar ook de Euregio zelf met zijn lid gemeenten één van de stemmen heeft) voor.⁵⁰

Doordat de goedkeuringsprocedures binnen het Duits-Nederlandse INTERREG programma-gebied van elkaar verschillen is het moeilijk om een gemiddelde aanvraagtijd aan te geven. Volgens de geïnterviewde personen moet er een gemiddelde tijd van 1 jaar worden gereserveerd vanaf het eerste gesprek tot aan de goedkeuring van het project in de regionale stuurgroep, waarbij ook hier sterke verschillen bestaan tussen kortere procedures van 6 maanden tot veel langere aanvraagprocedures. Hoe lang uiteindelijk de goedkeuringsprocedure duurt, ligt aan veel factoren die zowel de werkwijze van het regionale programma-management betreffen als ook de inhoudelijke aspecten van de projectaanvragen, het voldoen aan de subsidie-eisen, de gesprekken met de mogelijke partners en co financiers enz..⁵¹

Voor alle gebieden geldt dat de projectaanvragers zich eigenlijk niet hoeven te bemoeien met de interne procedures van goedkeuringen van de verschillende programma's. Zij worden begeleid door een regionaal programma-management (Duits-Nederlands gebied) of door de (Gemeenschappelijke) Secretariaten. In totaal komt het erop neer dat de ingediende projecten aan de subsidie-eisen en aan de wensen van de (nationale en/ provinciale) co financiers moeten voldoen om te worden goedgekeurd. Er wordt door alle programma's naar een zo kort mogelijke weg van goedkeuring gestreefd.

Vergelijkt men in het Duits-Nederlands programma-gebied de toetsing van de aanvragen tussen het INTERREG IV A en het INTERREG V A programma, dan kan men vaststellen dat deze niet wezenlijk simpeler is geworden. Inhoudelijk gezien zijn de aanvragen overzichtelijker geworden. Zo is bijvoorbeeld de inschatting van de geplande kosten in de projectaanvragen vergemakkelijkt door de invoering van de overheadkosten en de indeling van de personeelskosten in vijf verschillende groepen van uurtarieven. De aanvrager neemt hierbij de inschaling van de in het project in te plannen personen zelf in handen en hoeft hiervoor bijvoorbeeld niet meer hun loonstroken in te dienen zoals in de INTERREG IV A programma-periode het geval was.⁵²

Doordat het Duits-Nederlandse programma met twee prioriteiten en met *Strategische Initiatieven* (kaderprojecten) werkt, heeft men voor deze strategische initiatieven en voor projectaanvragen in Prioriteit 1 (*Verhoging van de grensoverschrijdende innovatiekracht van het programmagebied*) in de goedkeuringsprocedure een extra goedkeuringsstap in de vorm van een *Innovatie Overleg* ingebouwd. Dit *Innovatie Overleg* is een overleg dat gezamenlijk voor alle vier sub-programma's plaatsvindt. Deelnemers zijn alle programma-partners en in dit overleg worden positieve of negatieve aanbevelingen uitgesproken en suggesties voor wijzigingen of aanpassingen gegeven.⁵³

Op basis van de antwoorden verkregen tijdens de interviews en informatie vanuit de verschillende programma-documenten kan worden gesteld dat de procedures voorafgaand aan de goedkeuring van projectvoorstellen binnen de drie programma-gebieden duidelijk van elkaar verschillen. De

⁵⁰ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview4

⁵¹ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview2/ DNLinterview3/ DNLinterview4

⁵² Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview3/ DNLinterview4

⁵³ Vgl. DNLinterview2

verschillen in de voorbereiding van projecten en zelfs de manier waarop de besluitvorming tot stand komt vinden in de verschillende programma-gebieden op verschillende niveaus plaats.

8.3.2. Nieuwe structuren en werkwijzen in INTERREG V A

Binnen dit deel van de analyse worden de veranderingen van de drie programma-gebieden tussen INTERREG IV A en INTERREG V A in hun praktische doorvoering nader bekeken. Omdat de werkwijze van de programma's in detail van elkaar verschilt, worden hier alleen de meest opvallende veranderingen, die in de gesprekken per programma-gebied werden genoemd, verklaard. Waar het vorige deel van de analyse vooral aan de hand van projectgoedkeuringen de verschillende structuren van de programma's liet zien, concentreert dit deel van de analyse zich vooral op veranderingen met betrekking tot de projectvoortgang, de projectafrekeningen, projectrapportage en projecttoetsingen. Tijdens de gesprekken werd de gesprekspartners gevraagd om vanuit zijn of haar arbeidservaring de meest significante vereenvoudigingen binnen de huidige programmaperiode te noemen. De simplificeringen vanuit EU-zijde kunnen worden nagegaan in de EU verordeningen voor de programmaperiode 2014-2020 en in documenten rondom der vereenvoudiging van de programmaperiode 2014-2020 in vergelijking met de vorige periode.⁵⁴ Voor deze analyse zullen de officiële bewoordingen uit de EU verordeningen voor een groot deel niet worden geciteerd, maar zal worden geconcentreerd op de dagelijkse procedure van de Nederlandse INTERREG V A programma's.

Bekijkt men de lijst van de 65 reeds goedgekeurde projecten in het Duits-Nederlandse INTERREG V A programma-gebied, dan valt op dat veel van de projectdragers ook al in INTERREG IV A en III A (mogelijk ook in INTERREG II) al projecten hebben gerealiseerd. Echter, men vindt ook projectleadpartners die voor het eerst de rol als leadpartner in een project hebben ingenomen. Wel hebben deze nieuwe leadpartners vaak al INTERREG-ervaring in voorafgaande programma's opgedaan, door als partner in een project of in meerdere projecten deel te nemen. Nieuwe projectpartners zijn ook in de INTERREG V A programmaperiode te vinden. Dit laat zien dat de groep van organisaties, bedrijven en instellingen, die in het programma participeren groeiende is. Ervaren partners en projectdragers nemen hierbij vaak onervaren partijen mee in hun projectaanvragen.⁵⁵

Uit de gesprekken binnen het Duits-Nederlandse programma-gebied werd duidelijk dat de procedures voor de doorvoering en administratie van projecten deels makkelijker zijn geworden in vergelijking met de voorafgaande periode. Alle respondenten uit dit programmagebied bevestigden unaniem dat de regels vanuit EU zijde voor het Duits-Nederlandse programma niet zwaarder zijn geworden. In tegendeel, de vanuit de EU beoogde simplificering van subsidieprogramma's heeft inderdaad plaatsgevonden.⁵⁶

Een van de interviewpartners omschrijft zijn algemene indruk als het volgende:

⁵⁴ Vgl. Europese Commissie (2015) *Europese Structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Officiële teksten en commentaar*, pag. 24f en 199f/ Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013/ Verordening (EU) Nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013

⁵⁵ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview2/ DNLinterview4/ Lijst van goedgekeurde projecten via het Gemeenschappelijk INTERREG-Secretariaat (niet publiek)

⁵⁶ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview2/ DNLinterview4

Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM

“In INTERREG IV A kende ik iedere boekhouder en alle financieel-administratieve medewerkers van de projecten. In INTERREG V A kan ik me weer op de inhoud van projecten concentreren.”⁵⁷

In het Duits-Nederlandse programmagebied noemden hierbij alle vier respondenten de simpelere manier van afrekenen, uitbetaling en financiële controle van de projecten. In INTERREG IV A moesten door de projecten zelf zogenaamde “middelopvragingen” bij een regionaal programma-management worden ingediend, die vervolgens door eigen accountants werden gecontroleerd en waarna na de indiening een hernieuwde controle (intern) en een tweede externe controle van de middelopvraging werd doorgevoerd. Dit betekende vooral veel werk, veel communicatie over en weer – door onder andere correcties van mogelijke fouten bij alle drie controles – en een wezenlijk langere controleprocedure wat vaak leidde tot een latere uitbetaling. In INTERREG V A is een ander systeem ingevoerd: Projectleadpartners dienen hun kosten direct in. Deze worden gecontroleerd door een interne *First-Level-Control* (FLC), die bij de verschillende regionale programma’s is gehuisvest. De FLC vindt tussen de sub-programma’s altijd over en weer plaats, dat betekent dat bijvoorbeeld de FLC van het programmagebied van de EUREGIO, de projecten uit het gebied van de Euregio Rijn-Waal controleert. Voor deze FLC moeten projectpartners voor indiening van hun aanvraag 1% van de kosten in hun totale budgetberekening opnemen. Daarentegen vallen de kosten voor accounting, die in INTERREG IV A mee werden begroot, weg.⁵⁸

Naast een verschil in de opstelling van de middelopvraging en de controle hiervan is ook de inhoud van de opvragingen veranderd. Waar in INTERREG IV A bijvoorbeeld nog iedere personeelskosten door middel van loonstroken moesten worden bijgehouden is het in INTERREG V A voldoende een voorafgaande inschaling van het personeel dat via een project wordt afgerekend te maken en de gemaakte uren te bewijzen door middel van het bijhouden van de gemaakte uren.⁵⁹ Ook de niet zichtbare kosten – zoals de overheadkosten – moesten in INTERREG IV A worden bewezen. In INTERREG V A is een percentage dat op de personeelskosten wordt berekend vastgelegd. Dit percentage kan worden gezien als een soort “flatrate” zodat niet ieder kostensoort afzonderlijk moet worden opgevoerd maar in een keer op de gemaakte uren door kan worden berekend.⁶⁰ Voor het Duits-Nederlands programma bestaan er twee verschillende percentages van overheadkosten. Projecten in Prioriteit 1 mogen 25% overheadkosten berekenen en projecten in Prioriteit 2 15% (zie uitleg prioriteiten in dit programma boven).⁶¹

Ook de manier van declareren is veranderd. Waar in INTERREG IV A nog originele bewijsstukken en middelopvragingen per post moesten worden ingediend, gebeurt dit in INTERREG V A via het digitale monitoringsysteem, waar ook de rapportage over de voortgang van de projecten wordt ingevoerd. Deze moeten in INTERREG V A niet meer ieder kwartaal, maar ieder half jaar worden voorgenomen.⁶²

⁵⁷ DNLinterview4

⁵⁸ Vgl. DNLinterview1/ DNLinterview3/ DNLinterview4

⁵⁹ In INTERREG V A bestaan 5 verschillende tarieven voor personeelskosten. Het in te plannen personeel wordt in de aanvraag al in de verschillende tariefgroepen ingeschaald (zie INTERREG Deutschland-Nederland (2015) *Förderbestimmungen des INTERREG V A-Programms Deutschland-Nederland*, pag. 6 en 7)

⁶⁰ Zie hiervoor ook Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, Artikel 68, pag. 57

⁶¹ Vgl. INTERREG Deutschland-Nederland (2015) *Förderbestimmungen des INTERREG V A-Programms Deutschland-Nederland*, pag. 8/ DNLinterview4/ DNLinterview2

⁶² Vgl. DNLinterview4

Verder werd duidelijk dat er in INTERREG V A de verschillende projectkosten in minder kostensoorten worden opgesplitst dan in INTERREG IV A het geval was. Ook interne wijzigingen tussen de kostensoorten hoeft niet meer te worden goedgekeurd door de regionale stuurgroepen. In INTERREG V A heeft men als doel vastgesteld, dat de berekening van de kosten binnen een projectplan alleen als raming kan gelden en dat er in de loop van de doorvoering van een project altijd afwijkingen zullen zijn. Deze worden idealiter bijgehouden door de project leadpartner in de aantekeningen of in de rapportage over het verloop van de realisatie van het project. In de gesprekken werd duidelijk dat dit een grote vooruitgang is. Het geeft de leadpartner meer vrijheid om zelfstandig projectbeslissingen te nemen. De keerzijde hierbij is dat de leadpartner ook een grotere verantwoording draagt, mede omdat hij niet alle beslissingen kan laten goedkeuren door een programma-management. Dit zou zelfs kunnen betekenen dat een leadpartner in INTERREG V A zich minder op de inhoud van een project kan concentreren dan in INTERREG IV A. Er rust een grotere verantwoording op de schouders van de leadpartner met betrekking tot de administratieve en financiële structuur en de mogelijke wijzigingen hiervan. De leadpartner moet tevens meer dan voorheen toezien op het behalen van de projectresultaten.⁶³

Door de boven genoemde voorbeelden van veranderingen in de projectdoorvoering ziet men dat het huidige INTERREG V A programma in het Duits-Nederlandse INTERREG gebied op verschillende punten daadwerkelijk simpeler in zijn alledaagse administratieve afhandeling is geworden.

In het Nederlands-Duits-Belgische INTERREG V A programma-gebied werden tot 1 augustus 2016 14 projecten goedgekeurd en werd daarmee rond 42% van het gehele budget gecommitteerd (zie ook tabel 3). In vergelijking met de andere programma's ligt dit programma-gebied iets achter in de committering.⁶⁴ Zoals boven al duidelijk werd gemaakt, lag de trage opstart van dit programma vooral aan de afstemming tussen de programma-partners en niet aan de gewijzigde Europese regelgeving. Ook in dit gebied noemden de gesprekspartners verschillende punten in de afwikkeling van projecten waarop het programma eenvoudiger in haar werkwijze is geworden in vergelijking met het INTERREG IV A programma. Men is het erover eens dat de regels door de verordeningen van de Europese Commissie voor de doorvoering van het programma niet zwaarder maar zelfs lichter zijn geworden. Men bevestigde dat "De algemene & specifieke ETS-Verordeningen (Vo) (...) in principe meer ruimte voor administratieve vereenvoudiging (bvb. via kostenforfaits) (bieden)."⁶⁵ Het werd duidelijk dat de mogelijkheden vanuit de Europese Commissie die tot een vereenvoudiging van het programma kunnen leiden, niet volledig worden benut. Dit zou komen doordat de lidstaten in dit programma een nog sterkere rol spelen dan voorheen het geval was. Op de vraag of onderdelen uit de verordeningen van de Europese Commissie verantwoordelijk voor een mogelijke verzwaring of vertraging van het huidige programma kunnen worden aangedragen was het antwoord eenduidig: "Nee, het ligt meer aan de vertaling en eisen vanuit de lidstaten van de toepassing van de verordeningen."⁶⁶ De lidstaten zouden te veel vanuit hun eigen positie en te weinig in de zin van grensoverschrijdend samenwerken denken. Volgens een van de respondenten uit dit programma-gebied zou in toekomst meer vanuit de positie van projectpartners moeten worden gedacht en men

⁶³ Vgl. DNlnterview1/DNlnterview4/ DNlnterview3/ DNlnterview2

⁶⁴ Vgl. EMRinterview⁶

⁶⁵ EMRinterview⁵

⁶⁶ EMRinterview⁶

zou meer moeten uitgaan van de context van een grensregio in plaats van het naar voren schuiven van nationale en regionale belangen. Hierbij kan gedacht worden aan de terugkeer van meer kleinere INTERREG programma-gebieden zijn, waar eventueel een sub-programma-werkwijze kan worden gehandhaafd. Op deze manier zou de grensregio weer in het middelpunt komen te staan.

Voorafgaand aan de huidige programmaperiode vond een herstructurering plaats, waarin de Management Autoriteit van de Stichting Euregio Maas-Rijn naar de Provincie Limburg (NL) werd overgeplaatst. Deze overplaatsing is een significante verandering voor de werkwijze van INTERREG in dit gebied en hier moet in de loop van het huidige programma nog worden bekeken welke procedures het beste werken.⁶⁷

Naast deze aspecten op het programma-niveau werden er voor het project-niveau de vereenvoudigingen genoemd, zoals ook al boven voor het Duits-Nederlandse gebied aangedragen. Hierbij is vooral de verandering, dat overheadkosten nu a rato op de personeelskosten kunnen worden berekend en niet meer hoeven te worden opgesplitst een verlichting in de werkwijze.⁶⁸ Een verzwarend aspect in dit programma blijft alsnog het feit dat alle documentatie (aanvragen, rapportages, officiële communicatie) in drie talen moet plaatsvinden.⁶⁹

Ook voor het gebied Vlaanderen-Nederland zijn er veranderingen tussen INTERREG IV A en INTERREG V A in de controle en beheersing van de doorvoering te zien. Deze worden aangekondigd in de *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland* als volgt:

“De beheers- en controleregelingen (...), borduren deels voort op deze in voorgaande Interreg-programma’s. Nieuwe elementen of accenten komen voort uit leerpunten uit de voorgaande programma-periode, aanbevelingen uit systeemaudits, een bestuurlijke wens tot administratieve vereenvoudiging, harmonisatie waarrond in Interact-verband en met naburige programma’s is overlegd en vanzelfsprekend de nieuwe verordeningen.”⁷⁰

De opvallende veranderingen in het alledaagse werken in en met grensoverschrijdende INTERREG projecten zijn in deze programmaperiode volgens de gesprekspartners in dit gebied de boven reeds genoemde aspecten in de projectdoorvoering. Hierbij werden ook de voorbeelden zoals het werken met “kosten-flatrates” genoemd. Maar vereenvoudigingen zoals verminderde bewijslast en standaarduurtariefregelingen voor personeelskosten worden als positief gezien. Verder heeft dit INTERREG A programma – ondersteund door de Europese regelgeving – bepaald dat alle projecten ongeacht de hoogte van het geplande totale budget, voorbereidende kosten ter hoogte van 30.000 euro in kunnen brengen, zonder de gemaakte kosten in de voorbereidingstijd afzonderlijk te moeten bewijzen.⁷¹

Opvallend is dat in de gesprekken in het gebied Vlaanderen-Nederland een punt werd genoemd dat in de andere gesprekken niet werd aangesproken. Hierbij gaat het om de verplichtingen op het

⁶⁷ EMRinterview⁵

⁶⁸ EMRinterview⁵

⁶⁹ EMRinterview⁵

⁷⁰ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*, pag. 48

⁷¹ InterviewNLVlaan8

gebied van publiciteit. Deze worden in de EU-verordening zeer gedetailleerd voorgeschreven.⁷² Hiertoe heeft deze programma-regio de Europese richtlijnen in een werkbaar handleiding voor de regio vertaald.⁷³ De steunvermelding van INTERREG resp. Europa was ook al in de vorige programmaperiode verplicht, maar veel minder gedetailleerd beschreven.⁷⁴ Volgens de gesprekspartner leidt de controle op publiciteit tot veel irritatie en extra werk en nauwelijks tot meer of betere communicatie. Door de regels omtrent bijvoorbeeld logo-grootte ontstaat zelfs het averechts effect dat begunstigden minder communiceren over hun project.⁷⁵

Een ander punt waarop in gesprekken in dit programma-gebied de focus lag, was het aspect van “staatssteun”. Staatssteun kan als volgt worden gedefinieerd:

“De Europese Unie streeft naar onvervalste mededinging in de interne markt (...). Wanneer publieke autoriteiten voordelen toekennen aan bepaalde ondernemingen, die concurreren in de markt, kan de mededinging worden verstoord. Dergelijke voordelen worden staatssteun genoemd.”⁷⁶

Regels rondom staatssteun zijn in deze programmaperiode meer genuanceerd opgenomen. Dit is te zien in Verordening 1303/2013, waarin staat:

“Financieringsinstrumenten moeten zodanig worden ontworpen en uitgevoerd dat een substantiële participatie van private investeerders en financiële instellingen op basis van deugdelijke risicodeling wordt bevorderd. Om voldoende attractief voor de private sector te zijn, is het essentieel dat financieringsinstrumenten flexibel worden ontworpen en geïmplementeerd. De managementautoriteiten moeten derhalve een beslissing nemen over de meest geschikte vormen om, in overeenstemming met de doelstellingen van het desbetreffende programma, de resultaten van de ex-antebeoordeling en de toepasselijke regels inzake staatssteun, financieringsinstrumenten in te zetten voor de aanpak van de specifieke behoeften van de doelregio's.”⁷⁷

In principe heeft de Europese Commissie met betrekking tot staatssteun meer mogelijkheden gecreëerd voor subsidiëring via Interreg.⁷⁸

8.4. Contact INTERREG V A programma-gebieden met elkaar

De meeste programma-partners aan de Nederlandse grens kennen elkaar. Sommige programma-partners maken ook deel uit van twee programma-gebieden, omdat er binnen één gebied twee programma's worden doorgevoerd bijvoorbeeld binnen het *Bundesland* Nordrhein-Westfalen. Binnen de drie programma's waarin het Nederlandse grensgebied deel van uitmaakt werken vaak personen, die (ook) al – soms in verschillende posities – in de voorafgaande programmaperiode(n)

⁷² Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, Artikel 15, Artikel 16 en Artikel 17, pag. 75f.

⁷³ INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Leidraad promotie en publiciteit INTERREG V (2014-2020)*

⁷⁴ Zie hiervoor Verordening (EG) Nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006, Artikel 69, pag. 34.

⁷⁵ InterviewNLVlaan8

⁷⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2016) <http://www.minbuza.nl/ecer/dossiers/staatssteun/staatssteun.html>

⁷⁷ Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, Art. 36, pag. 6

⁷⁸ InterviewNLVlaan8

ook in INTERREG A hebben gewerkt. Er bestaat tevens regelmatig overleg tussen de programma-gebieden waar de programma-managers elkaar ontmoeten.

De programma-gebieden zijn deels lid van Europees brede netwerken zoals de *Association for European Border Regions* (AEBR) en INTERACT. Van de geschatte 163 grensoverschrijdende gebieden zijn 95 grensgebieden lid van de AEBR. De hoofdtaken van de AEBR (opgericht in 1971, lang voor de implementatie van INTERREG in 1989/90) liggen vooral in de belangenvertegenwoordiging van Europese grensgebieden op nationaal en Europees niveau. Verder wil de AEBR de samenwerking in heel Europa initiëren, ondersteunen en coördineren door informatie te delen en gemeenschappelijke interesses te formuleren en mogelijke oplossingen voor problemen aan te bieden.⁷⁹ Tijdens de jaarlijkse (vaak meerdaagse) conferenties komen vertegenwoordigers van de lid-gebieden van de AEBR bijeen. Op deze jaarlijkse conferences nemen de programma-partners uit Nederlandse grensoverschrijdende gebieden zeer regelmatig deel.

Tevens maken de programma's ook deel uit van het INTERACT-netwerk.⁸⁰ Het INTERACT-netwerk bestaat uit netwerken die zich bezig houden met INTERREG.⁸¹ INTERACT is een helpdesk voor de programma's in hun dagelijkse werk, ondersteund de programma's in de werkwijze en verbindt de programma's onderling, door bijvoorbeeld ervaringsuitwisselingen te stimuleren of door voorlichting te geven over de mogelijkheden van en binnen INTERREG. De doelstelling van INTERACT is drieledig: 1. Verbeteren van de managementcapaciteiten van de INTERREG programma's; 2. Verbeteren van INTERREG capaciteiten met betrekking tot het bijhouden en de communicatie van de projectresultaten en 3. Verbeteren van de implementatie van nieuwe manieren van coöperatie.⁸² Medewerkers uit de programma-gebieden Duitsland-Nederland en Nederland-Vlaanderen worden regelmatig benaderd vanuit het INTERACT-netwerk bijvoorbeeld met vragen over de manier waarin de procedures binnen deze programma-regio zijn opgebouwd. Dit omdat het Duits-Nederlands gebied in vergelijking met de andere programma's in Europa ver voren ligt wat betreft de committeering (zie boven), de afstemming van regelgevingen en de uitzonderlijke betrokkenheid van de Duitse en Nederlandse partners in het programma.⁸³ Ook vertegenwoordigers uit het gebied Nederland-Vlaanderen participeren graag in het INTERACT-netwerk en nemen hierdoor deel aan de aangeboden evenementen en workshops. Rond twee derde van de personen werkend in het Gemeenschappelijke Secretariaat in Antwerpen participeren binnen het INTERACT netwerk. Het leren van andere programma's op de verschillende onderdelen en de eigen invulling van het programma is hierbij een belangrijk aspect, onder andere omdat door communicatie over en weer de eigen manier van werken kan worden verbeterd.

⁷⁹ www.aebr.eu

⁸⁰ Waarbij het INTERACT netwerk zelf ook een INTERREG project is waarin alle 28 lidstaten, Noorwegen en Zwitserland als leden deelnemen (vgl. www.interact.eu)

⁸¹ Meer dan 100 INTERREG programma's zijn lid van het INTERACT-netwerk, waarbij naast INTERREG A ook de B en C programma's lid van INTERACT zijn.

⁸² Vgl. www.interact.eu

⁸³ Vgl. DNlnterview1

Belangrijk zijn ook de interpretatie-discussies van de Europese verordeningen, die binnen het INTERACT netwerk plaatsvinden. Het is voor programma's interessant om de eigen interpretatie of methode van handhaving aan andere programma's uit te leggen, zodat de programma's Europawijd weten wat mogelijk is en zo veel mogelijk (en waar mogelijk) op een lijn liggen. Omdat het in de praktijk vaak moeilijk blijkt om direct uitleg te krijgen van de Europese Commissie over bijvoorbeeld de invulling van een aspect van de verordening, kunnen de programma's samen sparren en waar nodig gezamenlijk een vraag formuleren en die aan de Europese Commissie voorleggen. In een gesprek werd duidelijk dat dan vaak sneller een antwoord kan worden verwacht. In totaal is men tevreden over het werk van INTERACT, de organisatie reageert snel op veranderingen en ondersteunt bij de implementatie van nieuwe regelingen waar nodig.⁸⁴

8.5. Het imago van het INTERREG V A programma

Als laatste onderzoeks-indicator in tabel 1 van dit document wordt het imago van het INTERREG A programma genoemd. Doordat deze indicator niet direct kwantificeerbaar is, werd aan alle geïnterviewde personen om een inschatting over het programma gevraagd.

In de verschillende gesprekken werd over het algemeen duidelijk dat INTERREG (A) een bureaucratisch/administratief zwaar imago heeft.⁸⁵ Hoewel er in de overgang van INTERREG IV A naar V A sterke vereenvoudigingen in de procedures hebben plaatsgevonden, die in eerste linie terug te voeren zijn op de simpelere regelgeving van de verordeningen van de Europese Commissie, schijnt dat het imago nog niet sterk is verbeterd. Een van de gesprekspartners suggereerde dat het imago van het vorige INTERREG IV A programma nog steeds op het INTERREG V A programma wordt overgedragen.⁸⁶

Zoals in dit inventariserend onderzoek duidelijk werd gemaakt, werken de programma-gebieden op verschillende manieren binnen dezelfde kaders. Er bestaan gebieden waarin de partners gezamenlijk het doel van stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking vervolgen, maar er bestaan ook programma-gebieden, waar partners aan weerszijden van de grens met verschillende belangen met elkaar grensoverschrijdend samenwerken. Door uiteenlopende belangen kan de samenwerking in deze programma-gebieden stroever verlopen dan in gebieden waar de partners al jarenlang met ongeveer dezelfde doelstelling met elkaar samenwerken. Voor de "eindverbruiker", oftewel de organisaties die de projecten uitvoeren, is het vaak niet duidelijk dat bepaalde procedures en eisen binnen de het ene INTERREG A programma-gebied niet automatisch ook de regels voor de andere INTERREG A-gebied zijn. Zo kunnen negatieve ervaringen uit het ene programma-gebied tot een negatief imago van een ander INTERREG A programma leiden.

Ook werd in gesprekken duidelijk dat Europese subsidieprogramma's over het algemeen zeer veel zwaarder zijn met betrekking tot de administratie- en controlesystemen dan nationale of provinciale

⁸⁴ Vgl. DNLinerview1/ InterviewNLVlaan8

⁸⁵ Hierbij moet worden gezegd dat dit inventariserend onderzoek geen precieze definitie voor de term "bureaucratisch" heeft opgesteld, omdat deze termen niet direct kwantificeerbaar zijn en geen vergelijking met bijvoorbeeld een ander Europees programma word gehanteerd. Bij de antwoorden op deze vraag gaat het slechts om een persoonlijke inschatting van de gesprekspartners.

⁸⁶ Vgl. DNLinterview3

subsidies.⁸⁷ De INTERREG A programma's doen er meestal veel aan om het imago van het programma ter verbeteren. Zo bestaan er infobladen en websites met uitvoerige informatie en worden er bijeenkomsten georganiseerd waarop de Europese vereenvoudigingen in de regelgevingen waaraan het programma ten grondslag ligt in de regio worden gecommuniceerd. Men geeft toe dat het lastig blijft om het imago echt te veranderen.⁸⁸

Welke aspecten van het programma precies tot een bureaucratisch/administratief zwaar imago leiden kwam in de gesprekken niet helemaal naar voren. Het zou kunnen dat het misschien wel de verschillende aspecten in zijn geheel zijn. De uitgebreide goedkeurings- en afstemmingsprocedures, de cofinancieringsgesprekken, de gesprekken en presentaties voor verschillende gremia op weg naar de goedkeuring en de tijd die hiervoor moet worden ingepland (zie boven voor meer informatie over lengte voor van projectaanvraagprocedures).

De gesprekspartners zijn het niet helemaal eens over de stelling dat grensoverschrijdende samenwerking ook zonder INTERREG A in hun gebieden een voldongen feit zou zijn. De meningen gaan hierbij uit elkaar van:

“Grensoverschrijdende samenwerking zou ook zonder INTERREG in ons gebied zijn gebeurd. INTERREG is alleen een instrument maar geen voorwaarde voor een samenwerking.”⁸⁹

tot aan:

“(Mocht INTERREG te komen vervallen, dan zal er op korte termijn) (...) wel wat blijven hangen. De netwerken zullen in eerste linie wel blijven bestaan, maar het verwatert wel na een tijdje. Er bestaat meer cohesie binnen een land door regelmatige contacten, seminars en overleg. Over de grens heb je dit niet zo zeer en als de trigger INTERREG er niet meer is kan dit verwateren. We gaan dan een stapje terug.”⁹⁰

Dit neemt echter niet weg dat bijna alle gesproken personen, ondanks de obstakels, regels, lange procedures etc. in de basis positief naar grensoverschrijdende samenwerking kijken. Vooral in het Duits-Nederlands en het Nederlands-Vlaams programma-gebied was men ervan overtuigd dat INTERREG A daadwerkelijk grensoverschrijdende samenwerking bevordert. Een van de gesprekspartners legde het heel simpel uit:

“Overheidsinstellingen hebben een naar binnen gekeerde taak, kijken alleen in hun eigen kring binnen het eigen land. Een echte grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden en semi-overheden komt zonder een programma als INTERREG A niet tot stand. Bij universiteiten is het iets anders, die zitten overal door heel Europa met hun contacten. Maar bij onderwijsinstelling verschilt dit alweer, hier bevordert INTERREG de grensoverschrijdende samenwerking.”⁹¹

⁸⁷ InterviewDNL8

⁸⁸ Vgl. DNLinterview1

⁸⁹ DNLinterview3

⁹⁰ InterviewNLVlaan8

⁹¹ DNLinterview4

9. Samenvatting en conclusie

Dit vergelijkend-inventariserend onderzoek betreft als het ware een eerste indruk van het INTERREG V A programma in het programma-gebied tussen Duitsland en Nederland, het gebied van de Euregio Maas-Rijn (een Duits-Nederlands-Belgisch programma) en het gebied Vlaanderen-Nederland. Het onderzoek concentreert zich ten eerste op een vergelijking van de voortgang tussen de programma-gebieden (meetpunt 1 augustus 2016) en ten tweede op een vergelijking van goedkeurings- en afwikkelingsprocedures van de projecten binnen INTERREG. Hierbij concentreert het onderzoek zich op de meest significante verschillen in de uitvoering binnen de verschillende programma-gebieden in vergelijking met de vorige programmaperiode. Ten slotte wordt ingegaan op het imago van INTERREG binnen de onderzochte programma-gebieden. Aangezien de Europese Commissie al sinds enige jaren actief bezig is om programma's als INTERREG A te vereenvoudigen, gaat het er hierbij om te achterhalen of de regelgeving van INTERREG V A daadwerkelijk makkelijker is geworden.

De uitkomsten van het onderzoek laten onder meer zien dat de INTERREG V A programma-gebieden Duitsland-Nederland en Vlaanderen-Nederland in hun uitputting meer dan op schema liggen, aangezien rond 2,5 jaar na de start van het programma al rond 50% of meer van het totale budget is geëncmitteerd. In vergelijking loopt het gebied van de Euregio Maas-Rijn iets achter. Dit heeft, zoals in de interviews duidelijk werd, niets met een eventuele bureaucratische verzwaring vanuit Europese regelgeving te maken. Bijna alle geïnterviewde personen bevestigen dat de Europese regelgeving voor de implementatie van INTERREG V A simpeler is geworden. Ook in de programma-gebieden zelf heeft men de vereenvoudiging door willen zetten, zodat de uiteindelijke begunstigden van het programma – de projectdragers en -partners – minder administratieve lasten dragen en meer beslissingsbevoegdheid binnen de projecten krijgen. Deze grotere beslissingsbevoegdheid betekend soms ook een grotere verantwoordelijkheid voor de projectpartners en dit kan ook gepaard gaan met een hoger eigen risico, aangezien de leadpartner meer dan in de vorige programmaperiodes de verantwoordelijkheid binnen het project draagt met betrekking tot het behalen van de doelstellingen. Gedurende de projectlooptijd worden niet meer alle wijzingen in kostenstructuren door het verantwoordelijke programma-management goedgekeurd zodat ook dit meer binnen de verantwoordelijkheid van de leadpartner valt. Kortom, in de uitvoering van de projecten wordt in totaal meer naar het eindresultaat gekeken dan voorheen.

Uiteindelijk kan worden vastgesteld dat het INTERREG V A programma zowel door de EU verordeningen als ook door de daadwerkelijke implementatie in de regio duidelijk is vereenvoudigd. Dit is onder meer te zien in de manier waarop het programma in de verschillende programma-gebieden worden beheerd, de manier waarop nieuwe projectaanvragen kunnen worden ingediend en de manier waarop projecten worden uitgevoerd, begeleid, gecontroleerd en afgerekend. Dit wil echter nog niet zeggen dat binnen alle programma-gebieden het maximaal mogelijke resultaat uit de vereenvoudigde regelgeving wordt gehaald. Hier kunnen op regionaal, provinciaal en nationaal niveau nog slagen worden gemaakt.

Over het algemeen heeft het INTERREG programma nog steeds een negatief imago wanneer het gaat om de bureaucratische last die de uitvoering van het programma met zich mee brengt. Als een van de mogelijke oorzaken worden door de geïnterviewde personen verschillende factoren genoemd. Zo

Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM

zou het kunnen zijn dat de ervaringen uit programma-gebieden waar de uitvoering van INTERREG relatief moeilijk verloopt worden gegeneraliseerd en op alle programma-gebieden worden overgedragen of dat dat ervaringen uit het verleden van INTERREG III A en INTERREG IV A zich negatief uitwerken op de perceptie van het nieuwe programma. Ook werd er door interviewpartners op gewezen dat andere Europese subsidieprogramma's dan INTERREG waarschijnlijk niet minder omslachtig zijn. Hier is tevens de vraag met welke subsidieprogramma's op nationaal, regionaal of lokaal niveau het Europese INTERREG programma wordt vergeleken. Europese subsidies kunnen in algemene zin als "bureaucratisch" gelden in vergelijking met vooral regionale of lokale subsidies, waar de besluitvormingsprocedures vaak korter zijn, aangezien er minder instanties op minder verschillende (laat staan grensoverschrijdende) bestuurslagen betrokken zijn.

Verder werd in de gesprekken duidelijk dat als veel en ook veel verschillende programmapartners samen besluiten moeten nemen en de procedures in de verschillende programma-gebieden net weer iets anders verlopen, de structuur van INTERREG A in het geheel als complex en niet erg transparant te boek komt te staan. Een positieve kanttekening hierbij is, zoals ook door de interviewpartners werd genoemd, dat juist het gezamenlijk besturen en het nemen van besluiten door de programmapartners aan de verschillende kanten van de grens, het INTERREG A programma uniek maken. Op deze manier vormen de structuur en opbouw van het programma zelf al een grensoverschrijdende impuls.

10. Bronnen

Association of European Border Regions, www.aebr.eu, access 15-9-2016

Giessen, van der (2014) *Coping with Complexity. Cross-border cooperation between The Netherlands and Germany*

De Gelderlander (2015) *Mensen verbinden is grondgedachte Euregio*,

<http://www.gelderlander.nl/advertorial/interreg/mensen-verbinden-is-grondgedachte-euregio-1.5555960#content>, access 01-10-2016

Eems Dollard Regio www.edr.eu, access 27-09-2016

Euregio www.euregio.eu, access 27-09-2016

Euregio Rijn-Waal www.euregio.org, access 27-09-2016

Euregio rijin-maas-noord www.euregio-rmn.nl, access 27-09-2016

Euregio Scheldemond www.euregioscheldemond.be, access 08-10-2016

Europa Decentraal *Euregio's* <https://www.europadecentraal.nl/onderwerp/grensoverschrijdende-samenwerking/euregios/>, access 08-10-2016

Europese Commissie (2010) *Mededeling van de Commissie Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.*

Europese Commissie, DG Regio (2012) *Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020*

Europese Commissie, Committee of the Regions (2015) *Open days 2015-Local Events. European Cooperation Day Events*, http://ec.europa.eu/regional_policy/opendays/od2015/doc/all_ecd_events_2015.pdf, access 01-10-2016

Europese Commissie, DG Regio (2015) *Interreg: European Territorial Co-operation*

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/, access 9-9-2016

Europese Commissie, DG Regio (2014) *IPA Cross-border Co-operation Programmes*

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/cross-border access 9-9-2016

Europese Commissie, DG Regio (2014) *Regional development co-operation programmes outside the EU*

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/outside-the-eu/ access 9-9-2016

Europese Commissie (2015) *Europese Structuur- en investeringsfondsen 2014-2020: Officiële teksten en commentaar*

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_nl.pdf access 9-9-2016

INTERACT www.interact.eu access 1.10.2016, access 15-10-2016

ITEM (2016) *Het instrument grenseffecten beoordeling*

INTEREREG Deutschland-Niederlande.eu access 01.09.2016

INTERREG Deutschland-Nederland (2015) *INTERREG Deutschland Nederland Samenwerkingsprogramma 2014-2020*

INTERREG Deutschland-Nederland (2015) *Förderbestimmungen des INTERREG V A-Programms Deutschland-Nederland*

INTERREG Vlaanderen-Nederland www.grensregio.eu access 01.09.2016

INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Publieksversie Samenwerkingsprogramma INTERREG-Vlaanderen-Nederland*

INTERREG Vlaanderen-Nederland (2015/2016) *Leidraad promotie en publiciteit INTERREG V (2014-2020)*

INTERREG Euregio Maas-Rijn www.interregemr.eu access 01.09.2016

INTERREG Euregio Maas-Rijn (2016) *INTERREG V-A Euregio Maas-Rijn 2014-2020*

Provincie Limburg (2012) *Position Paper Provincie Limburg (NL) inzake programmagebieden INTERREG V A 2014-2020*

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2016) <http://www.minbuza.nl/ecer/dossiers/staatssteun/staatssteun.html>, access 21-10-2016

Verordening (EG) Nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006

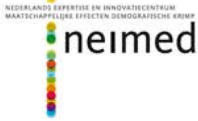
Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013

Verordening (EU) Nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013



Gemeente Maastricht

EUREGIO



Zuyd
Hogeschool



Maastricht University



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM



www.maastrichtuniversity.nl/item