



Position paper VNG - februari 2017

Toekomst van het Europese regionale beleid na 2020

De gemeentelijke inzet voor het EU-Cohesiebeleid

Samenvatting

- De Nederlandse gemeenten beschouwen het Europees regionale beleid als een belangrijk instrument om aanvullend op lokale initiatieven Europese maatschappelijke uitdagingen, (bijv. globalisering, klimaatverandering, demografische ontwikkelingen, energievoorziening, en opvang en integratie van migranten) binnen regionale samenwerkingsverbanden via een maatwerkaanpak op te pakken.
- Ook in de periode ná 2020 dienen slimme, duurzame en inclusieve groei de centrale doelstellingen voor het Europese regionale beleid te zijn. Hierbij is wel een shift van een puur technologische naar een meer gebalanceerde technologische, duurzame en sociale innovatie van belang. Met het oog daarop achten wij een nieuw Europees lange termijn perspectief van in de vorm van een opvolger van de huidige Europa2020-strategie van belang.
- De behoefte aan lokaal en regionaal maatwerk – een economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid in combinatie met de decentralisaties – en de behoefte aan een meer integrale aanpak (tussen de ESI-fondsen en met andere EU-programma's) vragen om meer lokale beleidsruimte in vergelijking met de huidige programmaperiode (2014-2020).
- Van groot belang hierbij is dat het beheer van de programma's flink wordt vereenvoudigd: meer aandacht voor wat de programma's en individuele projecten aan resultaat opleveren, dan nadruk op hoe het geld besteed wordt. Tevens meer ruimte voor een integrale aanpak vanuit de verschillende fondsen door één algemene verordening met een eenvoudige verantwoordingssystematiek voor kleine programma's.
- Het toekomstige Europese regionale beleid vraagt om een voorzetting van de huidige mix aan financiële instrumenten: traditionele subsidies naast leningen/revolverende fondsen. Hierbij is van belang dat het Financiële Reglement, de basis voor alle Europese bestedingen, meer ruimte biedt voor de inzet van revolverende fondsen dan de huidige versie.
- Europese regionale samenwerking over grenzen heen (Europese territoriale samenwerking) is van grote meerwaarde voor gemeenten, regio's en de EU. Hierbij is behoefte aan meer afstemming met de mainstreamprogramma's en ook meer lokale beleidsruimte.
- De erkenning voor de rol die steden en stedelijke gebieden – ongeacht hun omvang en in samenwerking met het omliggende gebied – spelen bij het realiseren van maatschappelijke opgaven, zoals benoemd in het Pact van Amsterdam, de concrete uitwerking van de Europese stedelijke agenda, moet vertaald worden in een belangrijke rol voor stedelijke gebieden in de volgende ESIF-programma's.

1. Inleiding

Het Rijk bereidt momenteel haar positie voor met het oog op de discussies in Brussel over de Europese begroting ná 2020 en de daaruit gefinancierde beleidsprogramma's, waaronder het Europese regionale beleid. In het verleden werd de nationale inzet gekenmerkt door het streven naar het verbeteren van de netto-betalerspositie door middel van een verlaging van de nationale afdracht (voor de huidige begroting gerealiseerd via een jaarlijkse korting) en een optimale benutting van de beschikbare fondsen voor nationale doeleinden.

De Europese Commissie benut de jaren 2016-2017 voor een debat over de toekomst van het Europese regionale beleid, het zgn. cohesiebeleid. In december 2017 presenteert de Commissie volgens haar huidige planning de plannen voor het regionale beleid ná 2020. Dit beleid wordt uitgevoerd via de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESIF). Tijdens de huidige programmaperiode (2014-2020) investeert de EU in Nederland voor in totaal € 1,4 miljard uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor versterking van de economie (€ 500 miljoen), het begeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt (€ 500 miljoen) en grensoverschrijdende samenwerking (€ 400 miljoen). Bij de ESIF geldt de verplichting van cofinanciering: naast iedere euro uit Brussel moet uit de lidstaat minimaal één euro (privaat of publiek) worden bijgepast. Uiteindelijk komt er minimaal € 2,8 miljard voor investeringen beschikbaar, maar het verleden leert dat het multipliereffect hoger is, waardoor het totale volume investeringen wel de € 4 miljard kan halen.

Het hiervoor liggende document is de basis voor de gemeentelijke inzet in de debatten in Brussel en Den Haag over de toekomst van het Europese regionale beleid. Het is nog geen concrete positie voor de vertaalslag van de Europese kaders naar programma's in Nederland, maar de inzet om die Europese kaders te beïnvloeden. Na het debat over deze kaders volgt een volgende paper met de inzet voor de nationale en/of regionale programma's in Nederland.

Bij het debat over de toekomst van het Europese regionale beleid wordt daar waar mogelijk de koppeling gelegd met nationale initiatieven, zoals de gezamenlijke Investeringsagenda van VNG, IPO en UvW voor de kabinetsformatie. De huidige programmaperiode (2014-2020) beslaat een groot deel van de mandaatperiode van het nieuwe kabinet, maar kan desondanks meegenomen worden in de Investeringsagenda. De periode die in 2021 van start gaat wordt momenteel besproken en dient onderdeel te zijn van het investeringsaanbod van de decentrale overheden aan de nieuwe regering.

Het paper is opgesteld in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van G4, G32, PMG en P10. Hiervoor vond op 30 juni 2016 in Utrecht een ambtelijke discussiebijeenkomst plaats. Op basis van dit paper wordt samenwerking gezocht met de provincies en het Rijk, de natuurlijke partners in dit beleid, alsmede de Europese instellingen en zusterorganisaties in andere lidstaten. Streven is om samen met het Rijk en de provincies in de in september 2016 gestarte Interbestuurlijke Werkgroep (IBW) een gezamenlijke stellingname op te stellen, zoals in 2010 voor de huidige programmaperiode is gedaan. Dit versterkt de gemeentelijke positie in het Europese debat.

Het paper gaat grof gezegd in op de vragen: welke belangrijke Europese beleidsopgaven komen op gemeenten af, welke opgaven willen we met Europese investeringen in Nederland aanpakken en hoe willen we die investeringen optimaal uitvoeren?

2. Thema's voor toekomstige Europese investeringen

Het Europese regionale beleid is bedoeld om verschillen in ontwikkeling tussen regio's terug te brengen. De EU hanteert hier drie categorieën voor: arme regio's met een grote ontwikkelingsachterstand (minder dan 75% van het gemiddelde EU BNP), transitieregio's (75-90% van het gemiddeld EU BNP) en ontwikkelde regio's (méér dan 90% van het gemiddelde BNP EU). Heel Nederland valt onder de categorie van de ontwikkelde regio's. Desondanks bestaan er in Nederland nog voldoende knelpunten die aangepakt moeten worden om als Nederland aan alle doelstellingen van de Europa2020-strategie, de Europa-brede strategie voor duurzame groei en werkgelegenheid te voldoen.

De Europa2020-strategie vormt het uitgangspunt voor het huidige Europese regionale beleid. Deze EU-strategie is gericht op het realiseren van slimme, duurzame en inclusieve groei. Deze drie doelstellingen omvatten de volgende beleidsthema's:

- Slimme groei: innovatie, onderwijs en digitale agenda;
- Duurzame groei: klimaat, energietransitie, milieu, duurzame mobiliteit;
- Inclusieve groei: werk, vaardigheden en bestrijding van armoede.

De jaarlijkse aanbevelingen van de Europese Commissie aan de lidstaten die bij deze strategie horen en deel uitmaken van het zogenaamde Europese Semester zijn ook leidend voor de inzet van de ESIF-programma's in de lidstaten. Om eenzelfde invloed op het EU-investeringsbeleid post-2020 uit te kunnen oefenen, is het noodzakelijk een nieuwe horizon te definiëren die de nieuwe

begrotingsperiode beslaat.¹ Het jaar 2030 lijkt hierbij een wenselijk ijkpunt, want het gaat hierbij vooral om investeringen met als doel om structurele hervormingen tot stand te brengen. Daarvoor is een redelijke tijdspanne noodzakelijk.

De financiële en bankencrisis hebben een zware wissel getrokken op het boeken van resultaten op het gebied van de Europa2020-strategie. Met name in Zuid-Europa heeft de crisis de lidstaten parten gespeeld in het bijdragen aan de Europese doelen. Maar ook nationaal blijven we op sommige doelstellingen (ver) achter (zie bijlage I, pag. 10). Nederland blijft op het gebied van hernieuwbare energie achter op de eigen doelstelling (in 2020 bestaat 14% uit de totale energievoorziening uit hernieuwbare bronnen, EU = 20%. In 2014 had Nederland pas 5,5% gerealiseerd), terwijl de EU zich ook namens Nederland heeft geëngaat aan de doelstellingen van de VN-Klimaatakkoord dat tijdens COP21 in december 2015 in Parijs is afgesloten. Hierdoor wordt het ambitieniveau opgeschroefd, waarbij de Commissie ook nadrukkelijk kijkt naar de rol die regio's en steden hierbij kunnen spelen.² Ook haalt Nederland waarschijnlijk niet de doelstelling voor innovatie (in 2020 wordt 2,5 % van het BNP aan R&D besteed. In 2014 had Nederland pas 2% gerealiseerd). Daar komt bij dat de migratiegolf tot een hoge instroom van vluchtelingen leidt, waardoor er een nieuwe maatschappelijke uitdaging is bijgekomen.

Daarnaast is de EU vastbesloten tot de voorhoede te behoren wat betreft de uitvoering van de Global Goals for Sustainable Development (SDG's). Deze duurzame ontwikkelingsdoelstellingen worden geïntegreerd in het Europese beleidskader en de huidige prioriteiten van de Europese Commissie, maar vormen ook de basis voor de opvolger van de Europa2020-strategie. Gemeenten vervullen een cruciale rol in het realiseren van deze doelen, maar ook het Rijk is hierin bepalend. Met onze gemeentelijke inzet dienen we ons dan ook te realiseren, dat we ons voor het slagen van Europees beleid niet alleen hebben te richten op de Europese instellingen, maar net zo goed op de lidstaat Nederland zelf.

De verwachting is dat de doelstellingen voor slimme, duurzame en inclusieve groei ook ná 2020 leidend zijn voor de inzet van Europese investeringen. Deze doelstellingen sluiten ook aan bij de maatschappelijke uitdagingen voor de langere termijn: globalisering, demografische veranderingen, klimaatverandering en energievoorziening.³ Gezien de uitdagingen waar Nederland momenteel nationaal en lokaal voor staat, zijn de doelstellingen van de Europa2020-strategie ook ná 2020 relevant voor Nederlandse gemeenten. De huidige doelstellingen voor Nederlandse ESIF-programma's – bevorderen innovatie, meer energie-efficiency en mensen met training en opleiding begeleiden naar een baan – zijn ook de thema's voor de volgende programmaperiode. Hierbij is wel behoefte aan een shift van focus op puur technologische innovatie naar een meer gebalanceerde benadering op technologische, duurzame en sociale innovatie, omdat de huidige nadruk op 'slimme groei' niet tot de banen leidt waarvoor mensen met het ESF worden opgeleid. Bij het begeleiden van mensen naar banen dient speciale aandacht besteed te worden aan de integratie van statushouders. De huidige migratiecrisis is een Europees probleem, waar echter weinig Europese middelen voor beschikbaar waren. In de nieuwe programmaperiode kan 'Brussel' dit 'herstellen'.

De huidige geconcentreerde inzet van de ESIF op de Europese maatschappelijke uitdagingen (zgn. thematische concentratie) komt de toegevoegde waarde van Europese investeringen ten goede. Hierdoor zijn de ESIF echte investeringsfondsen, waarmee de resultaatgerichtheid van Europees beleid wordt versterkt.

Dit resultaat kan verder versterkt te worden als de afstemming tussen het Europese regionale beleid en Horizon2020, het Europese programma voor innovatie, onderzoek en ontwikkeling, wordt verbeterd. Momenteel ligt de nadruk binnen Horizon2020 te veel op wetenschappelijk onderzoek en veel te weinig op toegepast onderzoek. Doordat in het kader van het Europese regionale beleid juist meer op praktische innovatie wordt geïnvesteerd, zou Horizon2020 daar beter op moeten aansluiten. Ten slotte is het ook de inzet van de Commissie om haar eigen programma's beter op elkaar af te stemmen.

Die afstemming is ook een noodzakelijke voorwaarde wat betreft het Europese regionale beleid en de ESIF en het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), het zgn. Juncker-fonds. Beide initiatieven zetten in op het bevorderen van economische groei door innovatie, klimaatadaptatie en energietransitie. De huidige opzet van de initiatieven verschilt dermate, waardoor de fondsen zelfs binnen de Commissie als concurrerend worden beschouwd, in plaats van aanvullend.

3. De meerwaarde van Europese investeringen voor gemeenten

De economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid manifesteert zich in toenemende mate op functioneel regionaal niveau. Arbeidsmarkt, ondernemen, onderwijs, wonen, vervoer, ruimtelijke inrichting, uitvoering van collectieve voorzieningen: de werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich voor op functioneel regionaal niveau met name in netwerken van grotere en kleinere steden en vaak in grensoverschrijdende context ("daily

1 De EU werkt momenteel met zevenjarige budget- en programmaperioden. Vanuit het Europees Parlement wordt aangedrongen op vijfjarige perioden om het parlement tijdens iedere mandaatperiode van vijf jaar invloed te geven op de volgende Europese budget- en programmaperiode.

2 Mededeling van de Commissie aan het EP, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een snellere overgang van Europa naar een koolstofarme economie (COM(2016)500 def., 20 juli 2016)

3 Europese Commissie: Staff Working Document. Regions2020 (november 2008)

urban systems”).⁴ Dit sluit tevens aan bij het gedachtengoed van de Europese Stedelijke Agenda, waarbij de Commissie tot de erkenning komt dat de stedelijke regio's in toenemende mate de economische motoren van de EU vormen, maar tegelijk ook met tal van knelpunten worden geconfronteerd.⁵ Ook concludeert de Commissie in haar rapport *Steden van morgen - Uitdagingen, visies, werkwijzen*⁶ dat steeds meer beleidsvraagstukken worden opgepakt op de schaal van functionele regio's of agglomeraties. Hierbij wordt via een integrale gebiedsgerichte aanpak door betrokken overheden in samenwerking met regionale partners als het bedrijfsleven, sociale partners en kennisinstellingen maatwerk geleverd om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

Het Europese regionale beleid is een zeer bruikbaar instrument om tot een integrale gebiedsgerichte aanpak op regionaal niveau te komen. Vooral de methodiek van het beleid is van toegevoegde waarde: met de Europese fondsen worden verschillende sociale, economische en maatschappelijke partners uit regio's en gemeenten bijeen gebracht (partnerschap). Hierdoor worden regionale en lokale partnerschappen gecreëerd, die ook voor andere (regionale of lokale) beleidsprogramma's kunnen worden ingezet. Het meerjarige karakter van de programma's zorgt voor continuïteit en schept daarmee ruimte voor een samenhangende en gestructureerde aanpak van maatschappelijke uitdagingen op het daarvoor meest geëigende niveau (subsidiariteit). De Europese fondsen zorgen bovendien voor een vliegwieleffect. Met het beschikbaar stellen van middelen uit de ESIF komt er sneller geld vrij uit de markt voor gerichte investeringen in regionale en lokale economieën.

Een obstakel in de huidige programmaperiode is wel de sectorale benadering vanuit Brussel. De verschillende Europese fondsen hebben ieder naast de algemene verordening nog een eigen wettelijke basis en worden ieder vanuit een andere directoraat-generaal (bijv. EFRO vanuit DG Regionaal beleid en ESF vanuit DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken) aangestuurd. De sectorale benadering hindert een optimale gebiedsgerichte aanpak (zie ook par. 6).

Het Europese regionale beleid biedt tevens aan gemeenten de mogelijkheid om samen te werken met andere gemeenten over de landsgrenzen heen. Het is een belangrijke stimulans voor grensoverschrijdende en interregionale samenwerking, waarmee zowel het belang van grensregio's als van andere regio's gediend wordt. Het beleid bevordert de uitwisseling van kennis en goede praktijkvoorbeelden en draagt daarmee bij aan een succesvolle aanpak van de uitvoering van Europees beleid en regelgeving. Het Europese regionale beleid is een uitstekend instrument om de zichtbaarheid van de EU in de Nederlandse samenleving te tonen. Beter communicatie over de inzet van de Europese fondsen in Nederland kan een bijdrage leveren aan het wegnemen van het ongenoegen over Europa bij de burger. In het bijzonder als de inzet van die fondsen meer en zichtbaarder worden gekoppeld aan maatschappelijke uitdagingen waar burgers dagelijks mee worden geconfronteerd.

4. Verdeling van de fondsen: relevante indicatoren

Momenteel zijn vooral de sociale indicatoren (inkomensniveau, werkloosheid, participatiegraad, opleidingsniveau) de basis voor de verdeling van de middelen voor de EU-investeringsprogramma's over de lidstaten en regio's (in Nederland worden de prestaties op provincieniveau gemeten). Voor de toekomst zou veel meer een link gelegd moeten worden met andere relevante Europese uitdagingen. Zo is de integratie van vluchtelingen (om hen kansen te bieden op succesvolle deelname in de maatschappij en toestroom naar werk) een belangrijk thema waarvoor vooral het ESF ingezet kan worden. De ESF-middelen daarentegen slaan voornamelijk neer in die regio's van lidstaten die geen vluchtelingen opvangen.

Ook is het opmerkelijk dat 80% van de EFRO-inzet gericht moet zijn op innovatie, ICT-netwerken en -toepassingen, MKB-ondersteuning en de overgang naar een koolstofarme economie. Geen van deze thema's worden echter meegenomen in de indicatoren bij de verdeling van de middelen. Veel fairder is een systeem waarbij de mate waarin een regio of lidstaat verandering teweeg brengt op EU-doelstellingen relevant is voor de verdeling van de middelen.

5. Uitvoering van het beleid: terugdringen administratieve lasten

Het oplossen van maatschappelijke kwesties vraagt om een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Het vraagt ook om een efficiënte benadering vanwege de beperkte omvang van budgetten. Het Europese regionale beleid wordt op dit moment echter gekenmerkt door een zeer sectorale en bureaucratische aanpak, waarbij vooral de hoge administratieve lasten door de vele voorschriften, controles, verantwoordingsprocedures, evaluaties, etc. in het oog springen.

De hoge lasten leiden er helaas toe dat veel potentiële eindbegunstigden geen beroep op de Europese fondsen doen. In Nederland leiden de controledruk en uitvoeringskosten er in toenemende mate toe dat bijvoorbeeld innoverende ondernemers bewust geen beroep meer doen op EFRO-subsidies, of wethouders afzien van ESF-projecten. De kosten wegen vaak niet op tegen de baten en het grote risico op correcties achteraf op de toegezegde subsidie wordt als problematisch ervaren.

⁴ Studiegroep Openbaar Bestuur: Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven (De Haag, 2016), pag. 6

⁵ Europese Commissie: De stedelijke dimensie van het Europees beleid – Hoofdkenmerken van een Europese stedelijke agenda (Brussel, 2014)

⁶ Europese Commissie: Steden van morgen – Uitdagingen, visies, werkwijzen (Brussel, 2011)

De balans tussen het nut en de kosten van het controleapparaat slaat door. Het doel van het controleregime moet zijn het vaststellen van een effectieve besteding van de middelen. In plaats van te gedetailleerde controle op rechtmatigheid van uitgaven ("de bonnetjes"), zou de nadruk veel meer moeten liggen op hetgeen wordt bereikt met Europese subsidies. Er is daarom behoefte aan een omslag van 'low trust', waarbij voor gekeken wordt hoe het geld besteed wordt, naar een 'high trust' waarbij veel meer het uiteindelijke resultaat van de investeringen voorop staat. Hiermee wordt ook het huidige parallelle systeem van beoordelen op juiste besteding van middelen naast een systeem van beoordelen op impact van de investeringen met oog op uitkering van een prestatiereserve (6% van het totaal budget tijdens de huidige programmaperiode) opgeheven. Overigens verzet de VNG zich tegen het huidige systeem van de prestatiereserve, omdat die prikkels tot risicovolle doch waardevolle projecten te niet doet en uitnodigt tot het uitvoeren van eenvoudige risicoloze projecten.

De regeldruk voor uitvoerende instanties en eindbegunstigden kan ook worden teruggedrongen door het wetgevingspakket aan te passen aan de omvang van de programma's. Momenteel huldigt de EU het principe 'one size fits all': alle programma's, onafhankelijk van omvang en het ontwikkelingsniveau van de regio waarin geïnvesteerd wordt, moeten aan het gehele wetgevingspakket van de ESIF voldoen. Dat houdt in dat programma's in ontwikkelde regio's in Nederland met een beperkt budget en een beperkte impact – de EU-investeringen vormen 0,1% van alle publieke investeringen in Nederland – aan exact dezelfde regels, rapportageverplichtingen en voorwaarden moeten voldoen als de programma's in EU-lidstaten waar de EU-investeringen soms wel 50 tot 60% van alle publieke investeringen vormen (o.a. Hongarije, Slowakije). Kleine regionale programma's met beperkte budgetten moeten aan een lichter regelregime onderworpen worden dan grote regionale programma's met omvangrijke budgetten die essentiële investeringen in basisinfrastructuur en -voorzieningen omvatten. Belangrijk hierbij is dat dit lichtere regelregime niet onnodig verzaamd wordt door de stapeling van nationale regels. Niet alleen de omvang van het Europese pakket aan regels is een probleem, ook de additionele nationale regels (zgn. goldplating) vormen een drempel bij de uitvoering van de programma's. In dit kader roept de VNG op de wijze waarop nationaal de projecten worden gecontroleerd kritisch tegen het licht te houden.

De vele regels en voorschriften leiden tot een hoge mate van complexiteit, met als gevolg dat audit-diensten ter voorkoming van verkeerde interpretaties de Commissie vragen om nadere uitleg en sturing ('guidance'). Hierdoor dijt het regelgevingspakket tijdens de uitvoering van de programma's alleen maar uit en worden lopende projecten gedurende de uitvoering met nieuwe uitvoeringsregels geconfronteerd. De complexiteit kan teruggedrongen worden door lidstaten met beperkte budgetten uit de ESIF en die in het verleden een goed trackrecord wat betreft de naleving van de regels hebben opgebouwd, de mogelijkheid te geven om zaken via nationale wetgeving te laten controleren. Dit vergroot de helderheid en dringt de huidige controlelast sterk terug.

Naast de omvang van het regelgevingspakket en de controledruk, vormen ook de interpretatieverschillen van bestaande wetgeving een grote hindernis bij de uitvoering van de programma's. Bij de uitvoering van de ESIF-fondsen zijn verschillende regels (Europees, nationaal, regionaal) van toepassing. Daarnaast dient naast de specifieke regels voor de uitvoering van de programma's, rekening te worden gehouden met generieke regels als staatssteun en overheidsopdrachten. Hierdoor komen andere Commissiediensten bij de uitvoering om de hoek kijken, die vanuit hun eigen thematiek en casuïstiek naar individuele projecten kijken. Er zijn talloze voorbeelden van ESIF-projecten uit het verleden waarbij het directoraat-generaal Regionaal beleid bij een tussentijdse controle instemde met de uitvoering van een project en later bij de afrekening door een ander directoraat-generaal werd teruggefloten.

Naast deze interpretatieverschillen blijkt uit de discussie rond de Europese stedelijke agenda dat EU-wetgeving soms met elkaar conflicteert. Ook bij de uitvoering van de ESIF-programma's stuiten gemeenten op dit fenomeen.

De Nederlandse gemeenten juichen daarom de instelling van de High Level Group (HLG) on Simplification⁷, een Europese werkgroep onder leiding van oud-Europees commissaris Siim Kallas, toe. Deze HLG onderzoekt hoe het huidige regelgevingspakket vereenvoudigd kan worden en welke vereenvoudigingen ná 2020 kunnen worden doorgevoerd. Onder andere de problemen rond de interpretatieverschillen, goldplating en de gedetailleerdheid van veel regels hebben de bijzondere aandacht van de HLG.

6. Opzet van de programma's: meer lokale beleidsruimte

Europees regionaal beleid vraagt om een regionale aanpak. Voor de gemeenten betekent dit nauwe betrokkenheid bij het opstellen en uitvoeren van de ESIF-programma's, voldoende beleidsruimte om de gemeentelijke problematiek te agenderen en inzet van beschikbare instrumenten om die lokale uitdagingen gebiedsgericht aan te pakken. De inzet van de huidige beschikbare instrumenten voor die gebiedsgerichte aanpak (GTI's en CLLD's) dienen in de volgende programmaperiode terug te komen (zie kader).

⁷ De officiële titel is: High Level Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI funds

In de huidige programmaperiode heeft de EU zgn. territoriale instrumenten ingevoerd om een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken:

- Geïntegreerde territoriale investeringen (GTI): subprogramma's binnen de regionale/nationale programma's, waarin steden of stedelijke regio's rond (een) specifieke maatschappelijke uitdaging(en) via een gebiedsgerichte aanpak projecten uitvoeren. In Nederland voeren tijdens de huidige periode de G4 een GTI binnen het EFRO-programma Kansen voor West II uit;
- Door Gemeenschap Geleide Ontwikkeling (CLLD): een vanuit de lokale gemeenschap (bijv. op wijkniveau) ontwikkeld miniprogramma binnen een regionaal/nationaal programma. Deze vorm van een gebiedsgerichte aanpak vinden we in Nederland in de huidige periode terug in de GTI van de gemeente Den Haag en binnen het programma voor plattelandontwikkeling (POP III), waarin het beter bekend staat als LEADER.

Tijdens de huidige programmaperiode kennen we vier landsdelige EFRO-programma's en één nationaal ESF-programma waarvan het grootste gedeelte wordt uitgevoerd via de arbeidsmarktregio's. Een integrale aanpak EFRO-ESF is hierdoor – los van de sectorale benadering vanuit Brussel – lastig uit te voeren. In de huidige programmaperiode wordt alleen in de vier GTI's van de G4 geëxperimenteerd met de gecombineerde inzet van EFRO met ESF, waarbij projecten wel aan de eisen van de verschillende Europese verordeningen moeten voldoen. Gecombineerde EFRO/ESF-projecten komen daardoor in de praktijk op administratief gescheiden projectaanvragen neer.

Desondanks zijn de G4-programma's interessante werkwijzen voor de toekomstige programmaperiode. De programma's zijn opgezet vanuit de steden zelf met inbreng van lokale partners, sluiten daardoor nauw aan bij de lokale behoeften en uitdagingen, en combineren inzet van EFRO en ESF, waardoor het gewenste maatwerk bij de aanpak van (langdurige) werkloosheid geleverd kan worden. Het is nu nog te vroeg om al definitieve conclusies hieraan te verbinden, maar wel kan al worden gesteld dat een GTI de mogelijkheid biedt om tot een integrale gebiedsgerichte aanpak te komen die nauw aansluit bij het schaalniveau waarop de doelstelling zich richt.

De trend zoals beschreven op pag. 4 naar meer intergemeentelijke samenwerking op meer maatschappelijke thema's, pleit voor een uitbreiding van de 'lokale dimensie' in de volgende programmaperiode, hetzij concreet vertaald in GTI's of CLLD's of op zijn minst het behoud van de rol van de arbeidsmarktregio's in het huidige ESF-programma. Hiermee kunnen de ESIF benut worden om de werkmethode die nu in het kader van de Agenda Stad wordt opgezet, verder te ontwikkelen.

De trend naar meer regiovorming en de behoefte aan lokaal maatwerk vragen om voldoende beleidsruimte voor gemeenten. Op zich zijn de EU-kaders door de thematische concentratie en de koppeling met de nationale doelstellingen in het kader van Europa2020 al behoorlijk scherp gedefinieerd. Verdere invulling van de EU-kaders door Rijk en provincies leidt tot een te sterke top-downbenadering waardoor lokaal maatwerk in het gedrang komt en zaken over te veel schijven gaan alvorens tot actie kan worden overgegaan. Een nieuwe periode Europees regionaal beleid moet een ronde worden met meer lokale beleidsruimte.

7. Subsidies of leningen: een mix

De EU bevordert op dit moment investeringen in de economie en werkgelegenheid via een parallelle aanpak: via het systeem van subsidies via het Europese regionale beleid, waarbij in sommige programma's delen van het budget worden benut om als revolverend fonds ingezet te worden, alsmede via het revolverende Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), het zgn. Juncker-fonds. Bij het EFSI financieren de Commissie en Europese Investeringsbank (EIB) onrendabele toppen van investeringen via subsidies, de rest van projecten worden met leningen gefinancierd. De inzet van revolverende fondsen is in principe alleen interessant als de investering leidt tot een bepaalde opbrengst waarmee de lening kan worden terugbetaald.

De vraag is welk instrument het meest geijkte instrument is voor toekomstige Europese investeringen: de klassieke subsidie of het meer moderne revolverende fonds? Waarschijnlijk is een mix aan instrumenten nodig om de investeringen en daarmee beoogde structurele hervormingen van de grond te krijgen. Soms moeten er eerst basisvoorzieningen via klassieke subsidies worden gecreëerd, of investeringen in het opleiden van mensen worden gedaan, om vervolgens bedrijven via een lening de mogelijkheid te bieden een rendabele investering (bijv. aankoop machine) te laten doen.

Het is van belang dat het Financiële Reglement van de EU, de basisverordening voor alle Europese bestedingen, meer ruimte biedt voor de inzet van revolverende fondsen dan de huidige versie. Die is vooral gefocust op de inzet van subsidies, terwijl de Europese Commissie regio's en steden wel oproept om de inzet van revolverende fondsen te vergroten.

8. Europese territoriale samenwerking: betere afstemming en meer lokale beleidsruimte

Een belangrijk onderdeel van het Europese regionale beleid is Europese territoriale samenwerking (ETS), waaronder de Interreg- en Urbact-programma's vallen. Dit valt uiteen in drie componenten: grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. De gemeenten pleiten ervoor dat dit onderdeel van het Europese regionale beleid gehandhaafd blijft, waar

mogelijk wordt uitgebreid, maar wel nauwer aansluit bij de zgn. Europese mainstreamprogramma's⁸ die in de lidstaten worden uitgevoerd. Zowel inhoudelijk als organisatorisch is er behoefte aan een betere afstemming. Zo is de huidige indeling van programmaregio's voor transnationale samenwerking gekunsteld en kennen die programma's een grote verscheidenheid aan projecten, die soms nauwelijks aansluiten bij de inzet van de mainstreamprogramma's. Vooral de aansluiting met het ESF-programma en de inzet op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt kan in deze veel beter. Hierdoor worden de beperkte Europese fondsen ondanks de zgn. thematische concentratie toch versnipperd ingezet.

De toegevoegde waarde van Europese territoriale samenwerking staat los van bovenstaande discussie. De mogelijkheid om over landsgrenzen heen maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, bijv. op het gebied van de arbeidsproblematiek (diploma-erkenning, pensioenen en sociale rechten, personenvervoer, etc.) en metropoolvorming, of de mogelijkheid om kennis en ervaringen uit te wisselen en in contact te treden met mensen uit andere lidstaten die voor dezelfde problemen staan, is een groot belang voor de ontwikkeling van regio's én de EU.

Net als bij de mainstreamprogramma's EFRO en ESF geldt de behoefte aan meer lokale beleidsruimte. De invulling van EU-kaders door Rijk en provincies zorgt voor een beperkte keuzevrijheid voor gemeenten, terwijl óók bij grensoverschrijdende projecten lokaal maatwerk gewenst is. De verdere ontwikkeling van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt, een zeer actueel thema met langs de hele landsgrens talloze initiatieven, is hier een goed voorbeeld van en verdient meer aandacht bij de ontwikkeling van de nieuwe Interreg-programma's, in het bijzonder de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking (Interreg A: Nederland/Duitsland, Euregio Maas/Rijn, Nederland/Vlaanderen). De arbeidsmarkt staat niet voor niets bovenaan bij de knelpunten bij grensoverschrijdende samenwerking. Meer betrokkenheid van de ministeries van BZK en SZW bij deze programma's is daarom ook gewenst.

9. De Europese stedelijke agenda

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Ministers tijdens het eerste semester van 2016 is met veel succes het Pact van Amsterdam vastgesteld. Dit Pact is een eerste aanzet tot een concrete uitwerking van de Europese stedelijke agenda. Met dit Pact erkennen lidstaten en Commissie de belangrijke rol die steden en stedelijke regio's spelen – in nauwe samenwerking met hun omliggende gebieden – bij het realiseren van de maatschappelijke uitdagingen. Niet in de laatste plaats bij het realiseren van duurzame economische groei en het creëren van banen, de topdoelstellingen van de huidige Commissie Juncker.

In het Pact zijn twaalf prioritaire stedelijke thema's⁹ benoemd waarop partnerschappen van Commissiediensten, lidstaten en steden de Europese dimensie in kaart brengen langs drie lijnen: betere regelgeving, betere financiering en betere kennis(deling). Deze vorm van multilevel governance is uniek voor de EU, maar sluit naadloos aan bij het partnerschapsbeginsel in het Europese regionale beleid (artikel 5 Verordening Gemeenschappelijke Bepalingen ESIF 2014-2020).

De erkenning van het belang van steden en stedelijke gebieden – ongeacht hun omvang – voor de EU en de unieke samenwerking tussen EU, lidstaten en steden dient terug te komen in het nieuwe Europese regionale beleid. Dit sluit aan bij de behoefte van gemeenten om meer beleidsruimte te krijgen in de volgende programmaperiode. De Europese stedelijke agenda, de zgn. EU Urban Agenda, kan dienen als instrument om de lokale dimensie verder op EU-niveau te versterken, ook in het Europese regionale beleid.

⁸ Met mainstreamprogramma's worden in Nederland het nationale ESF- en de vier landsdelige EFRO-programma's bedoeld.

⁹ De twaalf thema's zijn: banen en vaardigheden in de lokale economie, luchtkwaliteit, huisvesting, integratie van migranten en vluchtelingen, stedelijke armoede, duurzaam landgebruik, circulaire economie, klimaatadaptatie, energietransitie, stedelijke mobiliteit, digitale transitie, en innovatief en verantwoordelijk aanbesteden.

Bijlage I – Afwijking Nederland tot Europa2020-doelstellingen

Tabel 1: Overzicht doelstellingen en realisatie Europa 2020-strategie

EU-hoofddoelen Europa 2020-strategie	Nederlandse nationale doelen	Realisatie in 2015
Werkgelegenheid		
Verhoging arbeidsparticipatie (20 tot 64 jaar) van 69% naar 75% ¹⁰	80%	76,5%
R&D		
Uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling van 1,9% naar 3% van het bbp	2,5%	2,01%
Duurzame energie en klimaat		
20% minder CO ₂ -uitstoot		
<i>niet-ETS-sectoren</i>	-16%	-24%
<i>ETS-sectoren</i>	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>
20% duurzame energie	14%	5,8%
20% energiebesparing	1,5% per jaar ¹¹	1,2% per jaar (gem. 2004-2013)
Onderwijs		
Een verlaging van het percentage vroegtijdig schoolverlaters	< 8%	8,2%
Een verhoging van het percentage van 30-34-jarigen met een tertiaire opleiding	> 40%	46,3%
Sociale inclusie		
Minimaal 20 miljoen minder mensen met risico op armoede en sociale uitsluiting	100 duizend minder 'jobless' huishoudens	40 duizend meer dan bij de start in 2008 (2014)

Bron: CBS, 2016

Hoe doet NL het in EU?¹²

Werkgelegenheid : 6e plaats

Onderzoek en Ontwikkeling: 10e plaats

Klimaatverandering en Energie: respectievelijk 21e, 26e en 17e plaats

Onderwijs: respectievelijk 8e en 13e plaats

Armoede en sociale uitsluiting: 2e plaats

¹⁰ De werkgelegenheidsdoelstelling op Europees niveau is gedefinieerd in termen van netto arbeidsparticipatie (75% in 2020), de nationale doelstelling is gedefinieerd in termen van bruto arbeidsparticipatie (80% in 2020).

¹¹ Conform de Energie-efficiëntie Richtlijn 2012/12/EU.

¹² Per juli 2016, op basis van cijfers 2014.