

Non-paper INTERREG Post 2020

Hoofdpijnen

1. Versterk de Europese toegevoegde waarde van INTERREG door een verdere focus op innovatie, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie en het verminderen van de barrièrewerking van grenzen.
2. Vereenvoudig INTERREG door harmonisatie op basis van best practices, harmonisatie van de informatievraag aan projecten, versimpeling van administratieve systemen en uniforme voorschriften over staatssteun.
3. Bekijk waar veranderde situaties een actualisatie van programmagebieden wenselijk maken.
4. Flexibiliseer de programmastructuur door her-allocatie van programmabudgetten tussen prioriteiten mogelijk te maken.
5. Pas 'output based auditing' toe op innovatieve projecten.

Inleiding

Als vervolg op het gezamenlijke non-paper van de Nederlandse overheden over de toekomst van de ESI-fondsen (maart 2017), spreken de Nederlandse overheden zich in dit paper uit over de toekomst van INTERREG. Het instrument INTERREG laat de waarde van de Europese Unie in essentie zien: het zorgt voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking in Europa, die landsgrenzen overstijgt. De programma's en de projecten die daarbinnen worden gerealiseerd dragen bij aan economische structuurversterking en leveren een essentiële bijdrage aan het ontstaan van Europese netwerken voor bedrijven, kennisinstellingen en regionale en lokale overheden. Zoals ook in de Mededeling van de Europese Commissie *Boosting growth in border regions* staat, is er echter nog veel werk te verrichten voor economische structuurversterking in grensregio's. De Nederlandse overheden zijn voorstander van voortzetting van INTERREG en doen in dit paper voorstellen voor verdere verbetering en modernisering van het programma.

De Europese toegevoegde waarde van INTERREG wordt versterkt door een verdere focus op de maatschappelijke thema's innovatie, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie en het verminderen van de barrièrewerking van grenzen. Daarnaast bepleiten de Nederlandse overheden het belang van verdere vereenvoudiging, het herbezielen van de programmagrenzen, flexibilisering van de programmastructuur en vermindering van administratieve lasten. Het paper draagt hiervoor praktische opties aan.

Doelen van INTERREG VI - Maatschappelijke thema's en grensoverschrijdende opgaven

Om de Europese toegevoegde waarde van deze initiatieven binnen INTERREG verder te versterken, is het nodig een scherpe keuze aan te brengen op thema's die enerzijds grote maatschappelijke relevantie hebben en anderzijds geschikt zijn om grensoverschrijdend, transnationaal en interregionaal te adresseren. Van belang is dat toekomstige INTERREG-programma's goed aansluiten bij regionale, grensoverschrijdende opgaven. Voor de hand liggende inhoudelijke thema's zijn innovatie, economische groei, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie, en vermindering van de barrièrewerking van grenzen.

Investerings op het vlak van innovatie leiden tot grensoverschrijdende spill-overs. Deze effecten treden zowel in de regio waar partijen samen werken aan innovatieve projecten op, als EU-breed waar met nieuwe oplossingen bestaande uitdagingen aangepakt kunnen worden. Om de toegevoegde waarde van Europa hierin te vergroten, is het belangrijk om de vorming van sterke

grensoverschrijdende ecosystemen te stimuleren, waarbij sprake is van ontwikkelingsgerichte kennis-, informatie- en financieringsstromen tussen samenwerkende partijen.

Klimaat, energietransitie en duurzaamheid zijn prioritaire thema's, met een duidelijk internationaal karakter. INTERREG moet het in de toekomst mogelijk blijven maken om regionaal te experimenteren met slimme oplossingen die helpen in de energietransitie en het implementeren van aanpassingen die nodig zijn vanwege klimaatverandering.

Aandacht voor de vermindering van barrièrewerking van grenzen blijft noodzakelijk. Afstemming van lokale wet- en regelgeving en de adressering van praktische problemen die burgers en ondernemers ervaren door bestaande landsgrenzen verdienen ook in een nieuwe programmaperiode een duidelijke plek binnen INTERREG. Het doel van INTERREG A is van grensregio's groeiregio's te maken.

Op dit moment is INTERREG Europe exclusief gericht op beleidsleren en kennisuitwisseling. Het verdient aanbeveling om ook binnen het Europe-programma de mogelijkheid te creëren om pan-Europees samen te werken op bovengenoemde thema's. Waarbij de mogelijkheid geboden wordt aan overheden, kennisinstellingen en bedrijven om investeringsprojecten uit te voeren.

Vereenvoudiging

Om de uitvoering van de INTERREG-programma's te verbeteren, is vereenvoudiging van de regels en procedures nodig. De complexiteit maakt het voor kleine bedrijven, maar ook voor sommige gemeenten, erg moeilijk om te participeren. Eveneens problematisch is de lange doorlooptijd van beslissingen op projectaanvragen. Zeker voor MKB'ers blijken de lange doorlooptijden regelmatig een hindernis voor samenwerking. Ook worden de financiële- en verantwoordingsregels van INTERREG-V regelmatig als beknellend ervaren.

Nederland participeert in zeven INTERREG-programma's. We constateren dat ieder programma haar eigen specifieke regelgeving, aanvraagprocedures, aanvraagformulieren, administratieve systemen en administratieve afhandeling van aanvragen kent. Het is wenselijk dat per programmaliijn (grensoverschrijdend (A), transnationaal met meerdere landen (B), interregionaal en Europa breed (C)) hierin meer harmonisatie wordt aangebracht. De Commissie kan op basis van best practices, zoals het programma Deutschland-Nederland, per programmaliijn aanbevelingen doen voor de administratieve inrichting van programma's. Het is wenselijk dat de Commissie hierbij het initiatief neemt, omdat anders veel kostbare tijd verloren gaat in de afstemming tussen lidstaten en regionale overheden. Daarbij is het van belang om de toegankelijkheid van de programma's voor alle doelgroepen te verbeteren.

Over de toepassing van staatssteunregels bestaat op dit moment nog veel onduidelijkheid. De General Block Exemption Regulation (GBER) biedt diverse artikelen die regelen dat een deelnemende partij bij een INTERREG-programma vrijgesteld kan worden van staatssteun. De praktijk leert dat ieder programma een eigen selectie uit deze artikelen maakt, wat leidt tot verschillen tussen programma's in de beoordeling van staatssteun. Dit alles leidt tot een ingewikkelde lappendeken van voorwaarden en procedures, zonder dat dit de adressering van problemen voor het specifieke programmagebied ondersteunt. Om INTERREG te vereenvoudigen en een level playing field te creëren, is het wenselijk dat de EC een uniforme selectie van GBER-artikelen voorschrijft.

Begrenzing van de programma's

Een nieuwe programmaperiode biedt de mogelijkheid om in heel Europa de begrenzing van huidige programma's te actualiseren en goed aan te laten sluiten op veranderde situaties. Aanleiding voor Nederland is dat Brexit de programma's Twee Zeeën, North Sea Region en North West Europe mogelijk direct raakt. Daarnaast kan een aantal van de huidige programma's versterkt worden door toevoeging van partners buiten het huidig programmagebied. Opties voor de actualisatie zijn uitbreiding of samenvoeging van de huidige programmagebieden. Daarom moet een adequate

geografische dekking van Nederlandse regio's binnen de INTERREG B-programma's georganiseerd worden. In de nieuwe programmaperiode moeten INTERREG A-programma's gericht blijven op grensregio's.

Om programma's optimaal te laten functioneren, is het soms wenselijk om een partner van buiten het programmagebied te laten deelnemen. De regel dat 20% van de steun uit EFRO op programmaniveau mag neerslaan buiten het programmagebied, mits in het belang van het programmagebied, maakt in beginsel toegang tot grensoverschrijdende en andere interregionale projecten voor alle provincies mogelijk. Dit leidt vaak tot mooie resultaten en kan in de toekomst nog verder worden benut.

Met betrekking tot de INTERREG-A-programma's dient een duidelijk perspectief te worden geboden voor grensoverschrijdende samenwerking in het gebied van het huidige Twee Zeeën-programma. Wat betreft het nieuwe Duits-Nederlandse programma kan overwogen worden het programma uit te breiden naar het gehele Duits-Nederlandse grensgebied. Bij INTERREG-B-programma's voor transnationale samenwerking achten we het van belang de opties te onderzoeken om de programma's open te stellen voor deelname van alle Nederlandse provincies.

Flexibilisering van de programmastructuur

INTERREG is gebaat bij flexibilisering van de programmastructuur, op twee specifieke punten: de allocatie van budgetten aan programmaprioriteiten en de indicatorensystematiek voor de beoordeling van innovatieve projecten. Bij de start van de programmaperiode worden voor ieder van de programma's inhoudelijke prioriteiten benoemd. Hieraan worden ook specifieke budgetten gekoppeld. De ervaring leert dat op de budgetten voor sommige prioriteiten meer projectaanvragen binnenkomen dan voor andere. De afhankelijkheid van projectaanvragen maakt dat deze onzekerheid niet te voorkomen is. Om met de beschikbare middelen optimaal maatschappelijke waarde te creëren, is het daarom nodig de mogelijkheid te scheppen halverwege de programmaperiode budgetten tussen de prioriteiten te her-alloceren.

Nederland is voorstander van 'output based auditing'. Hierbij wordt niet gekeken naar de resultaten van een project, die zeker bij innovatie vaak onvoorspelbaar zijn, maar of de juiste stappen in het project zijn gezet. Hierdoor blijft controle op de doelmatige besteding van publieke middelen mogelijk, maar wordt beter aangesloten bij het van nature onzekere karakter van innovatieve projecten. De resultaatverplichting en de bijbehorende indicatorensystematiek bemoeilijken op dit moment innovatie. Vooraf moet door de projectaanvrager precies worden aangegeven tot welke resultaten het project gaat leiden. Deze systematiek staat het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, die voor innovatie inherent onzeker zijn, onnodig in de weg.

Terugdringen administratieve lasten

De administratieve lasten voor indieners van projecten moeten omlaag. Hierbij is specifiek aandacht nodig voor (1) de proportionaliteit van de informatievraag aan het project, (2) de uniformiteit van administratieve systemen en (3) de wijze waarop bepaalde kosten berekend worden.

Proportionaliteit van de informatievraag

Er bestaan grote verschillen tussen programma's, die zich uiten in de vragen die projectaanvragers moeten beantwoorden en de omvang van de projectvoorstellen. De omvang van projectvoorstellen is in sommige programma's zeer fors. De informatievraag kan tussen programma's beter worden afgestemd, om de verschillen tussen programma's te verkleinen. Daarnaast is het goed een algemene richtlijn voor de maximale omvang van een projectvoorstel te hanteren, om te voorkomen dat projectaanvragen verzanden in bureaucratie.

De kosten die de projectpartners dienen te maken voor de First Level Controle (FLC) zijn fors, soms wel tussen de 5 a 10 % van het projectbudget per individuele deelnemer. Na de FLC vindt bovendien steekproefsgewijs nog een Second Level Controle per projectpartner plaats, uitgevoerd door de voor hen geldende nationale financiële autoriteit (in het geval van Nederland de

Nederlandse Audit Dienst). Soms vindt na de Second Level Controle nog een controle plaats, uitgevoerd door de Commissie.

Het heeft de aanbeveling om het systeem van financiële controle kritisch te bekijken en te onderzoeken of met slimme maatregelen de kosten van FLC verlaagd kunnen worden. Daarbij wordt gedacht aan vereenvoudiging van de regels, gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) en afrekenen op basis van prestatie zodat de controles makkelijker worden, en gebruik maken van cross reliance en single information, single audit (SISA) om de controledruk te verminderen.

Uniformiteit van administratieve systemen

Meer uniformiteit in administratieve systemen en afhandeling is wenselijk. Op dit moment is het zo dat ieder programma een eigen systeem hanteert. Partijen die bij de verschillende programma's betrokken zijn, moeten hierdoor op wisselende wijze gegevens aanleveren voor de verschillende programma's. Dit is niet gebruiksvriendelijk, niet efficiënt en vergroot het risico op financiële fouten en dus tot overschrijding van de foutenmarge > 2%. Het is wenselijk dat de EC onderzoekt welk systeem het meest gebruiksvriendelijk en kostenefficiënt is en dit systeem voor alle INTERREG-programma's in beginsel gehanteerd wordt.

Methodiek voor kostenberekening

Er is op dit moment onvoldoende duidelijkheid over het gebruik van "in kind contribution". Duidelijkheid en eenvormigheid in het gebruik van "in kind contribution" is nodig. Een ander punt is dat het nu vaak personeelskosten alleen vergoed kunnen worden als een persoon in vaste dienst is bij een organisatie. Dit strookt niet meer met de moderne arbeidsverhoudingen, waarbij veel organisaties tijdelijk personeel inhuren via Payrolling, detachering of ZZP'ers inhuren. Voor beide situaties geldt dat er gezocht moet worden naar een methodiek die het bepalen en opvoeren van redelijke uurtarieven per sector en land mogelijk maken, zonder een toename van de controlelast. Een eenmalig bewijs van de redelijkheid van dat uurtarief voor de projectduur voor een projectpartner zou genoeg moeten zijn.