



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID**  
**BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTUURBELEID EN**  
**COHESIE**

**REGIONALE ONTWIKKELING**

**DE ROL VAN PLAATSELIJKE OVERHEDEN**  
**BIJ HET AANPAKKEN VAN SOCIALE**  
**DISPARITEITEN**

**STUDIE**

Deze studie is uitgevoerd op verzoek van de Commissie regionale ontwikkeling van het Europees Parlement.

## **AUTEURS**

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Expert voor Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Assistent-onderzoeker van Metis GmbH

## **VERANTWOORDELIJK ADMINISTRATEUR**

Ivana KATSAROVA  
Beleidsondersteunende afdeling Structuurbeleid en Cohesie  
Europees Parlement  
B-1047 Brussel  
E-mail : [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **TAALVERSIES**

Origineel: EN  
Vertalingen: DE, FR

## **OVER DE OPSTELLER**

Om contact met de beleidsondersteunende afdeling op te nemen of voor een abonnement op de maandelijkse nieuwsbrief van deze afdeling, gelieve te schrijven naar: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuscript afgerond in mei 2009  
Brussel, © Europees Parlement, 2009

Deze studie is beschikbaar op het internet, en wel op het volgende adres:  
[www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies)

## **DISCLAIMER**

De meningen die in dit document tot uitdrukking worden gebracht, komen geheel voor rekening van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Verveelvoudiging en vertaling voor niet-commerciële doeleinden zijn toegestaan, mits de bron wordt vermeld en de uitgever vooraf in kennis wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.



**DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID**  
**BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTURBELEID EN**  
**COHESIE**

**REGIONALE ONTWIKKELING**

**DE ROL VAN PLAATSELIJKE OVERHEDEN**  
**BIJ HET AANPAKKEN VAN SOCIALE**  
**DISPARITEITEN**

**STUDIE**

**Resumé**

Deze studie is een kritische analyse van de bevoegdheden van plaatselijke overheden, hun instrumenten en hun rol bij het aanpakken van sociale dispariteiten. De studie bevat een algemene beschrijving van het grote aantal verschillende soorten plaatselijke overheden in de EU en brengt vervolgens in kaart op welke wijze deze overheden specifieke beleidsuitdagingen benaderen. Deze studie is geïllustreerd met case studies van 13 verschillende plaatselijke overheden, hun uitdagingen, prioriteiten, benaderingen en behoeften. Het stuk probeert gemeenschappelijke factoren te identificeren die deze benaderingen tot een succes of een mislukking maken, en stelt mogelijke oplossingen voor.



## SAMENVATTING

De bevoegdhedenverdeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten is uitvoerig bediscussieerd en onderzocht, niet in de laatste plaats bij de voorbereiding van het Verdrag van Lissabon. Hoewel het zeer waarschijnlijk is dat dit debat een permanent karakter zal krijgen, met cyclische pieken en dalen, wordt veel minder aandacht besteed aan de complexe en uiteenlopende interacties tussen de EU, haar 27 lidstaten en hun ontelbare plaatselijke en regionale autoriteiten.

Deze studie beoogt de Commissie regionale ontwikkeling van het Europees Parlement een (qualitate qua geïllustreerd) overzicht te geven van de status, bevoegdheden en structuren van plaatselijke overheden in de 27 lidstaten. Daarnaast bevat de studie een kritische analyse van de rol van het beleid, de benaderingen en acties van plaatselijke overheden bij het aanpakken van sociale dispariteiten. Deze analyse stoelt op onderzoek en zeven case studies van plaatselijke situaties en acties in verschillende lidstaten.

De EU-werkgroep voor 'multi-level governance' heeft de lidstaten in vier groepen verdeeld: gecentraliseerde eenheidsstaten, gedecentraliseerde eenheidsstaten, geregionaliseerde eenheidsstaten en, tot slot, federale staten. Plaatselijke overheden hebben in elk van deze vier modellen een uiteenlopende status en mate van autonomie en er zijn, om de zaak verder te bemoeilijken, aanzienlijke verschillen tussen de verschillende niveaus van plaatselijke overheden binnen afzonderlijke staten, én verschillen binnen lidstaten binnen dezelfde categorie.

Aan het ene uiteinde van het spectrum zien we plaatselijke overheden in gecentraliseerde eenheidsstaten, zoals Roemenië en Ierland, met een relatief beperkte mate van autonomie - zelfs op beleidsterreinen waar ze aanzienlijke bevoegdheden hebben. In federale staten, zoals België en Duitsland, zijn de bevoegdheden van plaatselijke en regionale overheden in de wet vastgelegd, zelfs in grondwettelijke bepalingen. Plaatselijke overheden hebben verschillende statussen en bevoegdheden, zoals duidelijk blijkt uit het geval van bijvoorbeeld een Duitse deelstaat en een Duitse districtsgemeente.

Deze verschillen zijn vaak het resultaat van historische en culturele achtergronden. De rol van deze achtergronden bij het bepalen van de benaderingen van plaatselijke overheden is minstens zo groot als hun juridische en grondwettelijke status. De formele grenzen van plaatselijke overheden zijn in veel gevallen verdrongen door sociaal-economische ontwikkelingen, zoals stadsuitdijning naar buurlanden of aangrenzende provincies, en veranderende migratie- of woon-werkverkeerstromen. Vergelijkbare, en zelfs nog ingewikkelder, ontwikkelingen zien we in grensregio's waar economische kerngebieden en vestigingspatronen een grensoverschrijdend karakter hebben, en aldus op het bordje terechtkomen van plaatselijke overheden uit lidstaten met verschillende bestuursstructuren.

Ook de niveaus van financiële autonomie verschillen sterk van de ene plaatselijke overheid tot de andere. Sommige plaatselijke overheden zijn hoofdzakelijk afhankelijk van nationale financiering, terwijl andere relatief veel vrijheid hebben om hun eigen belastingen vast te stellen en te innen, en zelfs om obligaties uit te geven om geld binnen te halen. De meeste ontvangen een bepaald deel nationale financiering, en er kunnen ook aanzienlijke verschillen zijn binnen en tussen verschillende lidstaten. In sommige lidstaten is er een formeel, transparant systeem, vaak gebaseerd op een bedrag per hoofd van de bevolking. In andere lidstaten wordt van geval tot geval op politiek niveau over financiering onderhandeld. Er is een tendens waarneembaar waarbij plaatselijke overheden publiekelijk 'inschrijven' op project- en kapitaal financiering. Dit zien we met name in Italië en het VK.

Plaatselijke overheden dragen, in meer of mindere mate, de verantwoordelijkheid voor het implementeren - maar niet altijd het ontwikkelen - van een breed scala aan beleidsmaatregelen en diensten. Het gaat hierbij onder andere om ruimtelijke ordening en bouwprojecten, woningbouw, onderwijs, het milieu, vervoer (aanleg en exploitatie), veiligheid, sociaal welzijn, gezondheid en werkgelegenheid. Bijna allemaal zijn deze van belang voor sociale dispariteiten. Plaatselijke overheden spelen ook een belangrijke rol bij het implementeren van grote Europese strategieën, zoals 'Lissabon' en 'Göteborg', het Milieuactieplan, het Handvest van Leipzig, en de sociale agenda, om er slechts een paar te noemen.

De opkomst van 'multi-level governance' heeft geleid tot een toenemende behoefte aan coördinatie van mechanismen en platforms. Deze functioneren soms op sectoriële basis, zoals vervoer, maar de Europese ervaring leidt daarnaast tot het ontstaan van een territoriale benadering.

Het document 'territoriale agenda' van de informele ministersontmoeting in Leipzig in 2006 beklemtoont de behoefte aan, en de verschillende benaderingen van, territoriale coördinatie. Ook bevat die agenda argumenten voor nieuwe vormen van territoriaal bestuur. Euroregio's zijn één van de bekende modellen, en de European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) vormt een flexibel juridisch instrument voor samenwerking tussen de verschillende niveaus van bestuur, publieke agentschappen en particuliere betrokken partijen over nationale grenzen heen. Dergelijke territoriale groeperingen kunnen een 'project-driven'-karakter hebben, en voor een "mix-and-match" van verschillende formele gebieden zorgen.

Het komt vaak voor dat plaatselijke overheden met sociale dispariteiten worden geconfronteerd die het gevolg zijn van ontwikkelingen of beleid waarover zij geen controle uitoefenen of invloed op hebben. Mondiale economische verschuivingen kunnen tot de neer- of ondergang van traditionele industrieën leiden. Een stad of een regio die sterk afhankelijk is van een industrie in verval, zoals de staalindustrie of de scheepsbouw, kan zich vanwege het wegvallen van de belastingbasis plotsklaps voor enorme sociale, ruimtelijkeordenings- en ontwikkelingsbehoeften geplaatst zien. De casestudy van de Poolse stad Elbag is hiervan een veelzeggend voorbeeld.

De casestudy van Marinha Grande betreft een Portugese stad waar meer dan 60% van de banen in traditionele industrieën (glas en plastics) is gelokaliseerd en waar de gemeenteraad het voortouw heeft genomen voor een territoriaal werkgelegenheidspact, mét de sociale partners en andere belanghebbenden, in een proactieve poging om de economie van de stad te diversifiëren.

In sommige landen zien we dat grote groepen mensen, met name in de hogere inkomenscategorieën, uit de stad wegtrekken naar de buitenwijken, die in de publieke perceptie een beter woon- (eensgezinswoningen in plaats van flats) en leefklimaat bieden. Deze tendens zien we terug in de case studies van Boedapest en Wenen. In andere landen, zoals Frankrijk, zien we dat de meest gewilde residentiële wijken zich van oudsher in de stad zelf bevinden en dat de buitenwijken (de 'banlieus') voor sociale woningbouw zijn gereserveerd.

De voorbije jaren is er nog een andere tendens ontstaan waarbij mensen de stad niet verlaten voor een buitenwijk, maar verhuizen naar stadjes en dorpen op het nabijgelegen platteland. Dit soort woongebieden heeft in de VS de naam 'exurbs' gekregen. In Europa heeft deze tendens geleid tot een vervaging van de traditionele definities van stedelijke en plattelandsgebieden.

Migratiepatronen tussen grote en kleine steden enerzijds, waar 74% van de Europese burgers wonen, en hun buitenwijken of aangrenzende plattelandsgebieden anderzijds zijn

van invloed op land- en huizenprijzen, plaatselijke belastingbases, en diensten. Dergelijke keuzes voor een bepaalde levensstijl resulteren in de regel in een intensiever gebruik van de eigen auto in plaats van het openbaar vervoer, met alle inherente gevolgen voor duurzaamheid.

Ongebreidelde marktwerking stuwt mensen met een laag inkomen meestal naar goedkope en, qua woningenbestand, kwaliteitsarme buurten. Plaatselijk beleid en maatregelen kunnen markttendensen versterken, maar er ook de scherpe kantjes vanaf halen, teneinde tot een stabiele sociale mix te komen en het ontstaan van achterstandsenclaves te voorkomen.

De nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa hebben een erfenis van woonwijken met flatgebouwen, die ten tijde van het communisme uiteraard publiek bezit waren. De casestudy van de wijk Havana in Boedapest laat zien hoe het stadsbestuur en de plaatselijke overheden het woningenbestand privatiseren en tegelijkertijd proberen het sociale weefsel van die gemeenschappen te handhaven.

Immigratie vanuit andere lidstaten of van buiten de EU verhoogt de druk op plaatselijke diensten, zoals huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid. De casestudy betreffende het 'Strategy Business Plan' van de stad Leicester laat zien hoe een plaatselijk consortium, met steun van het gemeentebestuur en nationale en EU-fondsen, probeert in te spelen op een situatie waarin 40% van de bewoners tot etnische minderheden behoort.

Immigratie zorgt voor bijzondere uitdagingen in samenlevingen die eerder gewend zijn aan emigratie. De casestudy betreffende de 'Diversity Policy' van Turku laat zien hoe deze Finse stad zich aan zo'n nieuwe situatie probeert aan te passen. De stad Turku richt zich in het bijzonder op het bieden van arbeids- en opleidingsmogelijkheden aan de 4,4% immigranten, waaronder velen met de vluchtelingenstatus.

De structuur, de tradities en de middelen van plaatselijke overheden zijn uiteraard van invloed op hun vermogen om beleid te ontwikkelen voor het aanpakken en wegwerken van dispariteiten. Alle plaatselijke overheden, ongeacht hun status, beschikken over kennis van de plaatselijke situatie en over contacten, en worden dagelijks met de situatie in het veld geconfronteerd. Dit stelt hen in staat geïntegreerde benaderingen en strategieën te ontwikkelen op gebieden als huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid. Sommige plaatselijke overheden moeten misschien leren efficiënter te worden in het aanvragen van nationale en EU-steun voor het implementeren van die benaderingen.

Sociale dispariteiten op plaatselijk niveau zijn een veelzijdig fenomeen, en we weten inmiddels dat ze in gelijke mate ongevoelig zijn voor zowel enge, sectoriële 'top down'-benaderingen, als geïsoleerde plaatselijke maatregelen - het bouwen van nieuwe huizen op zich elimineert niet de sociale achterstanden in een specifiek gebied. Gecoördineerde acties, met betrokkenheid van de sociale partners, het plaatselijk maatschappelijk middenveld, de plaatselijke overheden en de verschillende takken van de nationale overheid, zijn wel doeltreffend. Plaatselijke overheden kunnen een unieke bijdrage leveren aan het bij elkaar brengen van al deze sectoren en betrokkenen.

Het verbeteren van vaardigheden, het aanbieden van opleiding, en het op elkaar laten aansluiten van plaatselijke onderwijsdiensten en -middelen enerzijds en doelstellingen inzake economische ontwikkeling anderzijds vormt een essentieel onderdeel van elke plaatselijke strategische benadering. Ook hierbij komt de plaatselijke overheden een belangrijke rol toe.

Het in kaart brengen en aan de man brengen van de sterke punten van een gebied is van cruciaal belang voor het aantrekken van kapitaal en menselijke vaardigheden. Plaatselijke overheden beschikken over veel kennis van de plaatselijke situatie en ze hebben in de regel

ook een vrij accuraat beeld van de plaatselijke tekortkomingen. Plaatselijke overheden moeten toegang hebben tot nationale en/of EU-financiering voor het doen van sommige van de investeringen die voor dergelijke analyses en inspanningen nodig zijn.

Plaatselijke kennis en ervaring moeten worden geïdentificeerd, vastgelegd en uitgewisseld. Bij die uitwisseling behoort ook het met elkaar delen van ervaringen met goede praktijken, zoals aangegeven in de casestudy van Elblag, waar Zweedse en Britse plaatselijke overheden de overheden van de stad richtsnoeren konden geven.

Er is ook behoefte aan een duidelijk mechanisme voor het op doeltreffende wijze integreren van plaatselijke ervaringen in nationale en Europese beleidsvormingssystemen. Bij het creëren van plaatselijke kennis moet rekening worden gehouden met evaluatie van beleid. De cyclus beleidsontwikkeling - beleidsimplementatie - leren van uitgevoerd beleid moet onderdeel uitmaken van alle territoriale beleidsmaatregelen van de EU waar plaatselijke belanghebbenden bij zijn betrokken.

Deze studie kan geen volledig overzicht geven van de acties en problemen van alle plaatselijke overheden in de hele EU. Wel laat de studie zien op welke wijze verschillende overheden plaatselijke (bestaande of potentiële) problemen hebben geïdentificeerd en welke benaderingen zij hebben gevolgd of aan het ontwikkelen zijn voor het aanpakken van plaatselijke dispariteiten.

Inclusief 'multi-level governance' is zowel noodzaak, als steeds meer een realiteit. Het moet worden bestudeerd, vastgelegd en gefaciliteerd als een sleutelonderdeel van het proces van het bereiken van duurzame sociaal-economische ontwikkeling.

### **Belangrijkste aanbevelingen**

- (1)** 'Multi-level governance'-oplossingen kunnen helpen bij het compenseren van het gebrek aan bevoegdheden van plaatselijke overheden op verschillende gebieden, en moeten daarom op EU-niveau sterker worden bevorderd. Er moeten modellen en toepasselijke instrumenten voor 'multi-level governance' worden ontwikkeld voor het plaatselijke niveau.
- (2)** Territoriale benaderingen moeten ook in andere fondsen dan het EFRO worden gestimuleerd, teneinde extra 'contactpunten' voor plaatselijke overheden te creëren.
- (3)** Huisvesting en werkgelegenheid zijn twee beleidsterreinen waarop kleinere plaatselijke overheden het meest lijden onder een gebrek aan voldoende bevoegdheden voor het aanpakken van dispariteiten. Op deze gebieden moet de faciliterende rol van de EU (bevorderen van projecten, onderzoek en maatregelen) verder worden ontwikkeld.
- (4)** Financieringsregelingen gericht op 'innovatieve' en 'exploratieve' antwoorden op de snel veranderende plaatselijke problemen zijn essentieel voor kleine en middelgrote plaatselijke overheden, en moeten verder worden ontwikkeld.
- (5)** Bevordering van en steun voor kennisuitwisseling, met name ten aanzien van plaatselijke onderwerpen, moeten in relevante EU-programma's worden geïntegreerd (bijv. in grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's)
- (6)** Bij het proces van het creëren van plaatselijke kennis moet rekening worden gehouden met beleidsbeoordelingen. De cyclus beleidsontwikkeling - beleidsimplementatie - leren van uitgevoerd beleid moet onderdeel uitmaken van alle territoriale beleidsmaatregelen van de EU waar plaatselijke belanghebbenden bij zijn betrokken.



- (7)** Kennis van plaatselijke onderwerpen moet worden vergroot, ook binnen plaatselijke administraties, die vaak overstelpt dreigen te worden met administratieve en implementatieproblemen, alsmede de tijdige absorptie van middelen.
- (8)** Door groepen van plaatselijke actoren (bijv. plaatselijke actiegroepen) ontwikkelde activiteiten creëren een grote mate van zichtbaarheid en betrokkenheid bij de resultaten. Benaderingen waarbij het plaatselijke niveau betrokken is bij het in kaart brengen van plaatselijke behoeften, het voorbereiden van plaatselijke strategieën en de implementatie (bijv. via globale subsidies) moeten verder worden gestimuleerd.
- (9)** Teneinde de kansen van plaatselijke overheden op het verkrijgen van financiering te vergroten, moeten de daarop gerichte programma's voor capaciteitsopbouw worden bevorderd (ook op EU-niveau).
- (10)** Wat de administratieve last in verband met het beheer van EU-projecten betreft, moeten de regels inzake de proportionaliteit van de vereisten opnieuw worden bekeken, met name in het geval van kleine en middelgrote plaatselijke overheden.
- (11)** Plaatselijke overheden moeten méér bij beleidsontwikkeling (op regionaal, nationaal en EU-niveau) worden betrokken, teneinde de acties beter bij de plaatselijke behoeften te doen aansluiten en de EU-strategieën te 'vertalen' naar de plaatselijke belanghebbenden toe.
- (12)** Bij het ontwikkelen, implementeren en rapporteren over belangrijke EU-strategieën ('Lissabon', 'Göteborg', e.d.) moet de plaatselijke bijdrage mede in overweging worden genomen en zichtbaar worden gemaakt, teneinde de betrokkenheid van plaatselijke belanghebbenden te vergroten.