

ADVIEZEN

COMITÉ VAN DE REGIO'S

136E CVDR-ZITTING, 7.10.2019-9.10.2019

Advies van het Europees Comité van de Regio's over aanbevelingen over de uitwerking van succesvolle regionale ontwikkelingsstrategieën voor na 2020

(2020/C 39/03)

Rapporteur: Adam Struzik (PL/EVP), voorzitter van het provinciebestuur van Mazovië

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

Algemene opmerkingen

1. formuleert in dit advies aanbevelingen over de uitwerking van succesvolle regionale ontwikkelingsstrategieën voor na 2020. Daarbij heeft het zich gebaseerd op onderzoek naar de strategische kenmerken van de regio's, gekeken naar de uitdagingen voor de regio's, en de ervaringen met het cohesiebeleid in aanmerking genomen.
2. De geformuleerde aanbevelingen hebben alleen betrekking op prioritaire investeringsgebieden en de randvoorwaarden voor succesvolle regionale ontwikkelingsstrategieën.
3. De lokale en regionale overheden hebben duidelijk gedefinieerde ontwikkelingsstrategieën voor de middellange en lange termijn nodig op basis van reële behoeften, de verwachte trends en uitdagingen en de specifieke territoriale omstandigheden.
4. Het belangrijkste aspect van strategische territoriale planning (in een regio, provincie, district of gemeente) is het optimaal laten functioneren en ontwikkelen van het gebied door middel van een duurzame transformatie van de plaatselijke factoren en hulpbronnen voor de productie van goederen en diensten.
5. Ontwikkelingsstrategieën behoren tot de essentiële instrumenten van het regionaal en lokaal bestuur. Ze zijn koersbepalend voor besluiten en maatregelen tot vaststelling van doelstellingen en prioriteiten, en getuigen van een visie op de ontwikkeling van Europa.
6. Regionale ontwikkelingsstrategieën en strategieën voor slimme specialisatie zijn in dit verband belangrijke instrumenten om voor synergie te zorgen, ze staan in wisselwerking met sectorale instrumenten en garanderen adequate inspraak van belanghebbenden, in overeenstemming met de plaatsgebonden benadering van economische, sociale en territoriale ontwikkeling.
7. Het Comité wijst op de discrepantie tussen het Europees Semester en de doelstellingen van het cohesiebeleid. Het cohesiebeleid is op zichzelf staand beleid en de Verdragsdoelstelling (economische, sociale en territoriale cohesie) moet te allen tijde gehandhaafd blijven. Dit vraagt om aandacht voor de mate van relevantie tussen de landspecifieke aanbevelingen en de cohesieprogramma's, en het belang van de samenwerking tussen nationale, regionale en lokale overheden, zowel wat betreft de Nationale Hervormingsprogramma's (NHP's) als de cohesieprogramma's.

Aanbeveling 1: strategische regionale planning als uitgangspunt voor succesvolle ontwikkeling

8. Het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang in Europa is krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een van de voornaamste doelstellingen van de EU.
9. Het cohesiebeleid zou strategische doelstellingen om Europese en mondiale uitdagingen het hoofd te bieden, moeten koppelen aan regionale en lokale ontwikkelingsstrategieën voor de lange termijn en de uitvoering daarvan in de lidstaten.

10. Veel problemen waarmee steden en regio's worden geconfronteerd, hebben een sterke territoriale dimensie, aangezien de gevolgen ervan verder reiken dan bestuursgebieden en administratieve grenzen. Dit betekent dat de uitdagingen op het vlak van ontwikkeling niet door de steden en regio's afzonderlijk kunnen worden aangepakt. Elk van hen is echter volledig autonoom om een politieke ontwikkelingskoers en visie te formuleren voor de eigen gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).
11. Territoriale strategieën zijn van belang om investeringen op een geïntegreerde en gecoördineerde wijze te sturen. "Geïntegreerd" wil zeggen dat alle bestuursniveaus, van het lokale tot het Europese, samenwerken om de doelstellingen van een gebied te verwezenlijken. "Gecoördineerd" wil zeggen dat de verschillende financieringsbronnen complementair bijdragen aan dezelfde, overeengekomen territoriale doelstellingen.
12. Financiële en strategische besluiten moeten absoluut worden genomen op basis van actuele sociaal-economische ontwikkelingsindicatoren. De voorstellen voor de meerjarenbegroting 2021-2027 zijn gebaseerd op gegevens uit de periode 2014-2016, waardoor een zeer vertekend beeld ontstaat van de huidige sociaal-economische situatie in de regio's. De indicatoren die in aanmerking worden genomen, zouden betrekking mogen hebben op hoogstens de drie jaren voorafgaand aan de financieringsperiode, wat in dit geval wil zeggen de jaren 2017-2019.
13. Bij de uitwerking van het toekomstige ontwikkelingsbeleid, met name in samenhang met het meerjarig financieel kader (MFK) van de EU en de financiële vooruitzichten voor 2021-2027 en daarna, moet rekening worden gehouden met de bestaande statistische indelingen. Daarom zou de Europese Commissie bij de vaststelling van het MFK nog eens heel goed moeten nadenken over de door haar gekozen aanpak.
14. Eurostat moet worden betrokken bij de herziening van de aanpak en de realisering van de aanbevelingen. Ook zou Eurostat er meer aan moeten doen om het systeem voor de verzameling en verwerking van gegevens die helpen bij de aanpassing aan nieuwe omstandigheden en die samenwerking bevorderen te verbeteren, en om de gegevensverwerking doeltreffender te maken.
15. Het Comité benadrukt dat het bbp een maatstaf van productie is en niets zegt over ecologische duurzaamheid, efficiënt hulpbronnengebruik, sociale integratie en sociale vooruitgang in het algemeen. Daarom zijn extra indicatoren nodig die de levenskwaliteit op een eerlijkere en duidelijkere manier meten en het bbp aanvullen.
16. Het Comité pleit voor de ontwikkeling van heldere en meetbare indicatoren die rekening houden met klimaatverandering, biodiversiteit, efficiënt hulpbronnengebruik en sociale integratie. Het dringt bovendien aan op de ontwikkeling van indicatoren die beter zijn afgestemd op de situatie van huishoudens, rekening houdend met hun inkomen, consumptie en rijkdom.

Aanbeveling 2: de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling als basis voor langetermijnstrategieën van steden en regio's

17. Zowel de Europa 2020-strategie als de gemeenschappelijke strategische kaders hebben randvoorwaarden en richtsnoeren opgeleverd voor de voorbereiding van partnerschapsovereenkomsten en programma's binnen het cohesiebeleid voor 2014-2020 en hebben in het bijzonder gezorgd voor afstemming tussen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESIF) en andere instrumenten.
18. Op EU-niveau moet een beleidskader voor de lange termijn worden vastgesteld als opvolger van de Europa 2020-strategie op basis waarvan nationale, regionale en lokale strategieën kunnen worden uitgewerkt om bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's). Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de voordelen van grensoverschrijdende partnerschappen voor de aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen.
19. Het Comité is ingenomen met de discussienota van de EU "Naar een duurzaam Europa in 2030" en verzoekt de Europese Commissie en de Europese Raad de tenuitvoerlegging van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en de 17 SDG's van die agenda aan te merken als prioriteit op de politieke agenda en overkoepelende doelstelling van het volgende strategisch plan van de EU voor 2019-2024 en daarna.
20. Voor de realisering van de SDG's en de uitvoering van de bijbehorende beleidsstrategie moet een aanpak worden geformuleerd die in overeenstemming is met het beginsel van multilevel governance, waarbij alle bestuursniveaus en belanghebbenden passend worden betrokken en die het mogelijk maakt op nationaal, regionaal en lokaal niveau gedifferentieerde doelstellingen vast te leggen.
21. De 17 SDG's omvatten geen specifieke regionale doelstelling die verband houdt met de doelstellingen uit het VWEU om een evenwichtige regionale ontwikkeling in de EU te waarborgen, de regionale ontwikkelingsverschillen te verkleinen en ervoor te zorgen dat geen enkel gebied achterblijft.
22. De steden en regio's zouden de SDG's als uitgangspunt moeten nemen voor de uitwerking van regionale resp. lokale ontwikkelingsstrategieën, vooral omdat de strategie voor een duurzaam Europa tegen 2030 nog moet worden opgesteld. Dit vereist dat zij, als de besluitvormingsniveaus die het dichtst bij de burgers, ondernemingen en lokale gemeenschappen staan, de SDG's op de plaatselijke omstandigheden afstemmen.

Aanbeveling 3: steden en regio's moeten hun regionale ontwikkelingsstrategieën baseren op een zorgvuldige toekomstanalyse

23. Om doeltreffende regionale ontwikkelingsstrategieën te kunnen uitwerken, moeten toekomstige trends in aanmerking worden genomen. Langetermijnplanning, prognoses en andere strategische voorspellingsmethodes zijn dan ook belangrijke instrumenten voor de vormgeving van het toekomstige regionaal beleid.
24. De regionale ontwikkelingsstrategieën moeten na 2020 worden gekoppeld aan de nieuwe territoriale agenda om in de hele EU successen te kunnen boeken.
25. De belangrijkste toekomstige ontwikkelingsuitdagingen, die in de regionale strategieën aan bod moeten komen, houden verband met megatrends en milieuveranderingen en zullen in alle regio's van de EU ingrijpende economische en maatschappelijke consequenties hebben.
26. Technologische veranderingen zullen de sociaal-economische ontwikkeling aanzienlijk beïnvloeden, met name omdat automatisering en machinaal leren grote gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsmarkt. Maar daarnaast kunnen veel opkomende technologieën voordelen met zich meebrengen voor plattelandsgebieden doordat ze er de problemen verkleinen die samenhangen met de geringe bevolkingsdichtheid en lange afstanden.
27. Om de nieuwe technologieën te kunnen benutten, is het essentieel dat de daarvoor benodigde fundamentele technische infrastructuur wordt aangelegd. Toch doen veel voordelen van de opkomende technologieën zich niet automatisch voor, maar zijn eerst aanvullende beleidsmaatregelen vereist om bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat mensen over de juiste vaardigheden beschikken om de technologieën te gebruiken.
28. De Europese pijler van sociale rechten dient volledig ten uitvoer te worden gelegd. Hoewel er in de EU sprake is van sociale vooruitgang, moeten alle bestuursniveaus de beginselen van deze pijler beter gaan toepassen. In dit opzicht vervult het Sociaal Fonds de rol van schakel tussen de doelstellingen van de sociale pijler en de regionale behoefte aan maatregelen en investeringen voor de ontwikkeling van de regio, bijvoorbeeld op het gebied van vaardigheden.
29. Onder invloed van de digitalisering doen zich op de arbeidsmarkt nieuwe ontwikkelingen voor. In dit verband dient erop te worden gelet dat in nieuwe bedrijfsmodellen de rechten van werknemers worden gerespecteerd en dat ook bij nieuwe arbeidsvormen fatsoenlijke lonen, sociale zekerheid en bescherming tegen discriminatie zijn gewaarborgd.
30. De ruimtelijke ordening moet samenhangender worden en moet rekening houden met de aanpassing aan de klimaatverandering. Ook is ruimtelijke ordening essentieel om de risico's te verminderen die voortvloeien uit de toename van extreme weersomstandigheden en natuurrampen.
31. Groene en blauwe infrastructuur zijn van groot belang voor de beperking van en aanpassing aan de klimaatverandering en om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen. De lidstaten en lokale en regionale overheden zouden biodiversiteit bovendien in aanmerking moeten nemen in de besluitvorming en in hun strategiedocumenten.
32. Het Comité betreurt dat het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) uit de Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen is geschrapt. In combinatie met de uiteenlopende sectorale regelgeving maakt dit het lastiger om de middelen voor aanpassing aan de klimaatverandering en biodiversiteit goed af te stemmen en algemene fondsoverschrijdende strategieën en samenwerkingsstructuren op regionaal niveau te coördineren.
33. Bij de planning van strategische infrastructuur moet van begin af aan rekening worden gehouden met de gevolgen voor het milieu en ook moeten relevante strategische milieu- en milieueffectbeoordelingen correct worden uitgevoerd. Dit zal later tevens leiden tot minder problemen bij de goedkeuring en uitvoering van projecten.
34. De territoriale benadering moet de regionale en lokale identiteit weerspiegelen. Elke afzonderlijke gemeenschap is rechtstreeks verantwoordelijk en bevoegd voor de uitwerking van beleid in overeenstemming met haar eigen territoriale, sociale en culturele bijzonderheden. Het Comité benadrukt dat elke regio haar eigen unieke kenmerken heeft, die belangrijke ontwikkelingsfactoren zijn en helpen crises te boven te komen.
35. Het is spijtig dat in de Europa 2020-strategie voor de verdere ontwikkeling van de EU wordt voorbijgegaan aan het aspect cultuur. Daarom pleit het Comité ervoor om cultuur, samen met de culturele instellingen en locaties, in toekomstige strategieën en plannen aan te merken als strategisch beleidsterrein. In verband hiermee roept het de regio's die hun cultureel erfgoed als zeer sterke troef beschouwen, op om daarvan in hun slimme specialisatiestrategieën blijk te geven.

Aanbeveling 4: investeringen in institutionele en administratieve capaciteitsopbouw als voorwaarde voor doeltreffende besteding van publieke middelen

36. Doorslaggevend voor succesvolle geïntegreerde beleidsvorming is de kwaliteit van de nationale en regionale overheidsdiensten. Institutionele en administratieve capaciteit is essentieel voor een goed beheer van de ESIF-programma's, maar draagt ook in belangrijke mate bij aan de economische welvaart in het algemeen.
37. Uit veel onderzoeken blijkt dat een goed bestuur en het prestatievermogen van overheidsdiensten belangrijker zijn voor een doeltreffende besteding van publieke middelen dan macro-economische factoren. Het rendement van investeringen hangt niet alleen direct af van het investeringsniveau, maar ook van de kwaliteit van het bestuur.
38. Goed leiderschap (en goed bestuur in het algemeen) is onmisbaar voor een succesvolle uitvoering van regionale en lokale ontwikkelingsstrategieën. Daarom hebben zowel de EU als de steden en regio's leiders nodig die er niet voor terugdeinzen om toekomstvisies voor hun bestuursgebieden te schetsen en deze in ontwikkelingsstrategieën te gieten. De activiteiten van de regionale overheden zijn een conditio sine qua non voor de ontwikkeling van de regio's.
39. Op alle onderwijsniveaus moet passende steun worden verleend om de digitale vaardigheden en competenties van de burgers te ontwikkelen. De digitale vaardigheden van werknemers in de EU moeten worden vergroot om het hoofd te kunnen bieden aan de transformatie van de arbeidsmarkt en personeelstekorten en vaardighedenkloven te voorkomen.

Aanbeveling 5: bevordering van synergie tussen fondsen en andere spelers

40. Het cohesiebeleid moet, net als al het andere EU-beleid, bijdragen aan de verwezenlijking van de fundamentele, in de Verdragen vastgelegde doelstellingen. Omgekeerd moet al het andere beleid ook bijdragen aan de verwezenlijking van de in de Verdragen vastgelegde cohesiedoelstellingen.
41. Ondanks de concrete doelstellingen van de afzonderlijke ESI-fondsen, die in de Verdragen zijn vastgelegd en relevant blijven, kunnen deze fondsen tezamen bijdragen aan de verwezenlijking van de cohesiedoelstellingen, waarbij elk fonds ook bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de andere fondsen.
42. Om synergie te creëren en de impact en doeltreffendheid van de verschillende instrumenten te vergroten, is het essentieel om de strategieën en soorten maatregelen alsmede de samenwerking tussen de diverse spelers al vanaf het begin van het programmeringsproces aan te passen.
43. Transparantie en de strategische benutting van overheidsopdrachten zijn op alle bestuursniveaus van groot belang, met name met het oog op duidelijke en ondubbelzinnige voorschriften. Daarbij gaat het erom verschillen tussen de lidstaten, tussen de diverse bestuursniveaus en tussen de lidstaten en de Europese Commissie te voorkomen en de administratieve lasten zo gering mogelijk te houden.
44. Lokale en regionale initiatieven, strategieën, actieplannen en publiek-private partnerschappen op het gebied van wetenschap, technologie, engineering, kunst en wiskunde (STEAM) kunnen een belangrijke rol spelen om de ontwikkelingsverschillen in Europa te verkleinen. Door op lokaal en regionaal niveau prioriteit te geven aan STEAM-onderwijs en aan samenwerkingsinitiatieven en investeringen voor de ontwikkeling ervan kan een flinke bijdrage worden geleverd aan het beperken van de schadelijke gevolgen van hersenvlucht.

Aanbeveling 6: territoriale samenwerking in functionele gebieden

45. Administratieve grenzen stemmen vaak niet overeen met de economische vervlechting in een bepaald gebied. Zo kunnen er bijvoorbeeld sterke banden bestaan tussen steden en omliggende verzorgingsgebieden, tussen stedelijke en plattelandsgebieden en tussen aangrenzende regio's in verschillende landen.
46. De territoriale impact van bijna elk ontwikkelingsvraagstuk overstijgt de lokaal afgebakende gebieden en administratieve grenzen. Besluiten op de verschillende bestuursniveaus moeten daarom gezamenlijk worden genomen. Deze besluiten moeten worden voorafgegaan door een gezamenlijke dialoog die al moet beginnen vanaf het moment dat naar oplossingen voor de vraagstukken wordt gezocht.
47. Bijzondere aandacht verdient eveneens de situatie van afgelegen, perifere, dunbevolkte, grens- en geïsoleerde regio's en regio's die voor bepaalde uitdagingen staan (met name insulaire en berggebieden) en soms met een ontwikkelingsachterstand te kampen hebben, waarbij de nadruk moet worden gelegd op het verbeteren van de verbindingen met en tussen deze gebieden.
48. Het Comité beveelt aan om gemeenschappelijke strategieën voor functionele gebieden uit te werken en indien mogelijk relevante strategieën en programma's aan te passen.

Aanbeveling 7: samenwerkingsprojecten in het kader van nationale en regionale ESIF-programma's van buurlanden

49. Het Comité beveelt de beheersautoriteiten aan om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door de Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor het cohesiebeleid (artikel 57, lid 4, van het voorstel van de Europese Commissie), teneinde interregionale of grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten in het kader van regionale ESIF-programma's te plannen, gelet op het grensoverschrijdende karakter van functionele gebieden. Als zulke projecten worden uitgewerkt, moeten ze nauw worden afgestemd op de desbetreffende Interreg-programma's om voor complementariteit te zorgen en overlappingsen te voorkomen.
50. Het Comité spreekt nogmaals zijn steun uit voor het voorgestelde EU-mechanisme voor grensoverschrijdende samenwerking, dat van enorm belang zou zijn om belemmeringen en knelpunten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking weg te werken.
51. De EU moet de aanzet geven tot een echte strategie voor culturele diplomatie. Daartoe moeten contacten en uitwisselingen op artistiek en cultureel gebied tussen met name meer afgelegen EU-regio's en derde landen worden bevorderd, onder meer via financiële steun voor kunstenaars om naar derde landen te reizen en daar hun werk te presenteren en omgekeerd.

Aanbeveling 8: versterking van de territoriale benadering door volledige benutting van het potentieel van geïntegreerde instrumenten, zoals vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) en geïntegreerde territoriale investeringen (ITI)

52. Om de lokale en regionale en ook grensoverschrijdende cohesie te vergroten is een gebiedsgebonden bottom-upaanpak vereist waarmee geschikte praktijkoplossingen moeten worden uitgewerkt.
53. Het Comité beveelt aan om in het kader van alle programma's territoriale strategieën op te stellen. In dit verband wijst het op de toegevoegde waarde van meerfondsenprogramma's en pleit het voor een grootschaligere toepassing van territoriale instrumenten in functionele gebieden.
54. Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) is een speciaal instrument dat voor het subregionale niveau van groot belang is en andere steuninstrumenten op lokaal niveau aanvult.
55. Participatie, raadpleging en samenwerking van lokale gemeenschappen en alle betrokken overheden en private spelers vormen de grote meerwaarde van CLLD en waarborgen dat lokale en specialistische kennis wordt benut en specifieke territoriale behoeften in aanmerking worden genomen.
56. Slimme specialisatie is, vooral dankzij Europese onderzoeksfinanciering, zeer belangrijk voor de versteviging van regionale innovatiesystemen, de kennisuitwisseling tussen regio's en de bevordering van synergie.

Brussel, 8 oktober 2019.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Karl-Heinz LAMBERTZ