

**Nederlandse kabinetsreactie
De toekomst van het
Cohesiebeleid**

**Reactie op de openbare consultatie over
de toekomst van het cohesiebeleid
in de conclusies van het Vijfde
Cohesieverslag.**

Den Haag, 4 Februari 2011

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Inleiding.....	3
I VERGROTEN VAN DE EUROPESE MEERWAARDE VAN HET COHESIEBELEID.....	4
II VERSTERKING VAN DE GOVERNANCE	10
III EEN GESTROOMLIJND EN EENVOUDIGER UITVOERINGSSYSTEEM.....	14
IV DE ARCHITECTUUR VAN HET COHESIEBELEID.....	15
BIJLAGE I– VERSTERKING VAN DE GOVERNANCE: NEDERLANDSE BEST PRACTICES.....	16
BIJLAGE II– Position paper Nederland (23 JUNE 2010).....	19

Nederlandse kabinetsreactie over de toekomst van het Cohesiebeleid.

Den Haag, 4 februari 2011

Inleiding

Dit document is de reactie van de Nederlandse regering op de openbare consultatie over de toekomst van het cohesiebeleid (in de conclusies bij het Vijfde Cohesieverslag, gepresenteerd op 10 november 2010). Deze kabinetsreactie is tot stand gekomen na overleg tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de managementautoriteiten voor de structuurfondsen, maar geeft enkel de positie van de regering weer.

Positie t.a.v. Financiële Perspectieven en cohesiebeleid

De bredere discussie over de toekomst van het Cohesiebeleid kan niet los worden gezien van de bredere discussie over de Financiële Perspectieven vanaf 2014. In het regeeringsakkoord is terzake bepaald dat het kabinet in de onderhandelingen over deze Financiële Perspectieven zich zal inzetten voor een substantiële vermindering van de afdrachten door Nederland aan de EU. In het licht van deze doelstelling en het verder willen moderniseren van de Europese begroting dienen het GLB en het Cohesiebeleid zich te voegen, net als andere begrotingsonderdelen, naar budgettair krappere totaalkaders.

En marge van de Europese Raad van 16-17 december 2010 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Finland en Nederland een gezamenlijke brief ondertekend over de omvang van de Europese begroting. Kern van deze brief is: (a) in 2012 en 2013 wordt de groei van de betalingen uit de Europese begroting meer nog dan in 2011 beperkt gehouden, waarna de betalingen vanaf 2014 met niet meer dan de inflatie mogen stijgen, (b) de verplichtingen moeten vanaf 2014 met minder dan de inflatie stijgen en (c) de Europese uitgaven zich moeten voegen naar de inzet van lidstaten om de publieke uitgaven beter onder controle te krijgen. Ambitieuw Europees beleid is echter ook mogelijk zonder budgettaire groei. De uitdaging voor de EU is slimmer uitgeven binnen het plafond in plaats van meer uitgeven. Dit kan door verbeterde efficiency van de uitgaven, beter zicht op financiële verplichtingen, het beter benutten van economische hefboomeffecten en vereenvoudiging van het financieel stelsel.

Nederland pleit er voor dat de structuurfondsen en cohesiefondsen zich in de toekomst moeten richten op de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten. Deze benadering moet er toe leiden dat het aandeel van de structuurfondsen in de EU-begroting in de toekomst substantieel daalt.

Daarnaast onderkent Nederland een rol voor de EU bij het realiseren van grensoverschrijdende projecten in economisch verweven grensregio's, alsook grensoverschrijdende, transnationale en interregionale projecten, die maatschappelijke sociale en ruimtelijke vraagstukken aanpakken en die niet tot stand zouden komen op basis van nationale kosten-batenanalyses.

Ook bij een versoering van het cohesiebeleid en een verminderd aandeel van de structuurfondsen in de EU-begroting heeft het toekomstig cohesiebeleid de volle aandacht van Nederland aangezien Nederland het verkleinen van welvaartsverschillen tussen lidstaten en de verantwoorde besteding van alle EU-gelden van groot belang acht.

I VERGROTEN VAN DE EUROPESE MEERWAARDE VAN HET COHESIEBELEID

Kern Nederlandse reactie op de vragen van de Europese Commissie over het vergroten van de Europese meerwaarde van het cohesiebeleid.

In de huidige programmaperiode is door de strategische benadering (koppeling aan doelen Lissabonstrategie) grote vooruitgang geboekt in de kwaliteit en de resultaten van het cohesiebeleid.

Nederland is sterk voorstander de Europese meerwaarde van het cohesiebeleid verder te vergroten door nog meer nadruk te leggen op de resultaatgerichtheid van dit beleid.

Meer resultaatgerichtheid is belangrijk:

- Op deze manier is het mogelijk om de schaarse beschikbare middelen op een slimmere en meer efficiënte manier in te zetten.
- Inspanningen moeten gericht zijn op resultaten van de programma's en niet vooral op administratieve verplichtingen.
- Door een meer resultaatgericht en inhoudelijk cohesiebeleid worden de programma's nog aantrekkelijker en neemt het draagvlak en de animo voor de programma's verder toe.

Meer resultaatgerichtheid kan bereikt worden door:

- Alle structuurfondsen substantieel bij te laten dragen aan het bereiken van de doelen van de Europa2020-strategie.
- Het aanbrengen van een duidelijke focus op een beperkt aantal prioriteiten door het invoeren van de door de Commissie voorgestelde menustructuur.
- Lagere (administratieve) lasten voor eindbegunstigden en managementautoriteiten door vergaande vereenvoudiging en een correcte verantwoording.
- Een goede en efficiënte inzet van multi-level-governance.

Toelichting: vragen Europese Commissie en reactie Nederland

Vragen Commissie. Hoe kunnen de "Europa 2020"-strategie en het cohesiebeleid beter op elkaar worden afgestemd op EU-, nationaal en subnationaal niveau?; Moet de reikwijdte van de partnerschapsovereenkomst voor ontwikkeling en investering verder gaan dan het cohesiebeleid en, zo ja, tot waar?

Nederlandse reactie

Europa2020-strategie

Nederland wil de Europese begroting moderniseren en meer richten op de Europa2020-strategie. Het beter op elkaar laten aansluiten van cohesiebeleid aan Europa2020 kan hiertoe bijdragen. De inzet van cohesiemiddelen kan een aanvulling zijn op de inzet van nationale middelen en niet-financiële instrumenten om Europa2020-doelen te bereiken. Nederland acht het cohesiebeleid echter geen noodzakelijk instrument voor het bereiken van de doelen van Europa2020, het is voor lidstaten uiteraard (ook) mogelijk om zelf in middelen voor Europa2020 te voorzien.

Zoals ook opgenomen in het Nederlandse position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid, is Nederland van mening dat "de structuurfondsen zich scherper zouden moeten focussen op het bereiken van duurzame groei en werkgelegenheid en dus op het bereiken van de doelen van de Europa2020-strategie. Een expliciete link tussen cohesiebeleid en Europa2020 versterkt tevens de toegevoegde waarde van het cohesiebeleid omdat dit zorgt voor meer focus en meer impact van de fondsen. Nederland is er daarom een voorstander van dat alle soorten structuurfondsen en programma's substantieel bijdragen aan de verwezenlijking van de doelen van de

Europa2020-strategie, ook bijvoorbeeld de toekomstige Europese Territoriale Samenwerkingsprogramma's (Interreg)".

"In de huidige periode is de koppeling tussen cohesiebeleid en de Lissabon-strategie een groot succes gebleken, waarbij ESF (Europees Sociaal Fonds) vooral bijdraagt aan het doel van werkgelegenheid en EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) vooral bijdraagt aan het doel van duurzame groei. Voor de toekomstige periode staat Nederland eenzelfde verdeling voor." "Bij keuze voor welke doelen van Europa2020 EFRO wordt ingezet, moet steeds rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de betreffende lidstaat en de betreffende regio, de regionale economische infrastructuur en de daaruit volgende uitdagingen."

"In de volgende periode moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds meer (Europese) focus en dus meer impact van de structuurfondsen, en anderzijds de beleidsvrijheid van lidstaten en regio's". "Het cohesiebeleid moet de ruimte laten voor decentrale invulling van de Europa2020 doelstellingen. Het doel is dat optimale aansluiting tussen cohesiebeleid en het nationale, regionale en lokale beleid mogelijk wordt, in nauwe samenwerking met sectorale en maatschappelijke actoren (waaronder sociale partners, bedrijven en kennisinstellingen) hetgeen leidt tot de meeste toegevoegde waarde van de structuurfondsen."

Het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) van de Europa2020-strategie biedt het beleidsmatig kader voor vertaling van de Europa2020 doelen in nationale doelen en maatregelen. De inzet van cohesiebeleid moet aansluiten bij hetgeen in het NHP beschreven is. Een belangrijk aandachtspunt is dan om de betrokkenheid van stakeholders van het cohesiebeleid, met name decentrale overheden en sociale partners, bij het NHP te garanderen.

Strategische programmering

Nederland is van mening dat de structuur voor strategische programmering van de huidige periode goed werkt. Deze structuur geeft ruimte voor inbreng van alle bestuurslagen (multi-level-governance) en voor het leveren van maatwerk om aan te sluiten bij de uitdagingen van elk land en regio. Nederland is geen voorstander van ingrijpende wijzigingen in de huidige structuur. Alleen waar de huidige structuur knelpunten of doublures oplevert, is Nederland voorstander van wijzigingen om de structuur efficiënter en effectiever te maken.

Nederland is voorstander van één gemeenschappelijk strategisch kader (GSK) voor alle fondsen, dat op Europees niveau de doelen van de Europa2020-strategie omzet in investeringsprioriteiten. Dit kader vervangt de huidige methodiek van een aantal verschillende integrated guidelines die op Europees niveau de doelen van Europa2020 omzetten in investeringsprioriteiten. Nederland steunt dit voorstel van de Europese Commissie en ziet het instellen van één integraal document, voor alle fondsen, als een bijdrage aan een meer efficiënte en effectieve structuur.

Partnerschapsovereenkomst ('contract')

In de huidige periode stelt de lidstaat aan het begin van de programmaperiode een Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) op, met daarin o.a. een analyse van de economische situatie en de beschrijving voor welke prioriteiten de structuurfondsen (zowel EFRO als ESF) gedurende de zeven jaar worden ingezet en wat ze bijdragen aan het bereiken van de doelen van de Europa2020-strategie. Op basis van het NSR worden Operationele Programma's (OP) opgesteld.

Nederland is tegen de vervanging van de huidige structuur door een, door de Commissie voorgestelde, partnerschapsovereenkomst ('contract') voor ontwikkeling en investering. Nederland ziet het risico dat een dergelijk contract een extra laag van voorwaarden en eisen toevoegt, waardoor de (administratieve) lasten en controledruk toenemen. Ook in

de toekomstige periode moeten OPs worden goedgekeurd door de Commissie. Het zou dubbelop zijn om tegelijkertijd ook het contract te onderhandelen en goed te keuren. Het voorstel heeft tevens als risico dat er een meer complexe en tijdrovende onderhandeling tussen de Commissie en de Lidstaat nodig is, met als ongewenst gevolg een latere start van de programma's en mogelijke problemen met de decommiteringsregel (N+2). In territoriale samenwerkingsprogramma's wordt de invulling van een contract bovendien buitengewoon moeilijk uitvoerbaar, omdat de verantwoordelijkheden niet aan één lidstaat zijn toe te wijzen. Nederland ziet ook juridische problemen bij het voorstel voor een contract, bijvoorbeeld wat er gebeurt wanneer de contractpartijen het er niet over eens zijn of het contract wordt nageleefd. Nederland is ook tegen het voorstel van de Commissie om in het contract ook de toewijzing van nationale middelen op te nemen. Kortom, het voorstel voor de invoering van een contract leidt tot een minder efficiënte en effectieve structuur voor strategische programmering en uitvoering en daarom wijst Nederland het voorstel af.

Voor Nederland is cruciaal dat de huidige governancestructuur van het cohesiebeleid wordt voortgezet. Nederland wil vasthouden aan de bestaande structuur van een nationaal strategisch kader dat beschrijft voor welke prioriteiten de structuurfondsen gedurende de programmaperiode worden ingezet en wat ze bijdragen aan het bereiken van de doelen van de Europa2020-strategie.

Nederland is voorstander dat informatie die al in één document gegeven wordt, niet in andere documenten herhaald wordt. Nederland wil in de toekomstige periode voorkomen dat er doublures tussen de documenten en rapportages van de Europa2020-strategie en de documenten en rapportages van het cohesiebeleid zijn. Wanneer in de documenten en rapportages van de Europa2020-strategie een beschrijving van de sociaaleconomische situatie wordt gegeven, zou dit onderwerp niet ook in de documenten en rapportages van het cohesiebeleid verplicht moeten zijn. De Nederlandse ervaring is dat extra doublures bestaan wanneer er één nationaal Operationeel Programma is, zoals in Nederland bij ESF en POP het geval is.

De Commissie vraagt of het contract een bredere reikwijdte moet hebben dan het cohesiebeleid en of het ook de inzet van andere beleidsmaatregelen en financieringsinstrumenten van de EU hierin moeten worden opgenomen en of het contract ook de coördinatie van de EU-fondsen op nationaal niveau moet beschrijven. Nederland is sterk voorstander van meer afstemming van de inzet van verschillende beleidsmaatregelen en fondsen. Het is belangrijk om bij de nationale en regionale inzet van deze fondsen een goede afstemming te bereiken, maar waarschijnlijk is het verbreden van het contract/NSR naar andere fondsen zoals POP en Visserijfonds niet de beste manier om dit te bereiken. Het grote nadeel van deze verbreding is dat de afstemming van het NSR hiermee complexer en ingewikkelder wordt, en het risico met zich meebrengt dat dit onuitvoerbaar is. Elk beleidsterrein heeft een eigen dynamiek en is afhankelijk van de specifieke omstandigheden, en daar moet ook ruimte voor zijn.

De Europese Commissie kan de lidstaten de mogelijkheid bieden om één strategisch referentiekader op te stellen voor de structuurfondsen, GLB en andere fondsen en beleidsterreinen, maar dit moet geen verplichting worden. Wel kan Nederland een verplichting steunen om de dwarsverbanden met andere beleidsterreinen en programma's die relevant zijn voor Europa2020, aan te geven en zichtbaar te maken hoe de fondsen worden ingezet zodat ze elkaar aanvullen en niet overlappen. Dit speelt ook bij de afstemming met het Achtste Kaderprogramma, Europese Innovatie Partnerschappen, innovatieprogramma's, Digitale Agenda etc.

Vraag Commissie. Hoe kan een sterkere thematische concentratie op de prioriteiten van "Europa 2020" worden bereikt?

Nederlandse reactie

Nederland kan zich volledig vinden in de conclusie van de Europese Commissie dat een grotere concentratie van cohesiemiddelen nodig is om een kritische massa op te bouwen

en een tastbaar effect te realiseren. De Commissie stelt voor dat elk Operationeel Programma zich richt op een beperkt aantal prioriteiten (thema's) uit een menu van in totaal circa 15 thema's, gebaseerd op de prioriteiten van de Europa2020-strategie. Hierbij denkt de Commissie bijvoorbeeld aan: onderzoek en R&D; innovatie; ICT; steun aan het MKB; duurzame energie; verduurzaming en klimaat; energienetwerken; duurzaam transport; belangrijke infrastructuur; werkgelegenheid en gelijkheid mannen en vrouwen; onderwijs en training; betere aansluiting op de arbeidsmarkt; armoedebestrijding.

Nederland ondersteunt de benadering van de Europese Commissie. Nederland ziet een dergelijke menustructuur in combinatie met een beperkt aantal prioriteiten per OP als een goede balans tussen focus en flexibiliteit. Op deze manier is het mogelijk om meer concentratie en meer resultaten te bereiken, terwijl er genoeg flexibiliteit is om in te spelen op de specifieke uitdagingen van het land danwel de regio in kwestie. Nederland kan zich vinden in het niveau van de thema's en het soort thema's dat door de Commissie voorgesteld wordt. Overigens vindt Nederland dat er geen scheiding moet zijn tussen onderzoek en R&D enerzijds en innovatie anderzijds. Dit moet één thema vormen om de kennisvalorisatie en het vermarkten van kennis vanuit de structuurfondsenprogramma's te bevorderen. Het moet gaan om een goede en gemotiveerde keuze voor prioriteiten die aansluit bij het NHP en bij de sterke punten en uitdagingen van het land en de regio in kwestie. De Commissie stelt dat bepaalde prioriteiten verplicht moeten zijn. Nederland pleit voor niet meer dan één verplichte prioriteiten omdat er anders te weinig flexibiliteit en keuze voor lidstaten/regio's overblijft. Nederland is van mening dat ook de toekomstige Europese Territoriale Samenwerkingsprogramma's (ETS) moeten bijdrage aan de doelen van de Europa2020-strategie en een duidelijke focus moeten hebben, en wil daarom dat deze menu-benadering ook geldt voor ETS.

Vraag Commissie. Hoe kunnen voorwaarden, prikkels en resultaatgericht beheer het cohesiebeleid doeltreffender maken? (conditionaliteit)

Nederlandse reactie

Conditionaliteit houdt in dat het uitkeren van structuurfondsen afhankelijk wordt gemaakt van de prestaties van lidstaten. De Europese Commissie stelt twee soorten conditionaliteit voor. Ten eerste macro-economische conditionaliteit: meer concreet het voldoen aan de afspraken van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Ten tweede institutionele conditionaliteit: het uitkeren van structuurfondsen afhankelijk maken van het in orde zijn danwel in orde maken van structurele pre-condities.

In de huidige periode bestaan er al meerdere vormen van conditionaliteit ondermeer op het terrein van een goede verantwoording voor het beheer van EU middelen. Nederland steunt deze vorm van conditionaliteit en hecht aan goed financieel beheer. Nederland vraagt de Commissie om dit uit te breiden met voorstellen waarin de conditionaliteit zich ook uitstrekt tot nationale verantwoording door lidstaten over het financieel beheer.

De Nederlandse ervaring in de huidige periode leert dat er knelpunten en additionele administratieve lasten ontstaan wanneer regels niet duidelijk zijn of wanneer regels gedurende de programmaperiode veranderen. Nederland is daarom sterk voorstander van duidelijke, transparante regels die niet veranderen gedurende de programmaperiode (met uitzondering voor vereenvoudiging en verlagen administratieve lasten).

Macro-economische conditionaliteit

Nederland is van mening dat de discussie over macro-economische conditionaliteit moet plaatsvinden in de SGP-gremia. Daar moet ook de discussie plaatsvinden over het voorstel van de Commissie dat geannuleerde middelen binnen de EU begroting moeten blijven. Nederland is het hier niet mee eens en vindt dat deze moeten terugvloeien naar de lidstaten. In het eindrapport van de werkgroep Van Rompuy, dat is geaccordeerd door

de Europese Raad van 28 en 29 oktober jl., hebben de lidstaten afgesproken dat een zo breed mogelijk palet aan EU-fondsen conditioneel zal worden gemaakt aan het voldoen aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact. Dit is op instigatie van Nederland opgenomen in het eindrapport.

Institutionele conditionaliteit

Nederland steunt het voornemen om cohesiebeleid effectiever en meer resultaatgericht te maken en onderstreept het belang van tijdige en juiste implementatie, institutionele hervormingen en administratieve evaluatie en de institutionele capaciteit. van de Commissie en streeft dezelfde doelen na. De Commissie stelt voor om dit te bereiken via (institutionele) conditionaliteit, dat wil zeggen dat de structuurfondsen afhankelijk worden van het wegnemen van knelpunten en afhankelijk worden van bijvoorbeeld de omzetting van specifieke EU-wetgeving, de financiering van strategische EU-projecten, de administratieve evaluatie en de institutionele capaciteit en het realiseren van de institutionele hervormingen.

Nederland kan zich niet vinden in deze conditionaliteit om de volgende redenen.

- Nederland is van mening dat het invoeren van deze vorm van institutionele conditionaliteit juist zal leiden tot een minder effectief en efficiënt cohesiebeleid en tot hogere (administratieve) lasten voor eindbegunstigden en managementautoriteiten. De invoering van institutionele conditionaliteit creëert additionele voorwaarden en eisen die moeten worden geadmistreerd en gerapporteerd en die moeten worden gecontroleerd.
- Nederland heeft vragen bij de subsidiariteit van dit voorstel. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) is geregeld op welke terreinen de Europese Unie wel en niet bevoegd is. Het invoeren van conditionaliteit kan tot gevolgd hebben dat de Europese Unie (Europese Commissie) eisen stelt op een terrein waar deze niet bevoegd is. Bijvoorbeeld op terrein van werkgelegenheidsbeleid heeft de Europese Unie beperkte bevoegdheden. Het instellen van conditionaliteit mag niet tot gevolg hebben dat de Commissie vergaande eisen stelt aan het nationale werkgelegenheidsbeleid. Dit geldt des te sterker op het terrein van onderwijs.
- Nederland beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als negatief. De implementatie van de door de Commissie genoemde precondities vindt plaats op ander niveau en door andere actoren dan de betrokkenen bij Operationele Programma's. Het is niet wenselijk en niet effectief om de betrokkenen bij Operationele Programma's een zware sanctie op te leggen voor het niet nakomen van afspraken op een ander niveau en door andere actoren.
- Een belangrijke succesfactor van cohesiebeleid is dat de middelen gedurende een langere periode beschikbaar en dat voorwaarden en verplichtingen betrouwbaar zijn. De invoering van conditionaliteit ondermijnt dit en leidt tot grote onzekerheid voor alle betrokkenen.

Nederland is van mening dat er betere en effectievere manieren zijn om het cohesiebeleid effectief en resultaatgericht te maken en om de Europese toegevoegde waarde te verhogen. Zo kan Nederland zich goed voorstellen dat er in de toekomstige verordeningen een verplichting wordt opgenomen dat er goede en gemotiveerde keuzes moeten worden gemaakt bij de inzet van structuurfondsen, en dat gemotiveerd moet worden aangetoond wat de toegevoegde waarde van deze inzet is. Dit kan ook bij de projectkeus terugkomen (door selectiecriteria). Nederland zou goed kunnen leven met een verplichting tot het opstellen van een smart specialisation strategy (zoals voorgesteld in de Mededeling Innovatie Unie) op decentraal niveau voordat EFRO-gelden op innovatie worden ingezet. Nederland vindt dit een nuttig en bruikbaar instrument om tot de juiste (interne) focus en gewenste resultaten te komen.

Vraag Commissie. Hoe kan het cohesiebeleid meer resultaatgericht worden gemaakt?

Nederlandse reactie

Naast de eerder genoemde punten om het cohesiebeleid meer resultaatgericht te maken wil Nederland zich uitspreken voor de mogelijkheid van het gebruik van tenders op programmaniveau. Het gebruik van tenders voor de selectie van projecten kan een nuttig instrument zijn om de beste projecten te selecteren en zo meer resultaat in de praktijk te bereiken.

De Commissie wil een prestatie-reserve invoeren dat wil zeggen een aparte reservering van cohesiegeld waar, bij goede prestaties, een beroep op kan worden gedaan. Nederland is tegen dit voorstel. Het is onwenselijk om financiële consequenties te verbinden aan prestatie-meting. Dit heeft als risico o.a. het bewust lager stellen van de doelen en het bewust hoger stellen van de meting van resultaten. Er is geen wijze van prestatie-meting die deze risico's in voldoende mate kan ondervangen.

Nederland vindt het wenselijk om de mogelijkheden van afrekenen op output in plaats van op werkelijk gemaakte kosten te verkennen. Overigens ziet Nederland niets in het afrekenen op basis van *outcome*, omdat hier veel externe factoren een rol spelen. Afrekenen op output leidt tot de gewenste discussie over resultaten en tot minder (administratieve) lasten voor eindbegunstigden en managementautoriteiten. Ook zou je bijvoorbeeld bij resultaten 'comply or explain' kunnen toepassen: van te voren resultaten afspreken, en als deze resultaten niet worden bereikt moet er een goede, geloofwaardige uitleg komen. Voor een meer resultaatgericht cohesiebeleid dienen de vooraf geformuleerde resultaatgebieden afrekenbaar en realiseerbaar zijn. De gewenste resultaten dienen met de nodige marges vooraf geformuleerd te worden en dienen bij een midterm review van de programma's aangepast te kunnen worden. De ervaring van Nederland in de huidige periode is op zich positief over het gebruik van gezamenlijke, uniforme en meetbare kernindicatoren op Europees niveau, maar deze dienen voor de aanvang van de programmaperiode bekend te zijn, niet veranderen gedurende de programmaperiode, en gemakkelijk meetbaar en uitvoerbaar en te verantwoorden zijn. Dit biedt ook betere mogelijkheden om op meerdere momenten tijdens de looptijd van de programma's evaluaties uit te voeren. Overigens blijft het lastig om ex-ante een goede inschatting te maken van realistische waarden voor indicatoren.

II VERSTERKING VAN DE GOVERNANCE

Kern Nederlandse reactie op de vragen van de Europese Commissie over de versterking van de governance

Nederland is van mening dat een sterke governance, waarbij nationale, regionale en lokale actoren worden betrokken in de besluitvorming en de uitvoering van de structuurfondsen de effectiviteit en meerwaarde van het cohesiebeleid vergroot.

De governance van het Cohesiebeleid wordt verder versterkt door:

- De EU, de lidstaat, de regio's en steden/stedelijke netwerken op basis van partnerschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid te betrekken bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van de structuurfondsenprogramma's.
- Horizontale partnerschappen tussen sociale, maatschappelijke en economische organisaties te betrekken bij het cohesiebeleid.

De sleutelrol van steden wordt gewaarborgd door:

- De regio's, steden en stedelijke netwerken een gezamenlijke verantwoordelijkheid te geven in voorbereiding, beheer en uitvoering van de EFRO-programma's.
- Effectieve samenwerkingsverbanden van de huidige programmaperiode voort te zetten.

Territoriale Cohesie en Europese Territoriale Samenwerking kunnen verder versterkt worden door:

- Ruimte te geven aan functionele regio's.
- Een flexibele indeling van de programmagebieden in Europese Territoriale Samenwerking mogelijk te maken om recht te doen aan de specifieke aard en geografie van regionale economische ontwikkelingen.
- De programma's van Europese Territoriale Samenwerking bij te laten dragen aan de doelstellingen van de Europa2020-strategie.

Toelichting: vragen Europese Commissie en reactie Nederland

Vragen Commissie. Hoe kan het cohesiebeleid beter rekening houden met de sleutelrol die door stedelijke gebieden en gebieden met bijzondere geografische kenmerken in de ontwikkelingsprocessen wordt gespeeld en met de opkomst van macroregionale strategieën?; Hoe kunnen het partnerschapsbeginsel en de betrokkenheid van lokale en regionale belanghebbenden, sociale partners en maatschappelijk middenveld worden verbeterd?

Nederlandse reactie

De rol van steden

Zoals ook opgenomen in het Nederlandse position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid, is Nederland van mening dat "Steden en stedelijke netwerken een belangrijke rol spelen bij het realiseren van de doelstellingen van het cohesiebeleid en in het verlengde daar van de doelstellingen van de Europa2020-strategie. Steden fungeren als motoren voor sociaaleconomische ontwikkeling. Nederland hecht er daarom aan om in de nieuwe structuurfondsperiode vast te houden aan ruimte voor steden in de toekomstige structuurfondsenprogramma's. Het is daarbij belangrijk dat er een verbinding wordt gelegd tussen lokale beleidskeuzes, regionale programma's en nationale en Europese doelen. Het doel is meer synergie te bereiken tussen de Europese, nationale, regionale en lokale beleidsstrategieën voor ontwikkeling, groei en werkgelegenheid."

Dit kan door regio's en steden en stedelijke netwerken te betrekken en gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de EFRO-programma's. In Nederland

zijn met verschillende werkwijzen goede ervaringen opgedaan om de stedelijke dimensie van de EFRO-programma's te verwezenlijken. Deze samenwerkingsverbanden kunnen ook in de toekomstige periode worden voortgezet om de effectiviteit hoog te houden. In bijlage I zijn de Nederlandse ervaringen en enkele best practices op dit punt opgenomen.

Grensoverschrijdend samenwerken

De Commissie benadrukt in het Vijfde Cohesieverlag dat Territoriale Cohesie een meer flexibele manier van het organiseren van operationele programma's inhoudt waarbij de aard en de geografie van de ontwikkelingsprocessen beter worden weerspiegeld. Nederland hecht grote waarde aan deze uitleg van het begrip Territoriale cohesie, omdat Territoriale Cohesie op deze manier ruimte biedt om binnen het cohesiebeleid te werken met functionele regio's, zowel binnen als over de landsgrenzen heen. Veel beleidsopgaven in grensregio's reiken verder dan de administratieve grenzen. Regio's aan weerszijden van de grens werken intensiever samen aan de versterking van het regionale concurrentievermogen. Hierdoor ontstaan functionele regio's waarvan het beleidsgebied zich aanpast aan de beleidsopgave. De Nederlandse regio's hebben de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het werken in functionele regio's over de landsgrenzen heen, bijvoorbeeld bij het bevorderen van innovatie en het vestigen en uitbouwen van regionale clusters. Deze functionele regio's dienen in de volgende programmaperiode verder versterkt te worden binnen de programma's voor territoriale samenwerking. In bijlage I zijn enkele Nederlandse best practices van functionele regio's met een grensoverschrijdend karakter opgenomen.

Zoals ook opgenomen in het Nederlandse position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid, is Nederland van mening dat "In een globaliserende economie moeten zowel topbedrijven en -instellingen als het MKB, de kennisinstellingen en de decentrale overheden (tezamen het "economische middenniveau") de voor hen relevante internationale omgeving kunnen overzien en benutten. Binnen Europese Territoriale samenwerking en de functionele gebieden die daarbinnen bestaan moet er ruimte zijn voor het voor het ondersteunen van MKB-bedrijven in grensgebieden. Juist voor MKB-bedrijven vormen de grenzen in Europa een belemmering voor het natuurlijke zoekproces naar markten waar de relevante kennis en zakelijke mogelijkheden te vinden zijn. Daardoor presteert deze categorie in economische termen suboptimaal. Gelet op het streven naar de integratie van de Europese markten en de bevordering van het innovatieve potentieel dient de aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking in Europa ten behoeve van het MKB te worden versterkt."

"Daarnaast zou er binnen Europese Territoriale samenwerking meer ruimte moeten zijn voor het richten op sterke en kansrijke grensoverstijgende clusters. Hierbij hoort nadrukkelijk het mogelijk maken van grensoverstijgende samenwerking tussen en binnen clusters (bestaande uit bedrijven en kennisinstellingen die zich binnen een bepaald geografisch gebied specialiseren in een economische sector). Bij deze samenwerking zouden zowel de geografische ligging als de thematische oriëntatie van het cluster een factor moeten zijn. Dit sluit aan bij het genoemde beginsel dat Europese territoriale samenwerking naast een regionale ook een thematische opzet krijgt, zodat partners in heel Europa samen kunnen werken per thema. Om grensoverschrijdende clusters en samenwerking per thema tot een succes te maken is multilevel governance noodzakelijk: Europese, nationale en regionale steun voor het cluster of thema moet in synergie worden ingezet en elkaar versterken. Tot slot is vereenvoudiging ook een belangrijk onderwerp voor Europese Territoriale samenwerking. Specifiek voor grensoverschrijdende samenwerking, dat vaak een complexe bestuurlijke aangelegenheid is, dient er verdere vereenvoudiging plaats te vinden, onder andere van het beheers- en controlsysteem."

Bij Europese Territoriale Samenwerking ontstaat vaak het probleem dat de Europese regels en de nationale regels van de deelnemende lidstaten gestapeld worden, met als gevolg hogere (administratieve) lasten en zeer complexe structuur.

Nederland is ook voorstander van het verder benutten van de mogelijkheden van de rechtsvorm van EGTS (Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking).

De huidige onduidelijkheid en lange procedure, die niet alleen veroorzaakt worden door de cohesieregels maar ook bijvoorbeeld door de regels voor staatssteun, staat deelname door private partijen in de weg. De lange doorlooptijd bij de Europese Commissie voor staatssteunmeldingen staat een goede uitvoering van de structuurfondsenprogramma's in de weg. Binnen Europese Territoriale Samenwerking ontstaat soms spanning tussen de verantwoordelijkheden die Verordening 1083/2006 (art. 60) aan de managementautoriteit toekent, en de verantwoordelijkheden van de individuele lidstaten voor rechtmatige besteding van de gelden. Dit uit zich vooral in de verhoudingen met het Joint Technical Secretariat. Dit wordt aangestuurd door de managementautoriteit, maar de verantwoordelijkheid ligt bij de verschillende lidstaten. In de praktijk gaat dit meestal goed, maar bij problemen is het soms onduidelijk waar de primaire verantwoordelijkheid ligt.

Zoals ook opgenomen in het Nederlandse position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid, is Nederland van mening dat "de volgende uitgangspunten leidend zijn bij de toekomstige periode van Europese Territoriale Samenwerking:

- De inhoud van de voorliggende opgave moet bepalend zijn voor de te vormen partnerschappen. In de huidige periode wordt het als knelpunt ervaren dat de partnerschappen territoriaal dekkend moeten zijn, het is voor de aanpak van gezamenlijke opgaven niet wenselijk dat er voor de goedkeuring van het project altijd projectpartners uit de hele EU nodig zijn. De projectpartners dienen op inhoudelijke gronden geselecteerd te worden.
- De beheersstructuur van Europese Territoriale Samenwerking moet vereenvoudigd worden. Deze is in de huidige periode te complex om snel en flexibel in te spelen op gezamenlijke opgaven.
- De projectbeoordeling moet aanzienlijk sneller plaatsvinden. In de huidige periode belemmert dit de deelname aan de programma's.

Het delen van kennis en best practices en de doorwerking hiervan in de verschillende lidstaten zou in de volgende periode meer bevorderd moeten worden."

"Nederland is van mening dat er grote overeenkomsten zijn tussen de doelen van Doelstelling III (Europese Territoriale samenwerking) en de andere doelstellingen van het cohesiebeleid. Naast de specifieke programma's voor Territoriale samenwerking is het van belang om – zeker in grensprovincies - in de toekomst ook in de andere doelstellingen faciliteiten te bieden voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende projecten en netwerken. Nederland is van mening dat er betere verbanden moeten worden gelegd tussen de verschillende doelstellingen van het cohesiebeleid, en tussen het cohesiebeleid enerzijds en initiatieven als 'regions for economic change' anderzijds."

"Nederland is er voorstander van om ook de programma's van Europese Territoriale samenwerking te verbinden met de doelstellingen van de Europa2020. Deze verbinding aan Europa2020 zorgt voor meer focus bij de inhoud van de programma's, voor meer top down consistentie van Europees beleid en voor engagement van regionale en lokale overheden bij Europa2020. Naast de doelen van Europa2020 moet er bij Europese Territoriale samenwerking ook ruimte zijn voor de besteding van structuurfondsen aan andere doelstellingen en uitdagingen, wanneer deze noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het gebied in kwestie."

Een belangrijk aandachtspunt bij de link tussen ETS en Europa2020 is dat de inzet bij ETS gekoppeld moet zijn aan de overkoepelende Europese Europa2020-strategie. Het is niet wenselijk om een koppeling te maken met de nationale doelen in het NHP, omdat de nationale doelen per land kunnen verschillen.

Vraag Commissie. Hoe kunnen het partnerschapsbeginsel en de betrokkenheid van lokale en regionale belanghebbenden, sociale partners en maatschappelijk middenveld worden verbeterd?

Nederlandse reactie

Zoals ook opgenomen in het Nederlandse position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid, is Nederland van mening dat Multi-level governance van groot belang. 'Eén van de belangrijke kenmerken van EFRO is het aspect van multilevel governance. Nederland verstaat onder multilevel governance een gecoördineerd optreden van Europese Unie, lidstaat, regio's en gemeenten, gebaseerd op het partnerschapbeginsel en gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokken bestuursniveaus. Dit impliceert een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het cohesiebeleid en de EFRO-programma's. Specifiek bij EFRO komt de invulling van de uiteindelijke programma's tot stand door het combineren van beleidskeuzes op decentraal niveau (bottom-up) met nationale en Europese doelen. Multilevel governance bevordert de koppeling tussen Europese doelstellingen enerzijds en regionale en lokale ontwikkelingsstrategieën anderzijds.

Een ander aspect van goede governance in het cohesiebeleid is de vorming van horizontale partnerschappen van overheden met sociale, maatschappelijke en economische entiteiten. Deze partnerschappen vormen een belangrijke basis voor een succesvolle uitvoering van de programma's en kunnen naast het cohesiebeleid ook voor andere beleidsprogramma's worden ingezet. Grensoverschrijdende partnerschappen vormen een belangrijke basis voor de ontwikkeling van Europese clusters en andere vormen van samenwerking over de landsgrenzen heen. De samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven binnen de driehoek Eindhoven-Leuven-Aken is hiervan een goed voorbeeld. Specifiek bij het ESF is de partnerschap met gemeenten, maatschappelijke organisaties en sociale partners van groot belang.

III EEN GESTROOMLIJND EN EENVOUDIGER UITVOERINGSSYSTEEM

Vragen Europese Commissie. Hoe kan het auditproces worden vereenvoudigd en hoe kunnen de audits door de lidstaten en de Commissie beter worden geïntegreerd zonder dat de zekerheid ten aanzien van medegefinancierde uitgaven vermindert?; Hoe kan de toepassing van het evenredigheidsbeginsel de administratieve lasten met betrekking tot beheer en controle verlichten? Moeten specifieke vereenvoudigingsmaatregelen voor territoriale samenwerkingsprogramma's worden genomen?; Hoe kan bij de vaststelling van de subsidiabiliteitsregels worden gezorgd voor een goed evenwicht tussen de gemeenschappelijke regels voor alle fondsen en de erkenning van de specifieke kenmerken van elk van die fondsen?; Hoe kan voor financiële discipline worden gezorgd, terwijl tegelijkertijd voldoende flexibiliteit wordt geboden voor het ontwikkelen en uitvoeren van complexe programma's en projecten?

Nederlandse reactie

Nederland heeft in het position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid een aantal voorstellen gedaan voor vereenvoudiging. " The Netherlands proposes the following points for simplification:

- The Commission should resolve interpretation questions more quickly and more uniformly and improve access to its answers, possibly with an IT-system.
- Applying the proportionality-principle: finding a better balance between potential risks and audit and control, reducing the current burden of audit and controls when a relative small amount of funding is concerned. The Netherlands supports the proposal to disburse grants of up to €50,000 on a lump sum basis over the coming period.
- The SISA principle (Single Information Single Audit) should be applied in such a way that the administrative burden is reduced for both businesses and governments.
- Simplified costs should be applied more rapidly and more easily, for example by introducing a flat rate with indirect costs of a set maximum (with no prior approval necessary), or by giving member states a choice between using standard simplified costs or using the current system of real costs.
- In the current period, a solution was found for the problems with N+2 in the first year of programming: the first year tranche was spread over the other years. We propose that the Regulations for the next programming period include the conditions for applying the same rule (only for the first year of programming).
- The current article 55 results in a considerable administrative burden. Such an article should only apply to large projects (and not at all to services). The current article 57 should not apply to innovation projects and the burden should be further reduced for small business and ESF projects.
- The partial closure procedure should be changed to ensure financial corrections can be re-used and will not be lost for the operational programmes."

Nederland is voor een high trust benadering in combinatie met een nationale verantwoording die wordt geborgd door een oordeel van onafhankelijke auditors. Ook dit moet bijdragen aan verlaging van de (administratieve) lasten voor eindbegunstigden en de uitvoerders van de structuurfondsenprogramma's.

IV DE ARCHITECTUUR VAN HET COHESIEBELEID

Vragen Europese Commissie. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de architectuur van het cohesiebeleid rekening houdt met het specifieke karakter van elk fonds en met name de noodzaak om te zorgen voor een grotere zichtbaarheid en voorspelbare financieringsvolumes voor het ESF en om het te richten op de doelstellingen voor 2020?; Hoe kan een nieuwe tussencategorie van regio's worden opgezet om de regio's te begeleiden die hun inhaalproces niet hebben voltooid?

Reactie Nederland

Nederland is in het position paper van juni 2010 over de Toekomst van het Cohesiebeleid ingegaan op de *"synergie tussen EFRO en ESF"*

- Synergie tussen de EFRO en ESF moet worden bevorderd. Innovatieve projecten in clusters en op het gebied van ondernemerschap bijvoorbeeld kennen verschillende facetten die vanuit verschillende programma's ondersteund kunnen worden. Synergie kan daarbij zorgen voor efficiëntiewinst.
- Op dit moment maakt de Algemene verordening het reeds mogelijk dat EFRO of ESF onder strikte voorwaarden een activiteit financiert die valt binnen het toepassingsgebied van het andere fonds (artikel 34 VO 2006/1083). Voorgesteld wordt nut en noodzaak te verkennen, alsmede de condities waaronder, van verdergaande samenwerking tussen verschillende fondsen. Denkbaar is bijvoorbeeld het mogelijk maken van samengestelde projecten, waarbij verschillende onderdelen (of fasen) via verschillende regelingen gefinancierd kunnen worden, maar dan wel binnen één aanvraagtraject. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het kader (de subsidieregeling) te gebruiken waar het zwaartepunt van de financiering van het project ligt, aangevuld met de mogelijkheid om onderling tussen fondsen te verrekenen. Daarmee kan de slagkracht van complexere projecten worden vergroot en de administratieve lasten voor indieners verlaagd.
- Meer in het algemeen stelt Nederland voor om bij nieuwe regelingen voorwaarden op te nemen waaronder dergelijke matching kan plaatsvinden, bijvoorbeeld dat de rapportagesystematiek of subsidiabele kosten soorten en cost models worden geaccepteerd van de matchende regeling. Deze overname van uitvoeringsstructuren vergemakkelijkt het combineren van verschillende regelingen."

Tussencategorie van regio's

De Commissie stelt een nieuwe tussencategorie voor om het huidige systeem van "phasing-out" en "phasing-in" te vervangen Nederland pleit voor een duidelijk lijn en is tegen de instelling van een nieuwe tussencategorie.

Bijlage I: Versterking van de governance: Nederlandse best practices van de rol van de steden in EFRO-programma's in Nederland en best practices van functionele grensoverschrijdende regio's.

Bijlage II: Joint position paper of the Dutch central, regional and local government on the future of cohesion policy (23 June 2010).

BIJLAGE I – VERSTERKING VAN DE GOVERNANCE: NEDERLANDSE BEST PRACTICES

BEST PRACTICES VAN DE ROL VAN STEDEN IN EFRO-PROGRAMMA'S IN NEDERLAND EN
BEST PRACTICES VAN FUNCTIONELE GRENSOVERSCHRIJDENDE REGIO'S
Standpunt van genoemde provincies en gemeenten.

Inleiding

Stedelijke ontwikkeling neemt binnen de EFRO-programma's in Nederland een belangrijke rol in. In de programmaperiode 2000-2006 bestond er naast de regionale programma's een apart stedelijk luik waarin een aantal geselecteerde steden werkten aan de herstructurering van stadsdelen en wijken met grote ontwikkelingsachterstanden. In de huidige programmaperiode (2007-2013) is het stedelijke luik als het ware geïncorporeerd in de vier regionale EFRO-programma's. Provincies en steden werken nu binnen regionale programma's nauw samen aan de sociaal-economische structuurversterking. In het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR) is het verbeteren van het investeringsklimaat (prioriteit III Attractieve steden) één van de drie prioriteiten voor de inzet van de EFRO-middelen. Deze prioriteit komt in alle vier de regionale programma's terug. In ieder programma is echter de wijze waarop de steden in het programma participeren verschillend. In het programma voor West-Nederland voeren de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) op basis van subdelegatie een eigen onderdeel binnen het regionale programma uit. Tevens is een part van het regionale deel van het programma 'geoomerkt' voor de vier grote steden. In de programma's van Zuid- en Oost-Nederland participeren de steden binnen het programma op basis van convenantafspraken met de provincies. Ook hier is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid met vooraf vastgelegde reservering van de middelen voor investering in stedelijke gebieden. In Noord-Nederland zijn de vier grootste steden via de geïnstitutionaliseerde bestuurlijke samenwerking als het ware automatisch betrokken bij het opstellen en uitvoeren van het programma.

In de volgende programmaperiode dient opnieuw een intensieve betrokkenheid van de steden en stedelijke netwerken bij zowel de voorbereiding, het beheer als de uitvoering van de Operationele Programma's plaats te vinden. De wijze waarop de stedelijke betrokkenheid gestalte krijgt kan per OP variëren op basis van eenduidige afspraken tussen betrokken partijen.

Hieronder volgen ter illustratie beschrijvingen van de wijze waarop de steden betrokken zijn in de regionale programma's van Noord- en West-Nederland.

Noord-Nederland

In Noord Nederland geldt het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN) als een unieke organisatie, waarin drie provincies en vier (middelgrote) steden op gelijkwaardige basis samenwerken. Het SNN is aangewezen als Managementautoriteit (MA) voor een programma, waarin geen schotten zijn aangebracht en waarbij provincies en steden gemeenschappelijk werken aan het behalen van de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen in het Operationeel Programma met erkenning van ieders positie in de regio. Dit betekent dat de Europese middelen op een evenwichtige en effectieve wijze worden besteed aan de realisatie van de doelstellingen. Het SNN is juridisch gezien gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) met een dagelijkse bestuur dat fungeert als MA en een bestuurlijke commissie bestaande uit steden en provincies, die verantwoordelijk is voor de besluitvorming t.a.v. projectvoorstellen, die betrekking hebben op alle prioriteiten van het OP.

West-Nederland

Het Operationeel Programma (OP) 'Kansen voor West' is een geïntegreerd programma voor de aanpak van de kansen en bedreigingen in West-Nederland. De vier Randstadprovincies en de vier grote steden (G4) zijn gelijke partners en hebben gezamenlijk het OP opgesteld en staan ook gezamenlijk voor de uitvoering ervan. Namens de acht partners vervult de gemeente Rotterdam de rol van Beheersautoriteit en is als zodanig verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van het programma.

De aanpak kenmerkt zich door in de besluitvorming een regionale belangenafweging centraal te stellen. Binnen dit geheel is aandacht gegeven aan de specifieke situatie van de G4 binnen het Landsdeel West. Een derde van het voor het programma beschikbare EFRO-budget is middels een globale subsidie op basis van subdelegatie direct bij de vier grote steden neergelegd. Organisatorisch vertaalt zich dit in een programmadeel West-Regio en vier subgedelegeerde programmadelen voor de G4. Daarnaast hebben de steden en provincies zitting in de regionale stuurgroep en het Comité van Toezicht.

Op basis van de ervaringen opgedaan in het Doelstelling 2-programma 'Stedelijke gebieden 2000-2006' is in Kansen voor West gekozen voor subdelegatie voor de specifiek G4 stedelijke programmadelen.¹ Op deze wijze wordt het College van B&W van iedere deelnemende gemeente aangewezen als lokale Programma-autoriteit voor het lokale deel van het OP. Alleen voor de gemeente Rotterdam is dit niet opportuun omdat zij zelf al MA is.

Van het programmadeel West-Regio is nog een deel van de middelen geormerkt voor inzet in de G4. Hierdoor participeren de grote steden in Kansen voor West direct en op gelijke basis met de Randstadprovincies in het versterken van de regionale concurrentiekracht van het landsdeel West

BEST PRACTICES VAN FUNCTIONELE GRENSOVERSCHRIJDENDE REGIO'S

Limburg, Noord-Brabant, Vlaanderen, NordRhein Westfalen/Zeeland, Vlaanderen

In het zuiden van Nederland zijn de grenzen aan het vervagen met behulp van grensoverschrijdende functionele regio's. Provincies en de Nederlandse regering hebben de handen ineengeslagen om economische clusters van Europees formaat te creëren. Het toenmalige ministerie van Economische Zaken heeft in 2006-2007 Letters of Intent (LOI's) afgesloten met haar equivalenten in Duitsland en België voor samenwerking op het gebied van innovatie. Vervolgens heeft de provincie Limburg het initiatief genomen om technologische een topregio te creëren in het grensgebied met België en Duitsland. In de loop van tijd sloten de steden Eindhoven, Leuven en Aken (ELAt) zich bij dit samenwerkingsverband aan, waardoor TTR-ELAt ontstond. Bij het uitvoeren van projecten wordt als uitgangspunt samenwerking met kennisinstellingen en bedrijven genomen. Als zwaartepunt is gekozen voor de speerpunten Chemicals & Advanced Materials and Health en High tech Systems. Op 10 maart 2010 is het actieprogramma en governance structuur voor TTR-ELAt vastgesteld, wat als kader geldt voor het grensoverschrijdend handelen gericht op het realiseren van een technologische topregio en voor de grensoverschrijdende dimensie van Brainport 2020.

Een succes van een zuid Nederlandse technologische topregio vormt zich nu ook in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone in de vorm van Biobase Europe. Betrokken regionale bestuurders, de overige Triple Helix partners² en de ministeries aan beide kanten van de grens hebben de handen ineengeslagen om een Biobase voorbeeldregio te creëren van Europees formaat.

De acties in de zuidelijke topregio's zijn gericht op:

- Verbinden van grensoverschrijdende netwerken in de vastgestelde sectoren om verduurzaming en innovatie te bewerkstelligen.

¹ Dit gebeurt op basis van het instellen van Bemiddelende Instanties conform artikelen 37 lid 6, 42 en 59 lid 2 van de Algemene Structuurfondsenverordening.

² Universiteit Gent, Zeeland Seaport, Cargill, Gemeente Terneuzen,

- Ondersteunen van Business Development en ondernemerschap van grensoverschrijdende partijen.
- Opheffen van institutionele belemmeringen voor ondernemers, (kennis-) arbeiders en kennisinstellingen.
- Lobby en regiomarketing.

Bij de uitwerking van projecten is al gebruik gemaakt van het Interreg IV-programma. Het zijn projecten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling van nieuwe innovatieve producten, stimuleren van ondernemerschap en het behoud en aantrekken van kenniswerkers en netwerkvorming. Voor de doorontwikkeling van deze grensoverschrijdende regio's is voortzetting van de structuurfondsen als ondersteunend instrument essentieel.

Gelderland, Overijssel, NoordRhein-Westfalen en Niedersachsen

In de EUregio Oost Nederland-West Duitsland leven ruim vijf miljoen mensen waarvoor de toevallig aanwezige landsgrens steeds minder betekenis heeft. De goede infrastructurele verbindingen en de grote rivieren (Rijn, Waal en IJssel) zijn de basis voor de hier ontstane functionele Euregio: het gebied vormt de poort tussen Nederland en Duitsland.

De EUregio is een samenhangende kennisregio met een groot aantal universiteiten, hogescholen en kennisinstellingen. De universiteiten van Nijmegen, Wageningen, Duisburg-Essen en het Fraunhoferinstituut in Duisburg hebben intensieve samenwerkingsverbanden ontwikkeld, gericht op het gezamenlijk ontsluiten van het innovatiepotentieel van kennisinstellingen en bedrijfsleven. Uit deze samenwerking zijn diverse succesvolle spin offs voortgekomen, bijvoorbeeld op het gebied van microreactortechnologie en de ontwikkeling van allergiesensoren. Daarmee wordt internationaal invulling gegeven aan de ontwikkeling van nationale prioriteiten zoals Food, Health en Technology. Universiteiten uit dit gebied hebben samen het initiatief genomen voor de oprichting van het International Research University Network (IRUN) met in totaal 9 Europese topuniversiteiten. Het gevolg is een sterk groeiend aantal studenten uit het buurland, wat bijdraagt aan de verdere internationalisering van deze EUregio.

Naast institutionele samenwerking kent de EUregio in Oost Nederland ook intensieve samenwerkingsverbanden tussen overheden. Voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen Netwerkstad Twente en de Duitse steden Münster & Osnabrück (MONT). Deze steden vormen het stedelijk hart van het noordelijk deel van dit EUregiogebied. Het doel van deze stedelijke samenwerking is de motorfunctie binnen het gebied te versterken en de zichtbaarheid op de Europese kaart te vergroten. Door medeoverheden, kennisinstellingen en bedrijven (de triple helix) is een agenda ontwikkeld met gezamenlijke acties op het vlak van wetenschap, economie en infrastructuur, met een belangrijk accent op nanotechnologie en (bio)medische technologie. Deze activiteiten van de kennisinstellingen en bedrijven in het gebied behoren tot de top van Europa. De partners zetten hiertoe hun internationale topnetwerken in.

Op de schaal van Oost Nederland zijn bovengenoemde initiatieven gebundeld in de Triangle. Hierin werken de drie valleys, te weten Technology Valley (Twente), Food Valley (Wageningen) en Health Valley (Nijmegen) intensief samen.

Voor het doorzetten van deze gezamenlijke grensoverschrijdende aanpak is voortzetting van de structuurfondsen van groot belang, alsmede goede afstemming met de inzet van het Europese kaderprogramma voor Onderzoek en ontwikkeling.

BIJLAGE II – Position paper Nederland (23 Juni 2010)

Inleiding

Dit is een gezamenlijk position paper van de Nederlandse Rijksoverheid, provincies en gemeenten over de toekomst van het Europese cohesiebeleid. Dit paper is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de bredere discussie over de toekomst van het cohesiebeleid en dient onder meer als input voor het Vijfde Cohesieverslag van de Europese Commissie. Dit paper gaat niet in op de budgettaire aspecten van het cohesiebeleid noch op de verdeling van de fondsen en heeft alleen betrekking op die EU regio's en lidstaten die in de toekomst cohesie- en structuurfondsen zullen ontvangen. Deze Nederlandse positie loopt op geen enkele manier vooruit op de concrete invulling van de Financiële Perspectieven van 2014-2020.

Bij het hierna volgende geldt als uitgangspunt de positie van lidstaat Nederland, dat Structuurfondsen en cohesiefondsen in de toekomst alleen bestemd moeten zijn voor de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten. Daarnaast onderkent Nederland een rol voor de EU bij het realiseren van grensoverschrijdende projecten in economisch verweven grensregio's, alsook grensoverschrijdende, transnationale en interregionale projecten, die maatschappelijke sociale en ruimtelijke vraagstukken aanpakken en die niet tot stand zouden komen op basis van nationale kosten-batenanalyses. Deze benadering moet er toe leiden dat het aandeel van de cohesie- en structuurfondsen in de EU-begroting in de toekomst substantieel daalt.

Ook bij een versoering van het cohesiebeleid en een verminderd aandeel van de cohesie- en structuurfondsen in de EU-begroting heeft het toekomstig cohesiebeleid de volle aandacht van Nederland aangezien Nederland het verkleinen van welvaartsverschillen tussen lidstaten en de verantwoorde besteding van alle EU-gelden van groot belang acht.

De Nederlandse provincies en gemeenten hebben positieve ervaringen met het inzetten van structuurfondsen, onder meer voor de doelen van de Lissabon-agenda en zien het cohesiebeleid ook in de toekomst als een belangrijk instrument om op lokaal en regionaal niveau een bijdrage te leveren aan de realisatie van Europese doelstellingen.

De Nederlandse Rijksoverheid, provincies en gemeenten hebben de volgende vijf key issues geïdentificeerd die van groot belang zijn voor de toekomst van het cohesiebeleid:

- A. De verbinding van het cohesiebeleid met Europa2020 en de beleidsmatige inrichting van het cohesiebeleid.
- B. Vereenvoudiging van beheer, uitvoering en toezicht op de structuurfondsen programma's.
- C. Mogelijkheden voor behoud en versterking van samenhang en afbakening tussen de programma's (integraal programmeren).
- D. De invloed van territoriale cohesie op het cohesiebeleid; de toekomst van Europese Territoriale samenwerking (Interreg).
- E. Governance

In dit paper wordt in dezelfde volgorde aan deze vijf onderwerpen een verdere invulling gegeven.

A. De verbinding van het cohesiebeleid met Europa2020 en de beleidsmatige inrichting van het cohesiebeleid.

Standpunt

De Europese Unie staat de komende tien jaar voor belangrijke uitdagingen en Europa2020 is een belangrijke strategie om deze uitdagingen op te pakken. Nederland is van mening dat het cohesiebeleid zich meer zou moeten richten op het bereiken van duurzame groei en werkgelegenheid, en dus meer op Europa2020. Deze verbinding zorgt

tevens voor meer impact en een beter en efficiënt gebruik van structuurfondsen. Nederland is daarom voorstander van scherpere earmarking in de toekomstige periode en verplichte earmarking voor alle programma's. In het algemeen ligt bij de inzet van ESF een focus op werkgelegenheid, vaardigheden en een leven lang leren voor de hand, en bij de inzet van EFRO een focus op duurzame groei, innovatie, concurrentievermogen en ondernemerschap. In de volgende periode moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds meer focus en anderzijds decentrale beleidsvrijheid. Gezien de grote verschillen tussen de lidstaten en regio's van de Europese Unie, moet het cohesiebeleid van de toekomst de ruimte laten voor decentrale invulling van de Europa2020 doelstellingen. Het doel is een optimale aansluiting tussen cohesiebeleid en het nationale, regionale en lokale beleid mogelijk te maken in nauwe samenwerking met sectorale en maatschappelijke actoren (waaronder sociale partners, bedrijven en kennisinstellingen) hetgeen leidt tot de meeste toegevoegde waarde van de structuurfondsen. Territoriale cohesie als beleidsmatig principe en denkkader is belangrijk voor meer nadruk op duurzame gebiedsgerichte ontwikkeling en een gebiedsgerichte aanpak. Territoriale cohesie waarborgt dat Europese opgaven aansluiten op de specifieke ruimtelijk opgaven van de betreffende gebieden, de sterke kanten van een gebied en de daarbij benodigde governance structuur.

Uitwerking

De Europese Unie staat de komende tien jaar voor belangrijke uitdagingen waaronder globalisering, klimaatverandering, energieafhankelijkheid, demografische veranderingen en daarmee gepaard gaande afnemende participatiegraad en de noodzaak tot het versterken van de concurrentiekracht, innovatievermogen en werkgelegenheid. Tevens behoort tot de uitdagingen van de EU de aanpak van macro-economische onevenwichtigheden, zoals verslechterd concurrentievermogen, alsmede cruciale knelpunten voor het groeivermogen van lidstaten. Deze uitdagingen spelen op elk (bestuurs-) niveau een rol: Europees, nationaal, regionaal en lokaal, en ook binnen vrijwel elke sector en maatschappelijk geleding. Een belangrijke strategie om deze uitdagingen op te pakken is Europa2020. De centrale thema's van Europa2020 zijn slimme groei (innovatie, onderwijs, digitale maatschappij), duurzame groei (klimaat, energie, mobiliteit en concurrentievermogen) en inclusieve groei (werkgelegenheid en vaardigheden, armoede bestrijding). In de conclusies van de Europese Raad van maart 2010 is afgesproken dat alle gemeenschappelijke strategieën, inclusief cohesiebeleid, zullen bijdragen aan de Europa2020 strategie.

Europa2020

Voor regio's die in de toekomst structuurfondsen zullen ontvangen, is Nederland van mening dat de structuurfondsen zich scherper zouden moeten focussen op het bereiken van duurzame groei en werkgelegenheid en dus op het bereiken van de doelen van de Europa2020 strategie. Een expliciete link tussen cohesiebeleid en Europa2020 versterkt tevens de toegevoegde waarde van het cohesiebeleid omdat dit zorgt voor meer focus en meer impact van de fondsen. Nederland is er daarom een voorstander van dat alle soorten structuurfondsen en programma's substantieel bijdragen aan de verwezenlijking van de doelen van de Europa2020 strategie, ook bijvoorbeeld de toekomstige Europese Territoriale Samenwerkingsprogramma's (Interreg). Per soort programma kan gekozen worden voor meer of minder focus op deze doelstellingen, afhankelijk van de uitdagingen van de regio.

Earmarking

De link tussen de structuurfondsen en Europa2020 zou op meerdere manieren gelegd kunnen worden. Gezien het succes van earmarking in de huidige periode en de brede steun voor earmarking, is Nederland voorstander van de verdere toepassing ervan in de toekomstige periode. Het voordeel van earmarking is dat dit vrijheid en flexibiliteit binnen een bepaald kader mogelijk maakt. Wel is Nederland van mening dat earmarking op zinvolle wijze moet worden ingezet en dat er zwaardere eisen aan earmarking mogen worden gesteld. In de huidige periode is de earmarking te ruim en onvoldoende scherp.

Nederland pleit voor een sterkere focus, zodat de projecten ook aantoonbaar en substantieel bijdragen aan het bereiken van de Europa2020-doelen. Nederland is er voorstander van om te onderzoeken hoe er niet alleen op input (hoeveelheid structuurfondsen besteed aan de Lissabon-doelen) maar ook op resultaat kan worden gestuurd. Bij innovatieprojecten dient daarbij rekening te worden gehouden met het gegeven dat bij dergelijke projecten in de regel geen garantie op succes bestaat.

In de huidige periode is voor doelstelling 2 programma's ongeveer 80% verplicht geormerkt ten behoeve van de Lissabonagenda, voor doelstelling 1 programma's ongeveer 60% op vrijwillige basis, en bij doelstelling 3 ongeveer 50% op vrijwillige basis. Nederland is van mening dat in de toekomstige periode earmarking voor alle soorten structuurfondsen verplicht zou moeten zijn, en dat de percentages niet lager zouden moeten uitvallen dan in de huidige periode. Nederland is niet van mening dat de structuurfondsen enkel en alleen voor Europa2020 zouden mogen worden ingezet. Binnen het cohesiebeleid moet ruimte blijven voor andere investeringen (die niet geëarmarked zijn voor Europa2020) wanneer deze noodzakelijk zijn voor de duurzame ontwikkeling van de regio in kwestie.

De koppeling van structuurfondsen aan de doelen van Europa2020

In de huidige periode is de koppeling tussen cohesiebeleid en de Lissabon-strategie een groot succes gebleken, waarbij ESF vooral bijdraagt aan het doel van werkgelegenheid en EFRO vooral bijdraagt aan het doel van duurzame groei. Voor de toekomstige periode staat Nederland eenzelfde verdeling voor. In het algemeen ligt bij de inzet van EFRO een focus op duurzame groei, innovatie, concurrentievermogen en ondernemerschap voor de hand. Bij keuze voor welke doelen van Europa2020 EFRO wordt ingezet, moet steeds rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de betreffende lidstaat en de betreffende regio, de regionale economische infrastructuur en de daaruit volgende uitdagingen.

Het ESF heeft zijn basis in artikel 162 VWEU met als oogmerk de werkgelegenheid voor de werknemers in de interne markt te verbeteren en bij te dragen tot verhoging van de levensstandaard. De doelen van het ESF zijn: het vergemakkelijken van de tewerkstelling binnen de Unie, het bevorderen van de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers, en de aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven en in productiestelsels gemakkelijker te maken, met name door beroepsopleiding en omscholing. Het ESF kan bijdragen aan de prioriteiten van de EU, voor wat betreft de versterking van de economische en sociale samenhang, door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen en door bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en meer en betere duurzame banen. Deze doelen uit het Verdrag en verordening sporen met de centrale doelen en flagships van Europa 2020 van met name de eerste en derde prioriteit (slimme groei en inclusieve groei) en de voorgestelde Geïntegreerde richtsnoeren. Dit geldt in het bijzonder voor richtsnoer 7 (De arbeidsmarktparticipatie opvoeren en de structurele werkloosheid terugdringen), richtsnoer 8 (Een geschoolde beroepsbevolking ontwikkelen die in de behoeften van de arbeidsmarkt voorziet, arbeidsvoorwaarden verbeteren en een leven lang leren bevorderen), richtsnoer 9 (de prestaties van de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus verbeteren en deelname aan tertiair onderwijs vergroten) en richtsnoer 10 (Sociale integratie bevorderen en armoede bestrijden).

Gelet op de opdracht van het ESF zal het ESF volop de uitwerking van deze richtsnoeren moeten en kunnen ondersteunen, om de arbeidsmarktparticipatie op te voeren, segmentering, inactiviteit en genderongelijkheid te bestrijden en structurele werkloosheid terug te dringen, in het bijzonder onder de zwakste groepen op de arbeidsmarkt. Door te zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden om nu en in de toekomst aan de vraag op de arbeidsmarkt te kunnen voldoen onder meer via sectoroverstijgende scholing, waarbij wordt ingespeeld op ontwikkelingen in sectoren voor de middellange termijn, kan via het ESF en in samenwerking met sociale partners, het bedrijfsleven en de decentrale overheden, de productiviteit en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking worden

bevorderd. De aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, het levenlang leren met mogelijkheden voor omscholing en opscholing en het bevorderen van het behalen van een startkwalificatie zijn hiervoor cruciaal. De deelname aan betaalde duurzame arbeid is tenslotte de beste manier om sociale integratie te bevorderen en armoede te bestrijden.

Beleidsvrijheid

In de volgende periode moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds meer (Europese) focus en dus meer impact van de structuurfondsen, en anderzijds de beleidsvrijheid van lidstaten en regio's. Er bestaat een grote mate van differentiatie tussen de verschillende lidstaten en regio's van de Europese Unie, met verschillende (regionale) sociale en economische infrastructuur en daaruit volgende uitdagingen. Op alle schaalniveaus (nationaal, regionaal en lokaal) is daarom behoefte aan decentrale beleidsvrijheid, waarbij landen, regio's en steden hun eigen kansen en uitdagingen in kaart brengen en op basis daarvan gezamenlijk beleidskeuzes maken voor hun ontwikkeling. Dit geldt eveneens voor sectorale en maatschappelijke actoren. Het cohesiebeleid moet de ruimte laten voor decentrale invulling van de Europa2020 doelstellingen. Het doel is dat optimale aansluiting tussen cohesiebeleid en het nationale, regionale en lokale beleid mogelijk wordt, in nauwe samenwerking met sectorale en maatschappelijke actoren (waaronder sociale partners, bedrijven en kennisinstellingen) hetgeen leidt tot de meeste toegevoegde waarde van de structuurfondsen. Nederland stelt daarom voor dat op Europees niveau wordt afgesproken dat de structuurfondsen substantieel bijdragen aan de doelen van Europa2020, bijvoorbeeld via earmarking en dat op nationaal en regionaal niveau wordt bepaald voor welke doelen van Europa 2020 de structuurfondsen worden ingezet.

De balans tussen focus en beleidsvrijheid is ook relevant voor het opstellen van de Operationele Programma's. De financiële en economische crisis heeft laten zien hoe belangrijk het is dat landen en regio's flexibel kunnen insprijgen op veranderende omstandigheden. In de volgende periode zouden Operationele Programma's meer op hoofdlijnen geschreven moeten worden, waarbij de Europese Commissie deze ook op hoofdlijnen toetst. Ook is Nederland van mening dat er terughoudend moet worden omgegaan met extra centrale EU-prioriteiten en met Communautaire strategische richtsnoeren voor economische, sociale en territoriale cohesie

Specifiek voor ESF geldt dat sociale partners goed betrokken dienen te zijn bij het opstellen van het operationele programma en de inzet van ESF-middelen. Deze betrokkenheid is van belang voor het realiseren van een sociale beleidsagenda met duurzame werkgelegenheid (decent work) en sociale inclusie, met aandacht voor gelijke kansen en het creëren van gelijke toegangsmogelijkheden voor scholing van werknemers.

Specifiek voor EFRO geldt dat het inzetten van EFRO-middelen voor de doelen van Europa2020 als voordeel heeft dat deze strategie ingebed wordt in regionaal en lokaal beleid. Nederland is van mening dat, voor die landen die in de toekomst EFRO gelden ontvangen, de doelen van Europa 2020 een overkoepelend strategisch kader vormen dat focus brengt bij de inzet van EFRO. Een integrale, gebiedsgerichte aanpak en multilevel governance zijn belangrijk bij het verder uitwerken van dit kader.

Tot slot is ook territoriale cohesie als beleidsmatig principe en denkkader belangrijk voor de beleidsmatige inrichting van het cohesiebeleid. Territoriale cohesie betekent meer nadruk op duurzame gebiedsgerichte ontwikkeling en een gebiedsgerichte aanpak. Territoriale cohesie waarborgt dat Europese opgaven aansluiten op de specifieke ruimtelijk opgaven van de betreffende gebieden, de sterke kanten van een gebied en de daarbij benodigde governance structuur, waaronder een belangrijke rol voor regionale en lokale partners.

B. Vereenvoudiging van beheer, uitvoering en toezicht op de structuurfondsen programma's.

Standpunt

Vereenvoudiging van regelgeving en lastenverlichting voor eindbegunstigden en overheden zijn voor Nederland essentieel voor een effectief cohesiebeleid in de toekomstige periode vanaf 2014. De complexiteit van de huidige regelgeving kost niet alleen veel geld, maar werkt bovendien onregelmatigheden en fouten in de uitvoering in de hand. Het is van belang dat er voortdurend wordt gestreefd naar een balans tussen verantwoording en vereenvoudiging. Nederland wil dan ook in de voorbereiding van de volgende programmaperiode inzetten op een verdergaande herziening en vereenvoudiging van de Europese verordeningen, de uitvoeringsvoorschriften en de auditpraktijk, met inbegrip van een ruimere toepassing van het proportionaliteitsbeginsel en de Single Information Single Audit (SISA) benadering.

Uitwerking

De afgelopen twee jaar is, mede gestimuleerd door de economische crisis, een omslag in gang gezet om de uitvoering van de Europese programma's en de structuurfondsen te vereenvoudigen. Vereenvoudiging is daarbij prominent bovenaan de Europese agenda gekomen. Nederland juicht dit toe. Nederland hecht veel waarde aan een goede verantwoording van de besteding van Europese fondsen en is al jaren een voorvechter van reductie van administratieve lasten voor zowel subsidieontvangers als de uitvoeringsorganisaties en van de invoering van een Single Information Single Audit-benadering. Nederland verwijst in deze context graag naar de 62 reductievoorstellen (waarvan 10 specifiek over cohesiebeleid) van de Nederlandse regering ter vermindering van de lasten voor bedrijven en naar de Nederlandse bijdrage aan de consultatie voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement van de Europese Unie.

Nederland wil dan ook in de voorbereiding van de volgende programmaperiode inzetten op een verdergaande herziening en vereenvoudiging van de Europese verordeningen, de uitvoeringsvoorschriften en de auditpraktijk, met inbegrip van een ruimere toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. De ervaring leert dat lastige en complexe regelgeving met zich mee brengt dat regels niet worden nageleefd of fouten in de hand werken, waardoor het risico van het niet halen van beleidsdoelstellingen toeneemt. Tegelijkertijd zal een al te gedetailleerde formulering bij het opstellen van specifieke programmadoelstellingen onvermijdelijk leiden tot hogere kosten bij de verantwoording. Met andere woorden: goed ontworpen regels en regelgeving die eenvoudig kunnen worden geïnterpreteerd en toegepast, verlagen het risico op fouten.

Met de bovenstaande uitgangspunten in gedachten komt Nederland met de volgende concrete aanbevelingen binnen de communautaire structuurfondsenregelgeving.

Interpretatie

Nederland vindt het belangrijk dat interpretatie van regelgeving effectief en tijdig plaats vindt. Met de procedures van de huidige periode komt het voor dat onduidelijkheden een groot deel van de programmaperiode voortduren. De juridische onzekerheid die dit met zich meebrengt, kan een beperkende werking hebben op het functioneren van een operationeel programma. Het is daarom van belang dat er effectieve procedures worden ingericht waarbij voorgelegde interpretatiekwesties binnen een vastgestelde, beperkte termijn door de Europese Commissie worden afgehandeld. De interpretaties van de Europese Commissie kunnen vervolgens met een elektronisch systeem voor alle programma's ontsloten worden. Ook op auditresultaten en de verplichte reacties daarop zou het bovenstaande voorstel van toepassing kunnen zijn.

Herziening van de auditpraktijk: toepassing van het proportionaliteitsbeginsel

De uitgaven van EU-middelen dienen rechtmatig en doelmatig plaats te vinden. Het belang van goed financieel beheer is evident. Het is wenselijk om meer ruimte te bieden

voor het variëren in intensiteit van controles op basis van risicoselectie. Een herziening van de auditpraktijk, in samenspraak tussen de Europese Commissie, de lidstaten, en de Europese Rekenkamer is daarom noodzakelijk. Proportionaliteit en vermindering van de lastendruk, is een belangrijke leidraad voor Nederland. Zo is Nederland er voorstander van om ook in de toekomst de huidige regel te handhaven waarbij programma's met een lager Europees cofinancieringspercentage dan 40% de nationale auditstandaarden kunnen hanteren.

Nederland steunt een bredere toepassing van het Proportionaliteitsbeginsel: de last en intensiteit van de controle moet afhangen van de hoeveelheid geld respectievelijk het percentage cofinanciering die besteed wordt. Nederland heeft onder andere in maart 2009 voorgesteld om 'lump sum' financiering van € 50.000 euro mogelijk te maken.³ *Recent Dutch studies have shown that by allowing lump sum payments, the administrative costs could be reduced up to 30% and the compliance costs up to 20% of the grant. It should be possible to disperse small grants (of up to € 50.000) on a lump sum basis instead of on the basis of real costs and with explicit reference to non-interference with the internal market (i.e. state aid). This would imply that expenditure is dispersed on the basis of a budget approved by an institution issuing the funding. Afterwards no financial accountability from beneficiaries is required. Instead, performance-based sample checks (on the basis of risk analyses) are carried out so as to control whether funded activities are in fact accomplished.* Nederland is verheugd dat de Europese Commissie dit voorstel heeft overgenomen. Nederland ziet deze mogelijkheid ook in de toekomstige periode graag terug.

Herziening van de auditpraktijk: SISA, Clearing House

Concrete mogelijkheden om de auditpraktijk te herzien, liggen ook in de Single Information Single Audit (SISA) benadering. Het voordeel van SISA is dat begunstigen niet meerdere keren informatie hoeven aan te leveren voor audits, maar dat dit slechts één keer hoeft te gebeuren. Vervolgens vindt op basis van deze informatie eenmaal een audit plaats. Positief afgeronde auditonderzoeken worden niet herhaald. Het is nodig om de verschillende controlelagen beter op elkaar af te stemmen. Het SISA-gedachtegoed wordt in Nederland al toegepast, maar kan Europabreed ingezet worden.

Nederland steunt bovendien een vervolgstap richting het ontwikkelen van een Clearing House-systeem, mits dit leidt tot een verlaging van de administratieve lasten voor alle betrokken partijen. De informatie van de eindbegunstigde wordt door middel van het systeem toegankelijk voor alle actoren in de beheerketen (MA, CA, AA en EC). Dit vermindert de tijd die eindbegunstigden en andere actoren besteden aan het opleveren van informatie voor audits. Daarmee kan een Clearing House de invoering van een SISA benadering ondersteunen. Een belangrijk aandachtspunt is dat de verdere ontwikkeling van een Clearing House niet alleen moet leiden tot verlaging van de administratieve lasten voor eindbegunstigden, maar ook voor MA's. Een Clearing House mag niet leiden tot hogere lasten voor MA's.

Simplified costs

Een vereenvoudiging waar een goed begin mee is gemaakt in de huidige periode, zijn de "simplified" costs. Deze verbetering kan echter nog verder worden doorgevoerd. Momenteel kleven er nog belangrijke beperkingen aan de simplified costs. Zo moet binnen de gewenste flat rate met ingewikkelde onderzoeken en voor verschillende type projecten aangetoond worden wat het percentage indirecte kosten is. Dit terwijl in een aantal huidige programma's voor Territoriale samenwerking 20% als maximum is vastgesteld.

³ Noot voor de Nederlandse lezer. De schuingedrukte tekst is in het Engels omdat deze afkomstig is uit "62 Dutch reduction proposals for the EU action programme to reduce administrative burdens for businesses", vastgesteld in de Ministerraad in maart 2009.

Veel lidstaten zitten boven deze drempel waardoor de invoering ervan voor de hand zou liggen, maar de ingewikkelde onderzoeken schrikken het gebruik van simplified costs af. Nederland pleit er daarom voor om vanaf 2014 een dergelijke maximale flat rate in te voeren voor alle fondsen in alle lidstaten, zonder verdere voorwaarden. De winst van deze maatregel is een grote reductie van de lasten voor beoordeling, controle door de uitvoeringsorganisaties en verantwoording door eindbegunstigden.

N+2 in eerste jaar

Het principe van N+2 is dat financiële middelen van jaartranches, die niet binnen drie jaar zijn uitgegeven aan projecten, terugvloeien naar de Europese Commissie (de zogenaamde decommitting op basis van de N+2 regel). Nederland steunt het principe van N+2 omdat dit een goede maatregel is voor de handhaving van de budgetdiscipline en de financiële verantwoording en om te voorkomen dat de middelen vooral in de laatste jaren worden uitgegeven. Het grootste probleem met de N+2 regel is dat deze onvoldoende rekening houdt met de opstartproblemen die elke nieuwe programmaperiode kenmerken: in het eerste jaar van een structuurfondsenprogramma moeten de operationele programma's worden goedgekeurd, moeten projecten zich aanmelden, worden projecten geselecteerd en wordt geld gecommiteerd. Pas daarna kan het geld worden uitgegeven, in het eerste jaar is dit in de praktijk moeilijk haalbaar en dus levert de N+2 regel specifiek voor het eerste jaar problemen op.

In de huidige periode is, ter voorkoming van decommitting van een groot deel van de Cohesiefondsen die beschikbaar waren voor 2007, besloten dat de niet-gebruikte gelden van dat eerste jaar, mogen worden overgeheveld naar de andere jaren. Nederland was hiervan voorstander. In het geval deze situatie zich in de volgende periode weer voor doet, en ter bespoediging van de besluitvorming in dat geval, stelt Nederland voor dat de Commissie de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op een zelfde regeling alvast opneemt in de verordening voor de volgende periode. Deze bijzondere regeling mag alleen gelden voor het eerste jaar van de programmaperiode en mag niet leiden tot uitholling van de N+2 regel in het algemeen.

Opbrengstgenererende projecten (art 55)

Nederland is voorstander van een inperking van regels voor opbrengsten genererende projecten (nu gebaseerd op artikel 55 van Verordening 1083). De huidige regelgeving is bedoeld voor grote infrastructurele projecten, maar is ook van toepassing op diensten en zelfs kleine diensten in een wat groter project. Voor begunstigden met relatief kleine projecten zorgt dit voor disproportioneel hoge administratieve lasten om de inkomsten van hun project te administreren. Nederland is van mening dat de regels voor opbrengstgenererende projecten beperkt moeten worden tot grote infrastructurele projecten en gebouwen. Concreet stelt Nederland voor om de toepassingsgrens hoger te leggen en diensten uit te sluiten van de reikwijdte van artikel 55.

Instandhoudingsplicht (artikel 57)

Nederland vindt dat de instandhoudingsverplichting van het huidige artikel 57 kan worden ingeperkt. In de huidige periode worden begunstigden door artikel 57 verplicht voor 5 jaar de bijdrage uit de fondsen voor een concrete actie in stand te houden. Hier wordt ook op gecontroleerd. Voor begunstigden van kleine projecten levert dit een onnodige administratieve verplichting op. Voorts is het in geval van scholing of een re-integratietraject in het kader van ESF niet opportuun te verplichten dat in geval van een faillissement of overgang van eigendom van een onderneming waarbinnen de scholing van werkenden heeft plaatsgevonden, hiervan melding moet worden gemaakt. Nederland wil daarom de verplichting verder versoepelen voor MKB-bedrijven en ESF-projecten. Daarnaast is deze eis in strijd met de fundamentele aard van innovatie: het is inherent aan echte innovatie dat projecten kunnen mislukken, dat producten en diensten doorontwikkeld worden of doorverkocht worden voor marktontwikkeling. Aangezien innovatie een belangrijke prioriteit is van de structuurfondsen, stelt Nederland voor innovatieve projecten uit te sluiten van een instandhoudingsverplichting.

Annual cycle en partial closure

Binnen de EC worden op dit moment de voor en nadelen onderzocht van het invoeren bij structuurfondsen van het verantwoordingsstelsel (gebaseerd op jaarverantwoordingen) van DG AGRI: een *annual cycle*. Bij een dergelijke *annual cycle* wordt elk jaar een (accountants-) verklaring door de AA afgegeven over de rechtmatigheid van de uitgaven zodat er *annual closure* plaatsvindt met als gevolg minder werk voor de CA. In de huidige periode controleert de CA wat wel en niet subsidiabel is en schrapt de niet-subsidiabele kosten, waardoor eventuele fouten nog hersteld kunnen worden. Geld voor geschrapte, niet subsidiabele uitgaven stroomt terug in de kas van de MA en kan voor nieuwe projecten worden gebruikt. Daarentegen kunnen gevonden fouten bij controles door de AA niet meer worden hersteld.

Nederland stelt voor om de *partial closure* procedure zodanig aan te passen dat de gelden van geschrapte kosten niet verloren gaan (zoals al eerder voorgesteld in reactie op de consultatie voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement van de Europese Unie en in de eerder genoemde 62 reductievoorstellingen). Een verder knelpunt van de *annual cycle* dat moet worden opgelost is het gebrek aan flexibiliteit in de uitvoering. Nederland is daarom voorsnog geen voorstander van het vervangen van de huidige *multi-annual cycle* door een *annual cycle*. Nederland kan hier alleen mee instemmen als de voordelen van het meerjarig programmatische karakter van de structuurfondsen bij de *annual cycle* terug zouden komen.

C. Mogelijkheden voor behoud en versterking van samenhang en afbakening tussen de programma's (integraal programmeren).

Standpunt

Voor de periode na 2013 moet er gestreefd worden naar een integrale aanpak van de structuurversterking van de EU, waarbij beleidsinstrumenten elkaar versterken in plaats overlappen. Instrumenten als EFRO, ESF en het Europees Landbouwfonds Plattelandsontwikkeling (ELFPO), maar ook thematische programma's en indien mogelijk nationale programma's, dienen elkaar aan te vullen en te versterken. Nederland stelt voor om op beleidsniveau een heldere focus per programma en afbakening tussen de programma's aan te brengen, met een beperkt aantal kerndoelstellingen, en om de samenhang tussen programma's bij de voorbereiding, start en uitvoering van programma's duidelijk te maken. Het is essentieel dat ook de governance van programma's op elkaar wordt afgestemd, door vereenvoudiging van regels en procedures. Nederland is er tevens voorstander van om nut en noodzaak te onderzoeken van verdergaande samenwerking tussen de verschillende fondsen. Denkbaar is bijvoorbeeld het mogelijk maken van samengestelde projecten, waarbij verschillende onderdelen (of fasen) via verschillende regelingen gefinancierd kunnen worden, maar dan wel binnen één aanvraagtraject. Nederland hecht aan een goede afbakening tussen de structuurfondsen en de Kaderprogramma's voor Onderzoek en Ontwikkeling en het CIP, waarbij Nederland veel mogelijkheden ziet om deze beter op elkaar aan te laten sluiten. Naast integraliteit van programmering kan ook financial engineering de effectiviteit en efficiency van de structuurfondsen programma's vergroten. Nederland ziet voordelen bij Financial Engineering, maar heeft ook enkele kanttekeningen, en is daarom voorstander van verder onderzoek.

Uitwerking

Nederland staat achter het uitgangspunt van één fonds, één doelstelling. Focus en heldere taakafbakening hebben de voorkeur boven algemene fondsen met brede doelstellingen, waardoor de discussie over inzet en reikwijdte slechts wordt verplaatst naar het uitvoeringsniveau. Programma's met te veel doelstellingen en een gebrek aan focus zorgen ook voor een versnippering die de effectieve inzet van middelen juist beperkt. Er moet gewerkt worden aan een beleidsaanpak waarin programma's elkaar aanvullen en niet overlappen of tegenwerken. Voor begunstigden, maar ook voor

uitvoerders levert het voordeel op als programma's een heldere focus hebben en duidelijk zijn afgebakend. Het biedt begunstigden een eenduidig overzicht van mogelijke middelen die bovendien een scala van elkaar aanvullende activiteiten kunnen ondersteunen. Afstemming biedt uitvoerders in potentie schaalvoordelen bij het beheer van programma's.

Meer samenhang tussen de verschillende programma's is gewenst om duurzame regionale groei te bevorderen. Een Europees innovatiebeleid, gericht op excellentie en vormgegeven door de huidige kaderprogramma's, biedt geen garantie dat de ontwikkelde technieken en producten ook binnen de EU benut of geproduceerd zullen worden. Kennis is 'footloose' en verplaatst zich met gemak tot ver buiten de EU. Om die reden bestaat er een sterke noodzaak voor inbedding van kennis op regionaal niveau om de kansen van het regionale bedrijfsleven op het gebied van kennisvalorisatie te kunnen verzekeren en de wisselwerking tussen onderzoekers, bedrijven en overheden (in de Triple Helix) in regionale kennisclusters te faciliteren. Het cohesiebeleid is een geschikt instrument om die kennisvalorisatie op regionaal niveau te ondersteunen.

Nederland heeft de volgende aanbevelingen voor integraal programmeren.

Algemene aanbevelingen

- Een heldere focus per programma waarbij er een paar kerndoelstellingen worden geformuleerd en waarbij het aantal actielijnen per programma beperkt blijft.
- De samenhang tussen programma's (horizontaal en verticaal) moet duidelijk zijn bij de voorbereiding, start en uitvoering van programma's. De Commissie dent bij de aanvang van de nieuwe programmaperiodes duidelijk naar EU-burgers en bedrijven te communiceren waar subsidies voor kunnen worden ingezet en waar het ene programma stopt en het andere begint. Een duidelijk overzicht van doelstellingen, voorwaarden en procedures is minimaal in een dergelijke brochure opgenomen. Er bestaat al een best practice op dit gebied, de brochure voor EFRO, het zevende Kaderprogramma en CIP. Nederland is er een voorstander van deze best practice op een bredere schaal en voor aanvang van de periode voort te zetten.
- Een goede communicatie tussen de subsidieverstrekkende instanties op verschillende bestuurlijke governance niveau's helpt indieners helpen bij het vinden van het juiste loket. Door meer naar elkaar te verwijzen en kennis van elkaars instrumentarium ook in samenspraak toe te passen, worden uitvoeringsknelpunten voorkomen. Daar hebben zowel overheden als indieners baat bij.
- Uitvoerders hebben momenteel te maken met Europese, nationale en regionale subsidieregelingen die sterk verschillen in de voorwaarden, procedures en regels die van toepassing zijn. Dit bemoeilijkt het realiseren van synergie tussen regelingen terwijl dit wel wenselijk zou kunnen zijn voor projectaanvragers. Nederland is daarom voorstander van een aantal vereenvoudigingsmaatregelen zoals het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde uurtarieven en kostenmodellen (simplified costst) en dezelfde procedures en rapportagemethodiek. Nederland stelt voor om in het kader van het Financieel Reglement tot deze vereenvoudigingsafspraken te komen.

Synergie tussen EFRO-ESF en EFRO-ELFPO

- Synergie tussen de verschillende fondsen, zoals tussen EFRO en ESF en tussen EFRO en ELFPO moet worden bevorderd. Innovatieve projecten in clusters en op het gebied van ondernemerschap bijvoorbeeld kennen verschillende facetten die vanuit verschillende programma's ondersteund kunnen worden. Synergie kan daarbij zorgen voor efficiëntiewinst.
- Op dit moment maakt de Algemene verordening het reeds mogelijk dat EFRO of ESF onder strikte voorwaarden een activiteit financiert die valt binnen het toepassingsgebied van het andere fonds (artikel 34 VO 2006/1083). Voorgesteld wordt nut en noodzaak te verkennen, alsmede de condities waaronder, van verdergaande samenwerking tussen verschillende fondsen. Denkbaar is bijvoorbeeld het mogelijk maken van samengestelde projecten, waarbij verschillende onderdelen (of fasen) via verschillende regelingen gefinancierd kunnen worden, maar dan wel binnen één

aanvraagtraject. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het kader (de subsidieregeling) te gebruiken waar het zwaartepunt van de financiering van het project ligt, aangevuld met de mogelijkheid om onderling tussen fondsen te verrekenen. Daarmee kan de slagkracht van complexere projecten worden vergroot en de administratieve lasten voor indieners verlaagd.

- Meer in het algemeen stelt Nederland voor om bij nieuwe regelingen voorwaarden op te nemen waaronder dergelijke matching kan plaatsvinden, bijvoorbeeld dat de rapportagesystematiek of subsidiabele kosten soorten en cost models worden geaccepteerd van de matchende regeling. Deze overname van uitvoeringsstructuren vergemakkelijkt het combineren van verschillende regelingen.
- In de huidige periode bestaat er overlap tussen de doelstellingen van het ELFPO, die (voor zover die in potentie raken aan of overlappen met EFRO) gericht zijn op de economische diversificatie van plattlandsgebieden en het deel van EFRO dat op plattlandsgebieden van toepassing is. Deze overlap leidt tot versnippering van de fondsen, maakt synergie lastig, en is daarom onwenselijk. In de volgende programmaperiode stelt Nederland voor duidelijke keuzes tussen de doelstellingen te maken om de coherentie van het EFRO en ELFPO te bevorderen. Nederland heeft in de huidige periode ook de ervaring dat er een te strikte scheiding is tussen projecten voor steden en voor het platteland. In de toekomstige periode moeten projecten die (ook fysiek) op het grensvlak tussen stad- en plattlandsontwikkeling liggen, makkelijker mogelijk zijn.

Synergie tussen het Kaderprogramma en CIP enerzijds en EFRO anderzijds

- Een goede afbakening enerzijds en synergie anderzijds tussen het Kaderprogramma Onderzoek & Ontwikkeling, het Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) en het cohesiebeleid is belangrijk voor alle partijen. Er zijn veel mogelijkheden om het huidige kaderprogramma en het huidige structuurfondsenprogramma beter op elkaar aan te laten sluiten omdat het Kaderprogramma zich richt op onderzoek en technologieontwikkeling, het CIP op innovatie en valorisatie op zich en de structuurfondsen meer op de praktische uitvoeringskant van innovatie. Voor de meer fundamentele R&D en voor valorisatie zijn het Kaderprogramma respectievelijk het CIP de meest geschikte instrumenten.
- Voor zaken die het innovatief vermogen van een cluster (bestaande uit bedrijven en kennisinstellingen die zich binnen een bepaald geografisch gebied specialiseren in een economische sector) versterken maar waarvoor het Kaderprogramma of het CIP niet kan worden ingezet, kunnen de structuurfondsen worden gebruikt. (bijvoorbeeld kleine infrastructuurprojecten, MKB projecten etc). Ook kunnen de structuurfondsen gebruikt worden om arme regio's vooruit te helpen door hun kennisbasis te versterken om later succesvol te kunnen participeren in het Kaderprogramma.
- Er bestaat een brede behoefte om onderzoeksprogramma's, zoals die onder het Kaderprogramma voor Onderzoek en Ontwikkeling, en de op innovatie en valorisatie gerichte programma's (bijvoorbeeld binnen het CIP) meer in samenhang met elkaar te brengen, om zo valorisatie, het in de praktijk brengen van innovatief onderzoek, beter mogelijk te maken. Nederland verwacht een positief effect van het in één hand leggen van innovatie en onderzoek bij één commissaris. Ook in dat geval blijft het noodzakelijk en belangrijk om het Kaderprogramma, het CIP en de structuurfondsen goed op elkaar aan te laten sluiten en complementair te laten zijn.

Financial engineering

Naast integraliteit van programmering kan ook financial engineering de effectiviteit en efficiency van de structuurfondsen programma's vergroten. Het begrip 'financial engineering' kent twee componenten. Ten eerste wordt een holding fund ingesteld waar geldstromen van verschillende overheidslagen samenkomen, evenals mogelijk een private component. Voor wat betreft structuurfondsen geldt dit enkel voor de regio's die in de toekomst structuurfondsen zullen ontvangen. Ten tweede, worden uit dit fonds geen klassieke subsidies verstrekt maar faciliteiten als leningen, garanties en durfkapitaal.

Nederland ziet een aantal voordelen aan financial engineering

- Financial engineering biedt de mogelijkheid om met minder (Europees) budget voor de structuurfondsen toch meer resultaten in de praktijk te bereiken. Dit is mogelijk doordat er meer privaat geld deelneemt en vanwege de mogelijkheid van een revolving fund. Doordat gegenereerde projectinkomsten terug het fonds instromen, komen de middelen opnieuw beschikbaar voor de ondersteuning van projecten.
- Financial engineering heeft een positief effect op administratieve lasten omdat verschillende financiële instrumenten met eigen regels in één fonds zitten en de begunstigde dus te maken heeft met één loket en één set regels.
- Omdat de leningen terugbetaald moeten worden, levert financial engineering bedrijfsmatige commerciële prikkels, dus zijn projecten vaak efficiënter opgezet.

Nederland heeft ook een aantal kanttekeningen bij financial engineering

- Financial engineering kan alleen projecten steunen die de potentie (maar niet de zekerheid) hebben dat ze voldoende opbrengsten genereren. Financial engineering mag de markt niet verdringen en mag geen concurrentie voor de financiële sector opleveren.
- Financial engineering is een nieuw instrument, waarmee nog weinig praktijkervaring is opgedaan en de voordelen van Financial Engineering moeten zich nog in de praktijk bewijzen.
- Tot slot, aangezien financial engineering zich nog in een experimentele fase bevindt en Nederland hier nog weinig ervaring mee heeft, is meer inzicht in de budgettaire gevolgen wenselijk. Zo is nog te weinig zicht op de gevolgen van financial engineering voor de N+2 regel en is onduidelijk in hoeverre beroep gedaan kan worden op middelen uit toekomstige jaren binnen de programmaperiode om leningen te verstrekken. Nederland zou het onwenselijk achten wanneer middelen uit het cohesiebeleid automatisch in een fonds terecht komen zonder duidelijkheid over de aanwending voor projecten en over het terugvloeien van middelen.

Kortom, Nederland ziet zowel voordelen als kanttekeningen bij het inzetten van financial engineering. Nederland steunt daarom verdere onderzoek naar de mogelijkheden van financial engineering, waaronder de studie naar de budgettaire consequenties en de N+2 regel.

D. De invloed van territoriale cohesie op het cohesiebeleid; de toekomst van Europese Territoriale samenwerking (Interreg).

Standpunt

Territoriale cohesie kent twee aspecten die voor Nederland belangrijk zijn voor het cohesiebeleid: een beleidsmatig principe (denkkader) dat relevant is voor het gehele cohesiebeleid en dat in het bijzonder van groot belang is voor Europese Territoriale Samenwerking. Vanuit het beleidsmatig principe betekent territoriale cohesie meer nadruk op duurzame gebiedsgerichte ontwikkeling en een gebiedsgerichte aanpak. Territoriale cohesie waarborgt dat Europese opgaven aansluiten op de specifieke ruimtelijk opgaven van de betreffende gebieden, de sterke kanten van een gebied en de daarbij benodigde governance structuur, waaronder een belangrijke rol voor regionale en lokale partners.

Nederland is van mening dat Europese Territoriale Samenwerking grote toegevoegde waarde heeft en in de toekomstige periode voortgezet moet worden. Nederland staat daarom voor de toekomstige periode een meer inhoudelijke en flexibele benadering van het begrip 'programmagebied' voor, zodat er gekozen kan worden voor een gezamenlijke (ruimtelijke of functionele) uitdaging of voor een gezamenlijk thema als beginpunt van samenwerking die de territoriale cohesie bevordert. Ook dienen de voorwaarden aan partnerschappen en de beheersstructuur te worden aangepast. De samenhang met de andere doelstellingen van het cohesiebeleid en met Europa2020 dient versterkt te worden. Europese Territoriale samenwerking zou zich in de toekomst meer moeten

richten op het steunen van MKB-bedrijven in grensgebieden en op sterke en kansrijke grensoverstijgende clusters.

Uitwerking

Territoriale cohesie

Territoriale cohesie kent twee aspecten die voor Nederland belangrijk zijn voor het cohesiebeleid. Enerzijds is territoriale cohesie een beleidsmatig principe en een denkkader dat relevant is voor het Cohesiebeleid. Met het Verdrag van Lissabon is territoriale cohesie expliciet opgenomen als doel van het cohesiebeleid, naast economische en sociale cohesie. Territoriale cohesie is in het bijzonder van groot belang voor de derde doelstelling van het Cohesiebeleid, namelijk Europese Territoriale Samenwerking. Vanuit het beleidsmatig principe betekent territoriale cohesie meer nadruk op duurzame gebiedsgerichte ontwikkeling en een gebiedsgerichte aanpak. Elk gebied kent sterke punten en uitdagingen, waarin de verschillende aspecten (bv economie, arbeidsmarkt en ruimtelijke ordening) samenkomen en waar behoefte is aan een geïntegreerde aanpak. Territoriale cohesie waarborgt dat Europese opgaven - die op verschillende bestuursniveaus uitgevoerd worden - aansluiten op de specifieke ruimtelijk opgaven van de betreffende gebieden, de sterke kanten van een gebied en de daarbij benodigde governance structuur. Er is dus maatwerk nodig waarbij Europese beleidsopgaven vertaald worden naar de nationale, regionale en lokale ruimtelijk-economische context. In het Europese beleid moet dan ook ruimte bestaan om deze nationale, regionale en lokale 'vertaalslag' te maken. Op deze wijze kunnen Europese opgaven passend op het juiste uitvoerende niveau opgepakt en geïmplementeerd worden. Territoriale cohesie betekent dus ook een betere samenwerking tussen verschillende bestuurslagen onderling (multi-level governance) en tussen overheden, bedrijven en sociale en maatschappelijke partners. Europese samenwerking en de daarbij behorende governance-structuur dienen flexibel en opgavengericht te zijn.

Europese Territoriale samenwerking ('Interreg')

Daarnaast is één van de doelstellingen binnen het Cohesiebeleid om Europese samenwerking tussen regio's te bevorderen (doelstelling III – Europese Territoriale Samenwerking). Deze doelstelling heeft wat Nederland betreft grote toegevoegde waarde. Via deze doelstelling komt Europese samenwerking van de grond waar dat op basis van een nationale kosten-batenanalyse niet het geval zou zijn. Bovendien is Interreg het belangrijkste programma binnen het Cohesiebeleid dat expliciet is gericht op het ruimtelijke aspect van cohesie. Europese Territoriale samenwerking is een constructief middel gebleken om Europa-breed verschillende partijen met dezelfde Europese opgave aan elkaar te verbinden om gezamenlijk aan Europese oplossingen te werken en deze lokaal (place-based) te implementeren. Nederland is daarom van mening dat Europese Territoriale samenwerking ('Interreg') in de toekomstige periode voortgezet moet worden.

Inhoudelijke benadering en flexibele indeling van het programmagebied

Nederland is van mening dat er een andere benadering van het begrip 'programmagebied' noodzakelijk is: de schaal van het probleem moet bepalend zijn voor de schaal van de oplossing, de inhoud moet bepalend zijn voor het programmagebied. De ondersteuningsfaciliteiten zouden gebaseerd moeten zijn op een gezamenlijk ontwikkelingsperspectief waarin het aanboren en benutten van complementaire mogelijkheden centraal staat. Nederland is van mening dat in de toekomstige periode vaker gekozen moet worden voor een gezamenlijke ruimtelijke of functionele opgave of een gezamenlijk thema als beginpunt van samenwerking. Daarbij zou niet alleen samenwerking tussen regio's, maar ook samenwerkingsverbanden tussen andersoortige gebieden mogelijk moeten zijn. Ook is Nederland voorstander van een thematische benadering, waarbij Europese territoriale samenwerking naast europees-regionale ook een thematische opzet krijgt zodat partners in heel Europa samen kunnen werken per thema. Zo zou er bijvoorbeeld meer ruimte kunnen gemaakt voor kennisdelen op het gebied van EU wetgeving (proeftuinen).

De gebiedsindeling van Europese Territoriale samenwerking mag niet tot gevolg hebben dat er nieuwe grenzen getrokken worden. In de huidige periode is het begrip programmagebied vaak ineffectief, omdat belangrijke kenniscentra en economische centra buiten het programmagebied vallen. De rigide handhaving van de grenzen in de programma-gebieden van Territoriale samenwerking dient versoepeld te worden, zodat vanuit de thema's ook buiten de grenzen van de programmagebieden gewerkt kan worden met partners aan overeenkomende Europese opgaven. Nederland is van mening dat er in de toekomstige periode ruimte moet zijn voor integrale, grensoverschrijdend samenwerkingsverbanden. In dit kader nemen de grensoverschrijdende problematiek en uitdagingen een belangrijke plaats in. Dit geldt eveneens voor grensoverstijgende samenwerking binnen en tussen sterke en kansrijke clusters.

Uitgangspunten voor de inrichting van toekomstige Europese territoriale samenwerking

De volgende uitgangspunten zijn voor Nederland leidend bij de toekomstige periode van Europese Territoriale Samenwerking:

- De inhoud van de voorliggende opgave moet bepalend zijn voor de te vormen partnerschappen. In de huidige periode wordt het als knelpunt ervaren dat de partnerschappen territoriaal dekkend moeten zijn, het is voor de aanpak van gezamenlijke opgaven niet wenselijk dat er voor de goedkeuring van het project altijd projectpartners uit de hele EU nodig zijn. De projectpartners dienen op inhoudelijke gronden geselecteerd te worden.
- De beheersstructuur van Europese Territoriale Samenwerking moet vereenvoudigd worden. Deze is in de huidige periode te complex om snel en flexibel in te spelen op gezamenlijke opgaven.
- De projectbeoordeling moet aanzienlijk sneller plaatsvinden. In de huidige periode belemmert dit de deelname aan de programma's.
- Het delen van kennis en best practices en de doorwerking hiervan in de verschillende lidstaten zou in de volgende periode meer bevorderd moeten worden.

Samenhang met andere doelstellingen cohesiebeleid en met Europa2020

Nederland is van mening dat er grote overeenkomsten zijn tussen de doelen van Doelstelling III (Europese Territoriale samenwerking) en de andere doelstellingen van het cohesiebeleid. Naast de specifieke programma's voor Territoriale samenwerking is het van belang om – zeker in grensprovincies - in de toekomst ook in de andere doelstellingen faciliteiten te bieden voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende projecten en netwerken. Nederland is van mening dat er betere verbanden moeten worden gelegd tussen de verschillende doelstellingen van het cohesiebeleid, en tussen het cohesiebeleid enerzijds en initiatieven als 'regions for economic change' anderzijds.

Nederland is er voorstander van om ook de programma's van Europese Territoriale samenwerking te verbinden met de doelstellingen van de Europa2020 strategie en stelt daarom verplichte earmarking voor. Deze verbinding aan Europa2020 zorgt voor meer focus bij de inhoud van de programma's, voor meer top down consistentie van Europees beleid en voor engagement van regionale en lokale overheden bij Europa2020. Naast de doelen van Europa2020 moet er bij Europese Territoriale samenwerking ook ruimte zijn voor de besteding van structuurfondsen aan andere doelstellingen en uitdagingen, wanneer deze noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het gebied in kwestie.

Voor alle doelstellingen van het cohesiebeleid, en speciaal voor Europese Territoriale samenwerking, is het onderwerp bevolkingskrimp een interessant voorbeeld. Zo is er langs de Nederlands-Duitse grens in sommige gebieden krimp aan de ene kant van de grens en groeit de bevolking aan de andere kant van de grens. Voor deze regio's liggen er kansen over de grens heen en moet de 'barrièrewerking' van de landgrens weg genomen worden.

Doelgroep van Europese Territoriale samenwerking

In een globaliserende economie moeten zowel topbedrijven en -instellingen als het MKB, de kennisinstellingen en de decentrale overheden (tezamen het "economische middenniveau") de voor hen relevante internationale omgeving kunnen overzien en benutten. Binnen Europese Territoriale samenwerking moet er ruimte zijn voor het ondersteunen van MKB-bedrijven in grensgebieden. Juist voor MKB-bedrijven vormen de grenzen in Europa een belemmering voor het natuurlijke zoekproces naar markten waar de juiste (relevante) kennis en zakelijke mogelijkheden te vinden zijn. Daardoor presteert deze categorie in economische termen suboptimaal. Gelet op het streven naar de integratie van de Europese markten en de bevordering van het innovatieve potentieel dient de aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking in Europa ten behoeve van het MKB te worden versterkt.

Daarnaast zou er binnen Europese Territoriale samenwerking meer ruimte moeten zijn voor het richten op sterke en kansrijke grensoverstijgende clusters. Hierbij hoort nadrukkelijk het mogelijk maken van grensoverstijgende samenwerking tussen en binnen clusters (bestaande uit bedrijven en kennisinstellingen die zich binnen een bepaald geografisch gebied specialiseren in een economische sector). Bij deze samenwerking zouden zowel de geografische ligging als de thematische oriëntatie van het cluster een factor moeten zijn. Dit sluit aan bij het genoemde beginsel dat Europese territoriale samenwerking naast een regionale ook een thematische opzet krijgt, zodat partners in heel Europa samen kunnen werken per thema. Om grensoverschrijdende clusters en samenwerking per thema tot een succes te maken is multilevel governance noodzakelijk: Europese, nationale en regionale steun voor het cluster of thema moet in synergie worden ingezet en elkaar versterken.

Tot slot is vereenvoudiging ook een belangrijk onderwerp voor Europese Territoriale samenwerking. Specifiek voor grensoverschrijdende samenwerking, dat vaak een complexe bestuurlijke aangelegenheid is, dient er verdere vereenvoudiging plaats te vinden, onder andere van het beheers- en controlsysteem.

E. Governance.

Standpunt

Goede governance is belangrijk voor de effectiviteit van het cohesiebeleid. Governance heeft een horizontale werking die veel aspecten van het beleid beïnvloedt en eisen stelt aan de verantwoording in termen van resultaten en financieel beheer. De ervaring met multilevel governance bij EFRO is zeer waardevol geweest en is iets wat in de toekomst voortgezet moet worden. Dit impliceert een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het cohesiebeleid en de EFRO-programma's. Ook bij het ESF is samenwerking met sociale partners en decentrale overheden van groot belang. Nederland pleit voor een open blik voor horizontale partnerschappen van overheden met sociale, maatschappelijke en economische entiteiten zolang deze bijdragen aan de effectiviteit van planning, bestuurbaarheid en integraliteit van de verschillende programma's en het voldoen aan de hiervoor door Europa gestelde normen voor het financieel beheer. Nederland vindt het belangrijk om in de nieuwe structuurfondsperiode vast te houden aan ruimte voor steden.

Uitwerking

Multi-level-governance

Eén van de belangrijke kenmerken van EFRO is het aspect van multilevel governance. Nederland verstaat onder multilevel governance een gecoördineerd optreden van Europese Unie, lidstaat, regio's en gemeenten, gebaseerd op het partnerschapbeginsel en gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokken bestuursniveaus. Dit impliceert een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het cohesiebeleid en de EFRO-programma's. Specifiek bij EFRO komt de invulling van de uiteindelijke programma's tot stand door het combineren van beleidskeuzes op decentraal niveau (bottom-up) met nationale en Europese doelen. Multilevel governance

bevordert de koppeling tussen Europese doelstellingen enerzijds en regionale en lokale ontwikkelingsstrategieën anderzijds.

Een ander aspect van goede governance in het cohesiebeleid is de vorming van horizontale partnerschappen van overheden met sociale, maatschappelijke en economische entiteiten. Deze partnerschappen vormen een belangrijke basis voor een succesvolle uitvoering van de programma's en kunnen naast het cohesiebeleid ook voor andere beleidsprogramma's worden ingezet. Grensoverschrijdende partnerschappen vormen een belangrijke basis voor de ontwikkeling van Europese clusters en andere vormen van samenwerking over de landsgrenzen heen. De samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven binnen de driehoek Eindhoven-Leuven-Aken is hiervan een goed voorbeeld. Specifiek bij het ESF is de partnerschap met gemeenten, maatschappelijke organisaties en sociale partners van groot belang.

De rol van steden

Steden en stedelijke netwerken spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen van het cohesiebeleid. Ze fungeren als motor voor sociaaleconomische ontwikkeling. Nederland hecht er daarom aan om in de nieuwe structuurfondsperiode vast te houden aan ruimte voor steden. Het is belangrijk dat er een verbinding wordt gelegd tussen lokale beleidskeuzes, regionale programma's en nationale en Europese doelen. Het doel is meer synergie te bereiken tussen de Europese, nationale, regionale en lokale beleidsstrategieën voor ontwikkeling, groei en werkgelegenheid. Dit kan door regio's en steden gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor uitvoering van de EFRO-programma's. In de huidige programmaperiode is in Nederland deze gezamenlijke betrokkenheid in de diverse operationele programma's op verschillende manieren vormgegeven. Eén daarvan is de beleidsvrijheid voor steden in het EFRO-programma 'Kansen voor West'. Regio's en steden kiezen, in nauw overleg met de Europese en nationale autoriteiten, bij het opstellen van de nieuwe programma's gezamenlijk de voor hen meest passende aanpak.