

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 4: 'Governance' onder de nieuwe INTER-REG-verordening 2021-2027



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 4: 'Governance' onder de nieuwe INTERREG-verordening 2021-2027

Vera Hark
Martin Unfried
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).

Inhoud

Afkortingen.....	3
1. Inleiding.....	4
2. Doelstellingen en methode	5
2.1. Huidige en toekomstige effecten: een ex-ante analyse.....	5
2.2. Onderzochte INTERREG-programmagebieden.....	6
2.3. De onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren zoals gehanteerd in het dossier.....	7
3. De verschillende benaderingen van 'Governance' vergeleken	9
3.1. Wat is 'Governance'?	10
3.1.1. Uiteenlopende interpretaties van het begrip 'Governance'	10
3.1.2. 'Governance' omgezet in concrete acties	13
3.2. 'Governance' in de praktijk	14
3.2.1. Lopende, mogelijke en geplande activiteiten	14
3.2.2. 'Governance' via de projectmodus?.....	19
3.3. Is de nieuwe 'Governance'-regel nuttig?	21
4. Conclusies en aanbevelingen vanuit euregionaal perspectief	23
4.1 Beoordeling aan de hand van de onderzoeksthema's	23
4.2 Inhoudelijke conclusie	24
4.3 Toekomstvisie en vervolgonderzoek.....	25
5. Bijlage	26

Afkortingen

GO	grensoverschrijdend
GOS	grensoverschrijdende samenwerking
SP	Samenwerkingsprogramma
DG	Directoraat-Generaal
EC	Europese Commissie
EGTS	Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking
EDR	Eems-Dollardregio
EMR	Euregio Maas-Rijn
GS	Gezamenlijk Secretariaat
PA	prioritaire as
KMO's	kleine en middelgrote ondernemingen
SD	specifieke doelstelling
TD	thematische doelstelling

1. Inleiding

Met het oog op de komende INTERREG VI-A periode 2021-2027 zijn de programmagebieden in heel Europa bezig nieuwe samenwerkingsprogramma's (SP) te ontwikkelen, waarin zij hun betreffende strategieën en doelstellingen vastleggen. Voor de komende programmaperiode heeft de Europese Commissie (EC) een nieuwe verordening ontwikkeld en voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (EU). In deze verordening wordt 'Governance' geïntroduceerd als nieuwe doelstelling binnen het INTERREG-programma:

'Een aanvullende 15 % van de toewijzingen van het EFRO en, indien van toepassing, van de financieringsinstrumenten voor extern optreden van de Unie voor andere prioriteiten dan technische bijstand aan elk Interreg-programma in het kader van de componenten 1, 2 en 3, wordt toegewezen aan de specifieke doelstelling voor Interreg "een beter bestuur voor Interreg" of aan de externe specifieke doelstelling voor Interreg "een veiliger, zekerder Europa".' (Artikel 15, Thematische concentratie).¹

De term 'Governance' kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en gedefinieerd. De term wordt nu voor het eerst gebruikt in een INTERREG-verordening als bindende doelstelling met een verplicht aandeel in de begroting. Hoe interpreteren de verschillende INTERREG-programmagebieden dit concept en hoe zijn ze van plan hier invulling aan te geven in hun samenwerkingsprogramma's? In dit dossier onderzoeken we hoe drie INTERREG-programmagebieden – het programmagebied Duitsland-Nederland,² het programmagebied Euregio Maas-Rijn³ en het programmagebied Grote Regio⁴ – de doelstelling 'Governance' benaderen.

Hiertoe hebben we interviews gehouden met belangrijke stakeholders binnen deze programmagebieden, alsmede een vertegenwoordiger van het DG Regio van de EC. De interviews zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen:

- Wat is 'Governance'? Hoe wordt dit concept door stakeholders geïnterpreteerd binnen de context van INTERREG? (Hoofdstuk 3.1)
- Heeft 'Governance' in voorgaande jaren – met name in de huidige programmaperiode 2014-2020 – al eerder deel uitgemaakt van INTERREG zonder dat het officieel verplicht werd gesteld middels een verordening? Hoe zal of kan 'Governance' in de komende programmaperiode 2021-2027 praktisch gestalte krijgen en welke concrete activiteiten zullen of kunnen daaraan worden gekoppeld? (Hoofdstuk 3.2.1)
- Zal 'Governance' leiden tot een verandering in de opzet van INTERREG-activiteiten? En meer in het bijzonder: zal het budget, zoals gebruikelijk, weer naar projecten gaan of hebben de stakeholders een andere werkwijze voor ogen? (Hoofdstuk 3.2.2)

¹ Europese Commissie: 'Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende specifieke bepalingen voor de doelstelling "Europese territoriale samenwerking" (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en financieringsinstrumenten voor extern optreden', COM(2018) 374, Straatsburg, 29.5.2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1aefb38-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0012.03/DOC_1&format=PDF, p. 33, geraadpleegd op 1 juli 2019.

² INTERREG Deutschland-Nederland, <https://www.deutschland-nederland.eu/>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

³ INTERREG Euregio Maas-Rijn, <https://www.interregemr.eu/home-de>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

⁴ INTERREG Grote Regio (Grande Région/Großregion), <http://www.interreg-gr.eu/de/homepage-3-2>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

- Is de nieuwe 'Governance'-voorschrift bevorderlijk? Verwachten de stakeholders dat deze voorschrift grote invloed zal hebben op de grensoverschrijdende samenwerking? Zien zij het belang ervan voor hun grensregio? (Hoofdstuk 3.3)

De inzichten die voortvloeien uit deze analyse op basis van interviews zullen wij vervolgens beoordelen aan de hand van de onderzoeksthema's *Euregionale cohesie* en *sociaaleconomische ontwikkeling*, om afsluitend algemene conclusies te trekken en aanbevelingen te doen vanuit Euregionaal perspectief. Op basis daarvan dragen wij ideeën aan voor een (toekomstige) ex-post evaluatie, waaronder kwalitatieve indicatoren voor de beoordeling van de 'Governance'-doelstelling. Uit deze studie wordt duidelijk dat alle gesprekspartners dezelfde globale interpretatie van het begrip 'Governance' hanteren, maar dat hun ideeën over hoe 'Governance' concreet en in de praktijk gestalte moet krijgen uiteenlopen. Bovendien verschillen de verwachtingen ten aanzien van de invloed die 'Governance' zal hebben. Terwijl de EC, als initiatiefnemer van het invoeren van deze doelstelling, hoge verwachtingen koestert van de invloed van 'Governance', staan sommige stakeholders in de programmagebieden daar eerder neutraal of zelfs sceptisch tegenover. Tot slot is een van de belangrijkste discussiepunten die dit dossier aanroert de vraag of 'Governance' als doelstelling kan en moet worden verwezenlijkt door middel van projecten of dat zij vraagt om innovatieve benaderingen van samenwerking, zodat programmagebieden de overgang kunnen maken naar meer strategische, "kaderscheppende" programma's voor grensoverschrijdende samenwerking.

2. Doelstellingen en methode

2.1. Huidige en toekomstige effecten: een ex-ante analyse

De komende INTERREG VI-A-programmaperiode 2021-2027 is nog niet van start gegaan, aangezien over de nieuwe verordening nog steeds wordt onderhandeld. Intussen zijn de programmagebieden begonnen met de uitwerking van hun SP's. Dit dossier zal zich dan ook richten op een ex-ante analyse van de verwachte effecten van de doelstelling 'Governance'. In dit verband zullen de in hoofdstuk 3 geanalyseerde interviews in hoofdstuk 4 worden beoordeeld aan de hand van de twee onderzoeksthema's: *Euregionale cohesie* en *sociaaleconomische ontwikkeling*. Beide thema's maken deel uit van de onderzoeksmethodiek van de ITEM Grenseffectenrapportage. Het derde onderzoeksthema binnen de methodiek van ITEM – Europese integratie – is niet relevant voor dit dossier.

Het dossier bevat eveneens informatie over de vraag of en hoe de stakeholders reeds 'Governance'-activiteiten hebben ontplooid in de huidige INTERREG V-A-programmaperiode 2014-2020, zonder officiële regulering van deze activiteiten. Die ervaringen kunnen we vervolgens – tot op zekere hoogte – *achteraf* vergelijken met activiteiten die voor de toekomst gepland staan.

Nieuwe politieke concepten die in verordeningen worden opgenomen wekken, naar hun aard, bij de wetgever hoge verwachtingen ten aanzien van de resultaten die zij zullen boeken en het effect dat zij zullen sorteren. Daarom dient deze ex-ante effectenbeoordeling te worden gevolgd door een ex-post beoordeling aan het einde van de komende INTERREG VI-A-programmaperiode (in 2027 of later) om de toegevoegde waarde ervan te beoordelen.

2.2. Onderzochte INTERREG-programmagebieden

In de voorgestelde INTERREG-verordening worden vijf componenten genoemd van de doelstelling “Europese territoriale samenwerking” (INTERREG): 1) grensoverschrijdende samenwerking, 2) transnationale en maritieme samenwerking, 3) samenwerking in de ultraperifere gebieden, 4) interregionale samenwerking en 5) nieuwe investeringen in interregionale innovatie. Dit dossier richt zich uitsluitend op onderdeel (1):

”grensoverschrijdende samenwerking tussen aan elkaar grenzende regio's ter bevordering van de geïntegreerde regionale ontwikkeling (component 1): a) interne grensoverschrijdende samenwerking tussen aan land aan elkaar grenzende regio's van twee of meer lidstaten of tussen aan land aan elkaar grenzende regio's van ten minste één lidstaat en één of meer derde landen die zijn vermeld in artikel 4, lid 3...”⁵

De ITEM-Grenseffectenbeoordeling richt zich vooral op grensoverschrijdende regio's langs de Nederlandse, Belgische en Duitse grens. Daarom liggen alle in dit dossier onderzochte INTERREG-programmagebieden binnen dit geografische gebied. Allemaal grenzen ze aan Duitsland en bevinden ze zich in Noordwest-Europa. Bovendien zijn het buurregio's met meerdere gemeenschappelijke kenmerken, waaronder dezelfde taal. Ook de culturele en economische omstandigheden en het sociale niveau van deze gebieden lijken vergelijkbaar.

Dit dossier hanteert een definitie waarin een grensregio's gelijkgesteld wordt met een INTERREG-programmagebied. Deze programmagebieden mogen echter niet worden verward met Euregio's; beide zijn afzonderlijke entiteiten. Nog verwarrender hierbij is dat de naam "Euregio Maas-Rijn" (EMR) zowel naar een Euregio als naar een programmagebied verwijst, waarbij het programmagebied een groter geografisch gebied bestrijkt dan de gelijknamige Euregio. Hetzelfde geldt voor het Duits-Nederlandse INTERREG-programmagebied, dat (van noord naar zuid) vier verschillende Euregio's omvat: het Eems-Dollardgebied (EDR), de "EUREGIO", de Euregio Rijn-Waal en de Euregio Rijn-Maas-Noord. In het INTERREG-programmagebied “Grande Région” zijn de Euregio SaarLorLux+ en het Eurodistrict "Saar-Moezel" gehuisvest. Het eigenlijke INTERREG-programmagebied is echter groter dan de hierboven genoemde Euregio's en bestrijkt delen van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en België.

Binnen de INTERREG-programmagebieden worden gewoonlijk SP's ontwikkeld,⁶ waarin deze gebieden hun doelstellingen voor de komende programmaperiode nader specificeren. Deze doelstellingen omvatten een overkoepelende strategie voor en een analyse van het programmagebied, alsmede de vastgestelde prioritaire assen (PA), thematische doelstellingen (TD), specifieke doelstellingen (SD) en financiële planning. Op dit moment zijn alle programmagebieden die in dit dossier aan bod komen bezig met het ontwikkelen van nieuwe SP's voor de periode 2021-2027. Tijdens het schrijven van dit dossier waren deze werkprocessen in alle drie gebieden weliswaar in meer of mindere mate gevorderd maar bevonden ze zich allemaal nog in de voorbereidende fase. De aanpak en voorbereiding van het SP verschillen per programmagebied, zowel qua tijdsplan als ten aanzien van de instanties die het programma moeten schrijven. De voorbereiding van een nieuw SP vereist van elk programmagebied

⁵ 'Voorstel voor een verordening [...]', COM(2018) 374, Straatsburg, 29.5.2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1aefb38-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0012.03/DOC_1&format=PDF, p. 25, geraadpleegd op 1 juli 2019.

⁶ Zie de websites van de betreffende programmagebieden voor de samenwerkingsprogramma's (SP's) van de INTERREG V-A programmaperiode 2014-2020.

dat het een coördinerende rol op zich neemt in het bij elkaar brengen van de verschillende verzoeken en opvattingen van diverse stakeholders. Hierdoor ontstaat een zekere mate van 'onzekerheid' bij de interpretatie van de ruimte voor individuele flexibiliteit.

2.3. De onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren zoals gehanteerd in het dossier

Zoals hieronder (in tabel 1 hieronder) wordt geïllustreerd, bestrijkt dit dossier voornamelijk het onderzoeksthema *Euregionale cohesie*, aangezien 'Governance' verband houdt met structurele grensoverschrijdende samenwerking. Welk type private en/of publieke organen en welk soort samenwerking dit betreft hangt af van de interpretatie van het begrip 'Governance'. Dit zal nader worden besproken in hoofdstuk 3.1. In ieder geval is het onderliggende principe dat de samenwerking binnen de grensregio's moet worden versterkt en dat het grensoverschrijdend netwerk zoveel mogelijk naar elkaar toe moet groeien, los van nationale achtergronden.

De kernvraag voor de ex-ante beoordeling zoals opgenomen in dit dossier is dan ook of de voorgestelde nieuwe bepaling in de INTERREG-verordening (dat 15% van het begrotingsaandeel moet worden besteed aan 'Governance') zal leiden tot een verbetering van diverse aspecten van grensoverschrijdende samenwerking (GOS). Dit kan in de toekomst worden gemeten door de mate van *Euregionale cohesie* tijdens de huidige programmaperiode 2014-2020 te vergelijken met die tijdens de komende programmaperiode 2021-2027.

Tabel 1: Thema's, beginselen, benchmarks en indicatoren zoals gehanteerd binnen dit dossier

Thema's	Beginselen	Benchmarks	Indicatoren (voor ex-post evaluatie)
Euregionale samenhang	Een goed functionerende grensoverschrijdende samenwerking, sterke cohesie, groeiende netwerken	Vergelijking van het functioneren van de grensoverschrijdende samenwerking nu en tijdens de voorgaande programmaperiode	Kwalitatief: opiniepeiling onder publieke en private instanties, het maatschappelijk middenveld en burgers over hun visie op het buurland, het succes van de samenwerking en de grens. Kwantitatief: Aantal grensoverschrijdende structuren aan het einde van de programmaperiode; aantal projecten in het kader van TD11
Sociaal-economische ontwikkeling	Grensoverschrijdende bestuursstructuren bevorderen de ontwikkeling van ondernemingen en de economie en daarmee het ontstaan van nieuwe banen en de sociale ontwikkeling.	De ontwikkeling van grensoverschrijdende ondernemingen en samenwerking De totstandkoming van stabiele en doeltreffende grensoverschrijdende structuren en instellingen voor het scheppen van werkgelegenheid en de toename van het aantal grenswerkers	Kwantitatief: Aantal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in het bedrijfsleven; aantal nieuwe banen dat door grensoverschrijdende samenwerking tussen bedrijven wordt gecreëerd. Kwalitatief: peilen onder bedrijven (zowel grote bedrijven als MKB) in de regio of zij bekend zijn met de INTERREG-ondersteuning en of zij deze nuttig vinden.

Daarbij moet worden aangetekend dat de evaluatie van de programma-activiteiten momenteel grotendeels plaatsvindt aan de hand van kwantitatieve indicatoren. Deze verschaffen echter geen inzicht in de achtergronden van en redenen voor de ontwikkeling van GOS. Het zou dus zeer nuttig kunnen zijn daarnaast ook een kwalitatief onderzoek als indicator te nemen, omdat dit een diepgaand inzicht verschaft in de individuele meningen over en visies op *Euregionale cohesie*. Een dergelijk onderzoek zou belanghebbenden van verschillende publieke en private instellingen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking, stakeholders uit het maatschappelijk middenveld en burgers uit grensregio's kunnen vragen naar hun mening over het buurland, over het succes van GOS, de kwaliteit van de samenwerking en de impact van grensgerelateerde kwesties. Mogelijke vragen zijn of de grensbelemmeringen zijn toegenomen of afgenomen en of de samenwerking tussen publieke of private instanties is verbeterd. Uiteindelijk draait het bij het beoordelen van de mate van grensoverschrijdende samenhang om de vraag of het programma ervoor heeft gezorgd dat de grens als een 'verbinding' wordt beschouwd of dat zij nog steeds veeleer als een belemmering wordt gezien. Kwantitatief zou het aantal grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren met financiering voor de lange termijn aan het einde van de huidige programmaperiode vergeleken met het aantal aan het einde van de komende programmaperiode een indicatief antwoord op deze vraag kunnen bieden. Daarnaast kan de *Euregionale cohesie* worden gemeten aan de hand van het aantal INTERREG-projecten dat valt onder Thematische Doelstelling 11 (TD11) van de INTERREG V-verordening:

*'Versterking van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en van de belanghebbenden en verbetering van de efficiëntie van het openbaar bestuur.'*⁷

Het onderzoeksthema *Duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling* komt in dit dossier eveneens aan bod: 'Governance' maakt het immers mogelijk om grensoverschrijdende bedrijfsstructuren op te zetten en zo stabiele en doeltreffende grensoverschrijdende structuren en instellingen te creëren die het ontstaan van nieuwe banen en sociale en duurzame ontwikkeling bevorderen. Het ontstaan van nieuwe grensoverschrijdende structuren en instellingen binnen de economische sector kan dus als benchmark dienen. Deze kan kwantitatief worden gemeten aan de hand van het aantal langdurige GOS-structuren binnen het bedrijfsleven en de totstandkoming van stabiele grensoverschrijdende netwerken. Kwalitatief onderzoek zou kunnen plaatsvinden onder verschillende bedrijven in de regio, van multinationals tot MKB.⁸ Deze bedrijven zou men kunnen vragen naar hun kennis over en begrip van de structuren en instellingen voor samenwerking die gaan over de INTERREG-fondsen voor ondernemingen, alsook naar het nut van het programma voor de bevordering van de kwaliteit van de GOS.

Het moet echter worden opgemerkt dat dit dossier onvoldoende basis biedt om te komen tot een volledige analyse van de onderzoeksthema's, omdat op het moment van schrijven slechts een ex-ante beoordeling mogelijk is. De huidige analyse kan evenwel de grondslag vormen voor een analyse ex-post aan het eind van de volgende programmaperiode, d.w.z. in 2027.

⁷ Europese Commissie: 'Thematische Doelstellingen', https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/thematic-objectives, geraadpleegd op 1 juli 2019.

⁸ Voor een definitie van 'MKB', zie Europese Commissie: 'Wat is MKB?', https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en, geraadpleegd op 3 juli 2019.

3. De verschillende benaderingen van ‘Governance’ vergeleken

Voor dit dossier hebben we interviews gehouden met de belangrijkste stakeholders uit de drie geselecteerde INTERREG-A-programmagebieden. In totaal hebben we per grensoverschrijdende regio twee gesprekken gevoerd, waarbij de gesprekspartners van beide kanten van de grens kwamen. Meer in het bijzonder hebben we voor elke grensoverschrijdende regio gesproken met belanghebbenden uit ten minste twee subregio's die tot verschillende Europese landen behoren. Waar sommige gesprekken met slechts één gesprekspartner werden gevoerd, vonden andere gesprekken met meerdere partners tegelijk plaats. Zo bood een bijeenkomst van de programmabeheerders van het Duits-Nederlandse programmagebied ons de gelegenheid om alle (vier) programmabeheerders tegelijk te spreken. We hebben de volgende stakeholders geïnterviewd:

a) Europese Commissie (DG Regionaal en Stedelijk Beleid);
Eenheid D2 – Interreg, grensoverschrijdende samenwerking, binnengrenzen)

Naam geïnterviewde	Functie
Nathalie Verschelde	Adjunct-Eenheidshoofd

b) INTERREG Deutschland-Nederland

Naam geïnterviewde	Functie
Peter Paul Knol	Directeur van het GS
Ilona Heijen	Programmabeheerder
Sjoerd Zoete	Programmabeheerder
Ralf Runde	Programmabeheerder
Martijn Spaargaren	Programmabeheerder

c) Euregio Maas-Rijn (EMR) & INTERREG-EMR

Naam geïnterviewde	Functie
Michael Déjózé	Algemeen Directeur van de EGTS
Jean-Philippe Odeurs	Senior Programmabeheerder
Mark Vos	Programmacoördinator

d) INTERREG ‘Grande Région’

Naam geïnterviewde	Functie
Christiane Fortuin	Algemeen Directeur van de EGTS
Christine Jung	Programmapartner (Saarland)

Voor de leesbaarheid worden de belanghebbenden hieronder aangeduid met hun functie in plaats van hun naam.

Voor de geleide interviews hadden we een reeks vragen voorbereid die we aan elke gesprekspartner hebben gesteld.⁹ De vragen informeren onder meer naar:

⁹ Zie de bijlage voor de volledige lijst van interviewvragen.

- De vigerende interpretatie/definitie van het begrip 'Governance';
- Hoe en of dit concept reeds in de huidige programmaperiode praktisch gestalte krijgt;
- De wijze waarop het SP van de komende programmaperiode dit gestalte zal geven; en
- Of de belanghebbenden de invoering van 'Governance' binnen de INTERREG-verordening als positief, bevorderlijk en relevant voor hun grensregio beschouwen.

Hieronder volgt een vergelijking en analyse van de gesprekken, gestructureerd aan de hand van de bovenstaande vragen.

3.1. Wat is 'Governance'?

De voorgestelde INTERREG-ontwerpverordening bevat de volgende gegevens over 'Governance':

"In het kader van de componenten 1, 2 en 3 kunnen het EFRO en, indien toepasselijk, de financieringsinstrumenten voor extern optreden van de Unie ook steun verlenen aan de specifieke doelstelling voor Interreg "een beter bestuur voor Interreg", met name door middel van de volgende acties:

a) onder Interreg-programma's van component 1 en 2B:

i) versterking van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties, met name die welke belast zijn met het beheer van een bepaald gebied, en van de belanghebbenden;

ii) verbetering van de efficiëntie van het openbaar bestuur door de bevordering van juridische en administratieve samenwerking en samenwerking tussen burgers en instellingen, met name om een oplossing te vinden voor juridische en andere obstakels in grensregio's;

b) onder Interreg-programma's van de componenten 1, 2 en 3: verbetering van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden bij de uitvoering van macroregionale en zeebekkenstrategieën"¹⁰.

In de ontwerpverordening wordt 'Governance' verbonden met de volgende stakeholders: overheden, burgers en instellingen. Sleutelwoorden zijn: institutionele capaciteit, efficiënt openbaar bestuur, bevordering van juridische en administratieve samenwerking en het oplossen van juridische en andere belemmeringen. Ook al is dit een eerste benadering van het begrip 'Governance' [binnen het kader van INTERREG], toch is de definitie breed gehouden en kan deze nader worden ingevuld met meerdere betekenissen en activiteiten. Geheel in lijn hiermee benadrukt de directeur van het gezamenlijk secretariaat (GS) van het Duits-Nederlandse programma dat 'Governance' een aantal jaren geleden is opgedoken als modewoord met een vage betekenis en dat het steeds vaker wordt gebruikt, zonder dat het een concrete betekenis heeft.

3.1.1. Uiteenlopende interpretaties van het begrip 'Governance'

Hoewel de vertegenwoordiger van de EC tijdens ons gesprek de hierboven beschreven brede interpretatie van het begrip 'Governance' bevestigt, geven veel vertegenwoordigers van de

¹⁰ 'Voorstel voor een verordening [...]', COM(2018) 374, Straatsburg, 29.5.2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1aefb38-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0012.03/DOC_1&format=PDF, p.32-33, geraadpleegd op 1 juli 2019.

programmagebieden blijken van hun onzekerheid hierover. Gevraagd naar hun interpretatie van de term, antwoordt de meerderheid in termen van 'benaderingen' en 'initiële ideeën'. Zoals eerder vermeld, heeft tot nu toe geen van de betrokken programmagebieden het volgende SP gereedstaan; dit verklaart tevens waarom zij nog geen interne "definitie" van 'Governance' hebben uitgewerkt. Andere vertegenwoordigers van het programmagebied hebben juist concrete ideeën over het begrip 'Governance'. Eén invulling komt regelmatig terug in de antwoorden van de gesprekspartners: **'Governance' heeft te maken met de duur en de bestendigheid van grensoverschrijdende activiteiten**, dit in tegenstelling tot tijdelijke activiteiten en activiteiten die eindigen zodra de financiering stopt. Voor het overige verschillen de details die worden verstrekt per respondent.

In de onderstaande tabel (tabel 2 hieronder) worden de verschillende opvattingen en benaderingen van onze gesprekspartners ten aanzien van 'Governance' met elkaar vergeleken. Bovendien blijkt uit het verslag wie van de gesprekspartners een preciezere invulling van de term wensen van de zijde van de EC en wie redelijk tevreden zijn met de informatie die zij tot dusverre hebben ontvangen.

Zoals hierboven reeds vermeld, blijft de definitie die de EC geeft van 'Governance' relatief vaag en open. Het adjunct-eenheidshoofd dat we hebben geïnterviewd legt uit dat het de bedoeling is om de "institutionele kant van de samenwerking" te versterken, zodat deze "bestendiger" wordt. Het algemene idee is om "de randvoorwaarden voor GOS te verbeteren". Volgens deze gesprekspartner zouden alle doelstellingen die in TD11 van de huidige verordening worden genoemd overeenkomen met 'Governance', evenals alles wat bijdraagt aan het verwezenlijken van de ideeën zoals uiteengezet in de Mededeling "Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU"¹¹ uit 2017 en niet themagebonden is.

Bovendien betekent 'Governance' dat er wordt gewerkt aan het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen langs alle interne EU-grenzen, met inbegrip van die administratieve en juridische praktijken die een goede samenwerking in de weg staan. Onze gesprekspartner van de EC noemt daarbij de volgende mogelijke activiteiten:

- De wijze waarop een grensoverschrijdend gebied gezamenlijk wordt bestuurd door beleidsmakers
- Het bevorderen van instellingen en (formeel en informeel) mechanismen die het mogelijk maken het gebied samen te besturen
- Het versterken van (niet-gouvernementele) partners voor een doeltreffender samenwerking
- Kennis over en het observeren van het gebied, het verzamelen en analyseren van gegevens over het grensoverschrijdend gebied.

¹¹ Europese Commissie: Mededeling 'Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU', COM(2017) 534, Brussel, 20.9.2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_nl.pdf, geraadpleegd op 1 juli 2019.

Tabel 2: Overzicht van de verschillende opvattingen en benaderingen van de gesprekspartners ten aanzien van 'Governance'.

Instelling	Gesprekspartner	Interpretatie van 'Governance' binnen de context van INTERREG	Precieze invulling gewenst?
Europese Commissie (EC)	Adjunct-Eenheidshoofd (Eenheid D2)	<ul style="list-style-type: none"> - Versterking van de institutionele kant van de samenwerking - Het creëren van een sterk kader voor GOS - Alle doelstellingen genoemd onder TD 11 van de huidige verordening - Alle investeringen die niet themagebonden zijn en betrekking hebben op de Mededeling "Groeï en cohesie stimuleren (...)".¹² 	Niet van toepassing
Euregio Maas-Rijn (EMR)	Algemeen Directeur EGTS	<ul style="list-style-type: none"> - Het scheppen van een geschikt kader voor structurele grensoverschrijdende praktijken - Verkenning van het onbenutte regio-overschrijdende potentieel 	Nee, het is al duidelijk
+ INTERREG-EMR	Senior Programmabeheerder + Programmacoördinator	<ul style="list-style-type: none"> - Bevordering van duurzame structuren zoals EGTS'en of grensoverschrijdende informatiepunten - Bevordering van samenwerking op de lange termijn 	Ja, niet duidelijk genoeg
IINTERREG Duitsland-Nederland	Directeur GS	<ul style="list-style-type: none"> - Zeer brede term, modewoord, vage betekenis - Sterke grensoverschrijdende structuren tussen overheidsinstellingen, organisaties en burgers - "Automatische" samenwerking, d.w.z. zonder overheidsstimulansen 	Consensus: Nee, verschillen tussen grensregio's vereisen flexibele regelgeving
	Programmabeheerder	<ul style="list-style-type: none"> - 'Governance' heeft geen betrekking op specifieke thema's, maar is een manier om projecten uit te voeren, waarbij de nadruk ligt op bestendigheid 	
IINTERREG 'Grande Région'	Algemeen Directeur EGTS	<ul style="list-style-type: none"> - Oplossingen vinden voor hardnekkige grensoverschrijdende belemmeringen 	Ja, wat betreft de modaliteiten en de mate van flexibiliteit
	Programmapartner	<ul style="list-style-type: none"> - Efficiënte samenwerking tussen overheden/openbaar bestuur (en eventueel de civiele samenleving) 	Niet noodzakelijkerwijs, een concretere invulling zou leiden tot minder flexibiliteit

¹² Ibid.

Een praktijkvoorbeeld van dergelijke activiteiten is het bevorderen van ontmoetingen tussen instanties die anders niet noodzakelijkerwijs bijeen zouden komen om bepaalde thema's te bespreken. Concreter: een programmagebied zou ervoor kunnen zorgen dat de betreffende ministeries van werkgelegenheid eens in de zoveel maanden om de tafel gaan over kwesties aangaande grensoverschrijdende arbeid. Volgens de vertegenwoordiger van de Commissie is de lijst van mogelijke projecten zeer lang en afhankelijk van de behoeften en uitdagingen binnen elke afzonderlijke grensregio. Zij voegt eraan toe dat DG REGIO er over het algemeen naar streeft om niet te veel te sturen waar het regelgeving betreft. Zo kunnen de programmagebieden flexibel blijven en kunnen zij hun SP's aan de specifieke regionale behoeften aanpassen. Er zal dan ook geen verdere leidraad worden gepubliceerd ter verduidelijking van de term 'Governance', maar programmagebieden die dat wensen kunnen hierover uitgebreid met DG REGIO in gesprek. Als er een stevige leidraad zou worden uitgevaardigd, zouden de programmagebieden deze "als regel hanteren" in plaats van deze aan te passen aan hun eigen context.

3.1.2. 'Governance' omgezet in concrete acties

Geen enkel antwoord dat de geïnterviewde vertegenwoordigers van de programmagebieden hebben gegeven botst met dit brede kader zoals geschetst door de vertegenwoordiger van de EC. Waar de antwoorden echter uiteenlopen is op het gebied van de uitvoering van concrete relevante acties.

De algemeen directeur van de EMR heeft vastomlijnde ideeën over 'Governance' en heeft over deze kwestie contact gehad met een vertegenwoordiger van de EC (niet onze gesprekspartner namens de EC). Volgens de algemeen directeur zijn veel actoren in een grensregio zich niet noodzakelijkerwijs bewust van de mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking. Zo zijn grote bedrijven soms bezig met het vinden van zakenpartners op een ander continent, terwijl de ideale partner zich slechts enkele kilometers verderop bevindt, net over de grens. Anderen lukt het door taalkundige en culturele uitdagingen bijvoorbeeld niet om samen een projectvoorstel te schrijven, ook al zijn ze wel bereid samen te werken. Er ligt dus nog veel onontgonnen potentieel. Hoewel dit misschien klinkt als de 'klassieke' uitdaging van grensoverschrijdende samenwerking, die daarmee vooral het bestaansrecht van INTERREG bevestigt, ziet de algemeen directeur juist veel ruimte voor verbetering naast goed functionerende structuren en succesvolle projecten. In zijn ogen staat GOS voor de uitdaging een kader te scheppen waarbinnen publieke en private instellingen elkaar kunnen vinden en/of de onderlinge communicatie kunnen versoepelen, bijvoorbeeld via vergaderplatforms en vertaaldiensten. Hiermee zouden duurzame structuren zoals EGTS'en kunnen ontstaan, die een bestendiger samenwerking mogelijk maken, onafhankelijk van INTERREG-projectfinanciering. Gevraagd naar een concreet voorbeeld, verwijst hij naar de oprichting van een Euregionaal Centrum voor Kinderchirurgie en vergaderplatforms voor bedrijven.

De senior programmabeheerder en programmacoördinator van het INTERREG-gebied EMR geven een vergelijkbare interpretatie van 'Governance': ze denken aan het creëren van bestendige structuren zoals EGTS'en en het bevorderen van langdurige samenwerking. In aanvulling op hetgeen de algemeen directeur van de EMR zegt, stellen zij dat het bevorderen van de EGTS-structuren alleen moet gaan over de ondersteuning van het opzetten van dergelijke structuren en niet over de structurele financiering ervan. Die zou onder de verantwoordelijkheid van de betreffende lokale overheden moeten vallen. Terwijl de algemeen directeur aangeeft voldoende te hebben aan de informatie die de

EC over dit onderwerp heeft verstrekt, vragen de andere twee gesprekspartners van INTERREG-EMR om een nadere toelichting en blijven hun definities vager.

Interessant is dat alle gesprekspartners van het Duits-Nederlandse programmagebied het erover eens zijn dat een precisering van het begrip 'Governance' niet nuttig zou zijn, omdat dit afbreuk zou doen aan de flexibiliteit van de – onderling zeer verschillende – Europese grensregio's en, zeker zo belangrijk, van de verschillende subregio's binnen deze programmagebieden. Zij zijn het er ook over eens dat 'Governance' gebaseerd is op het streven naar duurzamere samenwerking. De directeur van het GS definieert 'Governance' als sterke samenwerkingsstructuren tussen openbare instellingen, organisaties en burgers. 'Governance' zou hen helpen "automatisch" samen te werken, dat wil zeggen: zonder overheidsstimulansen en -financiering. Deze formulering is weliswaar algemener van aard, maar komt overeen met de ideeën van de algemeen directeur van de EMR. De programmabeheerders voegen hieraan toe dat 'Governance' niet moet worden opgevat als een onderwerp, maar als een wijze van projecten uitvoeren, met, zoals eerder vermeld, bijzondere nadruk op de duurzaamheid van die projecten.

Hoewel de algemeen directeur van de EGTS 'Grande Région' deze opvatting globaal onderschrijft, mist zij de precisie bij de concrete uitvoering van 'Governance'-activiteiten. Uit de informatie die zij van de EC heeft gekregen leidt ze af dat deze activiteiten verband houden met het overwinnen van de belangrijkste uitdagingen van GOS op het niveau van institutionele samenwerking. Ter vergelijking, de eveneens door ons geïnterviewde programmapartner van de 'Grande Région' heeft juist specifieke ideeën over de realisatie van 'Governance' – namelijk, efficiënte samenwerking van overheidsdiensten in de vorm van vertrouwenwekkende maatregelen en dito activiteiten. In haar ogen is het een fundamenteel probleem dat de autoriteiten vaak niet weten welke gevolgen hun beslissingen hebben voor mensen aan de andere kant van de grens of voor grenswerkers. Het vergroten van het wederzijds begrip tussen de openbare bestuursinstanties via gemeenschappelijke conferenties, trainingen en soortgelijke activiteiten kan dan ook helpen om deze uitdaging succesvol aan te gaan. Beide stakeholders uit de 'Grande Région' zijn het erover eens dat een hoge mate van flexibiliteit op het gebied van 'Governance' de voorkeur verdient. Zo kan de invulling ervan worden afgestemd op de behoeften die voortkomen uit de eigen specifieke regionale omstandigheden. Waar de algemeen directeur meer informatie verlangt – omdat 'Governance' een brede term is – is de programmapartner tevreden over de hoeveelheid informatie die zij tot dusverre heeft ontvangen. Zo wordt haar interpretatie van het concept 'Governance' een mogelijke manier om 'Governance' te verwezenlijken.

3.2. 'Governance' in de praktijk

3.2.1. Lopende, mogelijke en geplande activiteiten

Nu de basisinterpretaties van onze gesprekspartners zijn beschreven, gaan we dieper in op de details van 'Governance'. Hiertoe onderzoeken we of en hoe 'Governance' al tijdens de huidige INTERREG-programmaperiode 2014-2020 in de praktijk wordt gebracht en vergelijken dit met de geplande activiteiten voor de komende periode 2021-2027. Centraal in dit deel van de analyse staat de vraag of en hoe de praktijken zullen veranderen met de invoering van de nieuwe verordening en wat hiervan de verwachte gevolgen zijn.

Zoals verwacht geven alle belanghebbenden aan dat 'Governance' tot nu toe officieel geen deel heeft uitgemaakt van hun SP – het was immers nog niet opgenomen in de vorige verordening. Een aantal stelt echter dat 'Governance' 'naar zijn aard' onderdeel is van alle INTERREG-activiteiten, omdat deze

allemaal gericht zijn op het versterken van grensoverschrijdende banden. Nog maar weinig gesprekspartners hebben reeds een zeer concrete mening over hoe 'Governance' gestalte zal krijgen, omdat de verschillende SP's binnen de grensregio's nog steeds onderwerp van discussie zijn.

De volgende tabel (tabel 3 hieronder) geeft een overzicht van hoe de gesprekspartners aankijken tegen de verschillende lopende en geplande activiteiten op het gebied van 'Governance':

Tabel 3: Overzicht van hoe de gesprekspartners aankijken tegen lopende en geplande activiteiten rondom 'Governance'.

Instelling	Gesprekspartner	Lopende activiteiten	(Mogelijke of) geplande activiteiten
Europese Commissie (EC)	Adjunct-Eenheidshoofd (Eenheid D2)	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaat al, maar krijgt niet in alle programmagebieden in Europa gestalte - Vaak eerder thematisch werk 	<ul style="list-style-type: none"> - Het idee is om door de invoering van een verplichte doelstelling de aandacht te vestigen op effectieve samenwerking
Euregio Maas-Rijn (EMR) +	Algemeen Directeur EGTS	<ul style="list-style-type: none"> - Structurele samenwerking is voor sommige actoren al een routinekwestie, bijvoorbeeld in misdaadonderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> - 1^e stap: Ontwikkelen van een "grensoverschrijdende politieke agenda" - 2^e stap: Aanwijzen van elementen die verband houden met 'Governance' - 3^e stap: Het creëren van een kader en duurzame structuren voor grensoverschrijdende samenwerking, bv. vergaderplatforms, financiële steun, interculturele trainingen en taaltrainingen
INTERREG-EMR	Senior Programmabeheerder + Programmacoördinator	<ul style="list-style-type: none"> - 'Governance' wordt niet expliciet genoemd in SP 2014-2020 - Thema's die doorgaans worden behandeld in het kader van de gebiedsontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Bevordering van structurele samenwerking op gebieden als vervoer, gezondheid en veiligheid; onder andere de oprichting van meer EGTS'en - Bevordering van de duurzaamheid van projecten door te pleiten voor langdurige overheidsfinanciering
IINTERREG Duitsland-Nederland	Directeur GS	<ul style="list-style-type: none"> - Het onderwerp is aan de orde sinds (en kreeg de nadruk tijdens) INTERREG I, maar de aandacht ervoor is in de loop van de tijd afgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - 1^e stap: Structurele analyse van het programmagebied, inclusief behoeften en uitdagingen - 2^e stap: Bevordering van duurzame samenwerkingsstructuren op gebieden als volksgezondheid, veiligheid, brandweer, rampenbestrijding, onderwijs, enz.
	Programmabeheerder	<ul style="list-style-type: none"> - Concept wordt al toegepast, echter onder een andere naam - Geen nieuw onderwerp, maar een bepaalde benadering van samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan worden gerealiseerd door meer/ betere projecten op te zetten, overleg tussen overheidsfinancieringsprogramma's, meer openbare raadplegingen/ netwerkmogelijkheden voor alle actoren, betere public relations
IINTERREG 'Grande Région'	Algemeen Directeur EGTS	<ul style="list-style-type: none"> - Het overwinnen van grensoverschrijdende belemmeringen maakt in meer of mindere mate deel uit van elk project - TD11 maakt geen deel uit van het huidige programma 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking van administratieve en gerechtelijke instanties: gezamenlijke conferenties, thematische werkgroepen - Ook: opdracht geven voor onderzoeksprojecten, het uitvoeren van proefprojecten
	Programmapartner	<ul style="list-style-type: none"> - 'Governance'" maakt geen deel uit van de huidige programmaperiode - TD11 valt er niet onder 	<ul style="list-style-type: none"> - Vertrouwenwekkende maatregelen en gezamenlijke trainingen voor overheden en overheidsdiensten - Oprichting van grensoverschrijdende contactpunten als adviesbureaus voor overheidsinstanties/ openbaar bestuur

De vertegenwoordiger van de EC benadrukt dat 'Governance' niet nieuw is binnen GOS, maar nog niet in alle programmagebieden in Europa gestalte heeft gekregen. Vaak houden de programmagebieden zich liever bezig met thematisch werk, zoals investeringen in bedrijvenparken of milieukwesties. Vanaf de nieuwe samenwerkingsperiode is het de bedoeling om dit thematische werk in te bedden in een breder kader. Volgens onze gesprekspartner van de Europese Commissie zou de invoering van 'Governance' als verplichte doelstelling ervoor moeten zorgen dat de programmagebieden zich gaan richten op het belang van een doeltreffende en institutionele samenwerking. In principe wil de EC dat de programmagebieden, naast het uitvoeren van thematische projecten, gaan kijken naar beter beheer en betere integratie van grensoverschrijdende gebieden.

Zo concreet als zijn definitie van 'Governance' is, zo concreet is ook de visie van de algemeen directeur van de EMR op de wijze waarop dit praktisch gestalte kan krijgen. Structurele samenwerking is volgens hem voor diverse actoren binnen de EMR al een routinekwestie geworden, in het bijzonder op het terrein van de misdaadbestrijding, dankzij grensoverschrijdende structuren zoals EPICC.¹³ Op andere gebieden zou de invoering van de nieuwe 'Governance'-verordening echter een aanzienlijk verschil maken en verbonden raken met nieuwe praktijken. De algemeen directeur beschrijft een proces in drie stappen voor de nieuwe programmaperiode. De ontwikkeling van een 'grensoverschrijdende politieke agenda' zou hiervan de eerste stap zijn. Deze agenda zou moeten worden gecoördineerd door een grensoverschrijdende instantie in elke grensregio, in dit geval de EGTS Euregio Maas-Rijn. Deze instantie zou, in samenwerking met de lokale actoren, dus *bottom-up*, de grensoverschrijdende regionale behoeften en uitdagingen in kaart moeten brengen. Als tweede stap zou de agenda moeten worden gesplitst in elementen die a) door de lokale overheden kunnen worden gefinancierd, b) via de reguliere INTERREG-projecten moeten worden gerealiseerd en c) binnen het nieuwe 'Governance'-budget moeten worden gerealiseerd. Als derde stap zou een kader moeten worden gecreëerd voor de elementen die in categorie c vallen, d.w.z. een kader voor het opzetten van duurzame structuren voor grensoverschrijdende samenwerking. Zoals eerder vermeld, zouden hieronder ook vergaderplatforms, vertaaldiensten, culturele trainingen en soortgelijke activiteiten moeten vallen die gericht zijn op de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking in sectoren waar deze nog niet bestaat of waar zij speciale aandacht vraagt.

Ter vergelijking, de senior programmabeheerder en programmacoördinator van INTERREG-EMR beschouwen 'Governance' juist als iets dat doorgaans op enigerlei wijze onder gebiedsontwikkeling binnen INTERREG valt. In de komende programmaperiode zou 'Governance' gestalte moeten krijgen door het bevorderen van structurele samenwerking op gebieden als vervoer, gezondheid en veiligheid. Een punt waarop ook zij de nadruk leggen, is dat 'Governance' zou kunnen zorgen voor meer bestendigheid in de activiteiten, omdat 'Governance' het mogelijk maakt te pleiten voor langdurige overheidsfinanciering; dit in tegenstelling tot de tijdelijke financiering uit INTERREG-middelen.

In lijn met de eerder beschreven visie stelt ook de directeur van het GS van het programma Duitsland-Nederland een model met meerdere stappen voor om 'Governance' gestalte te geven. In de eerste plaats zou dit model een structurele analyse van de behoeften en uitdagingen van het programmagebied moeten omvatten. Vervolgens zouden op basis hiervan duurzame samenwerkingsstructuren moeten worden bevorderd op gebieden als volksgezondheid, veiligheid en

¹³ Euregionales Polizeiliches Informations- und Cooperations-Centrum (EPICC), <https://www.euregio-mr.info/euregio-mr-de/themen/sicherheit/epicc.php>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

rampenbestrijding. Volgens de directeur van het GS lag tijdens INTERREG 1 reeds de nadruk op wat hij onder 'Governance' verstaat, maar is deze nadruk in de loop van de tijd afgenomen. Er is dus ruimte voor uitbreiding van de 'Governance'-activiteiten. De programmabeheerders van dit gebied stellen dat 'Governance' al deel uitmaakt van het huidige SP, maar onder een andere naam. Zij zijn het erover eens dat het concept geen nieuw samenwerkingsthema is, maar een bepaalde benadering die zich richt op duurzame grensoverschrijdende activiteiten. De programmabeheerders hebben diverse ideeën over hoe 'Governance' in de komende programmaperiode praktisch gestalte zou kunnen krijgen. Dit kan door:

- Het opstarten van meer/ betere projecten in strategische doelgebieden¹⁴ met meer mogelijkheden (bv. op het gebied van logistiek),
- Overleg tussen de overheidsfinancieringsprogramma's, omdat zij vaak naast elkaar bestaan en soortgelijke gebieden bestrijken zonder dat er onderlinge uitwisseling plaatsvindt,
- Meer overleg tussen lokale politici en overheden,
- Meer openbare raadplegingen en netwerkmogelijkheden voor alle (potentiële) actoren, bijvoorbeeld door het financieringsprogramma op handelsbeurzen aan te prijzen, en
- Betere PR waardoor politiek én burgers meer te weten komen over grensoverschrijdende activiteiten en de impact/mogelijkheden van dergelijke activiteiten.

Volgens de programmabeheerders is er voor al deze activiteiten op dit moment onvoldoende financiering beschikbaar maar kunnen ze worden uitgebreid wanneer ze onder de 'Governance'-begroting komen te vallen.

De directeur van de EGTS 'Grande Région' stelt dat het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen reeds in meer of mindere mate deel uitmaakt van elk INTERREG-project. Beide vertegenwoordigers van de 'Grande Région' geven aan dat TD11 geen deel uitmaakt van het huidige programma, ook al komt het woord 'Governance' binnen een andere context tweemaal voor in het SP. Was TD11 wel onderdeel van het SP geweest, dan zou dat in hun ogen gelijk hebben gestaan aan 'Governance'. Interessant is hierbij dat de programmapartner aangeeft dat het de Europese Commissie was die de 'Grande Région' tijdens het schrijven van het SP 2014-2020 adviseerde om de TD11 er niet in op te nemen. Als reden gaf de EC dat de 'Grande Région' een 'gevestigde samenwerkingsstructuur' is en dit soort samenwerking niet meer 'nodig' heeft.

Beide gesprekspartners uit de 'Grande Région' hebben een gelijkaardige opvatting over hoe 'Governance' gestalte moet krijgen, namelijk door samenwerking van overheidsinstanties. De algemeen directeur noemt als voorbeeld wetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van het INTERREG-programma wordt uitgevoerd, alsmede administratieve en juridische samenwerking. Meer in het bijzonder denkt ze aan het organiseren van gezamenlijke conferenties en overige thematische werkgroepen door bestuurlijke instellingen. De wederzijdse erkenning van diploma's zou bijvoorbeeld een geschikt onderwerp zijn voor dit soort bijeenkomsten. De programmapartner beschouwt 'Governance' als een middel om overheden op een algemene manier met elkaar in contact te brengen

¹⁴ Het INTERREG Deutschland-Nederland programma heeft in het kader van zijn SP 2014-2020 vijf strategische initiatieven ontwikkeld, zie <https://www.deutschland-nederland.eu/ihr-interreg/strategische-initiatieven/>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

en hun wederzijds begrip te vergroten door middel van de eerder genoemde vertrouwenwekkende maatregelen, gezamenlijke trainingen en soortgelijke activiteiten. Zo zou je administratief personeel bijvoorbeeld in contact kunnen brengen met collega's van over de grens, zodat ze de verantwoordelijke contactpersonen leren kennen en de betreffende processen leren begrijpen.¹⁵ Ook zouden relevante personen uit de aangrenzende regio deel kunnen nemen aan lokale politieke hoorzittingen over thema's als het milieu. Dat onderwerp houdt immers niet op bij de grens. Ten slotte noemt de programmapartner Europese grensoverschrijdende belemmeringen als de belangrijkste uitdaging die met het nieuwe onderdeel 'Governance' zou kunnen worden aangepakt. Zij denkt daarbij onder meer aan de oprichting van grensoverschrijdende contactpunten, die als een soort adviesbureaus voor overheden en openbaar bestuur kunnen dienen. Dit zou een 'luxé' zijn die dankzij het nieuwe 'Governance'-budget gerealiseerd zou kunnen worden, aldus de programmapartner.

3.2.2. 'Governance' via de projectmodus?

Zal het 'Governance'-vereiste een verschil maken voor de manier waarop het INTERREG-A-programma wordt uitgevoerd? Na bespreking van de verschillende opvattingen over deze term en mogelijke 'Governance'-activiteiten is duidelijk geworden dat sommige belanghebbenden (bijvoorbeeld de directeur van de EMR) de nadruk leggen op een nieuwe vorm van samenwerking – ook als middel om GOS-activiteiten duurzamer te maken, terwijl anderen (bijvoorbeeld de programmabeheerders van het Duits-Nederlandse programma) eerder denken aan een uitbreiding van of variatie op reeds bestaande INTERREG-projectactiviteiten. Zal de komende verordening iets veranderen aan de 'projectmatigheid' van de INTERREG-activiteiten en leiden tot een nieuwe vorm van samenwerking? Kan INTERREG, vanwege zijn beperkte duur en middelen – iets dat inherent is aan elk project – überhaupt wel iets anders voortbrengen dan tijdelijke projecten? En is het niet een van de belangrijkste uitdagingen (en kritiekpunten) dat de INTERREG activiteiten vaak ophouden wanneer de financiering stopt en dat daarmee het effect van deze activiteiten op de lange termijn beperkt blijft?

Tijdens een panel over de toekomst van GOS¹⁶ stelt het door ons geïnterviewde adjunct-eenheidshoofd van de EC dat 'Governance' bedoeld is om de institutionele samenwerking bestendiger te maken dan het "ad-hoc" en "projectmatige" karakter van de overige INTERREG-activiteiten. Tijdens ons interview werkt ze dit nader uit door te stellen dat 'Governance' een brug moet slaan tussen de wereld van de 'klassieke' INTERREG-projecten, die al bijna 30 jaar worden uitgevoerd, en de wereld van de institutionele samenwerking. Volgens haar zijn de programmagebieden over het algemeen "conservatief" en gaan ze vaak routinematig te werk in de vorm van "het doen van een oproep en het kiezen van projecten". Dit resulteert in "fragmentarische, ad-hoc" activiteiten, terwijl "niemand ooit heeft gezegd dat het geld alleen op deze manier mocht worden besteed". De vertegenwoordiger van de EC draagt alternatieven aan waarbij het geld gaat naar activiteiten die de samenwerking tussen instellingen bevorderen. In plaats van via projecten, kan dit plaatsvinden door onderzoek te laten doen, platforms te creëren en dynamisering te bevorderen. Desalniettemin is het prima dat de programmagebieden zelf beslissen hoe zij het 'Governance'-budget willen besteden: aan projecten of

¹⁵ De programmapartner voegt hieraan toe dat er in de Grote Regio reeds eerste proeven lopen met het opzetten van dit soort activiteiten, waarbij administratief personeel jonger dan 35 jaar een stage loopt van twee weken bij het bestuursorgaan in het buurland.

¹⁶ ESPON: 'Nathalie Verschelde (DG Regio): Vision on the future of cross-border cooperation.', ESPON/ YouTube, 17.12.2018, <https://www.youtube.com/watch?v=ODER9uZ0tjg>, geraadpleegd op 1 juli 2019.

op een andere manier, zolang het maar ten doel heeft “aandacht te besteden aan het grotere plaatje van samenwerking” en het samenwerkingskader te verbeteren.

Tijdens de bespreking van deze kwestie met de vertegenwoordigers van verschillende programmagebieden zijn sommigen van mening dat elke activiteit in INTERREG-verband een project moet zijn, terwijl anderen van ‘Governance’ een nieuwe vorm van samenwerking verwachten. De programmabeheerder van de ‘Grande Région’ benadrukt dat ‘Governance’ weliswaar een langetermijneffect nastreeft, maar er niet in kan slagen het tijdelijke kader van INTERREG, waaraan het nog steeds gebonden is, te doorbreken. Met deze gedachte in het achterhoofd geeft de directeur van het Duits-Nederlandse programmagebied aan dat het bereiken van positieve effecten dankzij ‘Governance’-projecten kan leiden tot zelfstandige voortzetting van de samenwerking, zoals dat ook "vaak" gebeurt bij reguliere INTERREG-projecten. Hoewel de programmabeheerders uit dit gebied bevestigen dat INTERREG alleen projectmatig werkt, voegen zij eraan toe dat met de invoering van ‘Governance’ nieuwe vormen van INTERREG-ondersteuning denkbaar zijn, bijvoorbeeld door interventies te verlengen tot voorbij de programmaperiode.

De algemeen directeur van de ‘Grande Région’, die ‘Governance’ ziet als nauwere samenwerking tussen de lokale overheden, stelt in deze context de projectvorm ter discussie: in haar ervaring zijn overheden en openbaar bestuur doorgaans niet erg happig op het uitvoeren van INTERREG-projecten, vanwege de enorme administratieve inspanningen verbonden aan dergelijke projecten en omdat overheidsdiensten wel andere manieren vinden om overleg te voeren als ze bereid zijn om samen te werken. Als ‘Governance’ gebonden zou worden aan de klassieke projectmodus, wordt het volgens haar geen succes. Als het scheppen van verbanden tussen lokale autoriteiten zich anderzijds zou beperken tot gezamenlijke conferenties en bijeenkomsten, met als gevolg het vermijden van de projectmodus, dan ziet zij niet in waarom een programmagebied 15 procent van zijn begroting hieraan zou moeten besteden. Ze vraagt zich dan ook af hoe het concept concreet gestalte kan worden gegeven en wacht, zoals eerder aangegeven, op meer informatie. De programmapartner van dit gebied stelt zich ‘Governance’ op een vergelijkbare manier voor en benoemt hetzelfde probleem, maar gelooft nog steeds dat het mogelijk is lokale overheden en administraties te motiveren om succesvol samen te werken in het kader van een INTERREG-project.

De directeur van de EMR vindt het moeilijk om onderscheid te maken tussen de reguliere projectmodus en de nieuwe vorm van ‘Governance’-activiteiten. Hij vindt bovendien dat de verordening en de EC beide niet heel duidelijk zijn op dit punt. In zijn ogen kan ‘Governance’, in tegenstelling tot andere, projectmatige vormen, door zijn verschillende opzet toch nog steeds een goede werkmethode zijn om duurzame structuren voor grensoverschrijdende samenwerking in het leven te roepen. Zoals reeds eerder beschreven, zou ‘Governance’ programmapartners bij elkaar kunnen brengen en de communicatie en structurele samenwerking tussen deze partners kunnen versoepelen, bijvoorbeeld door te helpen bij de oprichting van een EGTS. In tegenstelling tot de INTERREG-projecten, zou deze vorm van samenwerking niet vastzitten aan outputindicatoren en dergelijke formaliteiten maar veeleer ‘het stimuleren van een proces’ zijn. Samenwerkingsstructuren die op basis van ‘Governance’ worden opgezet kunnen eventueel in een tweede fase INTERREG-projecten opstarten.

3.3. Is de nieuwe 'Governance'-regel nuttig?

Wat is nu het standpunt van deze belanghebbenden ten aanzien van de nieuwe 'Governance'-verordening in het algemeen? Vinden zij deze nuttig voor hun programmagebied? Denken zij dat ze relevant is voor hun grensregio en verwachten zij dat ze een belangrijk en/of positief effect zal hebben?

Als de EC nieuwe elementen aan de verordening toevoegt, doet zij dat natuurlijk omdat zij daarvan positieve effecten verwacht. Echter, onze gesprekspartner van DG REGIO verwacht eigenlijk geen specifieke voordelen van 'Governance', vanwege het brede spectrum van mogelijke activiteiten op dit gebied. In plaats daarvan wijst zij erop dat GOS "strategischer" moet worden, aangezien het INTERREG-budget mogelijk wordt gekort als gevolg van de Brexit en vanwege de algehele verlaging van de EU-begroting. Zij voegt eraan toe dat het de taak van DG REGIO is om de EU-begroting zo effectief mogelijk uit te geven en dat 'Governance' een manier is om dit te doen. Ook zegt ze dat de doelstelling van 'Governance' absoluut bedoeld is voor alle Europese grensregio's, omdat deze allemaal te maken hebben met obstakels van verschillende aard en omvang. Dit geldt ook voor goed ontwikkelde grensregio's: "hoe meer je met elkaar samenwerkt, hoe meer obstakels er ontstaan". De vertegenwoordiger spreekt dan ook "hoge verwachtingen" uit, die echter weer "getemperd worden door de lauwe reactie" van veel programmagebieden. Dit wordt bevestigd in de gesprekken die we hebben gevoerd met de vertegenwoordigers van de respectieve programmagebieden: sommigen zijn zeer positief over de 'Governance'-verordening en zien haar als een waardevolle vernieuwing; anderen zien er de noodzaak niet van in voor hun eigen grensregio of staan er neutraal tegenover zolang ze flexibel blijft.

De directeur van het programma Duitsland-Nederland valt mogelijk in deze laatste groep. Hij vraagt zich af of 'Governance' bedoeld is voor grensregio's die minder ervaren zijn in het samenwerken en daarmee voor meer fundamentele uitdagingen staan. Volgens hem bestaan er in het programmagebied Duitsland-Nederland op basis van 50 jaar samenwerking al tal van structuren die zelfstandig functioneren. Dit betekent echter niet dat de situatie niet verder kan worden verbeterd of dat sommige subregionale structuren niet beter zouden functioneren dan andere. Als regio's zeer nauw samenwerken, ontstaan er ook nieuwe uitdagingen, bijvoorbeeld door een groter aantal grenswerkers, of neemt het belang van wederzijdse erkenning van diploma's toe. Als de 'Governance'-voorwaarden flexibel worden gehouden, ziet hij dus goede mogelijkheden om het budget binnen het Nederlands-Duitse programmagebied te besteden. De programmabeheerders van dit programmagebied zijn het er duidelijk over eens dat dit nieuwe begrotingsonderdeel bedoeld zou kunnen zijn voor andere grensregio's die nog niet zo lang grensoverschrijdend samenwerken. In hun ogen voelt de nieuwe doelstelling van deze verordening aan als "een stap terug" en is zij "niet ambitieus genoeg" voor hun programmagebied. Tegelijkertijd geven de programmabeheerders aan dat het geld toch op een nuttige manier kan worden besteed mits de voorwaarden flexibel blijven. De verwachte effecten zullen niet enorm zijn, aangezien 'Governance' reeds onder andere benamingen in de praktijk wordt gebracht. Toch zouden onder deze verordening bepaalde nieuwe activiteiten kunnen worden meegenomen die tot nu toe geen gestalte hebben gekregen, bijvoorbeeld de bovengenoemde verbetering van public relations of de koppeling van verschillende financieringsprogramma's.

Ook de algemeen directeur van de 'Grande Région' is van mening dat 'Governance' geen grote stap vooruit zal betekenen voor haar grensregio, aangezien het (onder andere benamingen) reeds bestaat

binnen het huidige SP en thematisch wordt aangepakt. Er is dus eerder sprake van "continuïteit". Bovendien stelt ze dat de verplichting een bepaald deel van het budget aan dit programma-element te besteden eerder beperkend werkt dan dat zij nuttig is. Dit is met name het geval omdat de activiteiten waarmee zij 'Governance' in verband zou brengen – zoals meer gezamenlijke conferenties voor overheidsinstanties – niet erg duur zijn en daarom geen 15 procent van de totale INTERREG-begroting zouden beslaan. In haar ogen gaat er te veel budget naar 'Governance', geld dat dus niet kan worden besteed aan andere nuttige projecten. Tegelijkertijd voegt ze eraan toe dat het algemene idee van 'Governance' van cruciaal belang is, maar niet als het verplicht gekoppeld is aan zo'n hoog percentage van de INTERREG-begroting. Het geld uitgeven aan onderzoek is alleen een goed idee als de resultaten daarvan direct toepasbaar zijn in de praktijk. Zij is het eens met de programmabeheerders van de Duits-Nederlandse regio dat de budgeteis waarschijnlijk bedoeld is voor grensregio's in de nieuwe lidstaten die nog steeds voor fundamenteelere uitdagingen staan. Als de voorwaarden ten aanzien van de betreffende grensregio's en hun omstandigheden niet flexibel blijven, verwacht zij dat de 'Governance'-verordening eerder "tot last" zal zijn dan tot nut. De programmapartner van de 'Grande Région' is eveneens verbaasd over de invoering van het 'Governance'-budget: de EC had hun grensregio in het verleden geadviseerd om de TD11 uit het SP 2014-2020 niet langer op te nemen in het SP 2014-2020, omdat dit niet meer nodig zou zijn voor hun grensregio. Tegelijkertijd wijst zij op het INTERREG programmagebied *Oberrhein*, dat met vergelijkbare sociale en economische omstandigheden te maken heeft en waar TD11 wél in het SP is opgenomen. Ook al had ze dit nieuwe element niet in de verordening verwacht, toch denkt ze dat het op nuttige wijze gestalte kan krijgen en ziet ze het zelfs als iets heel positiefs. In haar ogen is de 'Grande Région' op dit moment onvoldoende in staat om dergelijke 'Governance'-praktijken in gang te zetten. Het verbeteren van de samenwerking tussen de autoriteiten zou zeer nuttig kunnen zijn en zou anders geen aandacht hebben gekregen. Ze denkt dat het nuttig is het onderwerp aan te kunnen pakken zonder thematische binding. Zij acht de regeling relevant voor alle grensregio's binnen de Europese Unie, ook al zal deze op verschillende manieren gestalte krijgen, afhankelijk van hoeveel samenwerking er al bestaat.

Ook de directeur van de EMR staat zeer positief tegenover 'Governance'. Hij is eveneens van mening dat sommige grensregio's met grotere uitdagingen worden geconfronteerd dan andere, maar stelt dat 'Governance' relevant is voor alle gebieden binnen Europa. Als ervaren grensoverschrijdende regio zal de EMR zeer veel baat hebben bij dit nieuwe element en zal zij met behulp ervan haar specifieke problemen aan kunnen pakken. 'Governance' zou bijvoorbeeld een goede manier kunnen zijn om economische actoren bij elkaar te brengen zonder de bureaucratische voorwaarden en indicatoren die tijdens INTERREG-projecten wél noodzakelijk zijn. Verder geeft hij aan dat je op deze manier veel potentiële partners bij elkaar kunt brengen die je langs de gebruikelijke weg niet bereikt. Hierop aansluitend beweren de senior programmabeheerder en de programmacoördinator van het EMR-gebied dat INTERREG structurele problemen niet kan oplossen met de gebruikelijke projectmodus; het versterken van echte grensoverschrijdende structuren door middel van 'Governance' zou daarom een echte verbetering zijn.

4. Conclusies en aanbevelingen vanuit euregionaal perspectief

4.1 Beoordeling aan de hand van de onderzoeksthema's

Zoals reeds uiteengezet in hoofdstuk 2.3 beperkt de onderzoeksopzet zich voornamelijk tot een ex-ante evaluatie van de strategie van de EC en de reacties daarop van de programmagebieden.

Vanuit het oogpunt van de EC is de bevordering van samenwerkingsstructuren voor de lange termijn en institutionele samenwerking bedoeld om te komen tot een duurzame vermindering van "grensoverschrijdende belemmeringen". Deze kunnen een belemmering vormen voor het werken, studeren of verkrijgen van medische zorg over de grens. Wij postuleren dat het bevorderen van 'Governance'-activiteiten de genoemde obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking weg kan nemen en zo de *Euregionale cohesie* kan vergroten en een basis kan vormen voor *sociaaleconomische ontwikkeling* in de grensregio's. Men zou zelfs kunnen stellen dat 'Governance' ten doel heeft een substantiële hervorming van het INTERREG-programma in gang te zetten, waarbij een overgang wordt gemaakt van de routinematige 'projectmodus' naar een meer strategisch 'scheppen van kaders' voor GOS voor de lange termijn. Mogelijk is de projectmodus na bijna 30 jaar INTERREG-samenwerking verouderd geraakt, terwijl sommigen daarnaast van mening zijn dat de 'overkoepelende doelstelling' van structurele GOS uit het oog is verloren. Een vernieuwend kader voor structurele samenwerking op basis van de doelstelling 'Governance' zou aldus kunnen leiden tot duurzamere GOS-processen. Die zouden op hun beurt weer kunnen leiden tot meer *Euregionale cohesie*, alsook meer werkgelegenheid en economische kansen, waardoor de *sociaaleconomische ontwikkeling* wordt bevorderd. Het feit dat sommige programmagebieden positieve feedback hebben gegeven op de doelstelling van 'Governance' en concrete ideeën hebben aangedragen over de verwezenlijking ervan binnen hun eigen context, onderstreept dit punt.

Diverse andere vertegenwoordigers van de programmagebieden hebben echter hun scepsis geuit over de relevantie en de effecten van de nieuwe doelstelling. Zij zijn ervan overtuigd dat de samenwerking binnen hun grensregio al zo ver gevorderd is dat deze in de loop der jaren automatisch zal verbeteren en structureel zal worden, simpelweg door de huidige INTERREG-activiteiten voort te zetten. Zodra een grensregio een zekere mate van structurele samenwerking heeft bereikt, hoopt men dat communautaire financiering van GOS niet meer nodig is. Deze belanghebbenden zijn dan ook van mening dat de doelstelling 'Governance' eerder bedoeld is voor "minder ervaren" grensregio's en zien er de relevantie niet van voor de grensregio waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.

In reactie hierop wijst het adjunct-eenheidshoofd dat we hebben geïnterviewd op de 'Cross-Border Review' van de EC.¹⁷ Dit overzicht, dat in 2017 werd gepubliceerd, bevat verschillende voorbeelden van GO-uitdagingen waar veel grensregio's nog steeds mee te kampen hebben, waaronder ook de uitdagingen die centraal staan in dit dossier. Ook zijn de huidige belanghebbenden die betrokken zijn bij de programmagebieden doorgaans sceptisch ten aanzien van noviteiten in de INTERREG-regelgeving, hetgeen door sommige gesprekspartners ook wordt toegegeven. Aanvullende communicatie is daarom noodzakelijk om de intenties en beoogde uitkomsten van de nieuwe doelstelling te verduidelijken en deze aldus gestalte te geven volgens de wensen van de EC. Daarmee

¹⁷ Zie de 'Cross-Border Review' (evaluatie van de grensoverschrijdende samenwerking) van de Europese Commissie, 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1, geraadpleegd op 15 juli 2019.

ontstaan (wel weer) hogere verwachtingen ten aanzien van de verbeteringen die 'Governance' kan aanbrengen op het gebied van *Euregionale cohesie* en *sociaaleconomische ontwikkeling*.

Uit de monitoring en een ex-post evaluatie van de komende INTERREG-periode zal moeten blijken in hoeverre de hoop, de verwachtingen en de voorlopige plannen van de verschillende belanghebbenden werkelijkheid worden. Een analyse achteraf volgens de uitgangspunten van dit dossier zou een evaluatie moeten omvatten van mogelijke mentaliteitsveranderingen en van de gevolgen die de nieuwe doelstelling heeft gehad aan het einde van de komende programmaperiode, d.w.z. in 2027 of daarna. In onze toekomstvisie (hoofdstuk 4.3) bespreken we kort mogelijke onderzoeksontwerpen voor het uitvoeren van een dergelijke evaluatie.

4.2 Inhoudelijke conclusie

Uit analyse van de interviews blijkt dat er tussen de INTERREG-belanghebbenden een algemene consensus bestaat over de interpretatie van de doelstelling 'Governance': 'Governance' moet een langduriger en bestendiger GOS tussen structureel samenwerkende instellingen bevorderen (zie hoofdstuk 3.1). Een sleutelbegrip in dit verband is de noodzaak een "kader" te scheppen voor betere GOS. De meningen verschillen echter over hoe de doelstelling 'Governance' (hoofdstuk 3.2) te implementeren. Suggesties en plannen variëren van vergaderplatforms voor potentiële partners tot gemeenschappelijke trainingen voor overheidsdiensten en betere public relations. De EC heeft deze verscheidenheid aan lokale uitvoeringsplannen voorzien; door de doelstelling breed te formuleren heeft zij rekening gehouden met de verschillende contexten waarin de grensregio's binnen Europa opereren en heeft zij flexibiliteit bij de uitvoering mogelijk gemaakt.

Hoewel het begrijpelijk is dat de EC het koppelen van strenge eisen aan de doelstelling wil vermijden, vragen diverse vertegenwoordigers van de programmagebieden toch om concretere richtsnoeren voor de uitvoering. Van buitenaf beschouwd vraagt deze situatie om extra communicatie-inspanningen om de mogelijkheden die de nieuwe doelstelling biedt aan de programmagebieden te benadrukken en om te kunnen discussiëren over een passende uitvoeringsaanpak. Regelmatiger uitwisseling tussen vertegenwoordigers van de EC en de programmagebieden kan voorkomen dat de doelstelling en de onderliggende concepten van meet af aan verkeerd worden begrepen en vergroot de kans dat de verwachtingen van DG REGIO worden ingelost. Interact¹⁸ stimuleert deze uitwisseling. Bovendien zullen de SP's vóór goedkeuring formeel met de EC worden besproken. Het is dan ook afwachten of deze vorm van verheldering leidt tot een beter begrip bij de vertegenwoordigers van de programmagebieden.

Bovendien is het de vraag of de 'Governance'-doelstelling kan en moet worden gerealiseerd via de gebruikelijke projectmodus of dat hiervoor een innovatieve aanpak nodig is (zie hoofdstuk 3.2.2.2). De 'Governance'-doelstelling legt de vinger op de open wond van INTERREG en van programmagebieden met vergelijkbare financieringsstructuren: het feit dat zulke projecten, naar hun aard, beschikken over beperkte tijd en middelen en het feit dat succesvolle projecten vaak geen vervolg krijgen en geen overheidsfinanciering op de lange termijn. Dit staat haaks op de duurzame ambities van dergelijke projecten. Zoals verschillende gesprekspartners al voorstelden, zou men kunnen overwegen de middelen anders te beheren om een langere duur van de activiteiten mogelijk te maken. Dergelijke overwegingen lijken in lijn met het voornemen van de EC om de institutionele samenwerking te

¹⁸ Zie Europese Commissie: 'Interactie, Interreg.', https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/europe/2014tc16fir002, geraadpleegd op 15 juli 2019.

versterken, hetgeen de kans op duurzamere financieringsmodellen voor samenwerkingsactiviteiten zou vergroten.

4.3 Toekomstvisie en vervolgonderzoek

De EC-vertegenwoordiger wijst op een algemeen gebrek aan gegevens over de kwaliteit van GOS binnen 'Governance'-structuren en op de noodzaak meetmethoden te vinden voor de positieve effecten van samenwerking op basis van 'Governance'. Aangezien slechts een klein deel van de cohesiebegroting van de Europese Unie naar INTERREG gaat, zijn er geen middelen beschikbaar voor dit soort gegevensverzameling en evaluatie. De "*European Quality of Government Index 2017*"¹⁹ is "de enige beschikbare maatstaf voor institutionele kwaliteit op regionaal niveau binnen de Europese Unie".²⁰ Deze zou als voorbeeld kunnen dienen bij het ontwerpen van een dergelijke index voor GOS, die bijvoorbeeld de vorm van een GOS-scorebord zou kunnen krijgen. De bovengenoemde kwaliteitsindex omvat echter vooralsnog geen aspecten van GOS. De door INTERREG gefinancierde GOS-activiteiten worden momenteel juist voornamelijk beoordeeld aan de hand van *kwantitatieve* indicatoren, die van weinig betekenis zijn voor de doelstelling van 'Governance'. Met behulp van een lijst van *kwantitatieve* indicatoren zouden deze doelstellingen en streefcijfers duidelijker worden en zouden de vertegenwoordigers van de programmagebieden gemakkelijker tot beoordeling kunnen overgaan.

Om het effect van INTERREG te begrijpen is bovendien aanvullend vergelijkend onderzoek nodig naar de situatie van de *Euregionale cohesie* en *sociaaleconomische ontwikkeling* in de verschillende grensregio's aan het begin van de komende INTERREG-programmaperiode en na de afronding ervan. Naast de ontwikkeling van kwalitatieve indicatoren zou men programmagebieden kunnen aanmoedigen om een klein gedeelte van hun budget te besteden aan onderzoek naar de effecten van 'Governance'-activiteiten. Dit zou de ex-post evaluatie van het effect van 'Governance' als doelstelling vergemakkelijken en inzicht verschaffen in de vraag of 'Governance' leidt tot substantiële veranderingen binnen het INTERREG-programma als geheel.²¹ De onderzoeksvragen zouden betrekking kunnen hebben op de beleving en het effect van een grens, alsook op de impact van de INTERREG-gelden op het bestrijden van grenseffecten die tot vervreemding leiden. Er bestaan al voorbeelden van dergelijk onderzoek, waaronder de studie uit 2015 in opdracht van het programmagebied Duitsland-Nederland.²²

¹⁹ Europese Commissie: 'European Quality of Government Index 2017', 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance, geraadpleegd op 1 juli 2019.

²⁰ Ibid.

²¹ [Noot van de redactie:] Hiervoor zou zelfs een tussentijdse evaluatie van de komende INTERREG-programmaperiode 2021-2027 kunnen worden overwogen om het begrip 'Governance' en de betekenis ervan binnen de context van langdurige financiering van GOS verder te ontwikkelen. Uit dit dossier blijkt dat het idee van 'Governance' niet sterk ontwikkeld is in het kader van de uitvoering van de INTERREG-programma's. Dit is een voorbeeld van een geval waarin academisch onderzoek in de toekomst waardevol zou kunnen blijken, omdat het bijdraagt aan het analyseren en bevorderen van het reactievermogen van INTERREG als geheel. Een bijzonder nuttige uitkomst van dit soort onderzoek zou de ontwikkeling van kwalitatieve indicatoren zijn die de kwaliteit van 'Governance' en GOS mee aan het licht brengen en zo ook bijdragen tot vaststellen van beste praktijken.

²² ERAC impact/ Radboud Universiteit: 'Nullmessung des Ergebnisindikators der Priorität 2: ‚Wahrnehmung der deutsch-niederländischen Grenze als Barriere', 19.06.2015, https://www.deutschland-nederland.eu/wp-content/uploads/2016/01/150619_Nullmessung_de.pdf, geraadpleegd op 1 juli 2019.

Ten slotte vragen de resultaten van dit onderzoek om analyse van en vergelijking met andere grensregio's, met name regio's die in hele andere economische en geografische omstandigheden verkeren. Verschillende gesprekspartners betoogden dat 'Governance' voor elke grensregio een andere betekenis zal krijgen. Die betekenis zal grotendeels afhangen van de mate waarin het deze regio's zal lukken GOS en andere contextuele factoren, zoals economische ontwikkeling, te verwezenlijken. Tegen deze achtergrond zou grote (onderzoeks)belangstelling met name uitgaan naar de grensregio's in de nieuwe EU-lidstaten.

5. Bijlage

Interviewvragen

- Wat verstaat u onder de term 'Governance' in het kader van INTERREG?
- Wordt 'Governance' reeds in de huidige INTERREG V-A programmaperiode in de praktijk gebracht? Zo ja, valt het onder een PA, TD of SD in het SP van het programmagebied waarbinnen u samenwerkt?
- Heeft u al met vertegenwoordigers van het programmagebied gesproken over het feit dat 'Governance' deel uitmaakt van het EC-voorstel voor een nieuwe INTERREG-verordening 2021-2027? Zo ja, hoe wordt 'Governance' opgenomen in het SP in wording? Verwacht u verschillen met het SP van de huidige programmaperiode?
- Hoe zal of moet 'Governance' in uw ogen in de komende programmaperiode praktisch gestalte krijgen? Kunt u voorbeelden geven van concrete activiteiten die hiermee verband houden? // Hoe zou u persoonlijk 'Governance' vormgeven, afgezien van regelgeving en andere belanghebbenden?
- Vindt u 'Governance' een nuttige/ belangrijke/ relevante vernieuwing binnen de nieuwe INTERREG-verordening?
- Denkt u dat 'Governance' relevant is voor uw grensregio? Denkt u dat alle grensregio's waarop de verordening betrekking heeft uiteindelijk dezelfde interpretatie van 'Governance' zullen hanteren?

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

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/homepage>

