



**COTER-V-046**

**107<sup>e</sup> zitting, 25-26 juni 2014**

## **ADVIES**

### **Naar een integrale benadering van de steden in de Europese Unie**

#### **HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

- wijst erop dat in het EU-Verdrag verschillende verwijzingen zijn te vinden die de EU een rechtsgrondslag geven om nationaal, regionaal en lokaal stedelijk beleid te ondersteunen. Op dit moment bestaat er echter geen integrale toekomstgerichte stedelijke agenda op EU-niveau. Door het ontbreken van een overkoepelende stedelijke agenda is er op EU-niveau te weinig coherentie tussen de verschillende beleidsinitiatieven en subsidieprogramma's en kent niet ieder beleidsinitiatief de gewenste concrete resultaten;
- roept de Commissie op om in aansluiting op de voorziene Mededeling naar aanleiding van het Urban Forum van 17 en 18 februari 2014 een Witboek te presenteren voor een integrale stedelijke agenda;
- ziet het als doel van dit Witboek om tot een meer integrale benadering te komen van EU-beleid en -regelgeving dat in steden en stedelijke gebieden neerslaat, waardoor de bestaande overlappingen en inconsistenties zullen verdwijnen, en om steden en de lokale en regionale overheden nauwer te betrekken bij de voorbereiding van dat beleid, alsmede om aanbevelingen te doen met betrekking tot welke elementen in de Europese fondsenprogramma's de ontwikkeling van steden kan worden ondersteund;
- is van mening dat het Witboek uiteindelijk moet leiden tot een ware horizontale verankering van de stedelijke dimensie in het EU-besluitvormingsproces (Urban mainstreaming), niet tot een speciale EU-strategie of -programma;
- wijst erop dat de EU tot op heden heeft gewerkt met generieke regelgeving en uniforme termijnen voor de uitvoering van haar beleidsdoelstellingen. Zij moet bij haar beleidsvorming nadrukkelijker rekening houden met de uitvoerbaarheid van haar initiatieven op lokaal en (sub)regionaal niveau en open staan voor input van decentrale overheden bij de formulering van effectbeoordelingen en nieuw beleid;
- acht het tijd voor een nieuwe governance, waarbij steden in een vroegtijdiger stadium en sterker in de gehele cyclus van het Europese beleidsproces betrokken worden. Door steden en lokale en regionale overheden beter te betrekken in alle fasen van de beleidscyclus kan de EU beter inspelen op de veranderingen die de steden momenteel doormaken.

COR-2013-06902-00-00-PAC (EN)

Rapporteur

Bas Verkerk (NL/ALDE), burgemeester van Delft

Referentiedocument

## Advies van het Comité van de Regio's – Naar een integrale benadering van de steden in de Europese Unie

### I. BELEIDSAANBEVELINGEN

#### HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

##### *Inleiding*

1. wijst erop dat steden belangrijke economische motoren in de Unie zijn, bij uitstek plekken voor persoonlijke en gemeenschappelijke ontwikkeling vormen en veel mogelijkheden bieden voor efficiënte milieumaatregelen. De inzet van steden en stedelijke regio's is cruciaal voor het realiseren van de Europa 2020-strategie en de economische, sociale en territoriale ontwikkeling van de EU<sup>1</sup>.
2. De belangrijke positie van de steden in de Europese maatschappij vormt de aanleiding voor initiatieven van de lidstaten en de Europese Commissie om een stedelijke agenda voor de EU op te stellen. Ook in VN-verband wordt het belang van steden erkend. Momenteel wordt in VN-verband de Nieuwe Stedelijke Agenda voorbereid, welke in 2016 tijdens de volgende Habitat III-conferentie wordt vastgesteld. De stedelijke agenda voor de EU kan hier een bijdrage aan leveren.
3. In het EU-Verdrag zijn verschillende verwijzingen te vinden die de EU een rechtsgrondslag geven om in aanvulling op de primaire bevoegdheden van de lidstaten nationaal, regionaal en lokaal stedelijk beleid te ondersteunen, zoals de verwijzing naar economische, sociale en territoriale cohesie (artikel 3), de verwijzing naar lokaal zelfbestuur (artikel 4) en de lokale dimensie van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5). Op dit moment bestaat er echter geen integrale toekomstgerichte stedelijke agenda op EU-niveau, ondanks de oproep van het Europees Parlement uit 2011 voor een Europese stedelijke agenda<sup>2</sup>, het intergouvernementele proces in het kader van het Handvest van Leipzig en de Verklaring van Toledo. Door het ontbreken van een overkoepelende stedelijke agenda is er op EU-niveau te weinig coherentie tussen de verschillende beleidsinitiatieven en subsidieprogramma's en kent niet ieder beleidsinitiatief de gewenste concrete resultaten.
4. Daar komt bij dat het verleden uitwijst dat het geen zekerheid is dat de aandacht voor de stedelijke dimensie op de Europese agenda blijft bestaan<sup>3</sup>. De Commissie publiceerde al in

---

<sup>1</sup> Europese Commissie: Steden van morgen. Uitdagingen, visies, werkwijzen (oktober 2011)

<sup>2</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 23 juni 2011 over een Europees stedelijke agenda en de toekomst van deze agenda in het cohesiebeleid (2010/2158(INI))

<sup>3</sup> Hans Verdonk, 'Urban policies in Europe', in: Leo van den Berg, Luis Carvalho en Jan van der Meer, 'Cities as Engines of Sustainable Competitiveness: Looking Back at Two Decades of Urban Policies', Rotterdam, 2014

1997 een Mededeling over een stedelijke agenda voor de EU<sup>4</sup>. Ondanks tal van verklaringen en activiteiten is die agenda twee decennia later nog steeds niet van de grond gekomen. Steden en stedelijke regio's moeten door de EU in staat worden gesteld om ten volle hun kracht en potentie als motoren voor economische groei, werkgelegenheid en sociale integratie te vervullen. Het is nú tijd voor een echte Europese stedelijke agenda. Het Handvest van Leipzig is hiervoor een goed uitgangspunt. Een Europese stedelijke agenda moet alle economische, sociale en ecologische perspectieven op duurzame stedelijke ontwikkeling omvatten.

5. Het Comité van de Regio's roept de Commissie op om in aansluiting op de voorziene Mededeling naar aanleiding van het Urban Forum van 17 en 18 februari 2014 een Witboek te presenteren voor een integrale stedelijke agenda. Dit Witboek dient een structurele verankering van de stedelijke dimensie in al het relevante Europese beleid en regelgeving mogelijk te maken, waardoor de bestaande overlappingsen en inconsistenties zullen verdwijnen. Het Comité zal zelf tijdens de uitwerking van het Witboek het debat over de stedelijke agenda van de EU voortzetten om de Commissie van concrete input te voorzien en om het debat over de stedelijke agenda op de Europese agenda te houden. Het Comité benadrukt het belang van een duurzame en holistische benadering van stedelijke gebieden, gebaseerd op de ideeën en suggesties die het CvdR in zijn andere en hierop aanvullende adviezen heeft geformuleerd, nl. de adviezen over *Het 7<sup>e</sup> milieuactieprogramma en de duurzame stad*<sup>5</sup> en *Het pakket stedelijke mobiliteit*<sup>6</sup>.
6. Met een stedelijke agenda op EU-niveau wordt namelijk recht gedaan aan de positie die steden innemen bij het realiseren van de Europese beleidsdoelstellingen en het versterken van de internationale concurrentiepositie van de EU. Dat neemt niet weg dat bij de uitwerking van zo'n agenda niet mag worden voorbijgegaan aan de wisselwerking tussen stad en platteland, noch aan de grote invloed ervan op territoriale ontwikkeling in het algemeen. Van cruciaal belang is dat wordt gezorgd voor vergaande synergiewerking tussen deze stedelijke agenda op EU-niveau en de territoriale agenda van de EU 2020.

### ***De kracht en de uitdagingen van de stad***

7. Steden zijn door een verschuiving van de diensteneconomie naar een kenniseconomie en de voortgaande digitalisering van de maatschappij uitgegroeid tot de economische pijlers en banenmotoren van de EU. Innovatie en nieuwe vormen van economische bedrijvigheid vinden vaak hun oorsprong in de stad. Steden zijn ook de broedplaatsen voor kunst, cultuur en creativiteit, waar steden en hun burgers hun identiteit aan ontlenen. Steden vormen hierdoor een belangrijke kracht van de EU in de internationale concurrentie met andere werelddelen.

---

<sup>4</sup> COM(1997) 0197 final.

<sup>5</sup> COR-2013-07987

<sup>6</sup> COR-2014-00090

8. In de EU leeft momenteel ongeveer 68% van de bevolking in stedelijke gebieden<sup>7</sup>. Naast de twee grote metropolen Parijs en Londen biedt de EU een unieke polycentrische structuur van grote, middelgrote en kleine steden. Ongeveer 200 miljoen mensen wonen in steden tot 100.000 inwoners, die vaak een belangrijke regionale functie vervullen op het gebied van diensten en voorzieningen, een betere kwaliteit van leven bieden en bijdragen tot een groter territoriaal evenwicht. De stedelijke agenda van de EU moet zich daarom niet beperken tot de grootste steden van Europa, maar ook van toepassing zijn op kleine en middelgrote steden en stedelijke gebieden. In dat kader is het verheugend dat het toekomstige trio EU-voorzitterschap van Italië, Letland en Luxemburg speciale aandacht zal besteden aan kleine en middelgrote steden in de EU en aan hun rol in een gemeenschappelijke context van territoriale ontwikkeling.
9. Voor de inwoners is de stad en het daarbij horende achterland vandaag echter meer dan het bestuurlijk afgegrensde gebied. Inwoners van steden en het platteland bewegen zich op het schaalniveau van grotere agglomeraties en reizen naar werk en functiegebieden (stedelijk of ruraal-stedelijk) in een daily urban system. Om hun inwoners goed te faciliteren vormen stadsbesturen netwerken met buurgemeenten om verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, groen en economie op een passend schaalniveau te organiseren. De samenwerking tussen stedelijke gebieden en het aangrenzende platteland is hierbij cruciaal. In dit verband hebben peri-urbane en landelijke gebieden een belangrijke rol, omdat ze de aangrenzende steden van voedsel, energie, ruimte, recreatie en natuur voorzien en bovendien bescherming bieden tegen risico's als bosbranden en wateroverlast. Bovendien dient in aanmerking te worden genomen dat het bij deze samenwerking soms om grondgebied van van meer dan één lidstaat gaat. Er dient extra aandacht te worden gegeven aan de specifieke problemen die zich in deze grensoverschrijdende gebieden voordoen.
10. De agglomeraties of functionele regio's hebben behoefte aan een andere governance en een langetermijnvisie om tot een goede samenhang en concrete resultaten, zoals een geïntegreerd vervoerssysteem, te komen<sup>8</sup>. Deze langetermijnvisies, die in sommige lidstaten reeds door lokale en regionale overheden tezamen worden uitgewerkt, vormen de basis voor een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak, die de territoriale samenhang van het gebied garandeert en concrete, meetbare resultaten mogelijk maakt. In de periode 2014-2020 zal in een aantal lidstaten er een stimulerende rol worden gespeeld door geïntegreerde territoriale investeringen, waardoor middelen uit verschillende prioritaire fondsen of programma's kunnen worden benut. Zo kan de samenhang van steden en omliggende gemeenten die door functionele banden worden verbonden, worden bevorderd middels het creëren van synergie en dankzij de financiering van ambitieuzere projecten en het oplossen van gemeenschappelijke problemen die de administratieve grenzen van de afzonderlijke decentrale overheden overschrijden, uiteindelijk mogelijk maken. Het Comité constateert dat de Commissie in haar studie *De steden van morgen* deze ontwikkeling beschrijft en dat zij

---

7

Eurostat: City Statistics - Urban Audit, Luxemburg 2013

8

CDR2994/2013

erkent bij haar beleid meer rekening, ook grensoverschrijdend, te moeten houden met functionele regio's op het niveau van agglomeraties en metropolen<sup>9</sup>.

11. Door op agglomeratieniveau te functioneren ('borrowing size') benutten steden samen de voordelen van een groter verband zoals een grotere innovatiekracht, betere aansluiting onderwijs arbeidsmarkt en een kleinere ecologische voetafdruk, terwijl zij de nadelen, zoals milieuvervuiling, slechte bereikbaarheid, sociale uitsluiting en criminaliteit beperken<sup>10</sup>. Groter is echter niet altijd beter. Het is daarom evenzeer belangrijk dat lokale gemeenschappen actief bij de besluitvorming op gemeentelijk niveau worden betrokken, óók bij discussies over samenwerking met naburige overheden.
12. Dat neemt niet weg dat maatschappelijke uitdagingen in het bijzonder in stedelijke gebieden voorkomen. Veel Europese beleidsinitiatieven hebben daarom – bedoeld en onbedoeld – hun weerslag op het stedelijk beleid. In dit kader pleit het Comité voor een uitgebreider overzicht van alle initiatieven van de Commissie met een stedelijke dimensie, voortbouwend op het Issue Paper dat de basis vormde voor Urban Forum 'CITIES – Steden van morgen: investeren in Europa' van februari 2014<sup>11</sup>.
13. Steden nemen hun verantwoordelijkheid op om kansen te benutten en belemmeringen die zich daarbij voordoen aan te pakken. Europese steden kunnen daarbij een belangrijke bijdrage aan de uitvoering van de Europa2020-strategie leveren. De maatschappelijke uitdagingen die daarin verankerd zijn vormen ook de beleidsagenda voor steden en regio's. Hierbij staat het belang van de burger centraal. Steden in de EU staan momenteel voor diverse uitdagingen en problemen. Waar aan de ene kant sommige steden hun bevolking door emigratie en vergrijzing zien teruglopen en problemen krijgen met de schaal van hun voorzieningenniveau, groeit de bevolking van andere steden waardoor de druk op voorzieningen verhoogt en andere problemen zoals (jeugd)werkloosheid, sociale uitsluiting, armoede, betaalbare huisvesting, verkeerscongestie en milieuvervuiling toenemen. Een algemeen probleem, dat door de recessie nog verergert, is de groeiende kloof tussen de toenemende vraag naar lokale diensten en de stagnerende en teruglopende financiële middelen. De stedelijke agenda moet voor al deze problemen en uitdagingen aandacht hebben.
14. De EU-agenda voor steden moet gericht zijn op de vervanging van het huidige versnipperde, gesegmenteerde en exclusieve stedelijke model door een ander compact, integraal en inclusief model. Deze nieuwe aanpak betekent dat er via een holistische benadering wordt ingezet op een combinatie van mensen en activiteiten om zowel economische groei als werkgelegenheid

---

<sup>9</sup> Europese Commissie: Steden van morgen. Uitdagingen, visies, werkwijzen (oktober 2011)

<sup>10</sup> European Metropolitan Network Institute (EMDI): A strategic knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas (The Hague, 2012)

<sup>11</sup> Europese Commissie: Issue paper for discussion in the forum "CITIES – Cities of tomorrow: Investing in Europe", Brussel, 17-18 februari 2014. Zie tevens een uitgebreid overzicht op de website van DG REGIO van alle door de EU gefinancierde programma's en initiatieven op het gebied van stedelijk beleid: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban/portal/index\\_en.cfm?smenu\\_mapping\\_id=10](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm?smenu_mapping_id=10)

tot stand te brengen, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan een goed evenwicht tussen economische, sociale en milieuaspecten van stedelijke ontwikkeling.

### ***De stad als regisseur en platform***

15. De relatie overheid en samenleving is fundamenteel aan het veranderen. Burgers worden steeds mondiger, stellen steeds hogere eisen en zijn door de digitalisering van de maatschappij meer zelfredzaam (nieuw burgerschap). Ten tweede pakken diezelfde burgers steeds meer hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Steeds meer bedrijven bieden *cradle-to-cradle*- producten, gaan verspilling van grondstoffen tegen en geven mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt een kans. Stadsbesturen willen op verschillende schaalniveaus steeds nauwer samenwerken binnen de quadruple helix (ontstaan op basis van het triple helix-model), het samenwerkingsverband tussen overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties om maatschappelijke uitdagingen op te lossen. De lokale overheid heeft hierbij vaak de regierol en biedt als launching customer of als regisseur een platform aan de andere partners voor het aandragen van oplossingen. De stad fungeert hierbij als locatie (living lab) waar, samen met partners, de projecten worden uitgevoerd die het best passen bij de lokale omstandigheden. Steden waar universiteiten en hogescholen zijn gevestigd hebben een extra rol in het stimuleren van ondernemerschap en het verbinden van technologische mogelijkheden met maatschappelijke vraagstukken. Stedelijke gebieden zijn hierdoor bij uitstek de proeftuinen voor Europees beleid geworden.
16. Als onderdeel van de samenleving zien overheden een verantwoordelijkheid in het agenderen van grote maatschappelijke vraagstukken als de economische crisis, demografische veranderingen en de klimaatproblematiek. Klassieke vormen van bestuur, organisatie en economie bieden geen oplossingen meer voor deze problemen. De overheid kan door de omvang van de uitdagingen, krimpende budgetten en de complexiteit van zaken niet alles zelf meer opvangen.
17. In een steeds meer participatieve samenleving moeten lokale overheden in hun besluitvorming ruimte geven aan gedeelde of medegeorganiseerde lokale initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen op stads- of wijkniveau. De organisatie van de stad wordt daardoor gedragen door meer partijen dan alleen het stadsbestuur. De uitdaging hierbij is wel om alle burgers in de nieuwe maatschappij te laten meedoen, in het bijzonder jongeren en migranten, om een tweedeling te voorkomen. De stad als ‘machine’ voor sociale integratie en het bieden van een emancipatieladder voor haar inwoners, vormen twee van de belangrijkste functies van de moderne stad.
18. Lokale initiatieven zorgen ervoor dat er per stad of stedelijk gebied steeds meer maatwerk wordt geleverd. Hierdoor ontstaat Europa-breed een verscheidenheid aan aanpakken. Europees beleid en regelgeving dienen rekening te houden met de nieuwe verhoudingen op lokaal niveau en de diversiteit aan aanpakken voor maatschappelijke uitdagingen die hiermee

gepaard gaan, en dienen aan het licht komende goede praktijkvoorbeelden te inventariseren en de uitwisseling ervan in de EU te faciliteren.

19. Tot op heden heeft de EU gewerkt met generieke regelgeving en uniforme termijnen voor de uitvoering van haar beleidsdoelstellingen. De EU moet bij haar belevingsvorming nadrukkelijker rekening houden met de uitvoerbaarheid van haar initiatieven op lokaal en (sub)regionaal niveau en open staan voor input van decentrale overheden bij de formulering van effectbeoordelingen en nieuw beleid (bottom-up). Met inachtneming van het subsidiariteit- en proportionaliteitsprincipe zou bij iedere effectbeoordeling van nieuwe voorstellen kritisch gekeken moeten worden naar de gevolgen ervan voor steden. Alleen zo kan de uitvoerbaarheid van Europees beleid en regelgeving op lokaal niveau al van tevoren geëvalueerd en gegarandeerd worden.

#### *Naar een meer integrale benadering van de steden in de EU*

20. Om de discussie over de stedelijke dimensie structureel te verankeren op EU-niveau stelt het Comité voor om het Urban Forum van 17 en 18 februari 2014 voortaan tweemaal te herhalen. Ook roept het Comité de Commissie op om een gevolmachtigde voor stedelijk beleid binnen haar organisatie te benoemen, die de bevoegdheid krijgt om samen met de interdepartementale werkgroep voor stedelijk beleid van de Commissie alle voorstellen en initiatieven te toetsen aan de stedelijke dimensie en om een integrale beleidsbenadering mogelijk te maken. Deze werkgroep zou ook tot taak moeten krijgen om de input van steden te stroomlijnen bij het opstellen van nieuw EU-beleid voor stedelijke gebieden. Het Comité zou een vertegenwoordiger voor stedelijk beleid binnen zijn eigen organisatie kunnen benoemen, om voorstellen aan de stedelijke dimensie te toetsen.
21. Het Comité steunt de vorming van een werkgroep van de lidstaten om tot een gemeenschappelijke visie voor Europese steden te komen, waarbij aandacht wordt besteed aan de positie van steden in de Europa 2020-strategie, en deze in 2016 te presenteren. Het roept de lidstaten op hierbij nauw samen te werken met het Comité en de verenigingen van lokale autoriteiten. Deze gemeenschappelijke visie kan een belangrijke basis vormen voor de verdere uitwerking van de stedelijke agenda, op Europees niveau, maar ook op het niveau van de individuele lidstaten, regio's en gemeenten.
22. Het Comité van de Regio's herhaalt zijn oproep aan de Commissie om een Witboek over geïntegreerd stedelijk beleid op te stellen<sup>12</sup>, voortgaande aan de bekendmaking van de opvolger van Europa2020 en het EU-budget na 2020. Doel van dit Witboek is om tot een meer integrale benadering te komen van EU-beleid en –regelgeving dat in steden en stedelijke gebieden neerslaat en om steden en de lokale en regionale overheden nauwer te betrekken bij de voorbereiding van dat beleid, alsmede om aanbevelingen te doen met betrekking tot welke elementen in de Europese fondsenprogramma's de ontwikkeling van steden kan worden

---

12

CdR RESOL-V-009



ondersteund. Grondslag hiervoor is een vernieuwde governance. Het Witboek moet uiteindelijk leiden tot een ware horizontale verankering van de stedelijke dimensie in het EU-besluitvormingsproces (Urban mainstreaming), niet tot een speciale EU-strategie of -programma. Dit Witboek moet door de **intredende** Commissie in nauwe samenwerking met de steden worden opgesteld om daarmee de behoefte aan een nieuwe governance rond stedelijk beleid op EU-niveau te markeren.

23. Het Witboek dient de volgende elementen te bevatten:

*a) Een nieuwe methodiek voor meer integrale benadering bij beleidsvorming*

24. Het Comité van de Regio's constateert dat Europa voor zijn internationale concurrentie voornamelijk behoefte heeft aan vitale, dynamische steden. EU-beleid en -regelgeving kunnen hiervoor de juiste condities helpen scheppen. De tenuitvoerlegging van ongeveer 70% van het Europese beleid en regelgeving op lokaal en regionaal niveau vraagt om een algemene samenhang. Het Comité constateert echter dat regels op EU-niveau soms juist het tegenovergestelde bewerkstelligen. Een goed voorbeeld hiervan geeft het Comité in zijn advies 'Herziening van het EU-beleid inzake luchtkwaliteit en emissies'<sup>13</sup>, waarin wordt aangeduid dat bij de aanpak van de verbetering van de luchtkwaliteit de ambitieniveaus van verschillende EU-milieurichtlijnen op elkaar dienen te worden afgestemd en tijdspaden voor de uitwerking hiervan synchron dien te lopen om tot de gewenste resultaten te komen.

25. Door gebrekkig bronbeleid op EU-niveau kunnen penibele situaties ontstaan. Zo worden steden niet in staat gesteld om de gewenste normen te realiseren, maar lopen zij wel het risico dat zij van hun verantwoordelijke lidstaten, via nationale wetgeving, de Europese boetes wegens het overschrijden van de Europese normen gepresenteerd krijgen. Het Comité roept de Commissie op een methodiek voor een meer integrale beleidsvorming te ontwikkelen om tot coherent beleid en wetgeving te komen, te beginnen met een robuustere en participatieve territoriale effectbeoordeling met betrokkenheid van de lokale en regionale overheden, waardoor de EU de juiste voorwaarden biedt aan steden en stedelijke regio's voor de uitvoering van Europees beleid.

26. Om tot een echte integrale benadering te komen, is het wenselijk om in het Witboek een duidelijke definitie op te nemen van integrale duurzame stedelijke ontwikkeling en om heldere doelstellingen te benoemen die de EU op dit vlak wil behalen. Het gaat hierbij om horizontale doelen die via de verschillende beleidsvelden gerealiseerd moeten worden.

27. Bij een holistische benadering van het stedelijk beleid moet rekening worden gehouden met het beleid inzake ruimtelijke ordening, aangezien stedelijke gebieden het gemeentelijke niveau overstijgen.

---

13 CdR 329/2011 fin

28. In dat kader herhaalt het Comité van de Regio's zijn standpunt om het instrument van territoriale effectbeoordeling als leidraad te gebruiken om tot een meer integrale benadering van beleid te komen om territoriale cohesie te bevorderen<sup>14</sup>. Hierbij definieert het Comité territoriale cohesie als een driedimensionaal begrip: een gebalanceerd territoriale ontwikkeling, territoriale integratie en territoriale governance. Het Comité betreurt dat de Europese Commissie de territoriale effectbeoordeling beperkt tot het eerste van deze drie gebieden, terwijl juist de tweede dimensie de integrale benadering van beleid en wetgeving voorstaat. De op handen zijnde herziening van de effectbeoordelingsrichtsnoeren van de Commissie zelf biedt een uitstekende gelegenheid om voor een degelijke horizontale verankering van de stedelijke dimensie in het proces voor interne beleidsontwikkeling van de Commissie te zorgen.
29. Het Comité vindt ook dat het opknappen van achterstandswijken, stadsvernieuwing en energie-efficiëntie in de bouwnijverheid aan de orde zouden moeten komen in het Witboek over geïntegreerd stedelijk beleid.
30. Een voorbeeld van een meer integrale benadering op EU-niveau is het Europees Innovatiepartnerschap (EIP) Slimme Steden en Gemeenschappen. Dit EIP is opgericht om via publiek/private initiatieven tot innovaties voor steden te komen op het raakvlak van stedelijke mobiliteit, energie-efficiëntie en ICT. Het EIP biedt de mogelijkheid om het macro-economische beleid op EU-niveau te vertalen naar de stedelijke praktijk. Hierbij is wel belangrijk dat de steden de ruimte krijgen om agendazettend te zijn en een stevige regierol kunnen vervullen, waardoor de steden hun rol als regisseur kunnen waarmaken.

***b) Een stedelijke dimensie in Europese fondsen***

31. Goede voorbeelden als het EIP Slimme Steden en Gemeenschappen staan in schril contrast met de betrokkenheid van steden in de structuurfondsenprogramma's 2007-2013. Voor de nieuwe programmaperiode 2014-2020 is via een aantal initiatieven speciale aandacht voor de stedelijke dimensie in het cohesiebeleid ingeruimd (verplichting om 5% van het EFRO-budget in te zetten voor stedelijke ontwikkeling, oprichting EU-netwerk voor stedelijke ontwikkeling en middelen voor innovatieve maatregelen op het gebied van duurzame stedelijke ontwikkeling). De eis tot sterkere concentratie kan echter ertoe leiden dat een stad niet meer in haar gehele ontwikkeling wordt beschouwd. Een betere coördinatie binnen de Commissie is nodig om ervoor te zorgen dat alle eenheden van de Europese Commissie een beter begrip krijgen van sectorale beleidsmaatregelen (milieu, energie-infrastructuur, mobiliteit) van de stedelijke dimensie.
32. Het Comité van de Regio's herhaalt zijn steun voor de aandacht van de Commissie voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling in het nieuwe Cohesiebeleid<sup>15</sup>. Het is in dit kader ook

---

14 CdR 29-2013 fin

15 CdR 5/2012 fin.

verheugd met de versterking van het partnerschapsbeginsel in het nieuwe cohesiepakket en de publicatie van de Europese gedragscode voor partnerschap. Het Comité houdt de praktische uitvoering van de voorstellen van de Commissie bij de uitvoering van de nieuwe operationele programma's EFRO en ESF echter nauwlettend in de gaten en met name de manier waarop steden en gemeenten bij het beheer en de governance van deze programma's zijn betrokken.

33. Het Comité van de Regio's roept de Commissie op om samen met het Comité de verankering van de steden in de nieuwe structuurfondsenprogramma's te monitoren en waar mogelijk te bevorderen. De lessen die hieruit worden getrokken kunnen een belangrijke beleidsaanbeveling zijn bij de ontwikkeling van het Cohesiebeleid na 2020, alsmede voor andere Europese programma's die de realisatie van de Europese doelstellingen op lokaal niveau kunnen bevorderen.
34. Steden participeren ook in andere EU-subsidieprogramma's als LIFE, Horizon2020, Intelligente Energie Europa, enz., al ontbreekt het in deze programma's aan een thematische focus op stedelijke vraagstukken en aan synergie met de ESI-programma's. Speciale aandacht voor de synergieën tussen EU-steunprogramma's zou steden ten goede komen.

***c) Een platform voor de uitwisseling van goede praktijken***

35. Met de totstandbrenging van netwerken van lokale overheden op Europees niveau speelt de Commissie in op de behoefte aan de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden tussen steden op verschillende thema's. Ook het programma voor territoriale samenwerking Urbact, het EU-programma voor de bevordering van duurzame stedelijke ontwikkeling, voorziet in deze behoefte. Voorts bevordert het programma "Europa voor de burgers" de thematische netwerkvorming tussen gemeenten m.b.t. kwesties van algemeen belang als een belangrijk instrument om goede praktijken gemakkelijker uit te wisselen. Naast de mede vanuit de structuurfondsen gefinancierde programma's en andere steunprogramma's van de EU bestaan er nog meer programma's voor kennisuitwisseling tussen steden (bijv. Civitas, het Burgermeestersconvenant, Mayors Adapt, het Initiatief inzake slimme steden en gemeenschappen, het Referentiekader voor duurzame steden, Managenergy). Het Comité constateert dat het aantal initiatieven voor het uitwisselen van kennis en ervaringen steeds groter wordt en steeds meer divers. Om tot een meer integrale benadering te komen roept het Comité de Commissie op om de verschillende Europese subsidieprogramma's te consolideren en de netwerken te ondersteunen, zodat gemeenten hier meer inzicht in kunnen krijgen en op een efficiëntere manier de samenwerking kunnen zoeken dan nu het geval is.
36. Om steden en stedelijke gebieden beter te kunnen beoordelen dan alleen met de bbp-indicator moeten voor kennisuitwisseling en benchmarking van stedelijk beleid voldoende data beschikbaar zijn, indien mogelijk op het niveau van functionele regio's. Een cruciaal probleem hierbij is dat de indeling op NUTS-niveau door Eurostat geen goede weergave is van de realiteit in de steden en gemeenten. Dit vraagt om meer gedetailleerde gegevens op lokaal niveau, waarvoor Eurostat zorg zou moeten dragen, en om verdere ontwikkeling van

onderzoeken als de Urban Audit. Een andere mogelijkheid is dat er homogene criteria voor de afbakening van grootstedelijke gebieden worden vastgesteld. Ook dienen er concrete instrumenten te komen om de voortgang en impact van een geïntegreerde stedelijke agenda op EU-niveau te meten. In dat kader roept het Comité de Commissie op om voor de ontwikkeling van de EU stedelijke agenda een nieuw monitoringsinstrument te ontwikkelen.

***d) Een nieuwe governance***

37. Het is tijd voor een nieuwe governance, waarbij steden (bijv. via het CvdR en stedennetwerken als Eurocities en het Burgemeestersconvenant) in een vroegtijdiger stadium en sterker in de gehele cyclus van het Europese beleidsproces betrokken worden. Door steden en lokale en regionale overheden beter te betrekken in alle fasen van de beleidscyclus kan de EU beter inspelen op de veranderingen die de steden momenteel doormaken. De gevolgen die beleidsinitiatieven en regelgeving voor steden hebben kunnen zo beter worden ingeschat en het risico dat het EU-beleid inconsistent is en niet afgestemd op de lokale realiteit kan zo ondervangen worden. Overigens geldt deze "aanpak van meerlagig bestuur" voor de hele duur van de voorbereiding en tenuitvoerlegging van de programma's van het EU-cohesiebeleid, in overeenstemming met artikel 5 van de Algemene Verordening (EU) nr.1303/2013 betreffende de structuurfondsen.
38. Het multilevel governance-principe is van groot belang, maar dit principe dient aangepast te worden aan de nieuwe relatie tussen overheid en samenleving. Dit dient gepaard te gaan met een grotere rol van steden in het EU-beleidsvormingsproces. In die zin zal de ondertekening van het Handvest voor multilevel governance in Europa door de Europese gemeenten bijdragen aan de deelname van de verschillende bestuurslagen (op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau) aan de uitstippeling van doeltreffend overheidsbeleid. Daarbij moet een aantal beginselen worden toegepast zoals participatie, samenwerking, transparantie, inclusiviteit en samenhang, die onontbeerlijk zijn voor het welslagen van dergelijk beleid in het belang van de burgers.
39. Vertegenwoordigers van steden en lokale en regionale overheden dienen structureel bij de beleidsvorming betrokken te worden door de Commissiediensten (bijvoorbeeld via deelname aan expertgroepen), om op basis van praktische ervaringen en concrete data tot een betere afstemming te komen over de stedelijke dimensie in Europees beleid. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in het nieuwe interinstitutionele akkoord tussen de nieuwe Commissie en het Comité van de Regio's.

***Het Comité en de stedelijke agenda***

40. De stedelijke dimensie in het Europese beleid en de ontwikkeling van een EU stedelijke agenda zijn van groot belang voor het Comité zelf. In dat kader verklaart het Comité als woordvoerder van het lokale en regionale bestuur in de EU, de ontwikkeling van het Witboek nauw te volgen en intern en extern het debat over de stedelijke agenda te blijven voeren. Het

voorliggende advies is een eerste bijdrage van het Comité op weg naar een echte integrale benadering van de steden in de EU.

Brussel, 25 juni 2014

De voorzitter  
van het Comité van de Regio's

Ramón Luis Valcárcel Siso

De secretaris-generaal a.i.  
van het Comité van de Regio's

Daniel Janssens

## II. PROCEDURE

<b>Titel</b>	Naar een integrale benadering van de steden in de Europese Unie
<b>Referenties</b>	N.v.t.
<b>Rechtsgrondslag</b>	Artikel 307 VWEU en artikel 39(b) van het reglement van orde van het CvDR
<b>Procedurele grondslag</b>	Initiatiefadvies
<b>Raadpleging door de Raad/het EP/ Brief van de Commissie</b>	N.v.t.
<b>Besluit van het bureau</b>	7 oktober 2013
<b>Bevoegde commissie</b>	commissie Territoriale Samenhang (COTER)
<b>Rapporteur</b>	Bas Verkerk (NL/ALDE) Burgemeester van Delft
<b>Analysenota</b>	14 November 2013
<b>Behandeling door de commissie</b>	17 december 2013 en 19 februari 2014
<b>Goedkeuring door de commissie</b>	5 mei 2014
<b>Stemuitslag in de commissie (meerderheid, algemene stemmen)</b>	meerderheid
<b>Goedkeuring door de voltallige vergadering</b>	25 juni 2014
<b>Eerdere adviezen van het CvDR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het zevende milieuactieprogramma en de duurzame stad (CdR 7987/2013 fin)</li> <li>– Groene Infrastructuur — Versterking van Europa's natuurlijke kapitaal (CdR 4577/2013 fin<sup>16</sup>)</li> <li>– Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering (CdR 3752/2013 fin<sup>17</sup>)</li> <li>– Partnerschap stad-platteland en governance (CdR 2994/2013 final<sup>18</sup>)</li> <li>– 7e Milieuactieprogramma voor de Europese Unie (CdR 593/2013 fin<sup>19</sup>)</li> <li>– Slimme steden en gemeenschappen - Europees Innovatiepartnerschap (CdR 589/2013 fin<sup>20</sup>)</li> <li>– Steden van de toekomst: ecologisch en sociaal duurzame steden (CdR 650/2012 fin<sup>21</sup>)</li> </ul>

<sup>16</sup> [PB C 356 van 5.12.2013, blz. 43](#)

<sup>17</sup> [PB C 356 van 5.12.2013, blz. 37](#)

<sup>18</sup> [PB C 356 van 5.12.2013, blz. 9](#)

<sup>19</sup> [PB C 218 van 30.7.2013, blz. 53](#)

<sup>20</sup> [PB C 280 van 27.9.2013, blz. 27](#)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Energie-efficiëntie in steden en regio's, met de verschillen tussen stad en platteland als invalshoek (CdR 85/2012 fin<sup>22</sup>)</li> <li>– Bijdrage van de lokale en regionale overheden van de EU aan de VN-Conferentie over duurzame ontwikkeling 2012 (Rio+20) (CdR 187/2011 fin<sup>23</sup>)</li> <li>– Het belang van stadsvernieuwing voor de toekomst van stedelijke ontwikkeling in Europa (CdR 98/2010 fin<sup>24</sup>)</li> <li>– Actieplan stedelijke mobiliteit (CdR 256/2009 fin<sup>25</sup>)</li> <li>– Groenboek stadsvervoer (CdR 236/2007 fin<sup>26</sup>)</li> <li>– De steden en het cohesiebeleid: de bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's (CdR 38/2006 fin<sup>27</sup>)</li> </ul>
<b>Raadpleging netwerk voor subsidiariteitstoezicht</b>	N.v.t.

---

21 [PB C 277 van 13.9.2012, blz. 18](#)

22 [PB C 225 van 27.7.2012, blz.52](#)

23 [PB C 54 van 23.2.2012, blz. 34](#)

24 [PB C 267 van 1.10.2010, blz. 25](#)

25 [PB C 232 van 27.8.2010, blz. 29](#)

26 [PB C 172 van 5.7.2008, blz. 17](#)

27 [PB C 206 van 29.8.2006, blz. 17](#)