

Kabinetsreactie - Groenboek territoriale cohesie

Om het denken over de meerwaarde van de Europese Unie op het terrein van ruimtelijk en regionaal beleid richting te geven, is een aantal jaren geleden de term “territoriale cohesie” geïntroduceerd. Op dit moment lijken we ons echter in het stadium te bevinden dat velen zich afvragen wat we eigenlijk met die term bedoeld hebben. Nederland waardeert het daarom dat de Europese Commissie een groenboek Territoriale Cohesie heeft uitgebracht. Het is belangrijk opnieuw focus aan te brengen in de nu breed uitwaaiende discussie, en de stap te maken van beschouwingen en definitiekwesties naar concrete ideeën en de praktische toepassing daarvan. Nederland merkt op dat de Europese Commissie zelf geen concrete uitwerking heeft gegeven aan het begrip en de beleidsmogelijkheden van het concept territoriale cohesie, en ziet het groenboek dan ook als een welkome invitatie om daar gezamenlijk vorm aan te geven.

In Nederland is daarvoor belangstelling bij alle bestuursniveaus. Deze kabinetsreactie is opgesteld in samenspraak met de Nederlandse koepelorganisaties van de Provincies (IPO) en Gemeenten (VNG). IPO en VNG zullen ook een eigen reactie sturen in deze consultatie waarin zij hun eigen accenten zetten.

De manier waarop Nederland aankijkt tegen territoriale cohesie heeft zich, met de discussie die daarover de afgelopen jaren in Europa gevoerd is, ontwikkeld tot een visie waarbij de relatie tussen gebieden en het EU-beleid, gericht op duurzame ontwikkeling, centraal staat. Subsidiariteit en *multi level governance* staan daarbij als randvoorwaarden voorop. Nederland sluit zich daarom graag aan bij het motto dat de Europese Commissie voorstelt: “Diversiteit als troef”. Zowel in behoeften als in kansen bestaan er immers grote verschillen tussen gebieden in Europa.

Het bezien van het Europese beleid mede vanuit territoriale samenhang kan op twee manieren een positieve bijdrage leveren. In de eerste plaats wordt het regionale beleid van de EU versterkt als optimaal gebruik wordt gemaakt van die diversiteit, van de specifieke ontwikkelingskansen en het potentieel van gebieden. In bijvoorbeeld het cohesiebeleid en de Europese onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's worden daarmee meer kansen benut en kan aan specifieke behoeften worden voldaan.

In de tweede plaats zal de effectiviteit van Europees beleid en regelgeving verbeteren als het sectorale EU-beleid goed doordacht is op zijn territoriale doorwerking - daarmee de diversiteit respecterend. Met territoriale impact assessments, voor de EU op Europese schaal en voor elke lidstaat op eigen niveau, kunnen die territoriale gevolgen in beeld worden gebracht. Vervolgens kan bezien worden of een EU-maatregel effectiever is met mogelijkheden voor maatwerk, zoals bijvoorbeeld door een kaderrichtlijn in plaats van een gedetailleerd uitgewerkte richtlijn voor te stellen, doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften te gebruiken, of anderszins met mogelijkheden tot regio-specifieke implementatie.

Langs deze twee sporen, die Nederland ziet als de speerpunten voor de discussie over het groenboek, leidt de erkenning van de diversiteit van gebieden als vanzelf tot meer diversiteit en differentiatie in het Europese beleid. Zeker in onderling verband wordt hiermee de duurzame ontwikkeling van gebieden met een *'people, planet, profit'* benadering versterkt.

Samengevat biedt territoriale cohesie volgens Nederland kansen om:

- Het potentieel en de ontwikkelingskansen van gebieden ten volle te benutten op basis van specifieke gebiedskenmerken, waarin een goede analyse van gebieden en hun kenmerken een belangrijke rol speelt. Deze analyse maakt een integrale maar specifieke gebiedsgerichte aanpak mogelijk, waarmee achterstanden op een duurzame manier weggewerkt kunnen worden en kansrijke gebieden worden versterkt. Dit stimuleert een duurzame en evenwichtige groei van Europa. Het Europees regionaal en plattelandsbeleid is hierbij een belangrijke instrument.
- Inzicht te krijgen in de uitwerking van EU sectoraal beleid op gebieden in Europa bijvoorbeeld via een territoriale impact assessment. Territoriale cohesie vormt de grondslag voor een betere horizontale afstemming tussen de beleidsvelden van de Europese Commissie en van een betere verticale afstemming binnen één beleidsveld op verschillende bestuurlijke niveaus.
- Meer synergie te bereiken tussen sectoraal en gebiedsgericht beleid.

In deze reactie gaat Nederland verder in op de vragen en thema's die aan de orde komen in het groenboek.

1. Definitie

Wat is de meest geschikte definitie van territoriale cohesie? Welke extra elementen voegt territoriale cohesie toe aan de huidige benadering van economische en sociale cohesie zoals die door de Europese Unie wordt ondernomen?

Omdat territoriale cohesie op vele manieren wordt geïnterpreteerd in Europa steunt Nederland de wens van de Europese Commissie om een debat op te starten om meer inzicht te krijgen in het concept 'territoriale cohesie' en om een *common understanding* van dit begrip te ontwikkelen.

Territoriale cohesie biedt volgens Nederland met name een kader om binnen Europa de verscheidenheid van gebieden beter te kunnen benutten: hun specifieke kenmerken (zoals bodem, water, infrastructuur, verstedelijking, en hun ontwikkelingspotentieel en de manier waarop gebieden zich kunnen of willen ontwikkelen bijvoorbeeld door het intensiever benutten van reeds sterke gebieden. Zo heeft Nederland qua ligging en

kenmerken (dichtbevolkt, waterrijk gebied, delta, laag gelegen aan zee) bijvoorbeeld goede mogelijkheden zich te profileren op de ontwikkeling van goederenoverslag, windenergie, hoogwaardige agrarische productie en watermanagement. Bij het benutten van deze verscheidenheid speelt onder andere (het verschil in) bestuurlijke inrichting van lidstaten een belangrijke rol.

Dit alles zou moeten leiden tot een duurzame en evenwichtige ontwikkeling waarbij er een zo goed mogelijke balans is tussen *people, planet en profit*. Kortom: duurzame ontwikkeling wordt een zwaardere factor in het bestaande cohesiebeleid.

Hoe groot of hoe klein in dit verband een gebied is, is niet in zijn algemeenheid te bepalen, dat varieert al naar gelang de specifieke kenmerken en wat nodig is om een gebied zo duurzaam mogelijk te ontwikkelen. Onder gebieden kunnen landen worden verstaan maar bijvoorbeeld ook grensoverschrijdende samenhangende grotere Europese gebieden. Meerdere schaalniveaus zijn denkbaar waarop territoriale cohesie bereikt kan worden, van lokaal tot en met Europees niveau.

2. De schaal en de reikwijdte van territoriale actie

Is er voor de EU een rol weggelegd bij de bevordering van territoriale cohesie? Hoe moet die rol worden gedefinieerd tegen de achtergrond van het subsidiariteitsbeginsel?

Nederland hanteert bij het bepalen van de schaal en reikwijdte van territoriale actie twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is subsidiariteit: decentraal wat kan, centraal wat moet. Europees ingrijpen moet een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van beleid op andere niveaus. Tweede uitgangspunt is *multi level governance*, wat betekent dat verschillende bestuursniveaus een rol spelen, dat er sprake moet zijn van een goede samenwerking tussen niveaus en dat de verantwoordelijkheid op het juiste niveau wordt neergelegd. Daarom zou de EU wat Nederland betreft een faciliterende rol moeten spelen bij de bevordering van territoriale cohesie daar waar dit het ruimtelijk beleid raakt, terwijl voor het verankeren van het concept 'territoriale cohesie' in het Europese beleid, uitgaande van het idee dat diversiteit een belangrijke troef is die bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling in de EU, een actieve rol van de Europese Commissie verwacht mag worden.

In hoeverre dient de territoriale schaal van de beleidsinterventie te verschillen naar gelang van de aard van de behandelende problemen? Zijn voor gebieden met specifieke geografische kenmerken speciale beleidsmaatregelen noodzakelijk? Zo ja, welk soort maatregelen?

Per probleem zou moeten worden bekeken welk schaalniveau het meest voor de hand ligt om een probleem aan te pakken. Voor kwantitatieve afspraken over de reductie van CO₂-emissies zal het logischer zijn om generiek beleid te ontwikkelen op een Europees

schaalniveau. Voor andere, problemen en uitdagingen, kunnen mogelijkheden voor maatwerk bijdragen aan een effectiever beleid. Dan kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aanpassing aan klimaatverandering, aan demografische ontwikkelingen, aan stedelijke of grensgerelateerde vraagstukken. Verder zou de Europese Commissie initiatieven moeten ondersteunen die vanuit de praktijk en op het meest lokale niveau ontstaan. In Nederland wordt bijvoorbeeld beleid door lokale en regionale overheden integraal toegepast op verschillende beleidsterreinen, zoals economisch en sociaal beleid, innovatie, milieu en klimaat en transport¹, waarbij de uitdagingen steeds vragen om een ander schaalniveau en de keuze van betrokken publieke en private acties.

3. Betere samenwerking

Welke rol dient de Europese Commissie te spelen bij de bevordering en ondersteuning van territoriale samenwerking?

De Europese Commissie heeft reeds een belangrijke rol bij de bevordering en ondersteuning van territoriale samenwerking. Via bijvoorbeeld de samenwerking tussen regio's en lidstaten binnen de Europese Territoriale Samenwerkingsprogramma's (INTERREG) of via de ondersteuning van de samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie (zoals de ERA-netwerken) geeft de Europese Commissie nu al inhoud aan het begrip territoriale cohesie. Zo wordt via de INTERREG-programma's gekomen tot een transnationale aanpak van de overstromingsproblematiek. Ook het beter op elkaar aan laten sluiten van transportnetwerken en het versterken van de ecologische hoofdstructuur zijn voorbeelden van hoe via Europese programma's de territoriale samenhang van de Europese Unie kan worden versterkt.

Is er behoefte aan nieuwe vormen van territoriale samenwerking?

Territoriale cohesie kan een stimulans geven aan een betere samenwerking tussen verschillende bestuurslagen onderling (*multi level governance*) of tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke partners. Immers, territoriale cohesie komt tot stand doordat overheden en (private) partners op het gewenste schaalniveau en los van administratieve grenzen met elkaar samenwerken. Ook bevordert territoriale cohesie intersectorale samenwerking.

Op Europees niveau wordt er al veel werk verricht ter bevordering van territoriale samenwerking door de ministers binnen de EU verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en cohesiebeleid. Dit werk, door middel van verdere uitwerking van het Actieprogramma van de Territoriale Agenda en de informele ministersbijeenkomsten van de ministers van ruimtelijke ordening en cohesiebeleid, kan worden voortgezet met de steun van lidstaten, de Europese Commissie, het Europees Parlement en belangrijke

¹ [Onder transport wordt verstaan het mobiliteitsbeleid voor personen en goederen](#)".

stakeholders. Nieuwe vormen van samenwerking kunnen nuttig zijn, maar dan moeten deze wel een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van datgene wat er al is zoals een EGTS (Europese Groepering Territoriale Samenwerking). Subsidiariteit is hierbij weer een belangrijk uitgangspunt.

Is er behoefte om nieuwe wetgevende en managementhulpmiddelen te ontwikkelen om de samenwerking, ook aan de buitengrenzen, te vergemakkelijken?

Bij de regionale ontwikkelingsprogramma's is er met name behoefte aan een betere afstemming tussen en binnen bestaande programma's. Hierbij is het ook van belang dat gekomen wordt tot een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van uitgaven en verantwoording van deze programma's. Harmonisatie en vereenvoudiging zijn hierbij sleutelbegrippen voor Nederland. Nu heeft elk samenwerkingsprogramma vaak nog eigen regels voor controle en verantwoording die bovendien per lidstaat verschillen. Verder zou het makkelijker moeten worden voor projectpartners buiten een samenwerkingszone om in te stappen in een project.

4. Betere coördinatie

Hoe kan de coördinatie tussen territoriaal en sectoraal beleid worden verbeterd? Hoe kan de samenhang van territoriale beleidsvormen worden versterkt?

Op nationaal, regionaal en lokaal niveau bestaan in de meeste lidstaten wettelijke planvormen die tot doel hebben de ontwikkeling van een gebied vorm te geven waarbij ook diverse initiatieven van sectorbeleid in een concreet gebied mee kunnen worden genomen. In Nederland zijn deze afstemmingsvormen geregeld via de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Op EU-niveau kan bevorderd worden dat de Europese Commissie bij de ontwikkeling van sectorbeleid ook voldoende rekening houdt met de territoriale effecten van haar beleid via het uitvoeren van een territoriale impact assessment. Rekening houden met territoriale effecten impliceert niet dat ingeleverd zou moeten worden op te bereiken sectorale normen, maar wel dat de lidstaten of regio's de kans hebben hun eigen manier te bepalen om de doelen te bereiken. Van de Europese Commissie kan uiteraard niet verwacht worden dat de gevolgen van een maatregel voor alle Europese regio's in kaart wordt gebracht. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor Commissie en lidstaten. Verder is blijvende aandacht nodig voor Grensoverschrijdende Samenwerking waar deze niet van de grond komt als gevolg van een landsgrens die door het gebied loopt.

In het kader van welke sectorale beleidsvormen moet bij de ontwikkeling meer aandacht worden geschonken aan hun territoriale impact? Welke hulpmiddelen kunnen in dit verband worden ontwikkeld?

Bij beleidsvelden met een sterke territoriale uitwerking zoals bijvoorbeeld transportbeleid, natuurbeleid, cohesiebeleid en maritiem beleid kunnen territoriale indicatoren, quick scans, impact analyses en informatie uitwisseling een hulpmiddel zijn om beter rekening te houden met territoriale effecten. Hetzelfde geldt voor initiatieven voor EU-beleid en wet- en regelgeving die de bestuurlijke condities beïnvloeden zoals de regels voor openbare aanbesteding bij het voorbereiden en uitvoeren van gebiedsontwikkelingsprojecten.

Op welke manier kunnen communautair en nationaal beleid worden gecombineerd om bij te dragen tot territoriale cohesie?

Door bij communautaire en nationale beleidsontwikkeling rekening te houden met verschillen tussen gebieden kan zowel op Europees als op nationaal niveau territoriale cohesie bevorderd worden.

5. Nieuwe territoriale partnerschappen

Houdt het streven naar territoriale cohesie in dat daarbij nieuwe actoren op het gebied van beleidsvorming worden betrokken, zoals vertegenwoordigers van de sociale economie, plaatselijke belanghebbenden, vrijwilligersorganisaties en NGO's? Hoe kan de gewenste mate van betrokkenheid worden bereikt?

De praktijk in Nederland wijst uit dat een actieve betrokkenheid van stakeholders en decentrale overheden van groot belang is bij de (duurzame) ontwikkeling van een gebied. Bij het streven naar territoriale cohesie zijn (nieuwe) territoriale partnerschappen volgens Nederland nuttig, niet alleen op Europees niveau maar ook voor andere lidstaten.. Hierbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met het soort probleem en het gewenste schaalniveau waarop actie nodig is.

6. Verbeteren van het inzicht in territoriale cohesie

Welke kwantitatieve/kwalitatieve indicatoren moeten op EU niveau worden ontwikkeld om de kenmerken en trends op het gebied van territoriale cohesie te versterken?

De Europese Commissie zou onderzoek kunnen entameren naar territoriale indicatoren waarmee gebiedskenmerken kunnen worden aangeduid die ons iets vertellen over aard en type van economische, sociale en ruimtelijke activiteiten en ontwikkelingen, benutte energiebronnen, transportsystemen, ecologische kenmerken etc. Het is wenselijk dat dit soort kennis systematisch wordt onderzocht, via ESPON (European observation network for territorial observation and cohesion), of dat kennisuitwisseling plaatsvindt, bijvoorbeeld via EUKN (European Urban Knowledge Network) of URBACT (European Programme for Urban Sustainable Development).