

## INTERREG V

# RESULTAATINDICATOR PRIORITEIT 2 “PERCEPTIE VAN DE NEDERLANDS-DUITSE GRENS ALS BARRIÈRE”

## EERSTE TUSSENMETING 2018

MEI 2019

### ACHTERGROND RESULTAATINDICATOR

Resultaatindicatoren zijn in de subsidieperiode 2014-2020 verplichte elementen van alle programma's binnen de Europese Structuurfondsen. Zij worden door de programma's zelf bepaald, aan de hand van de programmadoelstellingen. Met behulp van de resultaatindicatoren dienen de effecten van de programma's in het gehele programmagebied, dus niet alleen de directe effecten van de gesubsidieerde projecten, te worden aangetoond.

In het INTERREG V A-programma Deutschland-Nederland heeft de prioritaire as 2 “socio-culturele en territoriale cohesie van het programmagebied” tot doel de barrièrewerking van de grens voor burgers en instituties te reduceren. Hiervoor is de resultaatindicator “perceptie van de Nederlands-Duitse grens als barrière” benoemd. Deze indicator moet de verandering van de perceptie meten en kwantificeren. Verwacht wordt dat het programma INTERREG Deutschland-Nederland ertoe bijdraagt dat de grens in mindere mate als barrière wordt gezien.

Omdat er voor deze indicator geschikte statistische gegevens bestaan, is er in opdracht van het programma in 2015 eigen onderzoek gestart. Als eerste is een methodiek voor het meten van de perceptie ontwikkeld. Daarna is een representatieve online-enquête in het gehele programma gehouden, uitgevoerd door ERAC en de Radboud Universiteit Nijmegen. Uit het resultaat van de enquête – de zogenoemde “nulmeting” - zijn voor de doelgroepen burgers en organisaties – nulwaarden voor 2015 en programmadoelwaarden voor 2023 afgeleid. Wat betreft de doelwaarden werd aangenomen<sup>1</sup> dat de perceptie van de grens bij de burgers een sterker positieve ontwikkeling zal laten zien dan bij de organisaties. Deze waarden zijn door het Comité van Toezicht op 19 juni 2015 vastgesteld en in het samenwerkingsprogramma opgenomen:

Wahrnehmung der Grenze als Barriere		
	2015	2023 Ziel
Bürger	53,3	58
Organisationen	46,5	49,5

<sup>1</sup> O.a. gebaseerd op de binnen de nulmeting opgevraagde inschatting van burgers en organisaties van de ontwikkeling van de barrièrewerking van de grens in de voorafgaande jaren

Met de Europese Commissie is afgesproken dat tijdens de programmalooptijd nog twee tussenmetingen zullen plaatsvinden alsmede een meting aan het einde van het programma. Pas met verdere metingen krijgen de vastgestelde waarden zeggingskracht. De eerste tussenmeting heeft in het voorjaar van 2018 plaatsgevonden en is door de Radboud Universiteit Nijmegen uitgevoerd. De resultaten worden in het vervolg toegelicht en vergeleken met de nulmeting van 2015. Daarnaast worden de bijdrage van het INTERREG-programma en de invloed van andere factoren belicht en enkele conclusies gepresenteerd.

## “PERCEPTIE VAN DE NEDERLANDS-DUITSE GRENS ALS BARRIÈRE“ – TUSSENMETING, RESULTAAT EN VERGELIJKING 2015 EN 2018

Aan de eerste tussenmeting van de perceptie van de barrièrewerking van de grens hebben in het voorjaar van 2018 1573 burgers en 402 organisaties uit het gehele programmagebied deelgenomen (2015 waren het 996 burgers en 842 organisaties).

### Methode

De online-enquête omvat vragen over het beleven van *verschillende deelaspecten van de grens*:

- *algemeen* (enkel bij enquête voor burgers): het (fysieke) oversteken van de grens in zijn algemeenheid
- *economisch*: winkelen/boodschappen doen of werken over de grens (burgers); „zakelijke“ contacten/bezigheden/samenwerking over de grens (organisaties)
- *socio-cultureel*: vrijetijdsactiviteiten/recreatie/persoonlijke contacten over de grens (burgers); gedrag/normen/waarden/taal bij zakelijke contacten/samenwerking over de grens (organisaties)
- *juridisch-administratief*: wetgeving en regulering (burgers en organisaties)

Uit de resultaten van de online-enquête komt voor elk deelaspect van de grens een waarde (score) voort. Hoe hoger deze waarde is, hoe minder wordt de grens binnen dit deelaspect als barrière gezien. Het gemiddelde van deze 4 (bij de burgers) of 3 (bij de organisaties) waarden is de totale waarde van de perceptie van de barrièrewerking van de grens. Ook hiervoor geldt: hoe hoger de waarde, hoe lager de perceptie van de grens als barrière.

Voor elk deelaspect alsmede de totale waarden kan echter ook nog onderscheid worden gemaakt *tussen twee verschillende dimensies van de barrièrewerking*, die in het kader van de nulmeting 2015 zijn vastgesteld en tevens voorzien worden van waarden:

- *de barrièrewerking van de grens in de alledaagse praktijk*: In welke mate wordt de grens beschouwd als merkbaar, belemmerend en verdelend?
- *de „vanzelfsprekendheid“/mentale barrièrewerking van de grens*: In welke mate wordt de grens beschouwd als normaal, natuurlijk, nuttig en belangrijk?

### Steekproef

Bij de nulmeting van 2105 konden de deelnemers aan de online-enquête uitsluitend via een “sneeuwbal-steekproef” worden geworven. Bij de tussenmeting van 2018 bestond ook de mogelijkheid om gebruik te maken van een professionele steekproef van burgers uit het programmagebied. Deze professionele steekproef verschilt echter in enkele opzichten van de steekproef van 2015 en is representatiever voor de bevolking. Om een optimale vergelijkbaarheid van de burgerenquêtes van 2015 en 2018 te waarborgen zijn wegeningen toegepast en zijn er uiteindelijk twee versies van de enquêteresultaten opgesteld. In de eerste versie is het resultaat van 2018 dusdanig gewogen is dat het vergelijkbaar is met de nulmeting van 2015. In de tweede versie is het resultaat van 2015 dusdanig gewogen, dat het vergelijkbaar is met de representatievere meting van 2018. De resultaten van beide versies tonen geen grote verschillen en ook de nul- en doelwaarde zijn door de alternatieve weging slechts minimaal gewijzigd, zodat in het vervolg geen onderscheid gemaakt wordt tussen beide versies en ook de oorspronkelijke streefwaarde behouden blijft. Er wordt naar gestreefd om de burgerenquête toekomstig enkel nog met een professionele steekproef uit te voeren omdat dit representatiever en eenvoudiger qua uitvoering is.

### Resultaat

Voor zowel burgers als organisaties luidt het resultaat van de tussenmeting van 2018 dat de grens tegenover 2015 in licht hogere mate (bij de burgers) oftewel in ongeveer gelijkblijvende mate (bij de organisaties) als barrière wordt beschouwd:

Bij de burgers is de perceptie van de grens als barrière tegenover 2015 licht gestegen (lagere waarde). Daarbij is de perceptie van de barrièrewerking in de alledaagse praktijk eerder gedaald, de gevoelde ‘vanzelfsprekendheid’ van de grens is echter relatief sterker toegenomen. Verder is de totale perceptie van de barrièrewerking toegenomen voor het algemene, economische en socio-culturele deelaspect. Voor het juridisch-administratieve deelaspect is de perceptie van de barrièrewerking gedaald, ook al is de gevoelde barrièrewerking van dit deelaspect – net als in 2015 – nog steeds groter dan bij de andere deelaspecten.

Bij de organisaties is de perceptie van de grens als barrière tegenover 2015 nagenoeg onveranderd (oftewel minimaal gestegen). Hier zijn geen duidelijke trends herkenbaar wat betreft de deelaspecten of de twee dimensies van de barrièrewerking. Net als in 2015 is de perceptie van de grens als barrière veruit het grootst bij het juridisch-administratief deelaspect en het laagst bij het economisch deelaspect.

In totaal is de ontwikkeling van de indicator-waarden dus als volgt<sup>2</sup>:

Perceptie van de grens als barrière					
	2015	2018	2020	2023	2023 doel
<b>burgers</b>	<b>53,3 / 53,4</b>	<b>52,7 / 52,9</b>	?	?	<b>58</b>
<i>Algemeen/fysiek</i>	59,4 / 60,3	56,7 / 57,5	?	?	-
<i>Economisch</i>	53,6 / 52,5	51,9 / 52	?	?	-
<i>Socio-cultureel</i>	58 / 57,5	55,4 / 54,6	?	?	-
<i>Juridisch-administratief</i>	43,5 / 44,2	46,6 / 47,9	?	?	-
<i>Alledaagse praktijk</i>	55,3 / 58,4	59,3 / 62,2	?	?	-
<i>Vanzelfsprekendheid</i>	52,1 / 49	46,1 / 43,9	?	?	-
<b>organisaties</b>	<b>46,5</b>	<b>46,4</b>	?	?	<b>49,5</b>
<i>Economisch</i>	51,5	51,1	?	?	-
<i>Socio-cultureel</i>	47,3	47,8	?	?	-
<i>Juridisch-administratief</i>	41,6	40,9	?	?	-
<i>Alledaagse praktijk</i>	41,6	41,2	?	?	-
<i>Vanzelfsprekendheid</i>	52,1	52	?	?	-

## INVLOEDFACTOREN: INTERREG DEUTSCHLAND-NEDERLAND EN EXTERNE FACTOREN

Met behulp van een resultaatindicator dienen uitspraken over de doelbereiking van het programma te worden gedaan en dient tevens – voor zover mogelijk – duidelijk te worden gemaakt wat de bijdrage van het programma aan de ontwikkeling van de indicator is.

In het INTERREG-programma Duitsland-Nederland zijn sinds de start van het programma eind 2014 veel projecten in het kader van de prioritaire as "socio-culturele en territoriale cohesie" actief, met als algemeen doel de barrièrewerking van de grens te verminderen. Ten tijde van de tussentijdse meting in het voorjaar van 2018 was ongeveer 90% van het beschikbare budget voor prioriteit 2 al vastgelegd voor projecten. Er waren meer dan 50 reguliere en talrijke kleine/people-to-people- projecten in uitvoering. Van de reguliere projecten waren er echter slechts twee (bijna) voltooid. Dit wijst erop dat veel projectresultaten nog niet beschikbaar waren en dat de projecten hun effect op het programmagebied nog niet (volledig) hadden ontwikkeld. Uit een projectenquête in het kader van de eerste ronde van de impact-evaluatie van het programma (uitgevoerd in 2018/2019) blijkt dat meer dan 70% van de lead partners uit de groep van reeds vergevorderde projecten een verminderde perceptie van de grens als barrière als een belangrijk projecteffect ziet, zowel bij henzelf als bij het merendeel van de deelnemende projectpartners. Bovendien is ook de houding van de lead partners ten opzichte van het buurland positief veranderd. Al met al komt de eerste ronde van de impact-evaluatie tot een positieve conclusie met betrekking tot de beoogde effecten van de projecten van prioriteit 2<sup>3</sup>. In dit opzicht lijkt het aannemelijk dat INTERREG naar verwachting een positief effect zal

<sup>2</sup> Hoe hoger de waarde, hoe lager de waargenomen barrièrewerking. De twee licht verschillende waarden bij de burgers tonen het resultaat van de twee verschillende wegingsmethodes (zie paragraaf "steekproef").

<sup>3</sup> In de projectenquête in het kader van de impact-evaluatie is niet gevraagd naar deelaspecten van de grens of naar verschillende dimensies van de barrièrewerking.



hebben op de perceptie van de grens, maar dat de ontwikkeling van de resultaatindicator in de periode van 2015 tot en met 2018 nog niet noemenswaardig is beïnvloed door INTERREG, aangezien er nog niet veel projecten zijn die hun (volledige) impact hebben ontwikkeld.

Uit de resultaten van de nulmeting en de tussentijdse meting blijkt echter ook dat het verband tussen INTERREG en de perceptie van de grens complexer is dan aanvankelijk in de programmering werd aangenomen en misschien ook wel complexer dan de resultaten van de impact-evaluatie doen vermoeden. Uit beide metingen blijkt dat burgers en organisaties die INTERREG kennen<sup>4</sup> de grens niet minder, maar meer als een barrière zien dan burgers en organisaties die INTERREG niet kennen. Er is echter wel een verschil tussen de twee dimensies van het barrière-effect: Burgers en organisaties die INTERREG kennen zien in de alledaagse praktijk een hoger barrière-effect van de grens dan niet-kenners. Aan de andere kant kan - bij de kenners - een lagere mentale barrièrewerking, d.w.z. een lagere vanzelfsprekendheid van de grens worden waargenomen. Dit is in principe begrijpelijk: Burgers en organisaties die INTERREG kennen hebben meer te maken met de grens en in het bijzonder met grensbarrières in de alledaagse praktijk dan niet-kenners en zijn zich er meer van bewust. Het is ook logisch dat het intensievere bezighouden met de grens gepaard kan gaan met een lagere waargenomen vanzelfsprekendheid van de grens. Het is echter ook mogelijk dat INTERREG niet de doorslaggevende factor is voor deze geobserveerde relatie, maar dat burgers en organisaties die de grens als een alledaagse, maar niet vanzelfsprekende barrière zien, meer dan andere burgers en organisaties in hun zoektocht naar informatie of mogelijke oplossingen met INTERREG in aanraking komen.

In het geval van een indicator als de "perceptie van de Nederlands-Duitse grens als barrière", kan ook worden aangenomen dat naast het INTERREG-programma nog vele andere factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de indicator. In het kader van de tussentijdse meting is één mogelijke externe factor onderzocht: de komst en aanwezigheid van vluchtelingen. Deze kwestie is sinds kort na de nulmeting in 2015 zeer aanwezig in Duitsland en Nederland en wordt vaak in verband gebracht met het thema "grenzen". In de tussentijdse meting bleek dat de vluchtelingensituatie in feite leidde tot een licht toegenomen perceptie van de grens als een barrière door de burgers en dus van invloed was op de ontwikkeling van de indicator. Het kan echter worden aangenomen dat dit niet de enige externe beïnvloedende factor is. Met name de ontwikkeling van een groter "vanzelfsprekendheid"/mentale barrièrewerking bij de burgers is verenigbaar met en mogelijk te verklaren door algemene maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Grenzen en meer nationaal denken zijn de afgelopen jaren in het publieke debat sterk aanwezig geweest, niet alleen met betrekking tot migratie, maar ook bijvoorbeeld met betrekking tot kwesties als Brexit of de Duitse tolheffing op autosnelwegen. Het lijkt aannemelijk dat dit doorslaggevende externe factoren zijn geweest die van invloed waren op de ontwikkeling van de indicator.

---

<sup>4</sup> Dit zijn zowel burgers en organisaties die beweren INTERREG te kennen als degenen die beweren reeds concrete contacten en raakvlakken met INTERREG-projecten te hebben gehad. In hoeverre de lead partners of partners van (lopende) projecten ook tot de respondenten behoorden, kan niet worden vastgesteld.

## CONCLUSIES

De resultaten van de eerste tussentijdse meting van de "perceptie van de Nederlands-Duitse grens als barrière" laten zien dat de indicator zich voor zowel de doelgroep van burgers als de doelgroep van organisaties (nog) niet in de gewenste of verwachte richting ontwikkelt, namelijk in de richting van het verminderen van de waargenomen barrièrewerking. Bij de burgers is de waargenomen barrièrewerking van de grens - voornamelijk als gevolg van een hoger "vanzelfsprekendheid" van de grens - licht gestegen ten opzichte van 2015, terwijl die bij de organisaties ongeveer gelijk is gebleven. Positief is dat de burgers de grens minder als een barrière in het dagelijks leven zien dan in 2015, vooral op juridisch-administratief gebied. De veronderstelling dat organisaties "stabiel" of minder gemakkelijk beïnvloedbaar lijken te zijn in hun perceptie van de grens dan burgers, is tot nu toe ook waar gebleven.

De invloed van het INTERREG-programma op de ontwikkeling van de hierboven beschreven resultaatindicator kan niet volledig worden aangetoond. Uit de resultaten van de impact-evaluatie blijkt dat de projecten van het programma de barrièrewerking van de grens bij de lead partners en projectpartners verminderen en dat dit tegen het einde van het programma nog zou kunnen toenemen. Bovendien tonen de resultaten van de nulmeting en de tussentijdse meting van de resultaatindicator een veel complexer verband aan tussen INTERREG en grensperceptie. De vergelijking tussen INTERREG "kenners" en niet-kenners toont aan dat het bezighouden met INTERREG ook hand in hand kan gaan met een sterkere perceptie van de grens in het dagelijks leven en een gepercipieerde lagere vanzelfsprekendheid van de grens, zodat voor "kenners" in totaal een hogere perceptie van de grens als een barrière kan worden vastgesteld. De causaliteit van de twee factoren "INTERREG" en "grensperceptie" kan hier echter niet definitief worden vastgesteld en de precieze identiteit van de "kenners" is niet duidelijk.

Het lijkt onbetwistbaar dat er de laatste jaren veel externe beïnvloedende factoren op het gebied van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en discoursen zijn geweest die een negatieve invloed kunnen hebben op de waargenomen barrièrewerking van de grens (en in het bijzonder de "vanzelfsprekendheid" van de grens). Er kan worden aangenomen dat deze externe invloeden uiteindelijk belangrijker zijn bij het meten van de resultaatindicator dan de invloed van het INTERREG-programma op de grensperceptie.

Tegen deze achtergrond kan worden geconcludeerd dat de perceptie van de grens als een barrière om verschillende redenen complexer en "moeilijker" is dan aan het begin van het programma werd aangenomen. Externe factoren waarop het INTERREG-programma geen invloed heeft lijken een belangrijke rol te spelen bij deze indicator en kunnen daarom ook de ontwikkeling tot nu toe verklaren. Bovendien geeft het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de barrièrewerking van de grens in de alledaagse praktijk (merkbaar, belemmerend, verdelend) en de "vanzelfsprekendheid"/mentale barrièrewerking van de grens (normaal, natuurlijk, nuttig, belangrijk) geen duidelijk beeld van de ontwikkeling van de grensperceptie en de invloed van het INTERREG-programma. De "vanzelfsprekendheid" lijkt een factor te zijn die ook niet duidelijk in verband kan worden gebracht met het gedrag van de ondervraagde burgers (frequentie van de bezoeken over de grens, ervaring met de verschillende aspecten van de grens). Dit leidt bijvoorbeeld tot de vraag of de grotere vanzelfsprekendheid van de grens die onder de burgers wordt waargenomen, daadwerkelijk negatief moet worden beoordeeld als er tegelijkertijd in de alledaagse praktijk een lagere barrièrewerking wordt waargenomen, en bovendien uit de eerste impact-evaluatie blijkt dat de projecten zich actief bezighouden met het doel om de barrièrewerking te verminderen en hierbij positieve effecten bereiken. De impact van de projecten zou in de toekomst nog nader kunnen worden onderzocht - ook met betrekking tot de twee



dimensies “alledaagse praktijk” en “vanzelfsprekendheid” - net zoals de meting van de resultaatindicator nog nauwkeuriger zou kunnen zijn met betrekking tot “INTERREG-kenners”. Met name in het licht van de resultaten van de impact-evaluatie lijkt het op dit moment echter niet nodig om aanpassingen aan te brengen in de uitvoering van het programma.

In ieder geval zal de volgende meting van de resultaten, gepland voor 2020, een volgende belangrijke bouwsteen zijn voor een nog beter onderbouwd oordeel over de resultaatindicator. Hieruit zal blijken of de ontwikkeling ten opzichte van 2015 daadwerkelijk een trend zal worden en wat voor gevolgen dit al dan niet heeft voor het behalen van de kwantitatieve doelstellingen van het programma met betrekking tot de indicator.