



DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B: STRUCTUUR- EN
COHESIEBELEID

REGIONALE ONTWIKKELING

De rol van steden in het cohesiebeleid
2014-2020

SAMENVATTING

Inhoud

Stedelijke regio's zijn een belangrijke factor in de regionale ontwikkeling. Tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 leverden steden en stedelijke gebieden vooral input op projectniveau. In de programmeringsperiode 2014-2020 versterkt het cohesiebeleid de rol van stedelijke gebieden. Steden blijken in de praktijk evenwel een rol van vergelijkbare omvang te spelen. Aangezien de programmeringsperiode bijna is afgerond, is er weinig mogelijkheid om nog invloed uit te oefenen op het ontwerp van de nieuwe programma's. De volgende mogelijkheid om steden te betrekken is tijdens de programmeringsperiode, als onderdeel van partnerschappen.

Dit document is aangevraagd door de Commissie regionale ontwikkeling van het Europees Parlement

AUTEURS

Christine Hamza (Metis GmbH)
Alexandra Frangenheim (Metis GmbH)
David Charles (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

VERANTWOORDELIJK ADMINISTRATEUR

Marek Kołodziejcki
Beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid
Europees Parlement
B-1047 Brussel
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDACTIONELE ONDERSTEUNING

Virginija Kelmelytė

TAALVERSIES

Origineel: EN
Vertalingen: DE, FR

OVER DE REDACTEUR

Om contact op te nemen met de beleidsondersteunende afdeling B of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief gelieve te schrijven naar: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscript voltooid in september 2014.
Brussel, © Europese Unie, 2014.

Dit document is op internet beschikbaar op:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID

De meningen die in dit document worden geuit, vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteurs en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Nadruk en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden toegestaan, mits de uitgever daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.

SAMENVATTING

Steden zijn economische en sociale pleisterplaatsen waar zowel de allerrijksten als de allerarmsten wonen. Hoewel steden een steeds belangrijker rol vervullen in de economische en sociale ontwikkeling van Europa, is het beleid nog steeds gericht op sectoren en bestuurlijke grenzen. Om de rol van steden en stedelijke gebieden in de toekomstige beleidsvorming te versterken, **moeten de kenmerken van steden worden begrepen**. Er zijn verschillende pogingen ondernomen om stedelijke gebieden te definiëren, aan de hand van verschillende typeringingen. Deze typeringingen doen evenwel geen recht aan de werkelijkheid, die wordt gekenmerkt door heterogeniteit en moeizame vergelijkbaarheid. Daarnaast is het lastig om de grenzen van stedelijke gebieden te definiëren, aangezien er bestuurlijke grenzen lopen tussen de functionele systemen van agglomeraties van stedelijke gebieden en het bijbehorende achterland.

Het cohesiebeleid is eveneens gericht op sectorale thematische gebieden en bestuurlijke grenzen. In de afgelopen jaren hebben verschillende lidstaten en de **Commissie** onderkend dat het belangrijk is om **stedelijke gebieden centraal te stellen** in nationaal en regionaal ontwikkelingsbeleid. Sinds 1990 integreert de Commissie specifieke stedelijke acties om die aspecten van het Europees beleid te bevorderen die verband houden met stadsontwikkeling. In de afgelopen vijftien jaar is een aantal belangrijke documenten tot stand gekomen. Zo hadden de door het communautaire initiatief **URBAN** opgezette stedelijke programma's **URBACT** I en II het doel om een Europees netwerk voor de uitwisseling van ervaringen te bevorderen. In de periode 2007-2013 werden in meer dan de helft van de operationele programma's **stedelijke aspecten geïntegreerd**, tegen een aanzienlijk begrotingsbedrag, zij het met verschillen tussen de EU-12 en de EU-15. De **ervaring** die de EU-15 **heeft opgedaan uit het URBAN-initiatief** was van invloed op de integratie van de operationele programma's in de betreffende lidstaten.

In de periode 2007-2013 is een nieuw financieel instrument ingevoerd, JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, gezamenlijke Europese steun voor duurzame investeringen in stadsgebieden), dat in dertien lidstaten van de EU-15 en in tien lidstaten van de EU-12 ten uitvoer is gelegd. Veel van de getrokken lessen zijn zichtbaar in de nieuwe cohesiebeleidverordeningen. Over het algemeen vormde de programmeerperiode 2007-2013 een belangrijk leerproces voor de EU-12 en begreep men dat er behoefte was aan geïntegreerde stadsontwikkeling.

De cohesiebeleidsinstrumenten voor 2014-2020 versterken de rol van stedelijke gebieden door het belang van steden te erkennen in specifieke investeringsprioriteiten. De Commissie stelt **interventies** voor op **Europees, lidstaat- en lokaal niveau**.

De intentie van de Commissie om de rol van steden te versterken in de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020, is niet verwezenlijkt op lidstaatniveau. Sommige lidstaten boden steden enige mogelijkheden om deel te nemen aan het programmeringsproces of stelden nieuwe programma's, prioriteiten of financiële instrumenten vast om steden te helpen bij een meer geïntegreerde uitvoering van projecten. Er had evenwel meer kunnen worden gedaan om de steden sterker te betrekken bij met name de programmaontwikkeling.

Op programmaniveau maken steden **deel uit van een grotere regio** of **valt een regionaal programma samen met de bestuurlijke grens van een stad**. Aan beide varianten kleven nadelen: in het eerste scenario hebben steden een zeer beperkte status ten aanzien van andere delen van de regio, waardoor hun zorgen minder goed worden gehoord; in het tweede geval houden de bestuurlijke grenzen van de stad en het gebied waarop het operationeel programma betrekking heeft, geen rekening met de agglomeratie.

In sommige lidstaten omvatten de operationele programma's één prioritaire as die, aan de hand van lokale strategieën, met name gericht is op stedelijke gebieden. Hoewel de stedelijke gebieden van projectniveau zijn overgeplaatst naar het niveau van de prioritaire assen, zijn ze niet in de positie om EFRO-programma's vorm te geven en nog minder om ESF-programma's vorm te geven. Ook in zo'n nieuw programma spelen stedelijke agenda's voornamelijk een rol op projectniveau en niet op partnerniveau.

De door de Commissie voorgestelde geïntegreerde aanpak van territoriale investering was niet populair onder de beheersinstanties, die hoofdzakelijk op nationaal en regionaal niveau opereren, vanwege zorgen over de zware bestuurslast voor mogelijk relatief kleine begrotingen en de risico's van de delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan steden en onbeproefde samenwerkingsverbanden.

Het territoriale aspect, dat in de meeste meer ontwikkelde landen is verminderd naar 5 % in één prioritaire as, is gebaseerd op lokale strategieën uit de vorige periode, en in sommige gevallen is **deze territoriale nadruk in de afgelopen twee programma's verminderd**. Er is een aantal **slimme-steden-initiatieven** gepland, maar die blijven hoofdzakelijk **beperkt tot energie en mobiliteit**, en het ontbreekt aan een bredere, integrale aanpak voor de toekomstige ontwikkeling van de stad als een sociale, fysieke en technologische entiteit.

Samenvattend lijkt de rol van steden in de programmeringsperiode **2014-2020** van het cohesiebeleid **soortgelijk van omvang** te zijn als in de programmeringsperiode **2007-2013**. Hoewel de Commissie de positie van de stedelijke vertegenwoordigers probeerde te verbeteren via de opneming van verschillende artikelen en leden in de verordeningen, hebben de lidstaten de bestaande procedures grotendeels gehandhaafd. Evenwel kan een onderscheid worden gemaakt tussen de EU-12 en de EU-15. Terwijl de EU-15 dezelfde procedure als in het verleden bleef toepassen, probeerde de EU-12 op verschillende manieren aan de vereiste te voldoen.

De programmeringsperiode is bijna afgerond en er is **weinig mogelijkheid om nog invloed uit te oefenen** op het ontwerp van de nieuwe programma's. De **mogelijkheden** die de nieuwe verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen bood, **zijn niet benut**, omdat het wetgevingspakket pas werd aangenomen toen de programmeringsperiode in de laatste fase was aanbeland en omdat de lidstaten de ambitieuze ideeën van de Commissie geen navolging hebben gegeven. De volgende mogelijkheid om steden te betrekken is tijdens de uitvoering van het programma, als onderdeel van partnerschappen. Die kunnen worden gesloten aan de hand van projecten of netwerken of door steden als partner te betrekken bij toekomstige uitwisselingen en besluiten met betrekking tot het cohesiebeleid.

De **voorgestelde aanbevelingen** zijn gericht op activiteiten voor de korte en middellange termijn. De maatregelen houden verband met de ontwikkeling van stedelijk en agglomeratiebeleid voor de komende programmeringsperiode, het beter betrekken

van stedelijke vertegenwoordigers en betere sectoroverstijgende interactie op Europees, nationaal en regionaal niveau.

Tabel 1: Aanbevolen acties ter ondersteuning van de rol van steden in het cohesiebeleid

Commissie
Definitie van een Europese stedelijke agenda, rekening houdend met het Europese model van stadsontwikkeling
Ontwikkeling van instrumenten ter uitvoering van de stedelijke agenda
Erkenning van problemen op agglomeratieniveau als indicator voor de projectbeoordeling
Definitie van voorwaarden vooraf in termen van stedelijke concepten en strategieën
Commissie – Europees Parlement
Betrekken van steden bij de beleidsontwikkeling (EU en lidstaten), waarbij de Commissie actief de deelnemende steden vaststelt
Versterking van de sectoroverstijgende beleidscoördinatie
Betere en meer systematische interactie tussen de verschillende DG's van de Commissie bij het begrijpen van de rol van steden en de definitie van slimme steden
De slimme steden-aanpak breder trekken dan alleen energie en ICT
Europese agentschappen en de Commissie
Europese coördinatie van verschillende stedelijke initiatieven, netwerken en programma's
Ontwikkeling van een platform voor stedelijke onderwerpen dat verschillende stedelijke initiatieven bij elkaar brengt
Nationale overheden
Benoeming van een vertegenwoordiger stedelijk beleid die deelneemt aan de ontwikkeling van het Europees stedelijk beleid
Uitvoering van agglomeratiebeleid in het kader van het regionaal ontwikkelingsbeleid
Definitie van verschillende typen regio's met verschillende financiële behoeften en thematische oriëntaties
Versterking van de interactie tussen agglomeraties met behulp van Structuurfondsen
Ontwikkeling van agglomeratiestrategieën die niet alleen op de steden, maar ook op het achterland betrekking hebben
Versterking van het agglomeratiebeheer
Sectoroverstijgende coördinatie van onderwerpen die relevant zijn voor steden
Regionaal niveau
Samenwerkingsnetwerken die de bestuurlijke grenzen overstijgen
Opstelling van stedelijke agenda's op project- en programmaniveau
Interactie tussen sectorale overheden ten behoeve van de interdisciplinaire uitwisseling van stedelijke agenda's