



VNG standpunt

# Gemeentelijke inzet voor het Europees cohesiebeleid post-2027

April 2024

## Inleiding

Het cohesiebeleid (ook wel regionaal beleid of structuurfondsenbeleid genoemd) is het regionale beleid van de Europese Unie. Het heeft als doel om het economisch welzijn van alle regio's in de EU te verbeteren en regionale verschillen te verkleinen. Het huidige beleid is vormgegeven in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) en loopt tot en met 2027. Tussentijds wordt het beleid geëvalueerd om te zien waar in de volgende periode de focus op moet komen te liggen, wat er goed werkte en wat juist niet.

Het hier voorliggende document vormt de basis voor de gemeentelijke inzet over de toekomst van het Europese regionale beleid. Het is nog geen concrete positie voor het uiteindelijke vertalen van de Europese kaders naar de Nederlandse situatie, maar een eerste inzet om deze Europese kaders vorm te geven. Het paper is opgesteld in nauwe samenwerking met de vertegenwoordigers van de gemeentelijke netwerken. Hiervoor vond op 14 september 2023 in Utrecht een discussiebijeenkomst plaats. Op basis van dit paper wordt samenwerking gezocht met de provincies en het rijk, alsmede de Europese instellingen en onze Europese counterparts in andere lidstaten.

In dit position paper zet de VNG haar standpunten t.o.v. het nieuwe EU-cohesiebeleid uiteen. Het eerste deel van het paper gaat in op welke belangrijke beleidsopgaven van gemeenten we willen en kunnen

aanpakken met Europese investeringen. Het tweede deel van het paper licht uit wat we daarvoor nodig hebben van het volgende cohesiebeleid.

## Welke beleidsopgaven van gemeenten willen en kunnen we met Europese investeringen aanpakken?

Het doel van het cohesiebeleid is het verminderen van regionale verschillen in de Europese regio's en het bewerkstelligen van sociale, economische en territoriale cohesie in Europa. Hiervoor stelt de EU-fondsen beschikbaar. Lokale en regionale overheden staan met de ontwikkeling van de Digital Decade en de implementatiefase van de Green Deal voor een grote uitvoeringsopgave. Een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de wetgeving in het kader van de digitale en groene transitie komt bij gemeenten te liggen. Om deze opgaven aan te kunnen zijn voldoende, geconcentreerde fondsen nodig. Thematische focus in de programma's is van belang om gerichte investeringen en continuïteit te waarborgen. Met nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld het gebruik van het cohesiebeleid als crisisinstrument) ligt versnippering van fondsen op de loer. Wanneer er geld uit bestaande fondsen wordt gehaald om andere thema's te bedienen, schaadt dit bestaande programma's. Er moet dan ook gewaakt worden voor de toevoeging van te veel uiteenlopende thema's.

De huidige thematische focus van de fondsen wordt positief ervaren. De inzet op de **digitale transitie, groene transitie, innovatie en arbeidsmarktbeleid** draagt bij aan nationale doelstellingen, regionale ontwikkelingsstrategieën en lokale opgaven, alsook aan de samenwerking tussen de bestuurslagen op deze thema's. Binnen deze overkoepelende thema's zien lokale overheden graag meer aandacht voor:

- Groen: circulaire economie, groene mobiliteit, energietransitie, Blue Deal, klimaatadaptatie
- Digitaal: kunstmatige intelligentie, dienstverlening, digitale geletterdheid;
- Sociaal: gezondheid, bestaanszekerheid, kansen-gelijkheid, human capital.

Impact van cohesiebeleid op platteland, stedelijke gebieden en grensgemeenten en - regio's

Alle gemeenten staan voor belangrijke uitdagingen zoals sociale ongelijkheid, groene transitie, duurzame stedelijke ontwikkeling en mobiliteit. Een geïntegreerde, plaatsgebonden en participatieve aanpak is vereist om deze complexe maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. In de gemeenten komen deze uitdagingen samen en kunnen nieuwe oplossingen worden ontwikkeld en getest die het verschil kunnen maken binnen en buiten de gemeentelijke context in verschillende Europese regio's.

Hierin ligt ook een taak voor het cohesiebeleid. Gemeenten hebben ruimte nodig om hun rol als aanjagers van maatschappelijke verandering waar te maken. Bovendien is cohesiebeleid een van de meest zichtbare beleidsinstrumenten van de EU. Daardoor is het uiterst relevant voor het imago van de EU en heeft het de potentie om substantieel bij te dragen aan het tegengaan van anti-Europese tendensen in onze samenlevingen.

### **Plattlandsgebieden**

Met de langetermijnvisie voor het platteland (LTVRA) heeft de Commissie in 2021 een agenda voor 2040 gepubliceerd. Een plattelandspact moet voor de uitwerking gaan zorgen en biedt mogelijkheden voor samenwerking met gelijkgestemde gemeenten. Aan de LTVRA is op dit moment geen geld gekoppeld. Voor de uitvoering van landbouw en plattlandsbeleid heeft de Europese Commissie het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) ingericht, dat bestaat uit twee pijlers. De Nederlandse vertaling van het GLB is beschreven in het Nationaal

Strategisch Plan (NSP) en bevat financiering voor activiteiten die bijdragen aan een slimme veerkrachtige landbouw, milieu-, biodiversiteits- en klimaatdoelen en brede plattlandsontwikkeling. De middelen in het GLB (tweede pijler) maken sinds de huidige programmeringscyclus geen deel meer uit van de structuurfondsen. Het is van belang dat de beleidsmatige aanpak van de plattlandsvisie en -pact en de afstemming tussen GLB en het regionale beleid verder vorm krijgt onder een nieuwe Europese Commissie.

In het kader van de groeiende kloof tussen stad en het platteland is het van belang dat gelijke ontwikkelingskansen voor plattlandsgebieden en stedelijke gebieden gewaarborgd worden.

### **Stedelijke gebieden**

Er zijn verschillende mogelijkheden voor steden om samenwerking vorm te geven. EFRO, ESF+ en de European Urban Initiative (Urban Innovative Actions) leveren daar in de huidige periode een belangrijke bijdrage aan. In deze programmeerperiode zijn de middelen hiervoor binnen EFRO beperkt gebleven tot 8% van het budget (€ 45 miljoen) welke gericht worden ingezet in specifieke wijken binnen de G-4 steden. Omdat de grote uitdagingen waar Europa nu voor staat onevenredig de kwetsbare groepen in de samenleving treffen, is een continuering van deze geconcentreerde aanpak door de nieuwe Europese Commissie hoogst noodzakelijk.

### **Grensregiogemeenten**

Ook wil de VNG het belang van grensoverschrijdende samenwerking benadrukken. Deze vorm van samenwerking heeft sterk geleden onder de beperkingen van de coronacrisis, maar is in relatie tot ruimtelijke ordening de laatste jaren alleen maar prominenter op de agenda komen te staan, onder andere door ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer en droogte. In het kader van maatschappelijk doelmatig werken is het juist van belang om in te zetten op deze grensregio's, omdat hier vaak vele kansen, maar ook uitdagingen liggen. Voor succesvolle grensoverschrijdende samenwerking is daarnaast voldoende regelruimte nodig (zie sectie 4. Regelruimte). Met een aantal grotere beleidsvraagstukken zoals de groene transitie en een eventuele Blue Deal in het achterhoofd is het van belang dat de Commissie een sterk Interreg-programma blijft faciliteren.

## Wat hebben Nederlandse gemeenten nodig binnen het toekomstig cohesiebeleid?

In de basis hebben Nederlandse gemeenten vooral een lange termijn aanpak en investeringsstrategie gebaseerd op vertrouwen: met de lange termijn aanpak worden de uitdagingen op groen, digitaal en sociaal opgepakt in de regio's. Regionale economische ecosystemen worden hiermee ondersteund. Daarnaast hebben gemeenten de volgende zaken nodig binnen het toekomstig cohesiebeleid, om de grootst mogelijke impact te kunnen bereiken op lokaal niveau:

1. **Financiering:** voor de verdere ontwikkeling van de regionale en lokale concurrentiekracht en innovatievermogen is het van belang de structuurfondsenprogramma's in Nederland te continueren en waar mogelijk te versterken
2. **Governance:** het is belangrijk dat de uitvoering van het cohesiebeleid decentraal ingebed blijft, met meer ruimte voor **regionale en lokale kansen en maatwerk** en een centrale rol voor het **partnerschapsbeginsel**.
3. **Continuïteit en coherentie:** versplintering van bestaande fondsen moet worden tegengegaan. Er moet betere afstemming zijn tussen fondsen en er moet mogelijkheid geboden worden om fondsen te combineren. Administratieve lasten mogen niet bijdragen aan versplintering. Bovendien mag cohesiebeleid niet gebruikt worden als crisisinstrument.
4. **Regelruimte:** een vermindering van administratieve lasten en controledruk is nodig om ruimte te bieden voor het verbeteren van de toegankelijkheid en efficiëntie van programma's.

### Financiering

#### Behoud van structuurfondsen voor Nederland en voor de ontwikkelde regio's.

De structuurfondsen binnen het cohesiebeleid vormen een belangrijk instrument voor Europese regio's. Dit geld kunnen ze investeren in de regionale economie, duurzaamheid, digitalisering, concurrentiekracht, innovatie, economische groei, sociale inclusie en levenslang leren. De VNG zet zich in voor het behoud van deze middelen voor Nederland, ten einde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen en de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang te realiseren.

Recente onderzoeken laten zien dat er in Nederland de afgelopen jaren niet te rechtvaardigen verschillen tussen regio's zijn ontstaan<sup>1</sup>. Mensen in de regio voelen zich niet gezien en gehoord door de overheid. De verschraving van voorzieningen en de rijksoverheid die zich steeds verder terugtrekt uit de regio zijn hier voornamelijk oorzaken van.

Nederland staat voor een aantal grote maatschappelijke opgaven en transitie die alleen kans van slagen hebben als alle regio's daaraan bijdragen. De VNG pleit voor een kansenagenda voor alle regio's, met als doel om via de kansenagenda's brede welvaart op lange termijn te ontwikkelen. Het is van belang om deze kansen te benutten, omdat dit niet alleen regionale ongelijkheid tegengaat, maar er ook voor zorgt dat deze gebieden zich meer gehoord en betrokken voelen, wat positief kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid<sup>2</sup>. Ongelijkheid - ook in ontwikkelde landen - doet het vertrouwen in overheden en daarmee ook de EU, dalen. Het maakt de samenleving daarnaast vatbaarder voor onbehagen en ontvankelijker voor vertekende beelden van de werkelijkheid. In het tegengaan van ongelijkheden ligt dan ook zowel een rol voor het rijk, als voor Europa.

Tot slot geven gemeenten aan dat de Europese structuurfondsen één van de weinige mechanismen zijn die Europa direct zichtbaar maken voor inwoners en dat dit vaak bijdraagt aan een sterker gevoel van Europees burgerschap. Met een afname van structuurfondsen voor ontwikkelde regio's en transitieregio's zal de EU minder zichtbaar zijn voor deze doelgroep, wat tot minder verbondenheid met de EU of zelfs een afname in steun voor de EU kan leiden.

### Governance

#### Het tegengaan van de centralisatietrend, ruimte voor regionale uitvoering en maatwerk en het honoreren van het partnerschapsbeginsel.

De VNG pleit voor een sterke decentrale programmering en uitvoering bij het beheer van de cohesiefondsen. Bij regionaal beleid is het juist belangrijk dat regionale en lokale overheden betrokken blijven. Het partnerschapsbeginsel zet in op het samenwerken op het gebied van plannen, uitvoeren en evalueren van projecten en programma's die gefinancierd worden door het cohesiebeleid. De invoering van de Recovery and Resilience Facility (RRF) is een voorbeeld waarbij het partnerschapsbeginsel niet werd geïmplementeerd en lokale en regionale overheden onvoldoende zijn geraadpleegd. Ook bij het invoeren van nieuwe instrumenten is de instelling van het rijk

1 Rapport: Elke Regio Telt! <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/elke-regio-telt>

2 WRR-rapport nr. 88: Vertrouwen in Burgers <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>

vaak bepalend. Juist voor regionaal beleid is het van belang dat besluitvorming niet alleen van bovenaf komt, maar dat er een actieve betrokkenheid en samenwerking is op alle niveaus. Het is van belang dat degenen die het dichtst bij de lokale behoeften staan een stem hebben in het vormgeven van de projecten en programma's die hun gemeenschappen beïnvloeden. Het partnerschapsbeginsel moet dus te allen tijde in acht genomen worden zodat de verschillende belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om samen te werken om de cohesiedoelen te bereiken.

Ook is het van belang dat er binnen de programma's ruimte is voor regionale uitvoering en maatwerk, zodat er kan worden ingespeeld op de specifieke kansen en uitdagingen van de regio's. Het zou daarbij ook goed zijn als er ruimte bleef voor (groot) stedelijke problematiek wat gemeenten de mogelijkheid biedt om direct gebruik te maken van de structuurfondsen voor relevante projecten binnen de gemeente.

### **Continuïteit en coherentie**

#### **Het tegengaan van versplintering van bestaande fondsen en betere afstemming tussen fondsen.**

In het kader van 'de stap naar voren', zoals genoemd in de VNG verenigingsstrategie 2030<sup>3</sup>, zetten gemeenten in op langetermijnbeleid en een omschikking uit de crisisstand. Er is behoefte aan beleid met een langetermijnvisie dat inzet op het centraal stellen van mensen, creëren van samenhang en leren van casuïstiek. Ook voor het cohesiebeleid hecht de VNG waarde aan het naleven van een langetermijnvisie. Het cohesiebeleid heeft als doel het verminderen van regionale verschillen en het ondersteunen van regio's bij o.a. de groene en digitale transitie. De laatste jaren hebben de fondsen echter ook in een aantal gevallen moeten dienen als crisisinstrument. Hier moet voorzichtig mee omgesprongen worden. Om echt te kunnen bouwen op de structuurfondsen moet het flexibiliseren van fondsen in het geval van crises niet de norm worden, omdat dit juist kan leiden tot versplintering en vaak gepaard gaat met te weinig afstemming met lokale en regionale overheden.

Met slechts beperkte middelen is het van belang dat de fondsen binnen het cohesiebeleid niet aan effectiviteit verliezen doordat deze te versplinterd aangeboden worden. De VNG onderstreept het belang van coherentie en continuïteit van de fondsen binnen het cohesiebeleid. De verdeling van fondsen in te veel verschillende potjes kan leiden tot onderlinge concurrentie tussen fondsen, waardoor deze hun doel voorbijgaan. De introductie van nieuwe prioritaire

thema's binnen de huidige cohesiedoelstellingen zou dan ook gepaard moeten gaan met nieuwe middelen, omdat dit geld anders uit bestaande fondsen gehaald wordt, wat lopende programma's schaadt.

Daarnaast geven lokale overheden aan behoefte te hebben aan meer coherentie tussen de verschillende fondsen, bijvoorbeeld in de vorm van gelijke rapportageverplichtingen. Ook zouden er mogelijkheden geboden moeten worden voor het combineren van fondsen om zo de efficiëntie van het cohesiebeleid te vergroten. Zo wordt met EFRO sterk de focus gelegd op innovatie, maar er moet ook genoeg arbeidspotentieel zijn om deze innovatie te realiseren. Er moet hierbij ingezet kunnen worden op zowel theoretisch als praktisch geschoold personeel. ESF+ kan hier een belangrijke rol in spelen, als hier de mogelijkheden voor geboden worden.

### **Regelruimte**

#### **Een vermindering van administratieve lasten en controledruk om ruimte te bieden voor het verbeteren van de toegankelijkheid en efficiëntie van programma's, zoals de afgelopen jaren al is ingezet.**

Voor effectieve en gerichte implementatie is het van belang dat de regelgeving voor het cohesiebeleid ruimte biedt. Een verlaging van de controledruk kan het voor organisaties aantrekkelijker maken om met structuurfondsen te werken, maar de doorgevoerde veranderingen en vereenvoudigingen in de vorm van SCO (simplified cost options) die leiden tot één uurtarief voor alle projecten en alle activiteiten zijn voor Nederland pas eind dit jaar te meten. Het vergt dan bijvoorbeeld minder capaciteit om aan de rapportageverplichtingen te voldoen, waardoor ook kleinere gemeenten en het mkb makkelijker gebruik kunnen maken van de fondsen. Dit zijn namelijk vaak de spelers die door de hoge lasten in de praktijk geen toegang tot de cohesie-instrumenten ervaren. De voorfinancieringsvereisten vormen een concreet probleem voor kleinere organisaties, die deze financiering vaak niet zelfstandig kunnen organiseren. In het kader van ESF+ wordt er ook hinder ervaren van tussentijdse wijzigingen in de oormerking van EU-gelden. Dit schaadt de continuïteit van programma's. Het zou deze programma's ten goede komen als deze oormerking alleen plaats zou vinden aan het begin van de financiële periode.

Deze regelruimte zou op zowel Europees, als nationaal niveau in acht moeten worden genomen. 'Goldplating' van de rapportagevereisten op nationaal niveau kan de toegankelijkheid van de programma's voor kleine gemeenten en het mkb schaden. De

3 VNG Verenigingsstrategie 2030: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-05/10-verenigingsstrategie-vng-2030.pdf>

introductie van extra regels - bovenop de gestelde vereisten van de EU - kan de effectiviteit van het cohesiebeleid verder beperken. Het is belangrijk dat het rijk zich partner in de regio toont en gemeenten de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van de cohesie-instrumenten zodat deze effectief ingezet kunnen worden voor de kansenagenda voor alle

regio's, met als doel om via de kansenagenda's brede welvaart op lange termijn te ontwikkelen.

### Meer informatie?

Voor vragen of toelichting kunt u contact opnemen via [europa@vng.nl](mailto:europa@vng.nl)