

Kabinetsreactie op de mededeling van de Europese Commissie (2014)490: 'De stedelijke dimensie van het Europees beleid – hoofdkenmerken van een Europese stedelijke agenda

Veel EU-wetgeving wordt uitgevoerd in steden. Op dit moment wonen ongeveer 359 miljoen mensen, 72% van de totale Europese bevolking, in stedelijke gebieden. Het percentage van de stedelijke bevolking neemt nog toe en zal in 2050 waarschijnlijk boven de 80% uitkomen. 67% van het BBP van Europa wordt gegenereerd in stedelijke (metropolitane) gebieden. De clustering van banen en talentvolle werknemers maakt dat steden productiever zijn dan andere gebieden. Het economisch én consumptief belang van steden lijkt zelfs toe te nemen en steden herstellen sneller van de crisis dan overige gebieden. In haar mededeling "Stedelijke dimensie van het EU beleid – de hoofdkenmerken van een Europese stedelijke agenda" schetst de Commissie het belang en de kracht van steden¹. Steden zijn motoren van economische groei, een stimulans voor innovatie, van belang bij een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling en belangrijke actoren bij het behalen van de EU 2020-doelstellingen. Gaat het om energiebesparing, het efficiënt gebruik van hulpbronnen, het zorgen voor een gezonde leefomgeving, het creëren van werkgelegenheid of het behalen van de Europese klimaatdoelstellingen, het zijn EU-brede uitdagingen waar de stad door de concentratie van woningen, mensen, transport en economische bedrijvigheid een doorslaggevende rol kan spelen. Anderzijds stelt de Commissie ook terecht dat Europa nog kampt met problemen, bijvoorbeeld op het gebied van armoede, werkloosheid, sociale en ruimtelijke segregatie of achteruitgang van het milieu. Ook aan deze vraagstukken is een sterke stedelijke dimensie verbonden.

Om de potentie van Europese stedelijke gebieden, waar problemen en oplossingen samen komen, beter te benutten kan de stedelijke dimensie sterker verankerd worden in het Europese beleid. De EU dient bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving cross-sectoraal rekening te houden met de consequenties voor stedelijke gebieden, en ruimte te laten bestaan voor een gebiedsgerichte aanpak. Hier ligt een duidelijke link met het smart regulation beleid. Daarnaast kan via het delen van best practices (tussen steden, lidstaten en de Commissie) en via het beter benutten van bestaande financiële instrumenten de stedelijke ontwikkeling in Europa verder worden bevorderd. De Europese stedelijke agenda zou een kader moeten bieden voor een *verbeterde werkwijze* op Europees niveau. Tegelijkertijd stuit een gebiedsgerichte aanpak op een veelheid van bestuurlijke actoren, waaronder de Europese, die soms verschillende belangen kennen. Een gebrek aan coördinatie en te veel bestuurlijke drukte kan dan de slagvaardigheid van integrale planning belemmeren. Steden zouden groter en daarmee productiever zijn wanneer er minder belemmeringen zouden zijn. Dit pleit ook voor een Europese stedelijke agenda. Het uitgangspunt blijft 'Europees wat moet, nationaal en decentraal wat kan'. Waar Europa een duidelijke rol heeft, moet de wet- en regelgeving echter wel proportioneel en uitvoerbaar zijn. Nederland ondersteunt het initiatief van de Commissie om door middel van deze consultatie te verkennen hoe dit kan worden vormgegeven en spoort de nieuwe Commissie aan om dit punt actief op te volgen in de nieuwe periode. Het Comité van de Regio's sluit hier met het recente advies 'Naar een integrale benadering van de steden in de Europese Unie' op aan. Deze kabinetsreactie op de consultatie is in samenwerking met de Nederlandse steden en provincies opgesteld. Hiermee onderschrijven we gezamenlijk het belang dat de verschillende overheidslagen in Nederland aan een Europese stedelijke agenda hechten.

¹ De stadsstructuren in Europa zijn meer polycentrisch. Daar waar in de consultatie gesproken wordt over steden wordt niet enkel de stad als hoofdstad of gemeente bedoeld maar het bredere stedelijke gebied. Dit wordt niet verbonden aan een inwonersaantal.

1. Wat zijn de voornaamste motieven voor een Europese stedelijke agenda? Waar kan EU-optreden de meeste waarde toevoegen? Welke elementen van stedelijke ontwikkeling profiteren van een meer gecoördineerde aanpak tussen verschillende sectoren en bestuursniveaus?

In het verleden zijn initiatieven ondernomen om de stedelijke dimensie in het EU beleid beter te verankeren. Ondanks deze initiatieven, zoals het Leipzig Charter (waarvan de start in 2004 onder het Nederlandse voorzitterschap in Rotterdam is gemaakt) of de Toledo-verklaring, is tot op de dag van vandaag nog geen Europese stedelijke agenda goed van de grond gekomen. Om de potentie en kracht van EU stedelijke gebieden zoals hierboven beschreven ten volle te benutten is een Europese stedelijke agenda nodig. Via een Urban Agenda kan een betere verankering van de stedelijke dimensie in het Europese beleid worden gerealiseerd via drie invalshoeken:

1) Europese wet- en regelgeving

Ten eerste is de EU een belangrijke wetgever en beleidsmaker. Nederland acht het van belang dat de EU zich richt op haar kerntaken, dat haar beleidsdoelen proportioneel zijn en op de meest efficiënte en effectieve wijze gerealiseerd worden. De uitvoering van EU wet- en regelgeving komt voor een groot deel te liggen op lokaal en regionaal niveau. Door hier in het besluitvormingsproces onvoldoende rekening mee te houden kan dit zich vertalen in problemen bij de implementatie, uitvoering en naleving van deze wet – en regelgeving. De Commissie geeft ook zelf aan dat het EU beleid op dit moment vaak sectoraal ingericht is. Door deze sectorale benadering stuiten stedelijke gebieden op beleid en wetgeving die contraproductief kan zijn en een belemmerende werking heeft op hun (integrale gebiedsgerichte) ontwikkeling. Europese wet- en regelgeving dient uitvoerbaar te zijn en de ruimte te bieden voor gebiedsgerichte oplossingen. Voor steden en regio's kan de kwaliteit van EU wet- en regelgeving worden verhoogd door in het besluitvormingsproces (ex-ante en ex-post) structureel en cross-sectoraal te kijken naar de (financiële en administratieve) gevolgen van EU wet- en regelgeving. Nederland verwelkomt daarom de inzet van de Commissie op het gebied van *Smart Regulation* en is voorstander van een ambitieuze agenda. Nederland heeft hierbij onder andere de volgende aandachtspunten die voor de verankering van de stedelijke dimensie in het EU beleid ook van belang zijn:

1. De kwaliteit van wet- en regelgeving, met aandacht voor de gevolgen voor de uitvoering ook op stedelijk niveau, is belangrijk gedurende de gehele EU wetgevingscyclus. Nederland verwelkomt het voornemen van de Commissie om het REFIT-programma (het EU programma voor Better Regulation) vast onderdeel te maken van het werkprogramma².
2. Nederland zou graag aanpassing van het Inter-institutioneel Akkoord Beter Wetgeven uit 2003 zien, teneinde de *Smart Regulation* ambities in te lijven;
3. Nederland ziet graag meer ruimte voor een cross-sectorale benadering tussen de EU DG's;
4. In het kader van de democratische legitimiteit is transparantie in de EU besluitvormingsprocessen van groot belang;
5. Stakeholderconsultaties zijn gedurende de gehele wetgevingscyclus essentieel;
6. Om gevolgen voor de uitvoering (vroegtijdig) te signaleren zijn effectieve en transparante Impact Assessments van belang. Om de neutraliteit hiervan en een optimale kwaliteit van wet- en regelgeving te waarborgen steunt Nederland het idee om een *advisory board* in het leven te roepen die de instellingen bijstaat bij toetsing hiervan;
7. Evaluatie van wetgeving is een essentieel onderdeel van het EU besluitvormingsproces en levert een bijdrage om problemen, barrières, regeldruk en onevenredige kosten bij de uitvoering van EU regelgeving te kunnen identificeren;
8. Om economische groei te stimuleren en het concurrentievermogen te waarborgen zet Nederland in op vermindering van de regeldruk over de gehele linie;
9. Een kwantificering van de effecten van REFIT-acties is nodig om te beoordelen of het REFIT-programma succesvol is. Nederland wil de mogelijkheden verder verkennen om de administratieve en financiële gevolgen bij de uitvoering van Europese regelgeving voor de overheidszijde beter in kaart te brengen (o.a. via de IA guidelines). Dit vraagt ook om inzichten

² Commissiemededeling REFIT, juni 2014: http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com2014_368_en.pdf

van de lidstaten zelf. Op initiatief van Nederland wordt nu onderzoek gedaan naar een top 5 belastende bestaande EU wet- en regelgeving voor lokale en regionale overheden.

2) Financiële instrumenten

Voor stedelijke ontwikkeling bestaan reeds verschillende instrumenten, bijvoorbeeld de structuurfondsen of subsidieprogramma's zoals LIFE of Horizon 2020. Ook op dit gebied is het van belang dat steden en regio's de ruimte wordt geboden om deze gelden op een integrale wijze te kunnen benutten. De regel dat minimaal 5% van de nationale EFRO-budgetten naar lokale en regionale integrale acties op het gebied van stedelijke ontwikkeling moet gaan en de invoering van het instrument van de geïntegreerde territoriale investering (GTI) zijn stappen in de goede richting. Hiermee biedt de EU steden de ruimte om versneld lokale en regionale gebiedsgerichte oplossingen te bieden. Aandacht dient er te bestaan voor de uitvoering van de EU-programma's en de wijze van inrichting zodat steden en regio's niet belemmerd worden bij het gebruik maken van de fondsen bij het oplossen van haar specifieke problemen.

3) Data, dialoog en kennisuitwisseling

Om de stedelijke dimensie bij de ontwikkeling van nieuw beleid goed mee te kunnen wegen zijn objectieve data over stedelijke gebieden van belang. Deze informatie kan bijvoorbeeld van meerwaarde zijn voor *Impact Assessments* die worden uitgevoerd. Op dit moment geven de bestaande data 1) een onvolledige weergave van de stedelijke praktijk en 2) worden beschikbare data onvoldoende benut. Daarnaast is het van belang *best practices* via netwerken en platforms te delen. Dit is voor de EU steden onderling van belang, maar ook voor de dialoog met de Europese Unie (zie ook vraag 5).

2. Moet een Europese stedelijke agenda zich richten op een beperkt aantal stedelijke problemen of een algemeen kader bieden om de aandacht te richten op de stedelijke dimensie van EU-beleid over de gehele linie, waarbij de coördinatie tussen sectorale beleidsmaatregelen en tussen stedelijke, nationale en Europese actoren wordt versterkt?

De Europese stedelijke agenda moet leiden tot een betere verankering van de stedelijke dimensie in Europees beleid en wet- en regelgeving over de gehele linie, met inachtneming van de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. De Europese stedelijke agenda is geen nieuw programma of wet- en regelgeving, maar moet een kader bieden om coördinatie tussen sectoren te versterken en bottom up initiatieven te steunen. Het biedt een kader voor een verbeterde werkwijze: integraal (niet sectoraal), proportioneel, effectief, dynamisch en bottom-up. Echter is het stellen van prioriteiten van belang. De Urban Agenda zal moeten concretiseren 1) op welke beleidsterreinen de stedelijke dimensie in EU-beleid onvoldoende aanwezig is; 2) op welke wijze de stedelijke dimensie in het EU-beleid (tenminste op deze beleidsterreinen) beter kan worden vormgegeven; en 3) op welke wijze de samenwerking tussen steden, lidstaten en de EU op deze terreinen kan worden vormgegeven. Op initiatief van Nederland en België zijn de lidstaten gestart met een samenwerking gericht tot het komen van de invulling van de Urban Agenda (zie vraag 6).

3. Vormt het Europese model voor stedelijke ontwikkeling zoals uitgedrukt in "Steden van morgen" een toereikende basis om het werk aan de Europese stedelijke agenda voort te zetten?

Het Europese model voor stedelijke ontwikkeling is een belangrijke basis om het werk aan een Europese stedelijke agenda voort te zetten. Het Europese model voor stedelijke ontwikkeling zoals uitgedrukt in "Steden van Morgen" geeft een compleet beeld van hoe Europese steden van de toekomst er uit zouden kunnen zien. Echter, het model mist twee aspecten om daadwerkelijk goede sturing te kunnen geven aan het proces van de Urban Agenda. Ten eerst geeft het model niet weer wat de prioriteiten zouden moeten zijn voor een Urban Agenda en daarnaast is er geen termijn aan verbonden. Dit is wel van belang om de focus en de effectiviteit van een Urban Agenda te versterken. Wat betreft de prioriteiten zou de Urban Agenda nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan de rol van steden in de versterking van de economische concurrentiepositie van

Europa. Een groot deel van de concurrentie- en innovatiekracht van Europa ligt immers in zijn steden. Ook de ontwikkeling van Smart Cities– het optimaliseren van energie, water, verkeer, en afvalstromen binnen het stedelijk systeem - valt hieronder. Daarnaast is de duurzame en gezonde leefomgeving in steden is een belangrijk onderwerp. Europese steden hebben nu nog een relatief goede leefbaarheid vergeleken met de rest van de wereld, maar deze staat onder druk. Het gaat hierbij om sociale problemen zoals concentratie van armoede, sociale polarisatie maar ook over uitdagingen zoals klimaatbestendigheid, duurzame mobiliteit en het efficiënt gebruik maken van energiebronnen. Een belangrijke vraag is hoe deze vraagstukken op een integrale wijze kunnen worden aangepakt.

4. Hoe kunnen belanghebbenden in steden beter bijdragen aan de beleidsontwikkelings- en – implementatieprocessen op EU-niveau? Moeten steden meer betrokken worden bij beleidsvorming op regionaal, nationaal en EU-niveau? Hoe?

Betrokkenheid steden en regio's bij de beleidsontwikkeling op Europees niveau

Gezien de rol van steden en regio's als uitvoerder van EU beleid dienen zij betrokken te worden bij het proces van wetgeving. Dit vraagt om een Europees besluitvormingsproces dat transparant is, met realistische mogelijkheden tot het geven van input. Belangrijke instrumenten hiervoor zijn *stakeholderconsultaties*, *(territorial) Impact Assessments en evaluaties* (zie ook vraag 1). Daarnaast dient de Urban Agenda te concretiseren op welke beleidsterreinen de stedelijke dimensie onvoldoende vertegenwoordigd is. Op basis van deze terreinen kan gericht het gesprek met de Europese instellingen worden aangegaan. De dialoog kan ook via *best practices* worden gestimuleerd (zie vraag 5). Bestaande stedelijke netwerken, zoals Eurocities, kunnen beter en vaker worden geconsulteerd en de Commissie kan haar kennis vergroten door vaker stedelijke gebieden te bezoeken. Tot slot speelt het Comité van de Regio's een belangrijke rol als stem van steden en regio's in Europa.

Betrokkenheid op lokaal, regionaal en nationaal niveau

Steden werken steeds meer samen met bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke instellingen en burgers aan gebiedsgericht beleid op maat. Het is van belang dat steden voldoende ruimte hebben om deze samenwerking aan te gaan en gepast invulling te geven aan beleid. De lidstaten zijn, naast de Europese Commissie, zelf een belangrijke speler om de stedelijke dimensie van de wet- en regelgeving in het Europese en nationale besluitvormingsproces in het vizier te houden. Hierbij stelt de Commissie terecht dat dit nationaal ook om een nauwe samenwerking met steden en regio's vraagt. De lidstaten dienen echter zelf te bepalen hoe ze met dit vraagstuk omgaan.

In Nederland wordt gewerkt aan een Agenda Stad. Nationale overheid, steden en maatschappelijke partijen werken samen om de concurrentiekracht en leefbaarheid van stedelijke regio's in Nederland te vergroten. De kracht van deze aanpak ligt in de combinatie van het duiden van stedelijke vraagstukken en het stimuleren van praktische oplossingen via stedelijke innovatie. Een Europese stedelijke agenda biedt kansen om deze aanpak te verrijken met internationale vraagstukken en partners.

5. Hoe kunnen een sterkere stedelijke en territoriale kennisbasis en de uitwisseling van ervaring het best worden ondersteund? Welke specifieke elementen van de kennisbasis moeten worden versterkt om de beleidsvorming beter te kunnen ondersteunen?

Wijze van ondersteuning voor het uitwisselen van ervaringen:

Stedelijke gebieden staan continu voor nieuwe uitdagingen, digitalisering van de samenleving, individualisering, nieuwe vormen van burgerschap, een terugtrekkende overheid of simpelweg het implementeren van Europese wet- en regelgeving. Om hier een antwoord op te vinden, is de uitwisseling van *best practices*³ van belang (bijvoorbeeld via *peer reviews*). Niet alleen voor de steden zelf, maar ook voor de dialoog met de Europese instellingen. Veel sectorale beleidsmakers blijken niet altijd voldoende op de hoogte te zijn van integrale afwegingen die in steden en

³ Een aandachtspunt is hierbij op welke manier het delen van *best practices* ook interessant en waardevol kan worden gemaakt voor de stedelijke koplopers in Europa

stedelijke regio's gemaakt moeten worden. Steden en regio's kunnen waardevolle input leveren en inzicht bieden in de aanpak van EU vraagstukken die in de stad tot uiting komen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: sociale problemen zoals concentratie van armoede, immigratie of sociale polarisatie.

Ondersteuning en deelname vanuit Europa aan deze kennisuitwisseling is nodig. Bestaande kennisuitwisselingsprogramma's zoals Urbact en EUKN voor steden en ESPON voor onder meer stedelijke regio's, zijn voorbeelden van hoe op Europees niveau op een goede wijze kennis wordt uitgewisseld. Deze kennisnetwerken dienen nauw samen te werken en stedelijke ontwikkelingen te identificeren en te monitoren. Ook de kennis in eigen huis kan dienen als voorbeeld zoals het – in Europa unieke – Kenniscentrum Europa decentraal, dat steden en regio's ondersteunt met informatie over Europees recht en regelgeving. Van belang is om meer dan nu het geval is de *best practices* nadrukkelijk aan de orde te stellen bij momenten voor herijking van beleid. Horizon 2020 zou ook mogelijkheden voor steden kunnen bieden. Nederland participeert bovendien in het JPI Urban Europe dat beleidsrelevant onderzoek naar stedelijke vraagstukken faciliteert. Dit programma dient te worden doorgezet en uitgebreid.

Specifieke elementen van de kennisbasis:

De Europese Unie stelt zichzelf ten doel om beleid en wet- en regelgeving *evidence based* te ontwikkelen. Om de stedelijke dimensie bij de ontwikkeling van nieuw beleid goed mee te kunnen nemen zijn objectieve data over stedelijke gebieden van groot belang. Op dit moment geven de bestaande data een onvolledige weergave van de praktijk door. Met de benadering die Europa nu hanteert (de indeling in zogenaamde NUTS niveaus) worden stedelijke gebieden (stedelijke agglomeraties) onvoldoende vertegenwoordigd. Dit verzoek om data past binnen de huidige verantwoordelijkheid van de Europese Commissie op het gebied van de jaarlijkse cohesierapportages. Daarnaast verdient het de aandacht om de toegankelijkheid van de vele bestaande data te verbeteren. Bekeken moet worden of afspraken gemaakt kunnen worden over het harmoniseren van bestaande data door de inzet van relevante informatiemodellen. Daarin is het belangrijk om aan te sluiten bij afspraken die gemaakt zijn omtrent de INSPIRE-richtlijn en bestaande infrastructuur voor data-uitwisseling.

6. Welke rollen moeten het lokale, het regionale, het nationale en het EU niveau spelen bij de definitie, ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een Europese stedelijke agenda

De rol van lokale, regionale, nationale overheden en de EU bij de ontwikkeling van een Urban Agenda:

De Europese stedelijke agenda dient bij uitstek een voorbeeld te zijn van een benadering waarbij de verschillende overheidslagen werken aan de ontwikkeling, invulling en tenuitvoerlegging van de agenda. De steden en regio's hebben een belangrijke rol in het leveren van inzichten over de juiste vormgeving en invulling van de agenda. Duidelijk moet worden op welke gebieden de stedelijke dimensie nu niet voldoende is geborgd en waar steden met hun werkwijze en ervaringen toegevoegde waarde kunnen leveren aan de realisatie van de EU doelstellingen.

Naast de steden en regio's, dienen de Europese Commissie en de lidstaten zelf ook een centrale rol te spelen binnen de Urban Agenda. DG REGIO heeft daarbij een belangrijke rol als coördinerend DG voor stedelijke ontwikkeling. Een goede verankering van de stedelijke dimensie in EU-beleid is echter een verantwoordelijkheid van de Commissie in zijn geheel met alle betrokken DG's.

Afstemming en coördinatie in het afzonderlijke sectorale beleid is van groot belang. Hier ligt ook een link met het beleid rond Smart Regulation en de functie van SEG-GEN. De sectorale DG's dienen daarnaast actief mee te werken op voor hen relevante thema's binnen de Europese Urban Agenda. Tot slot hebben de lidstaten met hun positie binnen de Europese instellingen en de contacten met hun steden en regio's zelf ook een taak in het versterken van de stedelijke dimensie in het EU en het eigen beleid.

De eerste aanzet tot de invulling en vormgeving van de Urban Agenda:

Op initiatief van Nederland en België zijn de lidstaten in 2014 gestart met een samenwerking om te komen tot de Urban Agenda. Deze samenwerking heeft tot doel te concretiseren: 1) op welke beleidsterreinen de stedelijke dimensie in EU-beleid onvoldoende aanwezig is, 2) op welke wijze de stedelijke dimensie in het EU-beleid (tenminste op deze beleidsterreinen) beter kan worden vormgegeven; en 3) op welke wijze de samenwerking tussen steden, lidstaten en de EU op deze terreinen kan worden vormgegeven.

De DG's van de lidstaten, verantwoordelijk voor stedelijke ontwikkeling, hebben besloten te starten met twee *pilots* in de vorm van thematische werkgroepen. Deze werkgroepen, bestaande uit lidstaten, vertegenwoordigers van de steden en de Europese Commissie, hebben als doel antwoord te geven op de bovenstaande vragen. De centrale thema's van het Litouwse en Griekse voorzitterschap zijn hierbij gekozen: intra EU mobiliteit en stedelijke armoede. Via onder andere onderzoek en discussiebijeenkomsten dienen deze werkgroepen tot concrete aanbevelingen te komen hoe de EU steden beter kan ondersteunen op deze beleidsterreinen en hoe steden beter hun expertise bij de EU kunnen inbrengen.

Naast het starten met deze thematische werkgroepen hebben de lidstaten ook besloten om een gezamenlijke visie op Europese steden te formuleren. Deze visie moet richting geven aan de Urban Agenda door aan te geven welke stedelijke vraagstukken het meest urgent zijn en op welke vraagstukken de Urban Agenda de komende jaren dient te richten. Hiermee wordt een volgende stap genomen ten opzichte van het rapport "Steden van de Toekomst" en andere belangrijke documenten zoals het Leipzig Charter en de Toledo-verklaring. De visie wordt door lidstaten, in samenwerking met vertegenwoordigers van steden en de Europese Commissie opgesteld. Nederland heeft hier een tot nu toe een leidende rol in genomen. De visie dient de basis te vormen voor een gezamenlijke politieke verklaring over de Urban Agenda.