



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Interprovinciaal Overleg



Groenboek territoriale cohesie

GEBIEDSGERICHTE BELEIDSONTWIKKELING ALS BASIS
VOOR ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE
COHESIE IN DE EU

VNG-IPO position paper

Februari 2009



Groenboek territoriale cohesie

GEBIEDSGERICHTE BELEIDSONTWIKKELING ALS BASIS VOOR ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE IN DE EU

Samenvatting en kernpunten

De Nederlandse provincies en gemeenten verwelkomen het Groenboek territoriale cohesie, dat de regionale context van beleidsontwikkeling op de Europese agenda plaatst. Hiermee wordt de regionale diversiteit binnen de EU recht aangedaan. Voor de Nederlandse provincies en gemeenten valt het concept van territoriale cohesie uiteen in twee elementen:

- 1) een gebiedsgerichte benadering voor de beleidsvorming op EU-niveau;
- 2) een pijler voor het toekomstige cohesiebeleid.

Ad. 1. Door de specifieke geografische kenmerken hebben de Nederlandse decentrale overheden veel ervaring met integrale gebiedsgerichte beleidsontwikkeling. De beleidsopgave staat hierbij centraal. Door de betrokkenheid van de relevante bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) volgen schaal en organisatie de beleidsopgave en wordt maatwerk verricht, dat recht doet aan de regionale diversiteit en de cohesie tussen gebieden versterkt. Territoriale cohesie wordt hierbij beschouwd als een bijdrage aan de beleidscoördinatie en governance om tot een duurzame integrale gebiedsgerichte ontwikkeling op lokaal en regionaal niveau te komen.

Het gebiedsgerichte aspect ontbreekt nu nog te veel in sectoraal EU-beleid. De Nederlandse provincies en gemeenten stellen voor dat de Commissie in haar impact assessments de territoriale impact en de praktische uitvoerbaarheid op regionaal en lokaal van haar beleidsvoorstellen meeneemt.

Ad. 2. De Nederlandse provincies en gemeenten zien territoriale cohesie als een belangrijke pijler voor het cohesiebeleid na 2013. Door een integrale gebiedsgerichte aanpak van beleidsopgaven op regionaal en lokaal niveau, waarbij verschillende overheidslagen nauw samenwerken met private en maatschappelijke partners, kunnen regio's en gemeenten op basis van regionale specialisaties hun kansen benutten en uitdagingen aangaan, als bijdrage aan de Europese doelstellingen op het gebied van duurzame economische ontwikkeling en werkgelegenheid. De programma's op het gebied van territoriale samenwerking (grensoverschrijdend, transnationaal en interregionaal) spelen door de Europese partnerschappen die hierdoor ontstaan een belangrijke rol. Juist omdat de Europese binnengrenzen nog altijd allerlei praktische barrières opwerpen, is grensoverschrijdende en transnationale samenwerking binnen hechte, ook los van Interreg opererende verbanden (o.a. Euroregio's), essentieel om territoriale cohesie te bevorderen.

Provincies en gemeenten roepen de Commissie op om na afloop van haar consultatie een Witboek te publiceren over het gebiedsgerichte aspect van territoriale cohesie en het concept van territoriale cohesie te verankeren in het cohesiebeleid door middel van het vijfde Cohesieverlag.

Inleiding

(1) De Nederlandse provincies en gemeenten, verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Nederlandse Vereniging van Gemeenten (VNG), verwelkomen de publicatie van het Groenboek van de Europese Commissie over territoriale cohesie.¹ De provincies en gemeenten beschouwen de consultatie over het Groenboek als een kans in een belangrijke fase in de discussie over het toekomstige Europese cohesiebeleid. Wij zijn daarom verheugd dat de Commissie er voor gekozen heeft om de discussie over het concept territoriale cohesie te voeren aan de hand van een Groenboek. Hierdoor kunnen regio's en gemeenten input leveren over een beleidsthema dat hen rechtstreeks aangaat.

(2) Deze reactie van IPO en VNG is gebaseerd op een gezamenlijke werkconferentie van provincies en gemeenten die op 9 januari 2009 in het Provinciehuis van Arnhem heeft plaatsgevonden. Tijdens deze werkconferentie is het concept territoriale cohesie verkend en is gediscussieerd aan de hand van praktijkvoorbeelden die de verschillende elementen van territoriale cohesie illustreren. De projectvoorbeelden die in dit paper en de bijlage worden aangehaald, zijn die dag in de verschillende workshops gepresenteerd. De vier workshops omvatten de thema's duurzaamheid, concurrentiekracht, stad/land en stedelijke herstructurering, omdat in onze visie dit de specifieke beleidsthema's zijn waarbij het concept territoriale cohesie een belangrijke rol speelt. De discussie van de werkconferentie richtte zich voornamelijk op het aspect van een integrale gebiedsgerichte benadering. Territoriale cohesie als toekomstige pijler van het cohesiebeleid is in Arnhem minder aan de orde gekomen, maar komt in dit paper toch ook aan bod. Voor een volledige visie van de Nederlandse provincies en gemeenten over de toekomst van het cohesiebeleid verwijzen wij u naar het position paper van IPO en VNG van januari 2008.²

(3) De provincies en gemeenten hebben via hun koepelorganisaties IPO en VNG input geleverd voor het nationale standpunt over het Groenboek territoriale cohesie. Als Nederlandse decentrale overheden ondersteunen wij de Rijksreactie, maar willen in een eigen reactie nog enkele specifieke punten belichten. De inbreng van de provincies en gemeenten in het nationale standpunt van Nederland past in het onlangs ondertekende Actieplan Europa en decentrale overheden/binnenlands bestuur. Dit actieplan dient ter versterking van de coördinatie van Europees beleid in Nederland en moet er voor zorgen dat eerder in de Europese beleidsontwikkeling de gevolgen voor de Nederlandse decentrale overheden geanalyseerd worden.

(4) Dit paper valt uiteen in twee delen, die voor de provincies en gemeenten de twee principiële elementen vormen van het concept territoriale cohesie: een gebiedsgerichte benadering voor de beleidsvorming op EU-niveau en een pijler voor het toekomstige cohesiebeleid. De gebiedsgerichte beleidsvorming op decentraal niveau wordt geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit de Nederlandse decentrale praktijk.

(5) De provincies en gemeenten onderschrijven het open karakter van de discussie over het concept van territoriale cohesie. Het Groenboek over territoriale cohesie brengt de specifieke regionale context van beleidsontwikkeling op de agenda. Dit is voor de Nederlandse decentrale overheden van eminent belang. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om de diversiteit van de gebieden te benadrukken en regionaal maatwerk te realiseren.

1 Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Groenboek over territoriale cohesie – Van territoriale diversiteit een troef maken (Brussel, 6 oktober 2008)

2 VNG-IPO position paper: De toekomst van het Europese cohesiebeleid ná 2013 – Regio's en gemeenten werken samen aan een sterk en duurzaam Europa (januari 2008)

Territoriale cohesie: diversiteit als basis voor gebiedsgerichte beleidsvorming

(6) In Europa kennen we een polycentrisch ontwikkelpatroon. Onderzoek heeft aangetoond dat de concurrentiekracht vooral in stedelijke gebieden ligt, waarbij geldt dat hoe hoger de concentratie, hoe hoger de creativiteit. De Europese groeicijfers laten echter zien dat ook andere regio's groeimogelijkheden hebben. De diversiteit die de Europese Unie kenmerkt, hoeft geen nadeel te zijn, maar biedt juist groeimogelijkheden. Om die diversiteit optimaal te kunnen benutten dient er volgens de Nederlandse provincies en gemeenten op alle beleidsniveaus meer maatwerk geleverd te worden en dienen er meer van onderaf (bottom-up) initiatieven te worden ontplooid.

(7) De Commissie concludeert dat de territoriale diversiteit van Europa een belangrijke troef is, die kan bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de gehele Unie. De Nederlandse provincies en gemeenten onderschrijven dat de diversiteit van de regio's en het polycentrische verstedelijkingspatroon een goede basis kan zijn voor economische groei en werkgelegenheid. Nederland is misschien wel het meest typische voorbeeld van een hoge mate van verstedelijking, in het bijzonder in het Westelijke deel van het land (Randstad), zonder dat het land gekenmerkt wordt door grote metropolen. Ook kent Nederland een dichtbevolkt landelijk gebied, waardoor de benodigde kritische massa aanwezig is om de gewenste ontwikkelingen van de grond te krijgen.

(8) Nederland wordt verder gekenmerkt door haar unieke positie aan de monding van grote Europese rivieren (Rijn, Maas, Schelde), de ligging van grote delen van het land onder het zeeniveau, haar waterrijke gebieden en het intensieve gebruik van het landbouwareaal. Deze mix van kenmerken biedt de Nederlandse provincies en gemeenten specifieke groeikansen, maar stelt de regio's ook voor specifieke uitdagingen, in het bijzonder op het gebied van de klimaatsverandering. Dit constateert de Commissie ook in haar studie naar de toekomstige uitdagingen voor de Europese regio's tot 2020.³ Om deze kansen te benutten en de uitdagingen aan te kunnen gaan, is het van belang dat de regio's de mogelijkheden krijgen om op het gewenste schaalniveau de uitdagingen op te kunnen pakken.

Een integrale gebiedsgerichte benadering voor beleidsontwikkeling

(9) De regio's en gemeenten zijn voor de verbetering van hun concurrentiekracht steeds afhankelijker van samenwerking tussen gebieden en tussen verschillende publieke, maatschappelijke en private partijen. Dit wijst de decentrale praktijk in Nederland ook uit. Er is hierbij sprake van een bottom-up proces waarbij steden en regio's over hun administratieve grenzen heen op het gewenste schaalniveau samenwerken. Bepaalde beleidsontwikkelingen vragen om een aanpak die over lokale, regionale, of zelfs nationale grenzen heen gaat. Om maatwerk op de verschillende schaalniveaus te leveren is het belangrijk om beleidsontwikkeling integraal te benaderen. Zeker in een dichtbevolkt land als Nederland met de schaarse ruimte en de specifieke geografische kenmerken, is het van belang dat de verschillende bestuurslagen, de diverse partners en de verschillende beleidssectoren bij elkaar worden gebracht en integraal aan de beleidsontwikkeling van een gebied werken. Als gevolg hiervan ontstaat er een betere synergie tussen de verschillende beleidsvelden (horizontale beleidscoördinatie) en tussen de verschillende bestuurslagen en partners (multilevel governance).

(10) Deze integrale gebiedsgerichte benadering gekoppeld aan een specifiek gebied, is in Nederland een geschikte werkwijze gebleken om op het gewenste schaalniveau met in achtneming van verschillende (politieke) belangen tot een optimale gebiedsontwikkeling te komen. De beleidsopgave staat hierbij centraal. Door de betrokkenheid van de relevante bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) volgen schaal en organisatie de beleidsopgave en wordt maatwerk verricht, dat recht doet aan de regionale diversiteit.

3 Commission Staff Working Document: Regions 2020 – An assessment of future challenges for EU regions (Brussel, 14 november 2008)

Territoriale cohesie kan in dit licht beschouwd worden als een bijdrage aan de beleidscoördinatie en governance om tot een duurzame integrale gebiedsgerichte ontwikkeling op lokaal en regionaal niveau te komen. EU-brede inzet van deze methode biedt een goede basis voor cohesie tussen de verschillende territoria gebaseerd op de specifieke krachten en ligging van de individuele regio's en gebieden.

(11) Het Europese regionale beleid is gebaseerd op een geïntegreerde benadering. Het meeste overige EU-beleid is echter sectoraal en kenmerkt zich door een 'one size fits all' benadering, waardoor de regionale diversiteit in Europa geen recht wordt aangedaan. Dit sectorale beleid heeft ruimtelijke aspecten, die vooral in dichtbevolkte gebieden grote gevolgen hebben voor de decentrale uitvoeringspraktijk. Dit komt een adequate en integrale gebiedsontwikkeling op decentraal niveau niet ten goede en hindert de noodzaak om ontwikkelingen van onderop (bottom up) tot stand te laten komen. Een aanpassing van de Europese beleidsvorming is daarom noodzakelijk. Territoriale cohesie kan hieraan bijdragen door regionale gebiedskenmerken mede als uitgangspunt te nemen voor Europees beleid en regelgeving.

Territoriale impact in impact assessments

(12) Vraag is hoe de Commissie bij het ontwikkelen van haar beleid en wetsvoorstellen rekening kan houden met de diversiteit en de ruimtelijke aspecten van de regio's in Europa? De Nederlandse provincies en gemeenten stellen voor dat de Commissie bij haar impact assessments van alle nieuwe wetsvoorstellen een nieuw element inbouwt: de territoriale impact van haar voorstel en de praktische uitvoerbaarheid op regionaal en lokaal niveau. Hiermee wordt een bestaand instrument vernieuwd en verbeterd. Ieder voorstel voor een nieuwe richtlijn of verordening dient getoetst te worden op de ruimtelijke aspecten. Gezien de grote diversiteit in Europa dienen de regio's en lidstaten hierbij een ondersteunende rol te vervullen (multilevel governance).

(13) Om tot goede analyses van de territoriale impact van Europese beleidsvelden te komen, is er noodzaak aan meer en betere data. Inzicht in de dynamiek en territoriale impact van Europees sectoraal beleid is essentieel. Er is behoefte aan het toepassen van relevante indicatoren die verder gaan dan de enge begrenzing via de NUTS-systematiek. In onze ogen is hier een taak weggelegd voor ESPON, EUKN, URBACT, JRC en Eurostat. De nieuwe en betere gegevens dienen de basis te vormen van nieuwe indicatoren, waarmee meer recht kan worden gedaan aan de diversiteit van gebieden en de gevolgen van beleidsmaatregelen voor de mensen die in die gebieden wonen. Hierbij kan gedacht worden aan kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren, zoals de mate van samenwerking tussen publieke en private partijen (triple helix), de toegang van burgers tot diensten van algemeen belang (aantal ICT-verbindingen, medische voorzieningen, toegang tot onderwijs, enz.), demografische ontwikkelingen, of de mate van verstedelijking en territoriale samenhang (relatie stad/land).

Territoriale cohesie in de dagelijkse Nederlandse decentrale praktijk

(14) Nederland kent een lange traditie van ruimtelijke ontwikkeling en ordening. De combinatie van wonen, werken en recreëren in een grotendeels verstedelijkt gebied (Nederland is na Malta de meest dichtbevolkte lidstaat in de EU) vraagt om een optimale benutting van de schaarse ruimte. De nationale overheid vervult daarbij een belangrijke rol voor het scheppen van de kaders waarbinnen ontwikkelingen van nationaal belang plaatsvinden (snelwegen, universiteiten, woningbouwlocaties). Maar het zijn uiteindelijk de decentrale overheden die zorg dragen voor de gebiedsspecifieke invulling en de uiteindelijke uitvoering van de plannen.

(15) Door de sterke mate van decentralisatie in Nederland komen Europese, nationale, regionale en lokale beleidskaders al van oudsher bestuurlijk samen op het regionale en lokale niveau. In deze voor Europese regio's en gemeenten actuele gebiedsgerichte aanpak vindt naast infrastructurele en sociaal-economische vraagstukken een integrale afweging plaats met bereikbaarheid, milieu en klimaatafwegingen, en de betrokkenheid van alle relevante actoren. Het vormt daarmee de basis voor een meer gebalanceerde en harmonieuze ontwikkeling.

(16) Hierna worden de voor territoriale cohesie relevante uitgangspunten aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden kort inzichtelijk gemaakt. In de bijlage zijn deze voorbeelden nader uitgewerkt.

Concentratie: benutten en bestrijden van verschillen

(17) Voor de Nederlandse provincies en gemeenten staat voorop dat het territoriale kapitaal, de gebiedsspecifieke kansen, maximaal benut moeten worden. Dit komt in eerste instantie tot uiting in de kansen die worden geboden door clustervorming en innovatie. In tweede instantie vraagt het om het slechten van barrières die de gewenste ontwikkelingen verhinderen tot stand te komen.

Illustraties

In Heerhugowaard worden bijvoorbeeld de ervaringen met een CO2 emissieneutrale wijk en de ambitie dit voor de stad in 2030 te bereiken, ook toegepast op de bedrijfsterrainen. Door de revitalisering integraal te benaderen worden fysieke, economische en sociale beleidssectoren bijeengebracht en wordt een duurzame aanpak haalbaar.

Rotterdam Zuid kent grote structurele achterstanden waardoor de kansen die het gebied en de jonge bevolking voorhanden hebben, nauwelijks worden benut. Door met grootschalige extra investeringen een inhaalslag te maken, verbetert niet alleen de fysieke omgeving maar worden tegelijkertijd de sociaal-economische uitdagingen opgepakt. Aantrekkelijker wijken met betere woningen gaan hand in hand met hogere arbeidsparticipatie en werkgelegenheid, hogere opleidingsniveaus en minder uitval uit het beroepsonderwijs en een stijging van de bedrijfsinvesteringen.

Verbindingen: vergroten van toegankelijkheid

(18) Voor een sterk verstedelijk gebied als Nederland zijn afstanden nauwelijks aan de orde. Veel sterker speelt de toegankelijkheid van gebieden en voorzieningen. De reistijd naar een andere stad is vaak korter dan die binnen een stad en veelal zorgen fysieke barrières als rivieren en (rijks)grenzen dat gebieden zich met de rug tegen elkaar ontwikkelen. Dit vraagt om specifieke oplossingen.

Illustraties

De hoogwaterproblematiek van de Waal vraagt in Nijmegen om een grootschalige gebiedsontwikkeling waarin de rivier centraal staat. De ontwikkeling van de oudste stad van Nederland op de Zuidoever, de verbreding van de uiterwaarden en de ontwikkeling van nieuwe woonwijken en voorzieningen op de noordoever verbinden riviergeveiligheid met ruimtelijke kwaliteit. Deze organische ontwikkeling van de stad aan de rivier kent als sluitstuk de aanleg van een tweede stadsbrug die de verschillende ontwikkelingen bijeen brengt en voorkomt dat beide oevers zich ontwikkeling met de rug naar de rivier.

Door vier verschillende projecten rondom de Greenport Venlo integraal met elkaar te verbinden, is een evenwichtige ontwikkeling van economische functies, infrastructuur en het woon- en leefmilieu in en rondom Venlo tot stand gebracht. Op deze wijze ontwikkelt het gebied in een sterke agro- en foodregio en het derde logistieke centrum van het land. Door de verbinding te leggen met vergelijkbare ontwikkelingen over de Duitse grens ontstaat een Europese top Greenport, wereldleider in kennis van gezonde voeding.

Samenwerking: versterken van de gezamenlijke aanpak

(19) In het Nederlandse poldermodel is samenwerking een sterke traditie. Door deze aanpak ook op de gebiedsontwikkeling toe te passen, wordt de basis gelegd voor de noodzakelijke horizontale beleidsafstemming tussen alle, publieke en private, actoren en de verschillende partners in de beleidskolom van EU tot lokaal (multilevel governance).

Illustraties

Voor de ontwikkeling van het Markermeer en het IJmeer is in het kader van het programma Randstad Urgent een ontwikkelingsperspectief opgesteld. Het gebied, dat 70.000 hectare omvat, is grotendeels een Natura 2000 gebied. Hierin worden natuur, recreatie, ruimtelijke kwaliteit, economie en veiligheid bij elkaar gebracht. De basis voor dit integrale perspectief is de samenwerking tussen 13 overheden en maatschappelijk organisaties, waaronder twee provincies, drie gemeenten, drie ministeries, het Waterschap en drie belangenorganisaties. Door deze multilevel governance en een gebiedsgerichte en beleidsgeïntegreerde aanpak komt een duurzaam ontwikkelingsperspectief tot stand.

In de Eindhoven, Leuven, Aachen Technologie driehoek (ELAt) werken overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven (triple helix) samen aan een gezamenlijke regionale innovatiestrategie. Uitgangspunten hiervoor zijn het aanwezige potentieel in de regio en de gebiedsgerichte toepassing ervan voor de verschillende partijen uit de technologiedriehoek. De samenwerking leidt tot clustervorming en specialisatie en vormt zo de basis voor een internationale grensoverschrijdende topregio.

Specifieke geografische kenmerken: benutten van diversiteit

(20) Nederland kent nogal bijzondere geografische omstandigheden. Naast de sterke verstedelijking en daarmee de grote bevolkingsdichtheid, is de Nederlandse delta niet alleen het logistieke centrum van Europa, maar ook erg kwetsbaar voor klimaatinvloeden (grote overstromingsrisico's). Bij grootschalige gebiedsontwikkeling staan inpassing en inspraak dan ook centraal. Door het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) kunnen de consequenties van verschillende regiospecifieke opties transparant in beeld worden gebracht en worden afgewogen, zoals het voorbeeld van de herontwikkeling van Vliegveld Twente laat zien.

Territoriale cohesie in het toekomstige cohesiebeleid

(21) De Nederlandse provincies en gemeenten zien de discussie over territoriale cohesie als een belangrijke stap op weg naar het nieuwe cohesiebeleid, dat in 2014 van start zal gaan. De nieuwe doelstelling territoriale cohesie vormt een aanvulling op economische en sociale cohesie en de drie versterken elkaar. Het cohesiebeleid, maar ook ander communautair beleid, dient rekening te houden met de economische, sociale en territoriale samenhang.

(22) In onze huidige structuurfondsenprogramma's in het kader van de doelstellingen 'Regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid' en 'Territoriale samenwerking' wordt door ons al de nadruk gelegd op het benutten van de kansen en het wegnemen van belemmeringen. De vier landsdelige operationele programma's spelen nadrukkelijk in op de regiospecifieke kenmerken en de globale uitdagingen waarvoor wij vandaag staan (klimaatverandering met in het bijzonder de zeespiegelstijging⁴, demografische ontwikkelingen zoals bevolkingskrimp, immigratie en vergrijzing, globalisering die bevordering van innovatie en ondernemerschap vereist, energievoorziening). Door in te zetten op het benutten van kansen (bijvoorbeeld via clusters als Energy Valley, Food Valley en Health Valley) en het wegwerken van belemmeringen (bijvoorbeeld via specifieke inzet in de grote steden (G4)) leveren de vier operationele EFRO-programma's een bijdrage aan de Europese agenda voor groei en werkgelegenheid (Lissabon-strategie).

(23) De integrale gebiedsgerichte benadering proberen wij ook in de Europese programma's toe te passen, maar wij stuiten daarbij te vaak op een gebrek aan synergie tussen sectoraal en gebiedsgericht beleid. Ook werpen de beleidsvoorschriften op het gebied van bijvoorbeeld het cohesie-, het plattelandsontwikkelings- en het staatssteunbeleid nog te veel drempels om op een integrale wijze en op het gewenste schaalniveau de regionale

4 Zoals verwoord in het rapport Samen werken met water. *Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*. Bevindingen van de Deltacommissie (september 2008).

ontwikkeling te stimuleren. Het cohesiebeleid levert op zich wel een bijdrage aan de economische, sociale en territoriale ontwikkeling van de regio's, maar boet door het gebrek aan integraal karakter met ander (sectoraal) EU-beleid zeer aan effectiviteit in. Zo werpt de huidige demarcatie tussen het cohesie- en het plattelandsontwikkelingsbeleid een hoge drempel op voor een integrale aanpak. Dit bemoeilijkt onder meer de beleidscoördinatie rond het verstedelijkte gebied dat sterk ingrijpt op het omliggende land. De Europese programma's dragen daardoor niet optimaal bij tot de territoriale samenhang tussen de steden en hun omringende plattelandsgebieden. Ontschotting en flexibiliteit zijn in de nieuwe programmaperiode belangrijke voorwaarden om de regionale ontwikkeling verder te stimuleren.

Europese partnerschappen: het belang van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking

(24) De Europese partnerschappen worden voor regio's en gemeenten van steeds groter belang. In een globaliserende wereld kijken regio's en gemeenten meer en meer over de grenzen heen naar geschikte partners om kennis en ervaringen uit te wisselen en gezamenlijke projecten op te zetten. De huidige doelstelling 'territoriale samenwerking' voorziet in deze behoefte, maar de enorme stroom aan aanvragen in de eerste jaren maakt duidelijk dat het huidige budget voor deze doelstelling ontoereikend is. IPO en VNG vragen de Commissie om in de voorstellen voor een nieuwe Europese meerjarenbegroting (2014-2020) rekening te houden met het belang van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking.

(25) De Nederlandse provincies en gemeenten participeren al jaren actief in de verschillende Europese programma's voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Momenteel zijn wij actief betrokken in diverse grensoverschrijdende programma's (bijvoorbeeld de Interreg IVA-programma's Nederland-Duitsland (INTERIVANLD) en Gensregio Vlaanderen-Nederland), in de transnationale programma's Noordzee en Noord-West Europa en in een aantal interregionale projecten. Hiermee stellen wij actoren op het gebied van het MKB, milieu, water, innovatie, enz. in staat over de nationale grenzen heen partners te vinden. Deze partnerschappen leiden tot consortia en de oprichting van clusters, waarbinnen kennis wordt gedeeld en goede praktijkvoorbeelden worden uitgewisseld, met als uiteindelijk resultaat dat de economische, sociale en duurzame ontwikkeling in de regio's en gemeenten wordt gestimuleerd. Regio's en gemeenten krijgen hierdoor de kans gezamenlijk sterker te worden.

(26) Een groot deel van de grensoverschrijdende projecten (zoals het project 'Bio Base Europe' rondom de kanaalzone Gent-Terneuzen (Zeeland/Oost-Vlaanderen), als ook transnationale projecten leidt tot langdurige partnerschappen over nationale grenzen heen. De autonome samenwerking binnen die partnerschappen (onder andere in Euregio's en thematische netwerken) zijn van groot belang om cohesie te bewerkstelligen tussen regio's aan de Europese binnengrenzen. Territoriale cohesie kan de synergie tussen die verschillende beleidsterreinen vergroten, waardoor de territoriale samenwerking een nog grotere bijdrage kan leveren aan de economische, sociale en territoriale cohesie in de EU.

(27) Om de samenwerking over de landsgrenzen heen tot stand te brengen hebben de Nederlandse provincies en gemeenten behoefte aan meer flexibiliteit in de programma's die de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale partnerschappen mogelijk maken. Dit is een belangrijke voorwaarde om de territoriale cohesie in Europa verbeteren. Bij gebiedsgericht werken worden op het gewenste schaalniveau allianties gesloten met diverse partners. Dit kan het lokale bedrijfsleven zijn, maar ook bijvoorbeeld kennisinstellingen in buitenlandse regio's. Hierbij mogen administratieve grenzen in de toekomst geen grote rol meer spelen. De regels op het gebied van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking moeten meer ruimte bieden aan de verschillende schaalniveaus waarop deze vormen van samenwerking worden vormgegeven.

(28) Bij het vinden van de geschikte internationale partners kan de Commissie een belangrijke rol vervullen. Dit geldt niet alleen voor de structuurfondsenprogramma's, maar ook voor andere Europese subsidieprogramma's als bijvoorbeeld het Kaderprogramma voor onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie, het LIFE-

programma, of het programma Leonardo da Vinci. Met haar rol als makelaar in partnerschappen en in ideeën kan de Commissie een faciliterende en stimulerende rol vervullen bij het tot stand brengen van economische, sociale en territoriale cohesie.

(29) Integrale, gebiedsgerichte processen waarbij verschillende overheidslagen en diverse partners betrokken zijn, is vaak een zaak van lange termijnen. De zevenjarige programmaperiodes van de Unie bieden een aanzet voor deze langetermijnprocessen. De Europese programmaperiodes bieden een duidelijke horizon en in combinatie met de vooraf vastgestelde programmabudgetten ook zekerheid. Wij zien Europa op dit vlak als een belangrijke partner om tot de gewenste regionale ontwikkeling te komen.

(30) Het integraal gebiedsgericht werken, waarbij vaak sprake is van een planningshorizon van 10 tot 15 jaar, is gebaat bij deze programmatische aanpak. Het Europese cohesiebeleid kenmerkt zich door een programmatische en tevens strategische aanpak. De huidige methodiek van het Europese cohesiebeleid vormt daardoor een uitstekende basis voor integraal gebiedsgericht beleid, dat uiteindelijk de territoriale samenhang tussen regio's in de EU zal bevorderen.

Territoriale cohesie in de toekomst

(31) Een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij verschillende overheidslagen met maatschappelijke en private partners op het gewenste schaalniveau samenwerken aan een optimale ontwikkeling van een gebied, is voor de Nederlandse provincies en gemeenten de toekomstige methodiek voor het Europese cohesiebeleid én voor sectoraal EU-beleid. Vooral in een dichtbevolkt land als Nederland, dat gekenmerkt wordt door grote wateroppervlakten, diverse natuurgebieden, intensieve landbouw, hoge mate van economische bedrijvigheid in dienstverlening en industrie en als gevolg daarvan drukke vervoersstromen, is een integrale aanpak van essentieel belang. Hierbij dienen de verschillende beleidssectoren integraal met verschillende partners te werken aan het benutten van de kansen en het aanpakken van de uitdagingen die op lokaal en regionaal niveau bestaan. Deze methodiek kan de regio's en gemeenten in Europa op weg helpen in de 21e eeuw, waarin zij met steeds complexere vraagstukken geconfronteerd worden en op verschillende schaalniveaus actief zijn.

(32) Deze methodiek draagt bij aan de versterking van de concurrentiekracht van de regio's (benutten van de kansen en het wegwerken van achterstanden), het verbinden van regio's (wegnemen van barrières), het bevorderen van duurzaamheid en het stimuleren van een actief multilevel governance. Daarmee worden de economische, sociale en territoriale cohesie in de Unie bevorderd en blijft het cohesiebeleid ook na 2013 een instrument dat bijdraagt aan het realiseren van de Europese doelstellingen op het gebied van economische groei, werkgelegenheid en duurzaamheid.

(33) Gezien de verschillende elementen die het concept territoriale cohesie omvat, het feit dat het over beleidscoördinatie en wet- en regelgeving gaat, en territoriale cohesie integraal onderdeel uitmaakt van het toekomstige cohesiebeleid, roept bij ons de wens op dat de Commissie na afloop van haar consultatie een Witboek publiceert over het gebiedsgerichte aspect van territoriale cohesie, waarbij de decentrale overheden nauw bij de verdere uitwerking worden betrokken. De verankering van het begrip territoriale cohesie dient daarnaast zijn weerslag te krijgen in het vijfde Cohesieverslag – voorzien in 2010 – waardoor het concept van territoriale cohesie, naast economische en sociale cohesie, leidend zal zijn voor het toekomstige beleid.

BIJLAGE 1

Nederlandse praktijkvoorbeelden van territoriale cohesie

Duurzame bedrijfsterreinen Heerhugowaard

Duurzame bedrijfsterreinen Heerhugowaard In Heerhugowaard worden de ervaringen met hun CO2-emisieneutrale wijk (Stad van de Zon) en de ambitie dit voor de stad in 2030 te bereiken, ook toegepast op de bedrijfsterreinen. Door de revitalisering integraal te benaderen worden fysieke, economische en sociale beleidssectoren bijeengebracht en wordt een duurzame aanpak haalbaar. Tot nu werden de bedrijfsterreinen in Heerhugowaard, zoals vrijwel overal in Nederland, perceelsgewijze uitgegeven. Een kwaliteitsteam daagde ondernemers uit te komen tot een goede kwaliteit. Echter de revitalisering na enkele decennia kwam uitsluitend voor rekening van de gemeente en de provincie. Nodig was een duurzame gebiedsontwikkeling samen met het bedrijfsleven die, op basis van een ver doorgevoerd parkmanagement systeem zou leiden tot een blijvend goede kwaliteit van deze terreinen. Daarvoor was ook een meer intense regionale samenwerking nodig. De duurzame aanpak wordt niet uitsluitend vertaald in maatregelen ten behoeve van energiebesparing en duurzame energie, maar komt ook tot uitdrukking in maatregelen ter stimulering van talentontwikkeling, arbeidsparticipatie, woonwerkbalans en multifunctioneel ruimtegebruik. Een integrale benadering vereist een lange adem en regionale samenwerking. Goede partners zijn onontbeerlijk om de hoge ambities op lange termijn te kunnen verwezenlijken. In het kader van de bottom-up-aanpak is daarbij de samenwerking met de ondernemers van eminent belang.

Rotterdam Pact op Zuid

De Stadsvisie Rotterdam zet in op een sterke economische ontwikkeling en een aantrekkelijke woonstad. De stadsvisie is specifiek uitgewerkt in drie gebieden waaronder Rotterdam Zuid. Daar moet een inhaalslag plaatsvinden door sociaal-economische en fysieke problemen integraal aan te pakken. Met het Pact op Zuid wordt hieraan invulling gegeven. Met dit programma investeren de gemeente, drie deelgemeenten en vier woningbouwcorporaties in 10 jaar tijd gezamenlijk 1 miljard euro extra in de sociale, economische en fysieke kwaliteiten van Rotterdam-Zuid. De aanleiding voor het Pact is dat delen van Zuid in grotere of kleinere mate achterstanden kennen, maar daarnaast ook veel potentie hebben. Het gebied wordt gekenmerkt door relatief veel lage inkomens, hoge werkloosheid en een weinig gevarieerd woningaanbod. Daar staat tegenover een jonge, ondernemende bevolking, veel groen en veel ruimte. Zuid heeft dan ook volop kansen en mogelijkheden om uit te groeien tot een plek waar iedereen met plezier woont, werkt en naar school gaat.

Het Pact op Zuid rust op drie pijlers, die gezamenlijk de sociale, de economische en de fysieke kwaliteiten van Zuid moeten vergroten. De pijlers zijn: Krachtige buurten, Aantrekkelijke wijken en Sterk Zuid. Het Pact stelt zich als voornaamste doel selectieve migratie tot 2015 tot nul terug te brengen en de bewonerstevredenheid te verhogen. Daarnaast zet het Pact in op een hogere arbeidsparticipatie, een hoger opleidingsniveau en minder uitval in het beroepsonderwijs. De doelstellingen zijn verder: een hoger aantal woningen met toekomstwaarde, een stijging van de waarde woningen, toename van de werkgelegenheid en een stijging van de bedrijfsinvesteringen.

Het programma onderbouwt daarmee het grote belang van een extra aanpak op Zuid en geeft aan welke investeringen van de diverse partijen noodzakelijk zijn. Het Pact haakt aan bij bestaande initiatieven, maar zorgt ook voor bijsturing, afstemming en vooral intensivering van maatregelen. Door deze aanpak wil het Pact de krachten bundelen van gemeente, woningbouwcorporaties en deelgemeenten, en hun inzet versterken door de betrokkenheid van schoolbesturen, bewonersorganisaties, ondernemersverenigingen, zorg- en welzijninstellingen, het Rijk, Waterschap en de Europese Unie.

Nijmegen omarmt de Waal

Langs beide Waaloevers vindt in Nijmegen een grote gebiedsontwikkeling plaats. Op de Zuidoever staat de stad voor haar grootste herstructurering ooit, die van het rivierfront van de oudste stad van Nederland. Tegelijkertijd vraagt de hoogwaterproblematiek verbreding van de uiterwaarden, waardoor de oude rivierdijk wordt getransformeerd tot een schiereiland in de rivier. Dit heeft consequenties voor bestaande woningen maar ook voor de ontwikkeling van de Vinex-lokatie Waalsprong, gelegen op de Noordoever, en de bereikbaarheid welke vraagt om een tweede stadsbrug.

De door het rijk gekozen oplossing van rivierverbreding is door de gemeente Nijmegen uitgewerkt in een ruimtelijk plan. Dat laat zien dat rivierveiligheid en ruimtelijke kwaliteit goed samen kunnen gaan. Maar ook dat het verstandig is niet alleen naar het projectgebied van de dijk-terug-legging te kijken. Hiermee wordt de transformatie van het totale rivierenlandschap in Nijmegen centraal gesteld. Deze opgave vindt plaats tegen de achtergrond van een rijk cultuurhistorisch verleden met Romeinse vestigingsplaatsen aan de rivier, de vestigingsstad met een ring van verdedigingswerken en een uniek dijkenlandschap met bijbehorende kolken, landgoederen en relictten.

Onder de gebiedsontwikkeling vallen zeven projecten waaronder de eerder genoemde zuidelijke Waalkade, tweede stadsbrug en voorzieningencentrum op de noordoever. Er is daarbij bewust gekozen om van de gehele gebiedsontwikkeling geen totaalproject te maken. Door de eigen dynamiek in de onderliggende projecten te benutten zal het eindresultaat meer zijn dan de som der delen. In feite worden de onderliggende projecten zelfs in concurrentie met elkaar ontwikkeld. Communicatie met en tussen de projecten en verantwoordelijken wordt wel actief bevorderd. De praktijk laat zien dat hierdoor een vorm van zelfsturing ontstaat die een buitengewone meerwaarde oplevert richting het eindresultaat. Een eindbeeld dat geen blauwdruk is maar een richting waarin Nijmegen zich als stad aan de rivier ontwikkelt.

Greenport Venlo - Klavertje 4

Greenport Venlo is één van de meest complete agro- en foodregio's van Nederland. Het omvat food, feed en flowers. Na Rotterdam en Amsterdam is het gebied het grootste logistieke knooppunt van Nederland. Dit als gevolg van een spectaculaire groei in de omzet verssector van € 1 naar 2 miljard in 15 jaar tijd. De Greenport is wereldleider in kennis van gezonde voeding. De toename van het aantal banen op hbo-niveau en hoger, is significant groter dan in de rest van Nederland. En er is aansluiting gevonden met de ontwikkelingen aan de Duitse kant van de grens waar de afgelopen jaren vergelijkbare ontwikkeling hebben plaatsgevonden. De grensoverschrijdende agro- en foodregio is een Europese top Greenport.

De grenzeloosheid van Greenport Venlo wordt bijvoorbeeld zichtbaar door de agrilogistieke functie die een rol speelt. De logistieke netwerken vertakken zich over de werelddelen en tot in de huiskamer. Zo komen verschillende exotische groenten- en fruitsoorten via Venlo op ons bord. Maar ook op andere thema's of initiatieven, zoals de Floriade, vinden partijen elkaar.

Klavertje 4 is de integrale gebiedsontwikkeling rondom het fysieke hart van Greenport Venlo. Het betreft vier losstaande projecten die invulling geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied ten Noordwesten van het Klaverblad Zaarderheiken. Door de projecten samen te brengen ontstaat een evenwichtige ontwikkeling van economische functies, infrastructuur en het woon- en leefmilieu. Centraal staan de vijf O's: onderzoeksinstituten, onderwijsinstellingen, ondernemers, overheden en omgeving. Deze netwerken strekken zich eindeloos uit en zijn ook oneindig vaak met elkaar verbonden via organisaties, initiatieven, etc. Sinds juni 2005 wordt Klavertje 4 integraal ontwikkeld waarbij naast de vier lopende projecten aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van een werklandschap (1000 ha. ingebed in een robuuste ecologische groenstructuur (1200 ha.)).

Toekomstperspectief Markermeer-IJmeer

Het Markermeer-IJmeer gebied maakt deel uit van de Randstad en is één van de grote projecten binnen de agenda Randstad Urgent waarin rijksoverheid en decentrale overheden intensief samenwerken aan de versterking van de gehele Randstad teneinde weer tot de economische topregio's van Europa te gaan behoren.

Het gebied dat 70.000 hectare omvat is grotendeels een Natura 2000 gebied. Het project heeft de natuur als invalshoek, maar betreft ook de economie en de veiligheid. Dat gebeurt voor het eerst op een dergelijke schaal. Doel is het ontwikkelen van een visie op deze twee binnenwateren van het IJsselmeergebied, waarbij duidelijk is welke functies een plek kunnen krijgen. Uitgangspunt is verbetering van de ecologische kwaliteit. Ook zal worden gesproken over het gewenste waterpeil, nu steeds meer regenwater via de grote rivieren in het IJsselmeergebied wordt afgevoerd en wereldwijd de zeespiegel stijgt. De vraag is dan vervolgens waar in het gebied woningen gebouwd kunnen worden.

De centrale vraag "Wat wordt de toekomst van het Markermeer en het IJmeer?" wordt uitgewerkt door een Stuurgroep van overheden (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en maatschappelijke organisaties (onder andere Staatsbosbeheer). Door deze multilevel governance en een gebiedsgerichte en beleidsgeïntegreerde aanpak komt een duurzaam ofwel "toekomstbestendig" ontwikkelingsperspectief tot stand.

Eindhoven, Leuven, Aachen Technologie driehoek

De Eindhoven, Leuven, Aachen Technologie Driehoek (ELAt) ligt tussen de belangrijke economische centra in Noord-West Europa. Het belangrijkste doel is een gezamenlijke regionale innovatiestrategie te ontwikkelen op basis van het aanwezige potentieel en deze gebiedsgericht toe te passen, met betrokkenheid van ICT voor de betrokkenheid van kennisinstellingen, bedrijven en publieke partijen uit de technologiedriehoek. Uitgangspunt is de specialisaties van de kennisinstellingen te clusteren en de toegang tot deze kennis voor het gehele gebied te versterken. Dit is uitgewerkt in een regionale strategie welke is gericht op regionale troeven als technologieclusters en wederzijdse versterkte combinaties van technologie en gezondheidszorg. ELAt moedigt kennisinstellingen en bedrijven aan samen te werken en de gecombineerde kennis toe te passen die ontwikkeld is in prototypes, 0-series en productie materiaal.

De doelstellingen voor deze strategie zijn als volgt geformuleerd:

1. Systematische coördinatie van de stedelijke autoriteiten om gezamenlijke activiteiten te ontplooiën om zo het regionaal economische klimaat te versterken.
2. Uitdagen en faciliteren van de kennisinstellingen en bedrijven om samen te werken om kennis te ontwikkelen en te combineren.
3. Verdere ontwikkeling van gezamenlijke programma's voor techno starters.
4. Jaarlijkse evaluatie van de gezamenlijke innovatiestrategie gericht op de realisering van een internationale top-tech regio.

ELAt vormt een netwerk van onderliggende netwerken, dat bedrijven, universiteiten en onderzoeksinstituten verbindt op basis van een eco-innovatiesysteem en inzicht in de deelnemende netwerken. Het netwerk is qua schaal en visie een duidelijk en onderscheidend alternatief en complementair aan de diensten economie in de omliggende stedelijke gebieden. Partners in ELAt zijn de Katholieke Universiteit Leuven, AGIT (de economische ontwikkelingsmaatschappij voor de regio Aken), het SRE en de steden Aken, Leuven en Eindhoven. Het SRE is officiële leadpartner in deze transnationale samenwerking. De kennisinstellingen, bedrijven en overheden die samenwerken vanuit de Triple-helix gedachte zijn de overtuiging toegedaan dat bundeling van krachten de kansen in het Europa van de regio's en in de wereldwijde concurrentie voor de subregios' en de gehele regio sterk kan vergroten.

Maatschappelijke Kosten Baten Analyse Vliegveld Twente

Voor de herontwikkeling van de luchthaven Twente liggen vijf verschillende varianten op tafel. Deze variëren van een Ecopark tot een intensief ruimtegebruik met een luchthaven voor de burgerluchtvaart. De randvoorwaarden welke daarbij een rol spelen zijn de economische ontwikkeling van de regio, werkgelegenheid, externe veiligheid, milieu- en luchtkwaliteit, en duurzaamheid. Ter ondersteuning van een objectieve besluitvorming, is gekozen de verschillende varianten aan een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) te onderwerpen.

In de MKBA wordt de geldwaarde van alle voor- en nadelen, die alle publieke en private partijen in het gebied door de gebiedsontwikkeling ondervinden, bepaald. Daarbij wordt gekeken naar de omgevingskosten en baten (natuur, landschap, water, bodem, externe veiligheid, geluid, bereikbaarheid, etcetera), de financiële kosten en baten (grondwaarde, sloop- en saneringskosten, opbrengsten bouwprogramma, etcetera) en de economische kosten en baten (werkgelegenheid, luchtvaartlicentie, etcetera).

In Nederland wordt deze methode al langer gebruikt voor lokale, regionale en nationale infrastructuurprojecten waarmee rijksbijdragen zijn gemoeid. Sinds 2008 is dit ook het geval voor grootschalige gebiedsontwikkeling. Op deze wijze wordt op bottom-up wijze de samenwerking opgepakt en wordt er gebiedsspecifiek maatwerk geleverd.

IPO en VNG

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is de koepelorganisatie van de 12 Nederlandse provincies. Het heeft in Brussel een ambtelijke voorpost: het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP). Vanuit het Huis van de Nederlandse Provincies worden bij de Europese instellingen in Brussel zowel de afzonderlijke als de gezamenlijke belangen van de provincies behartigd.

Interprovinciaal Overleg
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
Tel: +31 (0)70 8881212
www.ipo.nl

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de koepelorganisatie van de Nederlandse gemeenten. De VNG is de vereniging van en voor alle mensen, die bestuurlijk en ambtelijk in de Nederlandse Gemeenten werken. Samen met alle gemeenten stáát de VNG voor kracht en kwaliteit van het lokale bestuur. De VNG heeft in Brussel een ambtelijke voorpost, dat gevestigd is in het House of European Cities, Municipalities and Regions. Daarnaast werkt de VNG samen met veel andere organisaties en is lid van o.a. de Europese koepel van verenigingen, de Council of European Municipalities and Regions (CEMR) en de internationale koepel United Cities and Local Governments (UCLG).

Vereniging van Nederlandse gemeenten
Postbus 30435
2500 GK den Haag
Tel. +31 (0)70 3738393
www.vng.nl

Contactpersonen:

Mathijs Verhagen
Interprovinciaal Overleg
MVerhagen@ipo.nl

Caspar Sluiter
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Caspar.Sluiter@vng.nl

