



Brussel, 27.6.2013
COM(2013) 468 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

betreffende de toegevoegde waarde van macroregionale strategieën

{SWD(2013) 233 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

betreffende de toegevoegde waarde van macroregionale strategieën

1. Inleiding

Het idee van een macroregionale benadering werd geboren uit het verlangen naar een collectieve aanpak van de achteruitgang van het milieu in de Oostzee en gecoördineerde actie ten aanzien van de problemen en kansen in deze regio. Dit leidde tot de strategie van de Europese Unie voor het Oostzeegebied, die in 2009 werd aangenomen. In juni 2011 werd de EU-strategie voor de Donauregio aangenomen. De Europese Raad verzocht de Commissie om voor het einde van 2014 een EU-strategie voor het Adriatisch-Ionische gebied in te dienen, afhankelijk van de evaluatie van het concept.¹ Andere regio's beoordelen momenteel het nut van deze benadering.

Het doel is te komen tot een gecoördineerd optreden inzake kwesties die beter gezamenlijk dan afzonderlijk kunnen worden aangepakt. Met de twee strategieën wordt beoogd obstakels weg te nemen die een belemmering vormen voor ontwikkeling, en het potentieel van deze regio's te ontsluiten. Het streven is om problemen in een multilaterale context te plaatsen en contacten te leggen buiten de huidige grenzen van de Unie om op voet van gelijkheid samen te werken met buurlanden. Deze benadering stimuleert deelnemers niet alleen om verder te kijken dan de nationale grenzen, maar ook de belemmeringen te overwinnen om op een meer strategische en vindingrijke wijze na te denken over de aanwezige mogelijkheden.

Het doel van een macroregionale strategie is om nieuwe projecten en initiatieven op gang te brengen die een gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid creëren. Zij vormen een belangrijke vernieuwing op het gebied van territoriale samenwerking en cohesie. Desalniettemin moet deze benadering – die voortbouwt op een samenwerkingstraditie die is voortgekomen uit gemeenschapsinitiatieven als INTERREG² – worden beoordeeld aan de hand van de resultaten, en het succes ervan moet worden afgewogen tegen de gevraagde inspanningen. Hoewel de aanpak zelf een zekere populariteit geniet, is de uitvoering ervan lastig en zijn er verbeteringen nodig om op de meest doelmatige en duurzame wijze reële toegevoegde waarde te kunnen leveren.

1.1 Doel van het verslag

De Raad verzocht de Commissie „het concept van macroregionale strategieën te verduidelijken, hun toegevoegde waarde te beoordelen en uiterlijk juni 2013 de resultaten te presenteren aan de Raad en het Europees Parlement”.³ Dit verslag:

- beoogt het concept te verduidelijken;
- evalueert de toegevoegde waarde van de bestaande macroregionale strategieën;
- doet aanbevelingen voor de toekomstige aanpak.

Het analyseert hetgeen tot op heden is bereikt, zowel de voordelen als de moeilijkheden, tegen de achtergrond van het algemene beleidskader van de Unie, inclusief de Europa 2020-strategie en het territoriale perspectief zoals dat nu in de verdragen wordt gehanteerd.

¹ Conclusies van de Europese Raad van 13-14 december 2012, punt 26.

² De huidige programma's voor Europese territoriale samenwerking.

³ Conclusies van de Raad Algemene Zaken van 13 april 2011, punt 20.

1.2 Beoordelingsmethode⁴

Dit verslag is gebaseerd op verschillende soorten input, waaronder:

- verslagen van de Commissie betreffende de strategieën voor het Oostzeegebied en het Donaugebied, en de daaropvolgende conclusies van de Raad en de mededeling betreffende de strategie voor het Oostzeegebied in maart 2012;
- een uitgebreide enquête onder ruim 100 van de belangrijkste belanghebbenden;
- onafhankelijke beoordelingen door externe deskundigen;
- een overzicht van de relevante wetenschappelijke en beleidsliteratuur.

Analisten stellen dat:

- aangezien beide bestaande macroregionale strategieën nog relatief nieuw zijn, hun effect moeilijk kan worden beoordeeld, iets wat derhalve moet worden gemeten op de middellange tot lange termijn;
- er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de waarde van het globale concept en concrete uitvoeringsproblemen.

2. Macroregionale strategieën als concept

Er zijn veel elementen die ten grondslag liggen aan macroregionale samenwerking: een regionaal gevoel van identiteit; een behoefte aan een gemeenschappelijke strategische planning; en een bereidheid tot het bundelen van middelen.

De aanvankelijke definities⁵ worden nu definitief vastgelegd in de Verordening gemeenschappelijke bepalingen voor de periode 2014-2020⁶, waarin wordt bepaald dat een macroregionale strategie:

- 1) een geïntegreerd kader is dat betrekking heeft op lidstaten en derde landen in hetzelfde geografische gebied;
- 2) gemeenschappelijke problemen aanpakt;
- 3) baat heeft bij hechtere samenwerking gericht op economische, sociale en territoriale cohesie.

Macroregionale strategieën moeten worden goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad.

In het concept zijn ook de volgende principes vervat:

- *integratie* – de doelstellingen moeten worden opgenomen in de bestaande beleidskaders (EU, regionaal, nationaal, lokaal, pretoetreding), programma's (EU, landenspecifiek, territoriale samenwerking, sectoraal) en financiële instrumenten;
- *coördinatie* – vermeden moet worden dat beleidsmaatregelen, strategieën en financieringsmiddelen te sterk worden verdeeld tussen sectorale beleidsgebieden, actoren of bestuursniveaus;

⁴ Alle input kan worden geraadpleegd op de websites over de strategieën voor het Oostzee- en het Donaugebied.

⁵ Bijv. „Macro-regional strategies in the European Union” (september 2009). http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf.

⁶ Voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij. COM(2011) 615 definitief, als gewijzigd.

- *samenwerking* – landen, alsook sectoren, moeten in de hele regio met elkaar samenwerken en hun naar binnen gerichte regionale ontwikkelingsideeën vervangen door een naar buiten gerichte mentaliteit;
- *multi-level governance* – beleidsmakers op verschillende niveaus dienen beter met elkaar samen te werken zonder nieuwe lagen in de besluitvorming te creëren;
- *partnerschap* – EU-landen en derde landen kunnen met elkaar samenwerken op basis van wederzijdse belangen en respect.

De doelstellingen variëren naargelang de behoeften van de betreffende regio. Voorrang moet echter worden gegeven aan thema's van strategisch belang, die reële toegevoegde waarde bieden ten opzichte van het horizontale gemeenschapsbeleid, met name met betrekking tot de Europa 2020-strategie. Hierbij moeten zowel problemen als kansen in acht worden genomen, aangezien landen in verschillende ontwikkelingsfasen verschillende prioriteiten hebben:

- *problemen*, waarbij nauwere samenwerking cruciaal is (bijv. met betrekking tot milieu-, klimaat- of connectiviteitskwesaties);
- *kansen*, waarbij nauwere samenwerking van wederzijds belang is, door middel van gezamenlijke initiatieven, de uitwisseling van ervaringen, het bundelen van financiering (bijv. op het gebied van onderzoek, innovatie, bedrijfsleven of capaciteitsopbouw).

Dit tweeledige aspect wordt geconstateerd in de conclusies van de Raad in juni 2012⁷, waarbij steun voor de aanpak werd uitgesproken omdat deze de interne markt en het concurrentievermogen van de Unie versterkt, de uitvoering van het geïntegreerde maritieme beleid (met name „Blauwe groei”) vergemakkelijkt, alsook aandacht besteedt aan gemeenschappelijke vervuilingproblemen of ontbrekende infrastructurele schakels. De strategieën kunnen bovendien worden benut om gemeenschappelijke initiatieven in gang te zetten op het gebied van innovatie, klimaat, risicobeheer, veiligheid en toerisme.

3. Toegevoegde waarde van macroregionale strategieën

De twee bestaande macroregionale strategieën werken zonder de noodzaak van aanvullende EU-financiering, nieuwe instellingen of nieuwe wetgeving. Hiervoor was wel een betere afstemming tussen fondsen, structuren en beleidsmaatregelen nodig. De strategieën hebben geleid tot werkstructuren gericht op prioritaire gebieden die zijn geselecteerd door middel van een ‘bottom-up’-raadplegingsproces, waarbij de politieke leiding op elk gebied in handen is van de deelnemende landen, regio's of organisaties, met de Commissie in een faciliterende rol.

3.1 Resultaten in termen van projecten, acties, besluiten en netwerken

De uitvoeringsverslagen van de strategieën voor het Oostzee- en het Donaugebied wijzen erop dat de macroregionale strategieën hebben geholpen om nieuwe projecten te ontwikkelen of een impuls te geven aan bestaande transnationale projecten. Alleen het aantal vlaggenschipprojecten in het Oostzeegebied bedraagt al meer dan 100, die gepaard gaan met een groot aantal afgeleide projecten, terwijl ten behoeve van de strategie voor het Donaugebied meer dan 400 projecten met een totale waarde van 49 miljard EUR worden beoordeeld, waarvan er 150 al worden uitgevoerd.

Projecten

– De toestand van de Oostzee is aan de beterende hand: de nutriëntenbelasting wordt aangepakt door middel van projecten als CleanShip (dat de vervuiling door schepen

⁷ Conclusies van de Raad Algemene Zaken van 26 juni 2012, punt 7.

vermindert) of projecten die werken aan de geleidelijke afschaffing van fosfaten in wasmiddelen; een betere samenwerking op het gebied van visserijbeheer wordt vergemakkelijkt door het project BALTAFISH.

– De preventie van overstromingen in het Donaugebied is een belangrijk aandachtspunt, waaraan aandacht wordt besteed aan de hand van projecten als DANUBE FLOODRISK, dat voorziet in gemeenschappelijke databanken en overstromingskartering.

– Verbetering van de E-infrastructuur: in de Donauregio zijn projecten in gang gezet in het kader van het 7^e Kaderprogramma om de beschikbaarheid van geavanceerde automatiseringsdiensten voor onderzoekers te verbeteren.

– Als onderdeel van de aanpassingsstrategieën voor het Donau- en het Oostzeegebied worden acties betreffende klimaatverandering gezamenlijk voorbereid door instellingen uit de lidstaten, bijvoorbeeld in het kader van BALTADAPT.

Door de macroregionale benadering worden ook netwerk- en gezamenlijke initiatieven vergemakkelijkt.

Gezamenlijke initiatieven

– Het onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma voor de Oostzee (BONUS) stimuleert de samenwerking op het gebied van onderzoek naar schone technologie en ecologische innovatie.

– MKB-bedrijven worden ondersteund door het „Danube Region Business Forum”.

Deze benadering maakt het ook makkelijker om op collectief niveau politieke beslissingen te nemen. De bevaarbaarheid van de waterwegen van de Donau wordt bijvoorbeeld verbeterd op grond van de ministeriële verklaring uit juli 2012 over onderhoud of van de recente afspraak tussen Roemenië en Bulgarije om materieel te delen.

3.2 Verbeterde beleidsontwikkeling

Macroregionale strategieën leveren regionale bouwstenen voor EU-breed beleid door nationale benaderingen te bundelen ten behoeve van een meer samenhangende uitvoering op EU-niveau. De macroregionale aanpak heeft met name gevolgen voor het geïntegreerde maritieme beleid, het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), het trans-Europees energienetwerk (TEN-E) en de samenwerking op het gebied van civiele bescherming. Het deskundigenverslag over het milieu is van oordeel dat macroregionale strategieën over het algemeen een stimulans vormen voor de tenuitvoerlegging van EU-richtlijnen.⁸

Verbetering van verbindingen

– Er is een macroregionaal perspectief op de planning van infrastructurele investeringen in TEN-T-netwerken in ontwikkeling, bijv. de Baltic Transport Outlook, die ondersteuning bij analyses/planning biedt.

– Om de betrouwbaarheid van de gasvoorziening te waarborgen, biedt het marktmodel voor gas in de Donauregio ondersteuning bij de planning van infrastructurele projecten en de verwijdering van technische en andere transnationale marktbelemmeringen.

Hoewel de enquête onder de voornaamste belanghebbenden bij de strategieën voor het Oostzee- en het Donaugebied aangeeft dat de macroregionale benadering een stimulans vormt voor het in gang zetten van verschillende soorten communautair, regionaal en nationaal beleid, benadrukken de belanghebbenden dat er meer tijd en inspanning nodig is. In dit

⁸ Á. Kelemen. *Assessing the added value of macro-regional strategies – Environment*. 2013.

verband zijn de respondenten positiever over de strategie voor het Oostzeegebied (ruim 55 %) dan over de strategie voor de Donauregio (33 %), waarschijnlijk omdat de eerste al langer loopt.

De opname van aandachtspunten van de Unie in nationaal beleid

- De streefdoelen van de strategie voor de Donauregio voor de binnenwateren maken deel uit van het nieuwe Oostenrijkse algemene vervoersplan.
- De sterke punten van de Noord-Europese landen op het gebied van gezondheidszorg en biowetenschappen, die in het Oostzeegebied worden toegepast in het kader van het project ScanBalt Bioregion, zijn opgenomen in de Estlandse strategie voor biotechnologie, waarbij het netwerk met buurlanden voor de vereiste kritieke massa zorgt.

3.3 Verbetering van de kosten-batenverhouding

In tijden van bezuinigingen is het belangrijk dat geld goed besteed wordt. Door middel van de macroregionale benadering kunnen EU-programma's beter op elkaar worden afgestemd met het oog op het behalen van gezamenlijke hoofddoelstellingen. Het gebrek aan aanvullende financiering door de Unie maakt dat uitvoerende organisaties ook actiever naar financiering zoeken. Dit heeft geleid tot:

- de Financieringsdialoog voor de Donauregio (bij elkaar brengen van projectideeën en financiering, van projectontwikkelaars en banken, en van internationale financiële instellingen en financieringsprogramma's);
- de startkapitaalfaciliteit voor de Donauregio (beperkte financiering om projectideeën zodanig uit te werken dat een lening of subsidie kan worden aangevraagd).

De beschikbare middelen worden geconcentreerd op prioriteiten van hoger niveau: „Zweden en Finland in het Oostzeegebied of de deelstaat Baden-Württemberg in de Donauregio hebben hun eigen middelen ingezet om initiatieven in het kader van macroregionale strategieën uit te voeren”⁹. De particuliere sector is hier ook bij betrokken, hetzij door samenwerking met het Baltic Development Forum, of bijvoorbeeld door scheepswrakken uit de Donau, de Sava en de Tisa te verwijderen.

De strategieën zetten ook aan tot het bundelen van middelen: „voor wat betreft financiële instrumentering zijn de mogelijkheden voor het opzetten van start- en durfkapitaalfondsen in macroregio's aanzienlijk, aangezien er maar weinig landen zijn [...] die voldoende 'deal flow' van levensvatbare startende bedrijven hebben om gespecialiseerde fondsen in stand te kunnen houden [...] terwijl een macroregio de vereiste kritieke massa kan bieden”¹⁰.

3.4 Verdergaande integratie en coördinatie

De meeste ondervraagde belanghebbenden zijn van mening dat het proces de bestaande samenwerkingsmechanismen versterkt (ruim 60 %), evenals de samenwerking tussen de deelnemende landen (ruim 75 %). Politieke leiders benadrukken ook de meer algemene integratieaspecten.¹¹

Even belangrijk is dat de strategieën de samenwerking tussen autoriteiten binnen landen verbeteren. Door de respondenten van de enquête, alsook in onafhankelijke beoordelingen en geanalyseerde vakliteratuur, wordt de integrale aanpak van problemen van macroregionaal belang beklemtoond. De strategie voor het Oostzeegebied, bijvoorbeeld, „heeft een

⁹ A. Reid. *Do macro-regional strategies boost innovation and competitiveness?*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Bijv. kanselier Merkel in 2012 op het jaarlijkse forum over de strategie voor de Donauregio of president Ilves tijdens de ministeriële conferentie betreffende de strategie voor het Oostzeegebied in 2009.

sectoroverschrijdende aanpak van milieuproblemen mogelijk gemaakt. Dit heeft ertoe bijgedragen problemen op te lossen in een groot aantal gevallen waarin de Helsinki Commissie (HELCOM), die toch de nadruk legt op het milieu, niet in staat is geweest de sectorbelangen (bijv. landbouw) het hoofd te bieden die de oorzaak vormen voor bepaalde milieuproblemen (eutrofiëring).¹²

Verdergaande coördinatie

- In de Donauregio wordt gewerkt aan de koppeling met bestaande initiatieven, zoals de Internationale Commissie voor de bescherming van de Donau (ICPDR), de Energiegemeenschap, de Internationale Organisatie voor Migratie, en de Synergie voor het Zwarte Zeegebied.
- In het Oostzeegebied neemt het aantal gezamenlijke activiteiten van De noordelijke dimensie (ND), de Raad van de Oostzeestaten, de Noordse Raad van Ministers en andere verbanden toe, die hiertoe structuren als VASAB inzetten voor gecoördineerde ruimtelijke planning of het ND-partnerschap voor transport en logistiek.
- In het Oostzeegebied wordt gezamenlijk gewerkt aan risicoscenario's, terwijl in de Donauregio meer coördinatie plaatsvindt met betrekking tot veiligheidsbedreigingen zoals georganiseerde misdaad.

3.5 Beperking van regionale verschillen en bevordering van territoriale cohesie

Meer dan 60 % van de deelnemers aan de enquête, alsook wetenschappelijke analisten¹³, beschouwen de strategieën als instrumenten voor de bevordering van de sociale, economisch en territoriale cohesie. Het Europees Parlement stelt dat „zij ook nuttige instrumenten kunnen zijn voor de vaststelling en bestrijding van regionale verschillen en de bevordering van de convergentie tussen de Europese regio's”.¹⁴

3.6 Bevordering van multi-level governance

De macroregionale aanpak kan alleen werken als er een hechte samenwerking bestaat op regionaal, nationaal en lokaal niveau met het oog op de afstemming van de planning en de financiering. Het versterkt multi-level governance als onderdeel van het cohesiebeleid, gegeven de verscheidenheid van de betrokken actoren. Ook maatschappelijke organisaties nemen eraan deel en de aanpak is gebaseerd op een raadpleging van onderaf (*bottom-up*). Diverse regio's en regionale organisaties (bij de strategie voor het Oostzeegebied) treden op als coördinatoren.

3.7 Verbeterde samenwerking met buurlanden

De twee strategieën dragen bij tot een betere samenwerking met buurlanden. Bij de strategie voor het Oostzeegebied heeft Rusland, dat zelf geen partij is, ingestemd met een lijst van gemeenschappelijke projecten. Noorwegen en IJsland zijn ook actief bij de strategie betrokken, met name op logistiek en sociaal gebied. De strategie voor de Donauregio, een gebied met derde landen met uiteenlopende lidmaatschapsvooruitzichten, draagt bij aan de voorbereiding van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. Bijna 80 % van de respondenten in de Donauregio is van mening dat de strategie de samenwerking met de buurlanden heeft verbeterd en in de toekomst als platform kan dienen. Deze gelegenheid om

¹² Á. Kelemen. *Ibid.*

¹³ A. Dubois, S. Hedin, P. Schmitt, J. Sterling. *EU macro-regions and macro-regional strategies*. Nordregio, 2009.

¹⁴ Verslag van het Europees Parlement over de optimalisering van de rol van ruimtelijke ordening in het kader van het cohesiebeleid (december 2012).

door middel van gemeenschappelijke activiteiten ervaring op te doen met EU-beleid en -processen moet ook onderdeel uitmaken van de toekomstige aanpak.

4. Lessen die zijn getrokken en problemen die moeten worden aangepakt

Ook al is de toegevoegde waarde van de strategieën duidelijk, het blijft essentieel om de uitvoeringsmethoden te verbeteren.

- **Keuze van de juiste doelstellingen**

De doelstellingen van elke strategie zijn onderverdeeld in prioritaire gebieden die het resultaat zijn van het raadplegingsproces en kunnen worden herzien, zoals onlangs is gebeurd bij de strategie van de Europese Unie voor het Oostzeegebied. De meeste deelnemers aan de enquête zijn van oordeel dat de doelstellingen van de strategieën voor het Oostzeegebied en de Donauregio de belangrijkste problemen aanpakken (ruim 80 %), maar minder van hen onderschrijven het aantal prioritaire gebieden (60 % vindt dit aantal redelijk, 26 % is neutraal, en 14 % vindt het te veel), iets wat over het algemeen een groter geschilpunt is bij de strategie voor het Oostzeegebied, die meer prioriteiten kent.

- **Behoud van de politieke betrokkenheid**

De betrokkenheid van de politiek op hoog niveau is duidelijk gebleken tijdens de aanvankelijke oproepen tot het indienen van voorstellen voor de strategieën, alsook uit de conclusies van de Raad en verklaringen tijdens belangrijke bijeenkomsten als de jaarlijkse fora. Hoewel dit belangrijk is¹⁵, zijn respondenten wel van oordeel dat hieraan niet altijd gevolg wordt gegeven. De reacties laten zien dat de betrokkenheid verschilt per land, per instelling en per besluitvormingsniveau: 38 % is het ermee eens dat de politieke betrokkenheid hoog is, 30 % is het daar niet mee eens, terwijl 32 % neutraal is. De opvattingen over de strategie voor het Oostzeegebied zijn minder positief dan die over de strategie voor de Donauregio; ingewijden van de strategie zijn bovendien minder overtuigd dan buitenstaanders.

- **Financiering**

Hoewel de afstemming van de financiering aanzienlijke mogelijkheden biedt, moet in acht worden genomen dat de strategieën voor het Oostzeegebied en de Donauregio halverwege de financieringsperiode in gang werden gezet, waardoor de coördinatie met bestaande beleidsmaatregelen en programma's soms lastig is. Het gebruik van leningen wordt beperkt door de opgelopen schuldenlasten.

Bijna 50 % van de respondenten is het ermee eens dat de besluitvorming en financiering met succes is afgestemd op de doelstellingen, hoewel de meningen over de strategie voor het Oostzeegebied positiever zijn, wat wordt ingegeven door de vroegere start. Het gebrek aan middelen in derde landen blijft een probleem.

De ervaring leert dat de programma's voor Europese territoriale samenwerking (ETS) de voornaamste bron van financiering vormen. Bij de uitvoering van de aanpak dient echter op alle beleidsmaatregelen en programma's, inclusief de landenspecifieke programma's, alsook op private financieringsbronnen, steun van financiële instellingen (bijv. de Europese Investeringsbank) enz. een beroep te worden gedaan. Om succesvol te zijn, moet de macroregionale benadering worden opgenomen in de programmering voor de periode 2014-2020 door uitdrukkelijke vermelding in partnerschapsovereenkomsten en programmadocumenten. Alle ministeries moeten hierop attent zijn, met het oog op de ontwikkeling van een gunstig investeringsklimaat. De combinatie van subsidies en leningen,

¹⁵ K. Böhme. *Added value of macro regional strategies: A governance perspective*. 2013.

bijvoorbeeld gebruikmakend van de investeringsfaciliteit voor de Westelijke Balkan, is een waardevolle optie voor de toekomst, met name voor derde landen.

In het algemeen moet deze benadering leiden tot een groter effect van alle beschikbare financiering, de uitvoering van het bestaande *acquis* ondersteunen en het gebruik van de bestaande structuren verbeteren.

- **Organisatie en bestuur**

De enquête bevestigt dat de macroregionale strategieën een uitdaging blijven voor de betrokken overheden. Tot de problemen behoren een gebrek aan personeel, personeelswijzigingen en een gebrekkige kennis. Nu op personeel en reiskosten wordt bezuinigd, worden de frequent gehouden vergaderingen (bijv. van de stuurgroepen voor de prioritaire gebieden van de strategie voor de Donauregio) niet altijd goed bezocht.

Analisten wijzen op de complexiteit van de structuren. Zij vragen om „een sterker leiderschap om een minimale intensiteit en betrokkenheid te behouden, terwijl een meer gerichte aanpak kan helpen om de complexiteit van de uitvoeringsmechanismen te verminderen”.¹⁶

Deelnemers aan de enquête vragen ook om een betere uitwisseling van ervaringen binnen en tussen macroregio's, en verlangen een betere samenwerking tussen alle bestuurslagen.

- **Metten van vooruitgang**

Indicatoren bieden ijkpunten aan de hand waarvan de vooruitgang kan worden gemeten. Zowel de strategie voor de Donauregio als de strategie voor het Oostzeegebied beschikken over streefdoelen op strategisch niveau. Op het niveau van de prioritaire gebieden/horizontale acties worden de indicatoren volgens de planning in 2013 vastgesteld.

Dit is een lastige opgave, aangezien de met de indicatoren gemeten vooruitgang niet uitsluitend te danken is aan de strategieën, waarvan de specifieke bijdrage moeilijk te meten is. De programmadoelstellingen en indicatoren moeten in overeenstemming zijn met de activiteiten op strategisch niveau.

De strategieën voor de Donauregio en het Oostzeegebied hanteren ook verschillende benaderingen (de eerste werkt meer op een algemeen, overkoepelend niveau, terwijl de laatste meer op detailniveau en lokale input is gericht). Verdere inspanningen zijn echter vereist: hoewel afgesproken indicatoren en streefdoelen essentieel zijn om gericht te werken, moet vooruitgang ook worden gemeten in termen van opgezette netwerken, succesvol afgeronde projecten en verbeteringen op het gebied van integratie en coördinatie.

5. Toekomstige aanpak - aanbevelingen

5.1 Optimale benutting van het potentieel van de strategieën

Om het potentieel van deze benadering te benutten, zijn de volgende factoren cruciaal:

- alle deelnemers moeten de macroregionale strategieën aanvaarden als een horizontale verantwoordelijkheid van hun volledige regering;
- alle partners moeten de financieringsmogelijkheid benutten die wordt geboden door opname van de benadering in de nieuwe generatie verordeningen, met name in partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's, zodat kan worden bewerkstelligd dat de benadering wordt meegenomen bij alle soorten besluitvorming („mainstreaming”).

¹⁶ *Ibid.*

- nieuwe programma's (Danube and South-East Gateway) en bestaande transnationale programma's (Oostzeegebied) moeten volledig worden benut, evenals instrumenten zoals de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) en geïntegreerde territoriale investering. Goede praktijken moeten worden gedeeld in nauwe samenwerking met het INTERACT-programma;
- operationele problemen bij overheden moeten worden opgelost met geschikt personeel en middelen; moderne communicatiemiddelen moeten optimaal worden benut om onnodige lasten of reizen te voorkomen;
- de samenhang en geloofwaardigheid van macroregionale activiteiten dienen regelmatig te worden beoordeeld door de bevoegde sectorraden, alsook tijdens ad hoc-vergaderingen van ministers over specifieke thema's; voortdurende inspraak door burgers is belangrijk;
- het toezicht en de evaluatie van de aanpak moet gebaseerd zijn op realistische indicatoren en doelstellingen, alsook op een overzicht van de op de prioritaire gebieden uitgevoerde activiteiten;
- als er twijfels bestaan over de prestaties of de relevantie, moet er voor de desbetreffende prioriteit ook een vervalbepaling worden afgesproken, inclusief de mogelijkheid om het aantal prioritaire gebieden terug te brengen of het werkingsgebied daarvan aan te passen;
- meer aandacht moet worden besteed aan de communicatie over de doelen en de resultaten van de strategieën en de oorspronkelijke 'bottom-up'-benadering moet gehandhaafd blijven.

5.2 Leiderschap in de regio's en de rol van de Commissie

Bepalend voor de toekomst is een krachtiger leiderschap, versterking van de aanwezige steun in de betrokken regio's, duidelijke besluitvorming en meer zichtbaarheid. Hoewel de Commissie een belangrijke rol zal blijven spelen, moet haar steun beter worden aangevuld met effectief leiderschap in de betrokken regio's.

De Commissie stelt voor een evaluatieproces uit te voeren dat moet worden afgerond vóór de jaarlijkse forums over de strategieën in 2014. Bij dit proces moet gekeken worden naar operationele verbeteringen, alsook naar mogelijkheden om het politieke leiderschap te verbeteren. Gezien het feit dat de strategieën zich in verschillende stadia bevinden en verschillende achtergronden hebben, zal de toekomstige aanpak voor elk van hen mogelijk ook verschillen. De volgende punten zijn echter van belang:

- In lijn met de huidige wetgevingsvoorstellen kunnen transnationale programma's in de toekomst een belangrijker rol spelen bij de ondersteuning van de uitvoering. De EGTS biedt eveneens mogelijkheden.
- De huidige systemen voor het beheer van de strategieën (met coördinatoren voor prioritaire gebieden en nationale contactpunten) beginnen net te lopen. Bij voorstellen voor vereenvoudiging moet rekening worden gehouden met mogelijke vertragingen als gevolg van veranderingen in de aanpak.
- Lidstaten en partnerlanden moeten onderzoeken hoe zij meer verantwoordelijkheid voor de strategieën kunnen nemen en op welke wijze zij gehoor kunnen geven aan de roep om een beter herkenbaar leiderschap. Bij deze keuzen moet rekening worden gehouden met aspecten als legitimiteit, verantwoordingsplicht en continuïteit.
- De Commissie ondersteunt de strategieën en waarborgt de samenhang en de continuïteit, alsook een duidelijke communautaire dimensie en toegevoegde waarde. Haar middelen zijn echter beperkt; beoordeeld moet worden op welke wijze de Commissie een passende rol kan spelen.

- Ook moet worden onderzocht wat de mogelijkheden zijn om publieke en communautaire institutionele forums te betrekken bij het bestuur van de strategieën.

5.3 Nieuwe strategieën

Voordat de EU eventuele nieuwe macroregionale strategieën in gang zet, moet het volgende worden overwogen:

- Nieuwe initiatieven moeten alleen in gang worden gezet als er een specifieke behoefte is aan verbeterde samenwerking op hoog niveau. Deze initiatieven dienen van strategisch belang voor de macroregio te zijn en vorm te worden gegeven op grond van een beperkt aantal duidelijk gedefinieerde doelstellingen, gekoppeld aan een reeks indicatoren waarmee de vooruitgang kan worden gemeten. De gemeenschappelijke problemen (zoals de achteruitgang van het milieu, aanpassing aan klimaatverandering, de gevolgen van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, lacunes in het verbindingennetwerk, opvallende inkomensverschillen) en/of mogelijkheden (zoals kansen voor onderzoeksnetwerken, marktverruiming, modernisering van het bestuur) moeten onmiskenbaar zijn, evenals de overeenstemming over de geografische identiteit. Het is derhalve een benadering die alleen in specifieke omstandigheden moet worden gevolgd wanneer deelname van de EU gepast is en het bestaande horizontale beleid van de EU erdoor wordt versterkt.
- Er moet bereidheid zijn om de politieke betrokkenheid te vertalen in bestuurlijke steun. Alleen in dit geval bestaat er een goede kans van slagen.
- Met strategieën voor macroregio's en zeegebieden worden vaak vergelijkbare doelstellingen nagestreefd. De strategie voor het Oostzeegebied is een combinatie van beide, terwijl een macroregionale strategie voor het Adriatisch-Ionische gebied gebruik zou kunnen maken van de al bestaande maritieme strategie¹⁷ als een van de hoofdonderdelen.
- De huidige macroregio's zouden bovendien ook op andere modellen kunnen worden gebaseerd. Zo is het gemakkelijk zich een vorm van regionale samenwerking voor te stellen die gebaseerd is op het huidige model, maar zonder deelname van de Commissie of grotendeels gebaseerd op een transnationaal programma. Partijen die op zoek zijn naar een intensivering van de samenwerking en de integratie moeten een model kiezen dat het beste bij hun situatie past.
- De macroregionale strategieën van de Unie moeten blijken van een concrete toegevoegde waarde op EU-niveau, zoals betere handhaving van de milieuwetgeving van de Unie, een gerichte investeringsimpuls voor communautaire verbindingennetwerken of de creatie van kritieke massa voor innovatie.

6. Conclusies

De twee bestaande macroregionale strategieën hebben hun waarde zowel in strategisch als politiek opzicht aangetoond. Er zijn al duidelijke resultaten geleverd in de zin van projecten en een meer geïntegreerde beleidsvorming, maar het is cruciaal om de uitvoering en planning verder te verbeteren. Het thema leiderschap zal centraal staan tijdens het evaluatieproces dat in 2014 moet worden afgerond.

De Commissie nodigt het Parlement en de Raad uit om de aanbevelingen van dit verslag goed te keuren.

¹⁷ COM(2012) 713, „Een maritieme strategie voor de Adriatische en de Ionische Zee”.