



Brussel, 18.7.2014
COM(2014) 490 final

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

**DE STEDELIJKE DIMENSIE VAN HET EUROPEES BELEID –
HOOFDKENMERKEN VAN EEN EUROPESE STEDELIJKE AGENDA**

**DE STEDELIJKE DIMENSIE VAN HET EUROPEES BELEID –
HOOFDKENMERKEN VAN EEN EUROPESE STEDELIJKE AGENDA**

MEDEDELING AAN DE RAAD, HET EP, CVDR EN EESC

INLEIDING	3
1. UITDAGINGEN EN MOGELIJKHEDEN VAN EEN STEDELIJK EUROPA	4
1.1. Een verstedelijkte EU met steden als motor voor groei en hulpbronefficiëntie	4
1.2. Suboptimale prestaties en hardnekkige problemen in Europese steden.....	4
1.3. Een versnipperd stedenstelsel.....	5
2. STEDELIJK BELEID IN EUROPA	5
2.1. Nationaal stedelijk beleid	5
2.2. Intergouvernementele samenwerking op het gebied van stedelijke ontwikkeling.....	6
2.3. Een gemeenschappelijke visie op stedelijke ontwikkeling in Europa	6
2.4. Het huidige stedelijk beleid van de EU	7
2.5. De mogelijkheden van steden kunnen beter worden benut.....	8
3. OPROEPEN TOT EEN EUROPESE STEDELIJKE AGENDA.....	8
3.1. De behoefte aan een Europese stedelijke agenda wordt reeds lang erkend	8
3.2. Nieuwe oproepen tot een Europese stedelijke agenda	9
4. DE MONDIALE DIMENSIE VAN STEDELIJKE ONTWIKKELING	9
5. WERK MAKEN VAN DE OVERWEGINGEN OVER EEN EUROPESE STEDELIJKE AGENDA.....	10
5.1. Waarom hebben we een Europese stedelijke agenda nodig?	10
5.2. Hoe moet de Europese stedelijke agenda eruitzien?	11
5.3. De reikwijdte en focus bepalen	12
5.4. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van steden op het gebied van EU-beleid versterken.....	12
5.5. Een beter begrip van stedelijke-ontwikkelingsprocessen.....	13
5.6. De tenuitvoerlegging van de Europese stedelijke agenda waarborgen	13

INLEIDING

Europa kampt nog altijd met problemen op het gebied van de economie, het klimaat, het milieu, en de maatschappij in bredere zin. De meeste van deze problemen hebben een sterke stedelijke dimensie; ze doen zich óf voornamelijk voor in en rond steden – bv. armoede, sociale en ruimtelijke segregatie; achteruitgang van het milieu – óf kunnen juist in en via steden worden opgelost – bv. een efficiënt gebruik van hulpbronnen, en een CO₂-neutrale economie; economische ontwikkeling en innovatie; sociale innovatie en integratie.

Hoewel al jaren wordt erkend dat steden van belang zijn voor economische, sociale en culturele ontwikkeling en een leefgebied kunnen zijn waar hulpbronnen efficiënter worden gebruikt, wordt op Europees en nationaal niveau nog maar langzaam en mondjesmaat met beleidsmaatregelen op dit besef gereageerd. Er zijn weliswaar vele sectorale initiatieven, maar deze zijn slecht geïntegreerd. Er gaan steeds meer stemmen op om steden naar behoren bij het ontwerp en de tenuitvoerlegging van Europees beleid te betrekken en het Europees beleid beter aan te passen aan de stedelijke realiteit waar het zal worden geïmplementeerd. Dit komt tot uitdrukking in de roep van een reeks belanghebbenden op Europees, nationaal en lokaal niveau om een Europese stedelijke agenda te ontwikkelen. Naar aanleiding daarvan heeft de Europese Commissie een CITIES Forum¹ gehouden om de aanzet te geven tot een debat over de noodzaak van een Europese stedelijke agenda.

Na het CITIES Forum spraken de lidstaten over de noodzaak om een stedelijke agenda voor de EU op te stellen, waarin de eisen en verwachtingen van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's, verenigingen van steden en de steden zelf worden erkend, alsook hun bereidheid om aan het proces deel te nemen. Men stelde voor een dergelijke agenda met inbreng vanuit plaatselijke, regionale, nationale en Europese niveaus verder te ontwikkelen.²

Het doel van deze mededeling is het debat uit te breiden tot alle belanghebbenden. Voortbouwend op de resultaten van het CITIES Forum wordt hierin een reeks vragen ter consultatie voorgelegd die bedoeld zijn om duidelijk te maken waarom een stedelijke agenda voor de EU noodzakelijk is, wat de doelstellingen ervan moeten zijn en hoe deze zou kunnen functioneren. De standpunten en suggesties van belanghebbenden en bevoegde autoriteiten op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau zullen van groot belang zijn voor de nieuwe Commissie en het nieuwe Europees Parlement, met name met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de Europa 2020-strategie³.

Deze mededeling beschrijft de huidige stand van zaken met betrekking tot steden in de EU (hoofdstuk 1); hoe Europa er op dit moment voor staat op het gebied van stedelijk beleid (hoofdstuk 2); de roep om een stedelijke agenda voor de EU (hoofdstuk 3); de mondiale dimensie van stedelijke ontwikkeling (hoofdstuk 4); en de mogelijke verdere stappen met vragen ter consultatie (hoofdstuk 5).

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

² Informele bijeenkomst van de ministers belast met het cohesiebeleid, georganiseerd door het Griekse voorzitterschap, Athene, 24 april 2014.

³ "Tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2014) 130 final.

1. UITDAGINGEN EN MOGELIJKHEDEN VAN EEN STEDELIJK EUROPA

1.1. Een verstedelijkte EU met steden als motor voor groei en hulpbronefficiëntie

Op dit moment wonen ongeveer 359 miljoen mensen – 72 % van de totale EU-bevolking in steden en voorsteden. Hoewel de snelheid waarmee veranderingen plaatsvinden is afgenomen, neemt het percentage van de stedelijke bevolking nog altijd toe, en zal tegen 2050 waarschijnlijk boven de 80 % uitkomen⁴.

De concentratie van consumenten, werknemers en bedrijven in een plaats of gebied, samen met de formele en informele instellingen die in steden te vinden zijn, maakt dat stedelijke gebieden meer dan alleen bevolkingscentra zijn. Het zijn de centra van allerlei activiteiten, met name van economische activiteiten. Zevenenzestig procent van het bbp van Europa wordt gegenereerd in metropolitane gebieden, terwijl de bevolking van deze gebieden slechts negenenvijftig procent van de totale Europese bevolking uitmaakt. Een vergelijking van de economische prestaties van Europese steden laat zien dat de grote steden het beter doen dan de rest,⁵ en dat hoofdsteden en grotere metropolitane gebieden beter hebben gepresteerd tijdens de economische crisis dan kleinere metropolitane en niet-metropolitane gebieden⁶. Kleine en middelgrote steden vormen echter de ruggengraat van het Europese grondgebied en spelen een belangrijke rol op het gebied van territoriale ontwikkeling en cohesie.

Steden zijn ook de plekken waar een aantal mondiale problemen het best kan worden aangepakt. Zo zijn steden bij uitstek geschikt om bij te dragen aan de vermindering van het energieverbruik en de uitstoot van CO₂ aangezien de hoge bezettingsgraad van stedelijke gebieden mogelijkheden biedt voor energiezuiniger vormen van huisvesting en vervoer.

1.2. Suboptimale prestaties en hardnekkige problemen in Europese steden

Een hoge concentratie van bevolking en activiteiten leidt niet automatisch tot een sterke groei. Qua prestaties zijn er duidelijke verschillen tussen hoofdsteden en andere steden (niet-hoofdsteden). Er bestaat ook een groot verschil tussen de westelijke en oostelijke niet-hoofdsteden, dat niet alleen door de grootte van die steden kan worden verklaard. Ook steden van vergelijkbare grootte, met soortgelijke industriële structuren binnen dezelfde lidstaat, vertonen sterke verschillen wat betreft hun prestaties op economisch en sociaal gebied.⁷

Steden kunnen een belangrijke motor voor groei vormen. Desondanks is het werkloosheidspercentage juist in de steden het hoogst. Als gevolg van de mondialisering, de recente crisis en de achteruitgang van de maakindustrie, hebben veel steden te kampen met een steeds minder geschoolde beroepsbevolking, en een toename van het aantal laaggeschoolde banen in de dienstensector en werkende armen. Een groeiend percentage

⁴ Europese Commissie (JRC, EFGS, DG REGIO).

⁵ *Rapport over de situatie in de Europese steden*, Europese Commissie 2010.

⁶ *"Achtste voortgangsverslag over de economische, sociale en territoriale cohesie"*, Europese Commissie 2013

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf

van de bevolking dreigt onder de armoedegrens te geraken.⁸ In veel steden is sprake van een aanzienlijke toename van sociale uitsluiting, segregatie en polarisatie.

De voordelen van een efficiënter gebruik van hulpbronnen in compacte stedelijke omgevingen worden weer ondermijnd door ongecontroleerde stedelijke expansie die de openbare dienstverlening onder druk zet en de territoriale cohesie doet afnemen. Lopen, fietsen en het openbaar vervoer vormen in veel steden geen toereikend alternatief voor de auto, met opstoppingen, een slechte luchtkwaliteit en een hoog energieverbruik als gevolg. De snelle verstedelijking die tot de grote bevolkingsconcentraties en economische investeringen in risicovolle gebieden leidt, maakt de steden ook aanzienlijk kwetsbaarder voor natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen.

Veel Europese steden hebben ook te kampen met onvoldoende capaciteit om (de benodigde) structurele veranderingen op te zetten en te realiseren. Door de economische crisis zijn veel steden aanzienlijk verzwakt, wat geleid heeft tot meer problemen die met minder middelen moeten worden bestreden. Veel secundaire steden, met name in Midden- en Oost-Europa, hebben te maken met meervoudige krimp, dat wil zeggen zowel demografisch als economisch. Dit kan een negatieve spiraal teweegbrengen van teruglopende lokale belastingopbrengsten, minder vraag naar goederen en diensten, verlies van banen, een lager arbeidsaanbod en minder investeringen, en een algeheel verlies aan aantrekkelijkheid.⁹ In steden die gebukt gaan onder economische stagnatie, zijn de binnensteden leeggelopen en is men naar de steeds verder uitdijende voorsteden getrokken.

1.3. Een versnipperd stedenstelsel

De stadsstructuren in Europa zijn meer polycentrisch en minder compact dan in de VS of China. Europa kent twee grote stedelijke agglomeraties (Parijs en Londen); een aanzienlijk aantal grote stadsregio's; dichte netwerken van kleine en middelgrote steden; en gebieden met heel weinig stedelijke centra. De stedelijke structuur kan worden beschreven als een combinatie van grote stedelijke centra en polycentrische stadsstructuren, en verspreide urbanisatie. In toenemende mate ontstaan er in Europa polycentrische (mega)-stadsregio's, die een web vormen van middelgrote en kleine steden en geen echte functionele of politieke basis hebben.¹⁰ De toenemende discrepantie tussen bestuurlijke en stedelijke structuren tast de cohesie aan en schaadt de concurrentiekracht door inadequaat bestuur en ontoereikende infrastructuur.¹¹

2. STEDELIJK BELEID IN EUROPA

2.1. Nationaal stedelijk beleid

Op het gebied van stedelijk beleid bestaan er grote verschillen tussen de lidstaten en slechts enkele hebben een speciaal vakministerie of een minister voor stedelijke zaken. Het stedelijk beleid is meestal een impliciet voortvloeiende van de wetgeving inzake

⁸ "Achtste voortgangsverslag over de economische, sociale en territoriale cohesie", Europese Commissie 2013.

⁹ "Impact of the European demographic trends on regional and urban development", Hongaars voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, Boedapest, 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf

¹¹ "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening en van gecombineerde maatregelen van sectorale beleidsvormen, en is geen domein met een politieke of strategische koers.

Ook de manier waarop steden worden bestuurd, hun autonomie, bevoegdheden en inbreng in het nationale beleid, verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat: het aantal bestuurslagen of overheidsniveaus varieert van twee tot vier, en het gemiddeld aantal inwoners van de laagste geleding (gemeenten) loopt uiteen van minder dan 2000 tot meer dan 150000. In sommige landen zijn er daarnaast nog tussenstructuren opgericht, zoals samenwerkingsverbanden van gemeentelijke overheden, om gemeenschappelijke planning en maatregelen rond strategische kwesties of gezamenlijke infrastructuur soepeler te laten verlopen.¹²

Ook zijn er grote verschillen in de eigen bevoegdheden van steden binnen de nationale overheidssystemen, in termen van politieke autonomie en de controle over de begroting en plaatselijke belastingen. In sommige landen krijgen (grote) steden een specifieke status toegekend die extra middelen en verantwoordelijkheden meebrengt¹³. Veel lidstaten hebben de laatste dertig jaar te maken gehad met een decentralisatietrend, ook al is dit proces niet altijd gepaard gegaan met een overeenkomstige verhoging van middelen.

2.2. Intergouvernementele samenwerking op het gebied van stedelijke ontwikkeling

De lidstaten werken op het gebied van stedelijke ontwikkeling op intergouvernementele basis met elkaar samen. Het voorzitterschap van de Raad organiseert de bijeenkomsten daarvoor en zit deze ook voor. Het resultaat van deze intergouvernementele samenwerking bestaat hoofdzakelijk uit documenten die tijdens informele ministeriële bijeenkomsten zijn aangenomen, zoals het Handvest van Leipzig¹⁴ en de verklaring van Toledo¹⁵. Aangezien er echter geen formele Raadsformatie voor stedelijk beleid is en de inbreng van de verschillende lidstaten door de jaren heen nogal varieerde, is het effect van de intergouvernementele samenwerking op het gebied van Europees en nationaal beleid ook heel wisselend geweest.

2.3. Een gemeenschappelijke visie op stedelijke ontwikkeling in Europa

Op het punt van doelstellingen en waarden bestaat er op Europees niveau expliciete overeenstemming over wat het karakter van de Europese stad van morgen moet zijn en over de beginselen waarop een ideale Europese stad gebaseerd dient te zijn. Deze beginselen zijn terug te vinden in de doelstellingen van het Verdrag, in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in het Europees sociaal model. Tussen de ministers die belast zijn met stedelijke ontwikkeling, bestaat eveneens consensus over de meer specifieke doelstellingen en waarden voor steden – zoals weergegeven in het Handvest van Leipzig¹⁶ – alsmede over hoe deze doelstellingen moeten worden bereikt en de bepalende rol die steden kunnen spelen bij de uitvoering van Europa 2020 zoals geformuleerd in de verklaring van Toledo. Dit geldt ook voor de beginselen van

¹² Tweede "State of European Cities Report", Europese Commissie 2010.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

stedelijke ontwikkeling op het Europese grondgebied zoals geformuleerd in de Territoriale Agenda van de Europese Unie 2020 (TA2020)¹⁷.

Via het EU-cohesiebeleid is, met de communautaire URBAN-initiatieven¹⁸ en de daarop volgende mainstreaming van integrale duurzame stedelijke ontwikkeling in regionale en nationale operationele programma's¹⁹, praktische ervaring opgedaan die van grote betekenis is geweest voor het intergouvernementele proces. Samen vormt dit het zogenaamde "Urban Acquis".

In het verslag "Steden van morgen"²⁰ wordt een samenvatting gegeven van de beginselen van het Europese model voor duurzame stedelijke ontwikkeling, die ontleend zijn aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het Europees sociaal model, het Handvest van Leipzig, de verklaring van Toledo en de Territoriale Agenda van de Europese Unie 2020.

Europese steden moeten

- ✓ plaatsen zijn van aanzienlijke sociale vooruitgang;
- ✓ platforms zijn voor democratie, culturele dialoog en diversiteit;
- ✓ plaatsen zijn van groene, ecologische of milieugerichte vernieuwing; en
- ✓ aantrekkelijke plaatsen zijn en motoren voor economische groei.

De Europese territoriale ontwikkeling van stedelijke gebieden moet

- ✓ uitdrukking geven aan een duurzame ontwikkeling van Europa, gebaseerd op evenwichtige economische groei en een evenwichtige territoriale organisatie met een polycentrische stedelijke structuur;
- ✓ krachtige regionale centra omvatten, die goede toegang bieden tot diensten van algemeen economisch belang;
- ✓ gekenmerkt worden door een compacte stadsstructuur met beperkte stedelijke uitdijing; en
- ✓ gepaard gaan met een hoog niveau van milieubescherming en milieukwaliteit in en om de steden.

2.4. Het huidige stedelijk beleid van de EU

Het directoraat-generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie kreeg in 2012 de nieuwe naam "Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling". Daarmee werd erkend dat steden ten volle betrokken moeten worden bij de economische, sociale en territoriale ontwikkeling van de EU, en dat het EU-beleid, zeker ook het regionaal beleid, een sterke stedelijke dimensie heeft. In de financiële periode 2014-2020 zal naar schatting ten minste 50 % van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), zo'n 80 tot 90 miljard EUR, worden geïnvesteerd in stedelijke gebieden via de belangrijkste operationele programma's. Daarnaast is minimaal 5 % van de nationale toewijzingen van het EFRO gereserveerd voor geïntegreerde, duurzame stedelijke ontwikkeling, om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten een prioriteit is. Netwerken en uitwisseling tussen steden zullen in het toekomstige URBACT²¹-programma gestimuleerd blijven worden.

Stedelijke ontwikkeling wordt echter niet alleen ondersteund door middel van regionaal beleid en structuurfondsen van de EU. Steeds meer sectoraal EU-beleid richt zich expliciet op stedelijke gebieden: Energie, Informatiemaatschappij en Media, Milieu,

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

²¹ <http://urbact.eu/>

Klimaat, Onderwijs en Cultuur, Mobiliteit en Vervoer, enz. steunen initiatieven als de Culturele Hoofdstad van Europa, het Europese innovatiepartnerschap "Slimme steden en gemeenschappen", de prijs "Groene Hoofdstad van Europa", het burgemeestersconvenant en Mayors Adapt. Veel andere EU-initiatieven en -richtlijnen richten zich impliciet op stedelijke gebieden, bijvoorbeeld richtlijnen over lawaai en luchtkwaliteit, migratiebeleid, maatregelen voor het terugdringen van congestie, enz. Hoewel deze initiatieven en richtlijnen niet specifiek op steden gericht zijn, hebben ze wel voornamelijk betrekking op stedelijke gebieden of worden ze geïmplementeerd door steden²².

2.5. De mogelijkheden van steden kunnen beter worden benut

Steden spelen een sleutelrol bij de tenuitvoerlegging van EU-beleid, waaronder de Europa 2020-strategie. In de huidige beleidsvorming op nationaal en EU-niveau wordt de expertise die op stadsniveau beschikbaar is, echter niet altijd ten volle benut, noch wordt altijd de cruciale rol erkend die lokale autoriteiten kunnen spelen bij het realiseren van beleidsdoelstellingen die op andere bestuursniveaus zijn vastgesteld.

Hoewel het belang van steden steeds meer wordt erkend en de stedelijke dimensie zichtbaarder wordt, blijft de situatie problematisch. Het bestuur op meerdere niveaus functioneert niet altijd goed, en het is lastig om beleidsmaatregelen over sectorale en bestuursgrenzen heen te integreren. De sterke sectorale focus van beleidsdoelstellingen verkleint de mogelijkheid voor synergieën tussen sectoren en verzwakt de verantwoordelijkheid van de steden zelf. De hokjesgeest is ingebed in de beleidsvorming op alle bestuursniveaus en is moeilijk te doorbreken, doordat doelstellingen en streefdoelen, alsmede de indicatoren voor het meten van resultaten, ook vaak sectoraal zijn. Door de ontoereikende coördinatie tussen verschillende gebieden van sectorale wetgeving en bestuurslagen (lokaal, regionaal en nationaal) kan het voor steden moeilijk zijn om te voldoen aan EU-richtlijnen op bepaalde gebieden, bijvoorbeeld luchtkwaliteit.²³

3. OPROEPEN TOT EEN EUROPESE STEDELIJKE AGENDA

3.1. De behoefte aan een Europese stedelijke agenda wordt reeds lang erkend

In haar mededeling "Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie"²⁴ uit 1997 stelde de Europese Commissie al dat er behoefte was aan nieuwe inspanningen om de rol van Europese steden als middelpunt van sociale en culturele integratie, bron van welvaart en duurzame ontwikkeling en basis van democratie te versterken of te herstellen. Sindsdien is de reikwijdte van de Europese beleidsmaatregelen voor stedelijke gebieden sterk vergroot en heeft stedelijke ontwikkeling een belangrijker rol gekregen in de beleidsvorming van de EU. Bovendien heeft het Verdrag van Lissabon territoriale cohesie toegevoegd aan de doelstellingen van de EU en het bestuur op meerdere niveaus versterkt. Desondanks is de beleidsvorming nog steeds gefragmenteerd, is de complexiteit van stedelijke problemen toegenomen en blijft de rol van het lokale niveau in de vorming en tenuitvoerlegging van EU-beleid een

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁴ "Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie", COM(97) 197 definitief.

discussiepunt. Dit wordt weerspiegeld in de nieuwe oproepen tot een Europese stedelijke agenda in de afgelopen jaren.

3.2. Nieuwe oproepen tot een Europese stedelijke agenda

In 2011 heeft het *Europees Parlement* een resolutie aangenomen waarin wordt gepleit voor versterking van de stedelijke dimensie binnen het EU-beleid en van de intergouvernementele samenwerking op het gebied van beleid inzake stedelijke ontwikkeling, en waarin wordt opgeroepen tot een gezamenlijk werkprogramma of een Europese stedelijke agenda. Tevens benadrukte het Europees Parlement dat steden meer bij deze processen betrokken moeten worden. Halverwege 2013 kwam een *aantal lidstaten* onder leiding van Nederland en België met een voorstel voor een stedelijke agenda in de context van de intergouvernementele samenwerking op het gebied van stedelijke ontwikkeling, waarvan werk is gemaakt door het Litouwse, het Griekse en het Italiaanse voorzitterschap van de Raad.

Eind 2013 bracht het *Comité van de Regio's* een initiatiefadvies uit met de titel "Naar een integrale benadering van de steden in de Europese Unie". In dit advies wordt opgeroepen tot een nieuwe, geïntegreerde stedelijke agenda voor de EU, waarin de stedelijke dimensie een structurele basis krijgt in Europese beleidsmaatregelen en wetgeving. Begin 2014 pleitte *Eurocities* voor een Europese stedelijke agenda om te zorgen voor betere beleidscoördinatie, integratie van de doelstellingen op het gebied van stedelijke ontwikkeling in een groter aantal beleidsmaatregelen, een betere balans tussen prioriteiten in Europese investeringsprogramma's, versterking van de rechtstreekse dialoog tussen steden en de Commissie en een sterkere coördinerende rol voor de commissaris voor Regionaal Beleid.

Na het CITIES Forum deden diverse belanghebbende organisaties een uitdrukkelijke oproep via standpuntnota's. De *Raad van Europese gemeenten en regio's* (CEMR) roept op tot een Europese stedelijke agenda die de toegang tot en de actieve betrokkenheid bij het beleidsvormingsproces voor alle soorten steden (klein, gemiddeld en groot) bevordert en de rol van functionele regio's alsmede de behoefte aan betere beleidscoördinatie erkent. *Energy Cities* bevestigt de behoefte aan de opstelling en tenuitvoerlegging van een Europese stedelijke agenda, om de mogelijkheden van lokale autoriteiten ten volle te benutten en territoriale cohesie een centrale plaats te geven in het EU-beleid.

In april 2014 kwamen de voor het cohesiebeleid verantwoordelijke ministers in Athene bijeen om te spreken over een Europese stedelijke agenda. Ook de lidstaten hebben de vraag van verscheidene belanghebbenden naar de ontwikkeling van een Europese stedelijke agenda erkend, en gaven aan dat zij graag bij dit proces betrokken willen worden.

4. DE MONDIALE DIMENSIE VAN STEDELIJKE ONTWIKKELING

Naar verwachting woont in 2050 67 % van de wereldbevolking in stedelijke gebieden. Stedelijke gebieden krijgen er 2,6 miljard inwoners bij, terwijl plattelandsgebieden er 300 miljoen kwijtraken – een proces dat voornamelijk zal plaatsvinden in ontwikkelingslanden²⁵. Deze verstedelijking kan een groot aantal mensen welvaart brengen, maar draagt ook het risico in zich op het ontstaan van sloppenwijken, gebieden

²⁵ *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, departement Economische en Sociale Zaken van de Verenigde Naties/divisie Bevolking, New York 2012.

met schrijnende armoede en niet-duurzame sociale, ecologische en territoriale ontwikkelingspatronen. Het is essentieel dat de ontwikkelingen in een zo duurzaam mogelijke richting wordt gestuurd, aangezien ze een mondiale impact zullen hebben op de economie, het klimaat en de sociale stabiliteit, die ook in Europa zal worden gevoeld.

Het groeiende besef van de mogelijkheden van stedelijke ontwikkeling wordt weerspiegeld in de buitenlandse betrekkingen, internationale samenwerking en ontwikkelingshulp van de EU. In haar recente mededeling "Eigen verantwoordelijkheid voor de lokale autoriteiten in de partnerlanden met het oog op beter bestuur en doeltreffender ontwikkelingsresultaten"²⁶, benadrukt de Europese Commissie dat de lokale autoriteiten van stedelijke gebieden een beslissende rol hebben bij de aanpak van ontwikkelingsproblemen.

In de onderhandelingen over de ontwikkelingsagenda voor de periode na 2015 is stedelijke ontwikkeling een kernpunt geworden. Het United Nations Human Settlement Programme, UN-Habitat, heeft de EU voor het eerst gevraagd deel te nemen aan het mondiale debat over de toekomst van stedelijke ontwikkeling middels een gezamenlijke bijdrage aan de HABITAT III-conferentie.²⁷ Een dergelijke bijdrage bouwt vanzelfsprekend voort op de overwegingen van de EU over een Europese agenda voor haar eigen steden; deze overwegingen kunnen de grondslag vormen voor een gezamenlijke bijdrage aan het internationale debat. Ook bij de lopende onderhandelingen over een toekomstige wereldwijde klimaatovereenkomst binnen het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (UNFCCC) is er steeds meer aandacht voor stedelijke ontwikkeling en de rol van steden.

5. WERK MAKEN VAN DE OVERWEGINGEN OVER EEN EUROPESE STEDELIJKE AGENDA

Voordat er werk kan worden gemaakt van de stedelijke agenda, moeten de doelstelling en motieven en de mogelijke vorm en werking duidelijk worden vastgesteld. Een Europese stedelijke agenda kan niet in een vacuüm worden geformuleerd, maar moet volledig aansluiten bij de algehele doelstellingen en strategie van de EU, in het bijzonder de herziene Europa 2020-strategie. Ook moet de agenda verenigbaar zijn met nationale beleidsmaatregelen en nationale stedelijke agenda's. De vele belanghebbenden zijn het erover eens dat een Europese stedelijke agenda het subsidiariteitsbeginsel moet eerbiedigen en niet op nieuwe wetgeving moet worden gebaseerd.

5.1. Waarom hebben we een Europese stedelijke agenda nodig?

Een Europese stedelijke agenda kan beantwoorden aan diverse doelstellingen. Een dergelijke agenda kan de kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit van beleidsmaatregelen verbeteren door *beter coördinatie* van beleidsmaatregelen, actoren en bestuursniveaus en een *beter begrip* van de contexten van stedelijke ontwikkeling bij het ontwerp en de uitvoering van beleidsmaatregelen. De *betrokkenheid en verantwoordelijkheid van steden* op het gebied van Europese en nationale beleidsvorming en de uitvoering daarvan kunnen worden versterkt. Het *vermogen tot structurele verandering van steden* met het oog op levensvatbare stedelijke economieën en een in sociaal, ecologisch en territoriaal opzicht duurzame ontwikkeling van stedelijke gebieden kan worden ondersteund. Door middel van een koppeling met holistische lokale ontwikkelingsdoelstellingen kan de

²⁶ COM(2013) 280 final.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>

Europese beleidsvorming dichter bij de burger worden gebracht. Ten slotte kan de agenda bijdragen aan het EU-beleid op het gebied van ontwikkelingshulp en een middel zijn om mondiale duurzaamheidsvraagstukken onder de aandacht te brengen.

De meeste Europese beleidsmaatregelen hebben, direct of indirect, een stedelijke dimensie. Er is echter ruimte voor verbetering en meer betrokkenheid en interactie tussen de verschillende bestuursniveaus alsmede een sterkere focus op de prioriteiten van stedelijk beleid in de nationale en Europese beleidsvorming. Een belangrijke eerste stap in de mogelijke formulering van een Europese stedelijke agenda is het identificeren van tekortkomingen die op EU-niveau moeten worden aangepakt.

Q1. Wat zijn de voornaamste motieven voor een Europese stedelijke agenda? Waar kan EU-optreden de meeste waarde toevoegen? Welke elementen van stedelijke ontwikkeling profiteren van een meer gecoördineerde aanpak tussen verschillende sectoren en bestuursniveaus?

5.2. Hoe moet de Europese stedelijke agenda eruitzien?

Degenen die tot dusver hebben bijgedragen aan dit debat, opperden dat de "agenda" een nieuwe werkmethode kan worden, die samenhang garandeert. Anderen stelden voor om de agenda de vorm te geven van een strategie met prioriteiten voor de lange termijn en operationele richtsnoeren voor de korte termijn.

Een Europese stedelijke agenda kan zich richten op een beperkt aantal belangrijke Europese maatschappelijke problemen, zoals CO₂-reductie, klimaatverandering, integratie en demografische veranderingen. Er kan worden gedacht aan problemen die een specifieke stedelijke relevantie en urgentie hebben, of waarvoor de betrokkenheid van steden een voorwaarde is voor het boeken van resultaten. De lidstaten verwelkomden bijvoorbeeld het initiatief van het Griekse voorzitterschap om "armoede in steden" naar voren te brengen als een specifiek werkveld voor de bijdrage van de intergouvernementele samenwerking aan de Europese stedelijke agenda. Het burgemeestersconvenant is vaak genoemd als een model om steden te betrekken bij het behalen van EU-doelstellingen dat mogelijk ook op andere terreinen kan worden gebruikt.

Met een ambitieuzere Europese stedelijke agenda kan evenwel worden geprobeerd een kader te bieden voor het creëren van samenhang tussen uiteenlopende initiatieven en beleidsmaatregelen. Zo'n agenda kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat sectorale beleidsmaatregelen en instrumenten op elkaar aansluiten en elkaar versterken.

Q2. Moet een Europese stedelijke agenda zich richten op een beperkt aantal stedelijke problemen? Of moet een Europese stedelijke agenda een algemeen kader bieden om de aandacht te richten op de stedelijke dimensie van EU-beleid over de gehele linie, waarbij de coördinatie tussen sectorale beleidsmaatregelen en tussen stedelijke, nationale en Europese actoren wordt versterkt?

5.3. De reikwijdte en focus bepalen

Er is al flink wat werk verzet om een Europees model voor stedelijke ontwikkeling te definiëren, via de intergouvernementele samenwerking op het gebied van stedelijke ontwikkeling en met name via de reflectie "Steden van morgen"²⁸ van de Commissie zelf, die kan rekenen op een brede consensus. Dit werk zou kunnen worden voortgezet om duidelijker omliggende doelstellingen en taken vast te stellen voor specifieke sectoren en actoren.

Q3. Vormt het Europese model voor stedelijke ontwikkeling zoals uitgedrukt in "Steden van morgen" een toereikende basis om het werk aan de Europese stedelijke agenda voort te zetten?

5.4. De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van steden op het gebied van EU-beleid versterken

Veel belanghebbenden en belanghebbende organisaties in steden zien een Europese stedelijke agenda als een middel om steden en hun politieke leiders beter te betrekken bij de vorming en tenuitvoerlegging van EU-beleid. Het gaat hierbij om diverse kwesties. Zo moet ervoor worden gezorgd dat de zorgen van belanghebbenden in steden worden meegenomen bij de ontwikkeling van sectorale beleidsinitiatieven op EU-niveau. Dit kan worden bereikt door beter gebruik te maken van de reeds bestaande hulpmiddelen om belanghebbenden te betrekken en te raadplegen bij de totstandkoming van EU-beleid (zoals effectbeoordelingen, raadplegingen van belanghebbenden en evaluaties). Er is voorgesteld een platform van belanghebbenden op te richten om de samenhang en effecten van beleidsmaatregelen op EU-niveau inzake stedelijke gebieden te beoordelen, in het bijzonder met betrekking tot de herziene Europa 2020-strategie. Een andere kwestie is de rol die steden kunnen spelen bij het vaststellen van beleidsdoelstellingen op nationaal en EU-niveau en de mate waarin Europese en nationale doelstellingen de behoeften op stedelijk niveau weerspiegelen. Dit betreft zowel de wijze waarop mondiale doelstellingen (zoals die in Europa 2020) worden vertaald in specifieke sectorale doelstellingen, als de manier waarop ze worden omgezet in nationaal beleid.

²⁸ Ibid. blz. 3.

Q4. Hoe kunnen belanghebbenden in steden beter bijdragen aan de beleidsontwikkelings- en –implementatieprocessen op EU-niveau? Moeten steden meer betrokken worden bij beleidsvorming op regionaal, nationaal en EU-niveau? Hoe?

5.5. Een beter begrip van stedelijke-ontwikkelingsprocessen

Een van de doelstellingen van een Europese stedelijke agenda moet zijn dat de beleidsvorming de realiteit in de steden beter weerspiegelt. Steden zijn voortdurend in ontwikkeling, en daarom moet goede beleidsvorming zich baseren op een beter begrip en een effectievere uitwisseling van kennis en ervaring. Er bestaat al een aantal initiatieven van de EU en de lidstaten, zoals Horizon 2020, ESPON, URBACT, het gezamenlijke programmeringsinitiatief "Een stedelijk Europa", het European Urban Knowledge Network (EUKN), enz. De Commissie heeft nauw samengewerkt met de OESO om te komen tot een geharmoniseerde definitie van stedelijke gebieden en een beter begrip van de dynamiek van grote steden. Ook ontwikkelt zij geo-informatie om de ontwikkeling van stedelijke gebieden in de gaten te houden. De beschikbaarheid van kennis en informatie lijkt niet het grootste probleem te zijn. De kwestie is eerder dat het gebruik, het gemeenschappelijke begrip en de uitwisseling van kennis door beleidsmakers op alle bestuursniveaus moeten worden versterkt. Ook de coördinatie van de ontwikkeling van de kennisbasis is misschien voor verbetering vatbaar.

Q5. Hoe kunnen een sterkere stedelijke en territoriale kennisbasis en de uitwisseling van ervaring het best worden ondersteund? Welke specifieke elementen van de kennisbasis moeten worden versterkt om de beleidsvorming beter te kunnen ondersteunen?

5.6. De tenuitvoerlegging van de Europese stedelijke agenda waarborgen

De Europese stedelijke agenda kan niet uitsluitend op EU-niveau worden geïmplementeerd. Veel kwesties kunnen het best op lokaal, regionaal of nationaal niveau worden aangepakt, en niet alle kwesties vallen onder de bevoegdheid van de EU. De tenuitvoerlegging van de Europese stedelijke agenda moet zich ook baseren op de interactie tussen verschillende beleidsniveaus en tussen verschillende beleidssectoren. Er moet worden nagedacht over de manier waarop de intergouvernementele samenwerking en andere beleidsprocessen beter op elkaar aan kunnen sluiten om meer effect te sorteren. Er dient aandacht te zijn voor de rollen die de verschillende partijen moeten spelen op verschillende bestuursniveaus en voor de manier waarop interactie en uitwisseling het best kunnen worden ondersteund.

Q6. Welke rollen moeten het lokale, het regionale, het nationale en het EU-niveau spelen bij de definitie, ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een Europese stedelijke agenda?

U kunt desgewenst via elektronische weg bijdragen aan het debat over een Europese stedelijke agenda. Volg hiervoor de instructies op deze website:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

Deze raadpleging is geopend tot en met 26 september 2014.