

**Advies van het Comité van de Regio's — De toegevoegde waarde van macroregionale strategieën**

(2014/C 114/04)

**I. BELEIDSAANBEVELINGEN**

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. is ingenomen met het verslag van de Commissie van 27 juni 2013, waarin een balans wordt opgemaakt aan de hand van de twee bestaande macroregionale strategieën voor het Oostzee- en Donaugebied. Het Comité neemt tevens met voldoening nota van de door de Commissie voorgestelde preciseringen ten aanzien van het concept van de macroregionale strategieën en haar aanbevelingen voor de toekomstige aanpak m.b.t. de voortzetting van de werkzaamheden in het kader van de twee bestaande macroregionale strategieën en het actieplan voor de Atlantische regio en m.b.t. de voorbereiding van de macroregionale strategieën voor het Adriatisch-Ionische gebied en het Alpengebied en mogelijke andere macroregionale strategieën.
2. Het is ingenomen met de conclusies van de Raad van 22 oktober 2013 over de meerwaarde van de macroregionale strategieën, waarin het belang van bestaande macroregionale strategieën wordt onderstreept en waarin de Commissie en de lidstaten wordt aangeraden te overwegen de beste praktijken van de macroregionale aanpak in voorkomend geval ook aan te passen aan kleinschaliger en minder intensieve samenwerkingsgebieden.
3. Het is het met de Commissie eens dat met macroregionale strategieën en strategieën voor zeebekkens vergelijkbare doelstellingen worden nagestreefd, omdat zij er feitelijk dezelfde filosofie op na houden, dezelfde doelen hebben, hetzelfde soort maatregelen nemen in de betrokken gebieden en tot hetzelfde Europese beleidsterrein behoren. In beide gevallen is er sprake van samenwerking tussen verschillende sectoren en op verschillende bestuursniveaus. Het verzoekt de Commissie te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor wederzijds leren bij uitvoering van genoemde twee benaderingen in de toekomst.
4. Met het oog op de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 is het blij dat de Commissie nu met dit verslag komt. Het herinnert eraan dat het in zijn advies "Een strategie voor de geografische regio Noordzee/het Kanaal" (CdR 99/2010 fin.) al heeft aangedrongen op een groenboek waarin de Commissie de rol en functie van macroregio's nader onderzoekt en definieert.
5. Het Comité herhaalt voorstander te zijn van het opstellen en uitvoeren van macroregionale strategieën en benadrukt het politieke en strategische belang van de activiteiten die tot dusverre in het kader van de macroregionale strategieën voor het Oostzee- en Donaugebied zijn ontplooid voor het bevorderen van de samenwerking tussen landen binnen de EU en landen daarbuiten in de betrokken macroregio's. De strategieën staan voor een nieuwe benadering waarmee de weg wordt vrijgemaakt voor nieuwe samenwerkingsmodellen ter bevordering van de Europese integratie.
6. Centraal uitgangspunt is het synergievoordeel dat macroregionale samenwerking oplevert om de problemen in een bepaald gemeenschappelijk geografisch gebied gezamenlijk aan te pakken en de mogelijkheden van de macroregio te benutten. Daarnaast biedt het de mogelijkheid tot efficiëntere coördinatie van de voorhanden resources en versterking van de samenwerking tussen de bestaande instellingen, met name wat betreft de rol van de regionale en lokale overheden, zonder dat er een nieuwe bestuurslaag aan te pas komt.
7. Het Comité wijst nadrukkelijk op de toegevoegde waarde die de EU biedt bij de uitwerking en uitvoering van macroregionale strategieën en acht het belangrijk dat de Commissie het centrale strategische coördinatie-niveau blijft voor de samenwerking tussen de lidstaten in dezen.
8. Het is ingenomen met het voorstel van de Commissie om activiteiten die verband houden met de macroregionale strategieën regelmatig te bespreken in de bevoegde sectorraden van de Raad. De Commissie en het Europees Parlement komt de centrale rol toe de macroregionale strategieën goed te keuren en te bevorderen.
9. Het Comité verzoekt de Commissie en de lidstaten de ontwikkeling van innovatieve governance-benaderingen te ondersteunen en regio's, gemeenten en Europese structuren, m.n. de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) en andere instrumenten voor territoriale samenwerking, bijv. werkgemeenschappen, in een echte medebeslissings-procedure bij de uitwerking en omzetting van macroregionale strategieën te betrekken. Door de EGTS en andere instrumenten voor territoriale samenwerking te betrekken bij de macroregionale strategieën kan de toegevoegde waarde van dit soort samenwerkingsverbanden nog worden vergroot.

10. Het Comité zou graag zien dat de samenwerking tussen de lokale en regionale overheden wordt versterkt en uitgebreid tot alle onderdelen van het EU-beleid en sectoroverschrijdend van opzet wordt. De bedoeling is dat macroregionale strategieën daartoe bijdragen door als instrument voor samenwerking tussen het lokale en regionale niveau, de lidstaten en de Unie te fungeren.

#### ***Doeltreffende toepassing van de benadering van de macroregionale strategieën — Uitkomsten van het verslag***

11. Verwezen zij naar de voornaamste constatering in het verslag van de Commissie m.b.t. de werkzaamheden tot nu toe in het kader van de macroregionale strategieën. De Commissie constateert dat de initiatieven in het kader van deze strategieën leiden tot een doeltreffender gebruik van de bestaande middelen ten behoeve van gemeenschappelijke doeleinden, tot een multidisciplinaire aanpak bijv. op het gebied van complexe milieuvraagstukken of bij het versterken van het regionale concurrentievermogen en tot een hechtere samenwerking tussen de partnerlanden en tussen de verschillende actoren binnen een land.

12. Op basis van het verslag van de Commissie stelt het Comité vast dat de benadering van macroregionale strategieën duidelijk een toegevoegde waarde biedt bij het versterken van de sociale, economische en regionale samenhang in Europa.

13. De huidige strategieën zijn opgezet rond bijzonder brede en veelzijdige prioritaire aandachtsgebieden die een nauwe samenwerking impliceren. De vernieuwde strategie voor het Oostzeegebied kent in totaal 17 prioritaire aandachtsgebieden en vijf horizontale lijnen en de strategie voor het Donaugebied werkt met 11 prioritaire aandachtsgebieden. De themagebieden komen overeen met de samenwerkingsbehoeften op het gebied van vervoer, handel en economie, opleiding, cultuur en welzijn. Het actieplan van de strategie voor het Oostzeegebied omvat meer dan 100 zgn. vlaggenschipprojecten en de strategie voor het Donaugebied voorziet in meer dan 400 samenwerkingsprojecten, waarvan zich al 150 in de uitvoeringsfase bevinden.

14. Het Comité dringt erop aan dat de aandachtsgebieden in het stadium van tenuitvoerlegging van de macroregionale strategie nog kunnen worden bijgesteld als er wezenlijke veranderingen optreden in de situatie of ervaringen in de praktijk daartoe aanleiding geven. Dit is belangrijk om een doeltreffend gebruik van de middelen bij de tenuitvoerlegging te verzekeren.

15. De macroregionale strategieën dienen gebaseerd te zijn op duidelijk afgebakende, realistische doelstellingen met een macroregionaal karakter als basis voor een permanent monitoring- en evaluatieproces waarbij alle belanghebbende partijen betrokken worden.

16. Het Comité onderstreept dat de concrete samenwerkingsprojecten een centraal aandeel hebben in de toegevoegde waarde die de macroregionale strategieën creëren. Wel vindt het Comité dat er meer moet worden nagedacht over de vraag hoe nieuwe en innovatieve projectactiviteiten kunnen worden opgezet die specifiek aan doelstellingen van de macroregionale strategie in kwestie beantwoorden. De huidige projectactiviteiten worden vooral geleid door de bepalingen van financiële instrumenten zodat er bijzonder weinig ruimte is voor innovatie. Dit is niet de beste manier om de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategie te ondersteunen. Financiële instrumenten — zowel afzonderlijk als in combinatie met andere — moeten flexibeler van opzet worden en beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Daarnaast moeten er inspanningen worden gedaan om de bepalingen van financiële instrumenten te vereenvoudigen. Het Comité wil in dit verband het bijzondere belang benadrukken van het programma Interreg B met behulp waarvan in de periode 2014-2020 samenwerkingsprojecten moeten worden gerealiseerd in de macroregio's.

17. Het Comité pleit voor een sterkere focus op strategische projectactiviteiten die aansluiten bij de Europa 2020-strategie, de hoofdlijnen van de communautaire programmering voor de periode 2014-2020 en de nationale en regionale strategieën en programma's. Belangrijk is dat er bij de projectactiviteiten die bijdragen tot de uitvoering van de macroregionale strategieën mogelijkheden zijn tot sector- en prioritaire aandachtsgebieden overschrijdende samenwerking en voldoende ruimte en capaciteit om in te spelen op nieuwe mogelijkheden en uitdagingen.

18. Nieuwe vormen van samenwerking en projectinitiatieven dienen te worden bevorderd. Het Comité wijst in dit verband op het belang van zgn. zaaikapitaal voor het opzetten van nieuwe samenwerkingsprojecten. Bij de eerste aanvraagronde voor zaaikapitaal in het kader van de strategie voor het Oostzeegebied is er zaaikapitaal toegekend aan in totaal 14 projecten ter voorbereiding van samenwerkingsprojecten die uitvoering geven aan de strategie. Ook in het kader van de strategie voor het Donaugebied zijn dergelijke voorbereidende projectactiviteiten met succes ondersteund.

19. Het Comité spoort de lidstaten die bij de macroregionale strategieën zijn betrokken, evenals de Europese Commissie, aan om met het oog op de programmering voor het komende financieel meerjarencader van de EU (2014-2020) gezamenlijk te bekijken hoe via de nationale en regionale programmeringen het beste een versterking van de internationale projectactiviteiten kan worden ondersteund. De lidstaten moeten aan de hand van de richtsnoeren van de Commissie duidelijk het verband kunnen aantonen tussen de EU-financieringsprogramma's en de omzetting van de macroregionale strategie en bekijken welke nationale financieringsinstrumenten kunnen worden ingezet.

20. Het Comité onderstreept dat samenwerking tussen de coördinatoren voor de prioritaire aandachtsgebieden en horizontale maatregelen van resp. de strategieën voor het Oostzee- en Donaugebied en lokale en regionale samenwerking van centraal belang zijn voor het genereren van nieuwe projectenportefeuilles die tot de verwezenlijking van doelstellingen van de macroregionale strategie in kwestie bijdragen. De nodige voorwaarden moeten worden gecreëerd om ervoor te zorgen dat zij hun werk naar behoren kunnen uitoefenen. De Commissie en de betrokken actoren zouden moeten bekijken welke mogelijkheden er zijn voor een eenvoudige en betrouwbare financiële ondersteuning van de coördinatoren voor de prioritaire aandachtsgebieden en de hoofden van de horizontale maatregelen.

21. Hoewel de Commissie meer duidelijkheid heeft gebracht in de beheersstructuren van de strategieën voor het Oostzee- en Donaugebied en ook de taken en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen (nationale contactpunten, coördinatoren voor de prioritaire aandachtsgebieden, verantwoordelijken voor de horizontale maatregelen en leiders van de vlaggenschipprojecten) nader heeft afgebakend, blijkt uit de door de Commissie uitgevoerde enquête dat het beheer nog altijd als een lastige opgave wordt gezien. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie en de lidstaten nadenken over mogelijkheden om de huidige beheersstructuren te stroomlijnen. De rol van de lokale en regionale overheden dient verder te worden versterkt.

22. Het Comité onderstreept het belang van voorlichting over de doelstellingen en lopende samenwerking in het kader van de macroregionale strategieën aan zo veel mogelijk belanghebbenden, om de bewustwording omtrent Europese samenwerking te bevorderen en een breed draagvlak te creëren voor de macroregionale strategieën en de uitvoering ervan. Het Comité vindt het daarom belangrijk dat er op macroregionaal en nationaal niveau richtsnoeren komen voor communicatie en stakeholder-activiteiten. Om succesvolle praktijken en ervaringen te verspreiden dient meer gebruik te worden gemaakt van de mogelijkheden van digitale informatieplatforms.

### **Leiderschap**

23. Politiek verantwoordelijken op hoog niveau moeten zich duidelijk engageren en zich opwerpen als gangmakers, zodat er in alle deelnemende landen voortgang kan worden geboekt bij de tenuitvoerlegging van de strategie. De macroregionale strategie dient te worden geschaaragd door een engagement op lidstaatniveau, om de lokale en regionale overheden een zo groot mogelijke ondersteuning te kunnen bieden bij de tenuitvoerlegging ervan.

24. Het is een goed idee om in samenhang met de jaarlijkse forums over de strategieën in 2014 een aparte evaluatie uit te voeren waarin wordt bekeken hoe het leiderschap in de huidige strategieën kan worden versterkt.

### *Multilevelgovernancebeginsel belangrijk element in de tenuitvoerlegging van de strategieën*

25. Het Comité herinnert aan zijn eerdere adviezen over de herziene strategie voor het Oostzeegebied (2012), de strategie voor het Donaugebied (2011), de territoriale samenwerking in het Middellandse Zeegebied via de Adriatisch-Ionische macroregio (2011) en de strategie voor de regio Noordzee/Het Kanaal (2010), waarin het uitdrukkelijk wijst op het belang van het multilevelgovernancebeginsel voor de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën. Het is van cruciaal belang alle belanghebbende partijen consequent en duurzaam in het geheel te betrekken, willen macroregionale strategieën kans van slagen hebben en de doelstellingen bereikt worden.

26. Het Comité juicht het voorstel van de Commissie toe om publieke en communautaire institutionele forums te betrekken bij het bestuur van de strategieën en raadt aan met name te bekijken hoe organisaties kunnen worden ingezet in dit proces. De diverse organisaties en samenwerkingsorganen zijn misschien nog wel doeltreffendere instrumenten om de verschillende actoren te betrekken bij de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën. Het Comité wil van zijn kant graag bijdragen aan de samenwerking in deskundigenforums.

27. Het wijst erop dat in de enquête van de Commissie voor de evaluatie van de macroregionale strategieën een derde van de respondenten heeft aangegeven dat in de beleidslijnen op lidstaat- of projectniveau en in de besluitvorming m.b.t. de projectuitvoering het multilevelgovernancebeginsel niet ten volle in acht wordt genomen. Met name bij de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën moeten naar zijn mening de beginselen van multilevel governance meer gewicht krijgen. Hier ligt in de eerste plaats een taak voor de aan de strategie deelnemende lidstaten, die in samenwerking met de Commissie, maatregelen daartoe moeten nemen.

28. Het Comité stelt voor dat behalve voor het lokale en regionale bestuursniveau de participatiemogelijkheden voor het maatschappelijk middenveld worden vergroot om overeenkomstig het partnerschaps- en transparantiebeginsel mee te werken aan de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën. Vertegenwoordigers van de territoriale overheden en van het maatschappelijk middenveld dienen op alle bestuursniveaus regelmatig te worden geraadpleegd i.v.m. de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën.

**Nieuwe strategieën**

29. Het Comité pleit ervoor geslaagde ervaringen in het kader van de actuele strategieën voor het Oostzee- en Donaugebied mee te nemen in de voorbereiding van de macroregionale strategie voor het Adriatisch-Ionische gebied door de EU en beveelt daarom met name aan de samenwerking tussen genoemde strategieën te versterken.

30. Het herinnert aan zijn unaniem goedgekeurde advies "Een strategie voor de geografische regio Noordzee/het Kanaal" (CdR 99/2010 fin.), waarin het met het oog op de grote uitdagingen waarvoor deze regio staat, nadrukkelijk pleit voor de invoering van een macroregionale strategie voor de geografische regio Noordzee/het Kanaal, en betreurt dat de Commissie de door haar aangekondigde mededeling over de omzetting van een geïntegreerd maritiem beleid voor de Noordzee in ruime zin nog steeds niet heeft voorgelegd.

31. Het Comité acht het in die zin ook wenselijk om te evalueren welk nut de zeebekkenstrategieën tot nu hebben opgeleverd en deze resultaten te vergelijken met die van de bestaande macroregionale strategieën, alvorens verdere zeebekkenstrategieën uit te werken.

32. Zoals het reeds in eerdere adviezen heeft uiteengezet, zijn een transparantere besluitvorming, een brede uitwisseling van informatie en een gemeenschappelijke manier van werken op alle niveaus belangrijke voorwaarden om de verschillende partijen succesvol bij de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën te betrekken.

33. Het Comité spoort de Commissie en de Europese Raad aan om de ontwikkeling van toekomstige macroregionale strategieën en desbetreffende actieplannen te ondersteunen in nauwe samenwerking met alle belanghebbenden. Daarbij dienen innovatieve governance-benaderingen in beschouwing te worden genomen die de lokale en regionale overheden daadwerkelijke inspraak geven zowel bij de uitwerking als bij de omzetting van zulke strategieën.

34. De macroregionale strategieën dienen ook in de toekomst vooral gericht te blijven op regionale uitdagingen die niet of zeer moeilijk binnen de grenzen van de afzonderlijke lidstaten kunnen worden aangepakt of die zo kenmerkend zijn voor een macroregio dat er binnen een breder EU-beleidskader naar moet worden gekeken. Naast gemeenschappelijke regionale uitdagingen moeten macroregionale strategieën vooral gericht zijn op de uitwerking van op maat gesneden strategieën om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Goedwerkende vervoersverbindingen binnen de macroregio zijn een basisvoorwaarde voor de samenwerking. Dit belangrijke punt dient bij de voorbereiding van nieuwe strategieën meer aandacht te krijgen. Een ander punt van vitaal belang voor de toekomst van veel Europese gebieden is het demografische vraagstuk en de specifieke problemen die daarmee gepaard gaan voor met name macroregionale geografische gebieden.

35. Het Comité sluit zich aan bij het standpunt van de Commissie dat partijen die op zoek zijn naar een intensivering van de samenwerking en de integratie een model moeten kiezen dat het beste bij hun situatie past, en gebruik moeten blijven maken van reeds bestaande samenwerkingsvormen die hun nut en efficiëntie al hebben bewezen, waarbij de macroregionale strategie slechts één van de mogelijke modellen is.

36. De lidstaten dienen de ontwikkeling van nieuwe macroregionale strategieën te evalueren in het licht van de gemeenschappelijke uitdagingen en mogelijkheden van de geografische regio in kwestie, rekening houdend met de beginselen van sociale, economische en territoriale cohesie. Daarom dient bijzondere aandacht te worden besteed aan plattelandsgebieden, aan regio's die een industriële overgang doormaken en regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid en insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden. Bij het bepalen van de doelstellingen van de strategie moeten de lokale en regionale overheden vroegtijdig bij de discussie betrokken worden, zoals bij de voorbereiding van de strategie voor het Oostzeegebied is gebeurd. Maar ook het maatschappelijk middenveld mag hierbij niet worden vergeten. Hun kennis van de regionale behoeften en mogelijkheden en hun samenwerkingsnetwerken vormen een stevige basis voor de uitwerking en tenuitvoerlegging van een macroregionale strategie.

**Niet-EU-landen en de tenuitvoerlegging van macroregionale strategieën**

37. Het Comité wijst erop dat de Raad gehoor heeft gegeven aan de standpunten van het Comité zoals verwoord in het advies over de herziene strategie voor het Oostzeegebied (CdR1272/2012 fin) door aan te bevelen dat bij de tenuitvoerlegging van de strategie voor het Oostzeegebied optimaal wordt geprofiteerd van het beleid voor de Noordelijke dimensie en de partnerschappen die in het kader daarvan zijn opgezet. De strategie voor het Donaugebied speelt een centrale rol om de samenwerking tussen in totaal 14 landen — uit de EU en daarbuiten — te versterken.

38. In de macroregionale strategieën moet meer aandacht komen voor de positie van de EU en de betrokken macroregio en de wisselwerking met buurregio's van buiten de EU. Het gaat weliswaar om strategieën van de EU, maar veel doelstellingen kunnen niet worden verwezenlijkt zonder samenwerking met partners aan de andere kant van de grens die dezelfde prioriteiten hebben. De in het kader van de strategieën voor het Oostzee- en Donaugebied plaatsvindende samenwerking met regio's van buiten de EU is van wezenlijk belang voor de versterking van het economisch concurrentievermogen en de samenhang, maar ook voor het bevorderen van de externe betrekkingen van de EU. Om dezelfde reden kan een naar buiten gericht beleid, dat ook samenwerking beoogt met derde landen, met alle gevolgen van dien voor het nabuurschaps- en uitbreidingsbeleid, van meet af aan een belangrijke voorwaarde zijn voor het succes van toekomstige macroregionale strategieën.

#### **Conclusies**

39. Het Comité wenst te benadrukken dat op basis van de activiteiten tot dusverre in het kader van macroregionale strategieën geen vergaande conclusies kunnen worden getrokken in hoeverre deze aanpak bijdraagt tot de verwezenlijking van de horizontale en geïntegreerde doelstellingen van de EU.

40. De nieuwe EU-financieringsperiode die in 2014 van start gaat, biedt 's zijns inziens goede mogelijkheden om de werkzaamheden in het kader van de macroregionale strategieën gerichter en doeltreffender vorm te geven. Het Comité dringt daarom aan op gerichte samenwerking, zowel op EU-niveau als bij nationale ontwikkelingsactiviteiten, tussen de lidstaten en de financieringsautoriteiten.

41. Het stelt voor dat de Commissie de tenuitvoerlegging van de macroregionale strategieën en de strategieën voor zeebekkens nauwlettend in de gaten blijft houden en de toegevoegde waarde ervan voor Europa in zijn geheel, en niet alleen vanuit het oogpunt van de macroregio in kwestie, consequent blijft evalueren.

Brussel, 28 november 2013

*De voorzitter  
van het Comité van de Regio's*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---