

Op 6 oktober 2011 lanceerde de Europese Commissie haar voorstellen voor een nieuw cohesiebeleid post-2013. Met veel belangstelling heeft het Kenniscentrum Vlaamse Steden deze voorstellen tot verordening doorgenomen. Het pakket van de Europese Commissie bestaat uit een ontwerp algemene verordening (inclusief Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Visserijfonds) en wetgevend voorstellen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, Cohesiefonds, Territoriale Samenwerking en een herziening van de verordening rond Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS). Het persbericht van de Europese Commissie vind je [hier](#), de volledige teksten vind je [hier](#). Voorliggende nota wil het cohesiebeleid eerst situeren in een breder kader. Vervolgens zal worden aangegeven welke route de Europese Commissie heeft uitgetekend voor het cohesiebeleid na 2013 en welke elementen daarin vooral van belang zijn vanuit een Vlaams en stedelijk perspectief. Tot slot wordt de timing toegelicht die zal gevolgd worden bij de verdere onderhandelingen.

Algemene situering

Met het cohesiebeleid wil Europa de welvaartsverschillen tussen regio's en lidstaten verkleinen en de ontwikkeling van de hele EU op lange termijn stimuleren. Het Europees cohesiebeleid wil zorgen voor concrete solidariteit in de Unie en richt zich op de creatie van sociale, economische en territoriale samenhang. Via diverse programma's stelt de EU in de periode 2007-2013 ca. 347 miljard euro beschikbaar, ruim een derde van het totale budget van de Europese Unie. De grote meerderheid van die middelen (meer dan 80%) gaat naar de minder welvarende regio's en lidstaten van de EU, vooral in Oost-Europa. In onderstaande figuur wordt getoond hoe het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds bijdragen aan de doelstellingen 'convergentie' (81,54% van het budget), 'regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid' (15,95% van het budget) en 'Europese territoriale samenwerking' (2,52% van het budget) van het cohesiebeleid. Voor de periode 2007-2013 ontvangt België in totaal 2.257 miljoen euro. Vlaanderen kan enkel aanspraak maken op middelen onder doelstelling 2 en 3. Vlaanderen krijgt ongeveer 788 miljoen euro, waarvan 469 miljoen euro voor de programma's binnen het Europees Sociaal Fonds (ESF) en 319 miljoen euro voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In die 319 miljoen euro van het EFRO is een aandeel van 118 miljoen euro voor 'territoriale samenwerking' voorzien.

DOELSTELLINGEN		FONDSEN		
Doelstelling 1	Convergentie	EFRO	ESF	COHESIEFONDS
Doelstelling 2	Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid 4 prioriteiten: - kenniseconomie en innovatie - ondernemerschap - ruimtel.-econ. omgevingsfactoren - stedelijke ontwikkeling	EFRO	ESF	
Doelstelling 3	Europese territoriale samenwerking	EFRO		

Op 7 december 2007 heeft de Europese Commissie een operationeel programma voor Vlaanderen goedgekeurd. Het operationeel programma valt onder de doelstelling 2 'regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid'. Het programma stelt 4 prioriteiten centraal: kenniseconomie en innovatie, ondernemerschap, ruimtelijk-economische omgevingsfactoren en stedelijke ontwikkeling. Tegenover elk van de prioriteiten staat ongeveer 24% van de totale investeringen. De middelen uit het EFRO-fonds bieden een belangrijke financiële hefboom voor geïntegreerde stedelijke ontwikkelingsprojecten in de 13 Vlaamse centrumsteden en het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel en voor kleinschalige stedelijke projecten op buurt- en wijkniveau in Antwerpen en Gent.

Vooraleer dieper in te gaan op de belangrijkste wijzigingen in het cohesiebeleid vanaf 2014 is het belangrijk kort stil te staan bij de lopende discussie in de EU rond de budgethervorming. Op 29 juni 2011 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014-2020. Zo'n MFK legt voor elk jaar een wettelijke bovengrens vast waar de jaarlijkse EU-begrotingen onder moeten blijven. Het gaat om een jaarlijks bedrag tussen de 142 en 150 miljard euro. In totaal gaat het voor de volledige periode 2014-2020 om een bedrag van 1.025 miljard euro, goed voor 1,05% van de Europese welvaart. Het MFK verdeelt ook de middelen van de EU-begroting over verschillende beleidssectoren. Traditioneel gaat een groot deel van het EU-budget naar het landbouw- en cohesiebeleid. Dat is in het nieuwe voorstel van de Europese Commissie nog steeds zo, al is er sprake van een afname ten opzichte van het lopende MFK (periode 2007-2013). Het landbouwbeleid blijft nog goed voor circa 36,3% van het budget; het cohesiebeleid voor circa 32,8%. De vrijgekomen middelen wenst de Europese Commissie onder andere te investeren in onderzoek, ontwikkeling en innovatie; infrastructuur voor vervoer, energie en ICT; justitie en migratie; en het extern beleid van de EU. Meer informatie vind je [hier](#).

Het cohesiebeleid 2014-2020

- De architectuur van het cohesiebeleid wordt gewijzigd. De regio's worden ingedeeld in drie categorieën, de meer (BNP/capita boven 90% van het EU gemiddelde) en minder (BNP/capita minder dan 75% van het EU gemiddelde) ontwikkelde regio's en een **tussencategorie van transitieregio's** (BNP/capita tussen 75% en 90% van het EU gemiddelde). In onderstaande figuur vind je een overzicht van de verdeling van de budgetten over categorieën van regio's en het cohesiefonds:

Cohesiefonds	68,7
Minst ontwikkelde regio's	162,6
Transitieregio's	39,0
Meer ontwikkelde regio's	53,1
Territoriale samenwerking	11,7
Extra allocatie voor verst gelegen en noordelijke regio's	0,9
TOTAAL	336
Connecting Europe-Faciliteit	40
TOTAAL	376

Het gaat om een daling van het totale EU-budget voor cohesie met ongeveer 5% (tenzij men het budget van de Connecting Europe-Faciliteit¹ erbij telt). Het aandeel van de Territoriale Samenwerking in het totale cohesiebeleid stijgt van 2,5% nu naar 3,5% in 2013.

- De Europese Commissie stelt een **strategische programmering** voor die sterk lijkt op de huidige structuur: een gemeenschappelijk strategisch kader (common strategic framework – CSF, wat overeenkomt met de huidige EU ‘strategische richtlijnen’), een partnerschapscontract en de operationele programma’s (OPs). De belangrijkste vernieuwing is dat het CSF en het partnerschapscontract niet enkel gelden voor EFRO, ESF en het Cohesiefonds, maar ook voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en visserij/maritieme zaken (EVMF). Ook nieuw in de voorstellen zijn de Joint Action Plans, programma's met specifieke doelstellingen. Uitbetaling van de fondsen van deze Joint Action Plans gebeurt op basis van resultaten en niet op basis van facturen.

- De Europese Commissie kiest voor **thematische concentratie**. De financiering kan m.a.w. slechts worden ingezet op een beperkt aantal thematische doelstellingen en investeringsprioriteiten. De Commissie schuift, voor de vijf fondsen, 11 thematische doelstellingen naar voor en legt daarbij een expliciete link tussen het cohesiebeleid en de EU-2020 strategie. Naast de thematische concentratie worden in de specifieke verordeningen ook minimumaandelen (op nationaal niveau) aangegeven.

Voor het EFRO dient minimum 80% te worden voorzien voor drie doelstellingen:

- 1) onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie
- 2) versterken van het concurrentievermogen van KMO's
- 3) steun voor de verschuiving naar een koolstofarme economie via energie-efficiëntie en hernieuwbare energie (minimum 20%)

Minimum **5%** van het EFRO-budget is voorzien voor **duurzame stedelijke ontwikkeling**, gedelegeerd aan steden voor management via Geïntegreerde Territoriale Investerings ('global grant'). Lidstaten dienen een lijst van steden op te nemen in het partnerschapscontract.

¹ De Europese Commissie is op 19 oktober met een plan gekomen dat goed is voor 50 miljard euro aan investeringen voor betere Europese vervoers-, energie- en digitale netwerken. Het cohesiefonds zal 10 miljard bestemmen voor de Connecting Europe-Faciliteit. Met de Connecting Europe-faciliteit (CEF) zullen projecten worden gefinancierd om de ontbrekende schakels te sluiten in de backbones van de Europese energie-, vervoers- en digitale netwerken. De Europese economie wordt hiermee ook groener omdat wordt ingezet op schonere vervoersvormen, supersnelle breedbandverbindingen en het bevorderen van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen in lijn met de Europa 2020-strategie. Niet alleen worden zo energienetwerken gefinancierd, maar wordt ook de interne energiemarkt verder geïntegreerd, waardoor de energieafhankelijkheid van de EU wordt verminderd en de leveringszekerheid wordt bevorderd. Om in de financiering van de Connecting Europe-faciliteit bij te dragen, heeft de Commissie ook de voorwaarden vastgelegd voor het initiatief 'Europa 2020-projectobligaties'. Dit zal één van de instrumenten met risicodeling zijn waarop de faciliteit een beroep kan doen om particuliere financiering voor projecten aan te trekken. De proeffase zal al volgend jaar van start gaan. Meer informatie vind je [hier](#).

Wat betreft EFRO-Territoriale samenwerking: voor grensoverschrijdende en transnationale samenwerking komen vier doelstellingen in aanmerking, voor inter-regionale samenwerking alle 11 thematische doelstellingen.

Minimum 52% van de cohesie-enveloppe moet gereserveerd worden voor ESF. Binnen ESF heeft 80% van de toewijzing betrekking op maximaal vier investeringsprioriteiten:

- 1) bevorderen van werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit
- 2) bevordering van sociale inclusie en armoedebestrijding (minimum 20%)
- 3) investeren in onderwijs, vaardigheden en levenslang leren
- 4) versterken van institutionele capaciteit en een efficiënte overheids-administratie

- Versterkte aandacht voor **territoriale aspecten** binnen het cohesiebeleid: via het versterken van ‘community-led local development’ enerzijds en territoriale cohesie anderzijds. Onder het laatste moet de eerder vermeld minimum toewijzing van 5% EFRO-budget voor duurzame stedelijke ontwikkeling worden begrepen, maar ook de oprichting van een stedelijk ontwikkelingsplatform op EU niveau om capaciteits-opbouw, netwerking en uitwisseling tussen steden te bevorderen.

- De Europese Commissie streeft efficiënt gebruik van middelen na en legt daarom de lidstaten een aantal voorwaarden of **conditionaliteiten** op:

- 1) Ex-ante conditionaliteiten moeten worden vervuld voor de fondsen kunnen worden gebruikt. Het niet vervullen van de voorwaarden vormt de basis voor het opschorten van betalingen.
- 2) Macro-economische conditionaliteit (link met het Groei- en Stabiliteitspact) doet haar intrede in alle fondsen van het cohesiebeleid. De Raadsaanbevelingen in het kader van het Europees semester en het Europees stabiliteitsmechanisme vormen een leidraad voor de betaling (of eventuele opschorting) van de cohesiemiddelen.
- 3) Ex-post conditionaliteit (het zgn. ‘performance framework’) laat toe na te gaan of de objectieven (a.h.v. mijlpalen en indicatoren) die in de OP’s werden ingeschreven behaald zijn. Via een performance reserve van 5% worden goede programma’s en goed beheer beloond: de middelen kunnen enkel gebruikt worden voor actieterreinen waar de mijlpalen behaald worden. De evaluatie gebeurt per lidstaat, per regiocategorie, per fonds.

- Extra aandacht gaat naar **flexibiliteit**. Lidstaten zullen in hun OP fondsen kunnen combineren zodat ze meer efficiënte en grotere investeringen kunnen doen (multi-fonds inzetbaarheid). Ook hier is aandacht voor vereenvoudiging: regels minder complex maken om sneller, beter en efficiënter geld te besteden.

- Met het gebruik van kredieten, waarborgen, **financiële instrumenten**, etc... wil de Europese Commissie een hefboomeffect creëren. Het huidige cofinancieringskader blijft gehandhaafd, maar er zal wel een individueel plafond ingesteld worden per lidstaat.

Kanttekeningen en onduidelijkheden bij de voorliggende voorstellen

- De Europese Commissie geeft aan een incentive te willen geven aan lidstaten zodat ze uitdrukkelijk inzetten op stedelijke uitdagingen (min. 5% van het EFRO-budget). De vraag is of dit niet eerder een disincentive is voor regio's die meer cohesiemiddelen vrijmaken voor duurzame stadsontwikkeling (in Vlaanderen is 24% van de EFRO-middelen vandaag voorzien voor stedelijke ontwikkeling). Met de huidige voorstellen voor ogen is het belangrijk om na te denken hoe de centrumsteden zich kunnen organiseren om ook in de toekomst een zo groot mogelijke toegang te hebben tot de cohesiemiddelen. Hoe kunnen de centrumsteden de grootste mogelijke meerwaarde realiseren? Vanuit Vlaams perspectief tekenen zich verschillende opties af:

- 1) een budget voor stedelijke ontwikkeling dat hoger ligt dan wat Europa als minimum oplegt (i.e. het minimum van 5% aan gedelegeerde EFRO-middelen) en in verhouding staat tot het huidige aandeel van 25% voor stedelijke ontwikkeling in het Vlaamse EFRO-programma 2007-2013.
- 2) Een stedelijke prioriteit op basis waarvan de centrumsteden – in aanvulling op de verplichte delegatie van minimum 5% aan EFRO-middelen voor geïntegreerde stadsontwikkeling – kunnen deelnemen aan de hoofdprioriteiten van het toekomstige EFRO-programma.
- 3) een combinatie van de voorgaande opties

- Minimum 5% van het EFRO-budget is voorbehouden voor stedelijke ontwikkeling, gedelegeerd aan steden voor management via Geïntegreerde Territoriale Investerings (zie art. 99 Alg. Verordening).

- 1) De delegatie van het management aan steden ligt ter discussie op Europees niveau. Heel wat lidstaten vrezen dat kleine steden hiervoor de capaciteit ontbreken. Grotere steden zijn wel vragende partij.
- 2) De Europese Commissie vraagt de lidstaten een lijst van steden op te nemen in het partnerschapsakkoord. In gans Europa komen ongeveer 300 steden in aanmerking, in België waarschijnlijk niet meer dan 15. Sommige lidstaten vinden dat ze vrij keuze moeten hebben om deze lijst van steden te bepalen en dat Europa geen maximum mag opleggen.
- 3) Wat wordt bedoeld met Geïntegreerde Territoriale Investerings. Meestal worden met EFRO-middelen specifieke onderdelen van een geïntegreerd programma gerealiseerd (vb. een fietsersbrug in een duurzame zone voor nieuwe kmo-ontwikkeling en wonen). De investering zelf is daarom misschien niet altijd geïntegreerd, het plan waarin de investering kadert is dat wel. Vraag is ook wat territoriaal betekend? Gaat het over buurt of wijk, een functioneel stedelijk gebied, het grensgebied tussen stad en stadsrand ... Belangrijk is dat dit 'territoriaal begrip' geen keurslijf wordt.

- Relevante stakeholders, waaronder stedelijke en lokale overheden, moeten betrokken worden bij de voorbereiding, implementatie en monitoring van de Partnerschapscontracten en OP's. Belangrijk is deze 'betrokkenheid' te kwalificeren zodat stedelijke overheden niet louter geconsulteerd worden maar effectief hun stem kunnen laten gelden. Ook is het belangrijk dat dit traject vanuit de lidstaat/regio duidelijk wordt gestructureerd. Omwille van de expliciete link tussen cohesiebeleid en

de EU-2020 strategie zou deze betrokkenheid zich ook moeten toespitsen op de totstandkoming en opvolging van de Nationale Hervormingsprogramma's.

- EFRO-middelen in Vlaanderen moeten ook in de toekomst bepaalde infrastructuurprojecten ondersteunen, terwijl art. 3 lid 1 (laatste zin) van de EFRO-verordening het tegenovergestelde lijkt te bepalen.

- Macro-economische conditionaliteit vergroot de link tussen het *economic governance* verhaal van de EU en cohesiebeleid. Dit punt ligt erg [ter discussie](#) in verschillende lidstaten. Gevreesd wordt dat regio's en deelstaten volgens deze conditionaliteit beboet kunnen worden als hun nationale of federale overheid niet genoeg saneert of onvoldoende sociaaleconomische hervormingen doorvoert. Wanneer de Europese Commissie beslist om de betalingen en vastleggingen op te schorten dient zij er op toe te zien dat deze opschorting een gelijke behandeling tussen lidstaten respecteert.

- In de verordeningen wordt er meer focus gelegd op KMO's. Heeft men ook gedacht aan de staatssteunregels?

- De Europese Commissie wil het gebruik van financiële instrumenten (zoals bijvoorbeeld leningen, garantiestellingen en rollende fondsen) bevorderen om een hefboomeffect te creëren. Op dit moment heeft Vlaanderen hier nog geen initiatieven rond genomen.

Stand van zaken en verdere planning

In Vlaanderen is het Agentschap Ondernemen verantwoordelijk voor de implementatie van het EFRO en het ESF-Agentschap Vlaanderen voor de implementatie van het ESF. Het Departement internationaal Vlaanderen (DiV) zorgt voor de coördinatie van de Vlaamse standpunten voor de onderhandelingen binnen de EU en de informatiedoorstroming vanuit de EU over het cohesiebeleid. Het dossier wordt behandeld in het Vlaamse dossierteam 'Het cohesiebeleid na 2013'. Alle beleidsdomeinen zijn betrokken bij dit dossierteam. Van alle departementen wordt een reactie gevraagd op de voorstellen van de Europese Commissie. Een ambtelijk standpunt zal in een volgend stadium wellicht besproken worden op een interkabinettenwerkgroep (IKW), en verzilverd worden in een Nota aan de Vlaamse Regering. Op federaal niveau (Directoraat-Generaal Europese Zaken / DGE) zal het Vlaamse standpunt getoetst worden aan de standpunten van de andere regio's, om ten slotte uit te monden in een Belgisch standpunt ter zake. Vleuva organiseerde op woensdag **9 november** 2011 de infosessie '[Cohesiebeleid 2014-2020: naar een Vlaamse reactie op de wetgevende voorstellen](#)'. Deze infosessie informeerde over de voorstellen van de Europese Commissie en het beleidsproces binnen de Vlaamse overheid en bood de kans aan (boven)lokale overheden en middenveld om te reageren.

Op Europees niveau zijn de **Raadswerkgroepen Structurele Acties** (SAWP, Structural Actions Working Party of the Council) een belangrijk orgaan om input te geven en te wegen op het Europese cohesiebeleid. Deze Raadswerkgroepen zijn kort na de publicatie van de wetgevende voorstellen gestart en de bijeenkomsten volgen elkaar relatief snel op. Maarten Goris en Delphine Delouvroy (vanaf 01/12) van het

Departement internationaal Vlaanderen (DiV) zullen binnen dit overlegorgaan Vlaanderen vertegenwoordigen. Wellicht wordt door Departement Internationaal Vlaanderen (DiV) en het Directoraat-Generaal Europese Zaken (DGE) niet meer gewerkt aan een algemeen standpunt zoals op het 5e cohesierapport, maar zal gewerkt worden via thematische blokken. Op **25 november** vindt een [Informal Meeting of Ministers responsible for Regional Policy, Territorial Policy and Urban Development](#) plaats. Dit gaat evenwel slechts om een informele meeting die hoogstwaarschijnlijk weinig zal wegen op het beslissingsproces als dusdanig. Op **16 december** moet op de [Formal Meeting of Ministers responsible for Cohesion Policy within the General Affairs Council](#) in Brussel een eerste standpuntbepaling gebeuren. Het Pools voorzitterschap dat deze Raad coördineert wil graag focussen op één of enkele thema's. Deze zijn echter nog niet gekend.

Het debat rond het cohesiebeleid is verstrengeld met het debat rond het Meerjarig Financieel Kader. Dit samenspel moet eind 2012, begin 2013 uitmonden in een akkoord waarvan het cohesiebeleid deel zal uitmaken.