
ADVIES

EFRO: Raadpleging over de toekomst van het Europese cohesiebeleid

Aanvrager	Minister-Voorzitter Rudi Vervoort
Aanvraag ontvangen op	01-02-24
Advies aangenomen door de Raad voor het Leefmilieu op	20-02-24

Vooraf

De Europese Commissie heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gevraagd om een denkproces te wijden aan de toekomst van het Europese cohesiebeleid. Naar aanleiding van het 8^{ste} Cohesieverslag in 2022 heeft zij een "groep van hoog niveau" belast met de uitwerking van deze kwestie en heeft zij de lidstaten en de "partners" van de programma's – waartoe ook de RLBHG behoort – tevens uitgenodigd om deze werkzaamheden te vervolledigen en om haar tijdens de komende maanden oriëntatienota's te bezorgen.

De partnerorganisaties, waaronder de Raad, worden dus uitgenodigd om na te denken over manieren om het huidige EFRO-kader of - meer in het algemeen - het cohesiebeleid te verbeteren, door na te denken over de meest relevante investeringsthema's voor dit fonds, om prioriteiten vast te leggen tussen deze thema's en om andere hervormingen voor te stellen om de efficiëntie van de toekomstige programma's te versterken ten voordele van een grotere cohesie op Europese schaal, maar tevens op het regionale niveau.

Hiertoe heeft de Regering een reeks vragen voor de Raad opgesteld die hierna worden opgesomd.

Advies

1. **Hoe kunnen we de benadering onder de vorm van een "partnership" (betrokkenheid van economische en sociale partners, milieupartners, lokale en stedelijke overheden, enz.) van de programma's versterken? Hoe kan de betrokkenheid van de partners bij het beleid (voorbereiding, uitvoering, opvolging) van de programma's worden versterkt, ondanks het hoge technische niveau van de fondsen?**

De Raad stelt voor om de voorbereidende vergaderingen te versterken om enerzijds de netwerkvorming en het zoeken naar aanvullende partnerships te ondersteunen (bijvoorbeeld via thematische workshops). Anderzijds zou dit toelaten om het kader en de regels voor de uitvoering en de opvolging te verduidelijken, met bijzondere aandacht voor de indicatoren: hulp bij de juiste keuze van indicatoren in functie van de projecten, in het belang van iedereen (Gewest en EU/financieringsorganen en gefinancierde organen) + verduidelijking en vereenvoudiging van de systemen voor de berekening van deze indicatoren (het voorkomen van veranderingen in de methode die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de projectontwikkelaars wat betreft het bereiken van hun resultaten en voor de partnershipsrelatie (verlies van vertrouwen)).

De Raad beveelt ook aan om de vergaderingen tussen de projecten te reorganiseren in functie van de actiegebieden (gezondheid, bouw, enz.) en niet in functie van de aandachtsgebieden (onderzoek, infrastructuur, enz.).

De Raad stelt ook voor om mechanismen te voorzien die de ontwikkeling van EFRO-projecten tussen de 3 gewesten mogelijk maken, zodat projecten op het niveau van de Brusselse metropolitaanse zone kunnen worden ontwikkeld.

2. Geconfronteerd met een aantal opeenvolgende crisissen tijdens de afgelopen jaren heeft de Europese Unie verschillende maatregelen genomen om aan de fondsen (EFRO, ESF, enz.) de mogelijkheid te bieden om antwoorden aan te reiken met de beschikbare budgetten. Deze aanpassingen waren bedoeld om meer flexibiliteit te bieden, met name door het mogelijk te maken dat de leningen, die in het kader van het EFRO worden verstrekt, om de thesauriebehoeften te dekken, om de investeringsprioriteiten te heroriënteren naar sectoren waarvan is vastgesteld dat ze herstel behoeven, of om de fasering van bepaalde projecten mogelijk te maken die door deze crisissen zijn vertraagd. Vindt u dergelijke aanpassingen, die worden geprogrammeerd, positief?

De Raad is van oordeel dat deze aanpassingen positief lijken (met name doordat zij flexibiliteit en wendbaarheid mogelijk maken), zolang deze de systemen voor de evaluatie en de berekening van de indicatoren tijdens de uitvoering niet op de helling zetten, hetgeen in het nadeel van de projectontwikkelaars zou kunnen zijn.

De Raad benadrukt dat het van essentieel belang is dat de belangrijkste functie van het cohesiebeleid een langetermijnbeleid blijft dat structurele investeringen mogelijk maakt, en dat het niet wordt gebruikt voor kortetermijndoelstellingen die niet tot het domein van de cohesie behoren.

3. Hoe kan het kwalitatieve (en niet strikt kwantitatieve) aspect van de verleende steun beter worden opgevolgd (meting van de toegevoegde waarde van de steun aan de ondernemingen, van het sociale effect van maatregelen die op andere thema's zijn gericht, van het milieueffect van maatregelen die op andere thema's zijn gericht, enz.)?

De Raad beveelt ook aan om sociale indicatoren te gebruiken teneinde de behaalde vooruitgang te meten. Deze indicatoren zouden ontwikkeld moeten worden op basis van een dialoog met organisaties zoals de Koning Boudewijnstichting en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, alsook met universiteiten en onderzoeksgroepen die dit onderwerp bestuderen.

Om zijn aanbeveling te illustreren, haalt **de Raad** hierna het nationale rapport "Fair Energy Transition For All" aan:

*"De overheid moet de verschillende kwetsbaarheden in verband met de energietransitie afbakenen, indicatoren ontwikkelen en hun evolutie opvolgen. Bovendien moet een evaluatieproces (zowel ex ante – tijdens het opstellen van de beleidsmaatregelen – als ex post – na hun invoering) worden opgenomen in het beleidsvormingsproces om te kunnen inschatten welke impact een maatregel heeft voor verschillende bevolkingsgroepen, en specifiek voor mensen in armoede. [...] Dat beleidvormingsproces met een ex-ante- en ex-postanalyse moet de relevante groepen betrekken (rechtstreeks en onrechtstreeks via verenigingen voor mensen in armoede of via rapporten die berusten op een dialoog met deze groep en andere stakeholders). [...] Er moet bijzondere aandacht zijn voor de overdracht van informatie aan beleidsmakers."*¹

¹ https://fair-energy-transition.eu/wp-content/uploads/2023/03/FETA_Belgium_Report_NL-1.pdf

4. Denkt u, vanuit het standpunt van de begunstigen, dat de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en het cohesiebeleid elkaar aanvullen? Denkt u dat de manier, waarop de HVF wordt uitgevoerd, kan inspireren tot een verandering in de financiering van het cohesiebeleid of denkt u, integendeel, dat bepaalde aspecten van de uitvoering van de HVF bij een dergelijke evolutie moeten worden vermeden?

De Raad wijst erop dat het partnershipsbeginsel wat betreft de HVF veel zwakker is dan voor het cohesiebeleid, iets wat in het cohesiebeleid voor de toekomst behouden moet blijven, zodat belanghebbenden betrokken worden bij de ontwikkeling en uitvoering van het programma.

5. Welke thema's of eindbegunstigen, die momenteel niet of slechts in geringe mate door de fondsen worden bereikt, zouden het verdienen om in de toekomst beter door de fondsen te worden ondersteund? Denken we bijvoorbeeld aan de sociale huisvesting (naast de energieprestatie) of de kwestie van de steun voor economische operatoren georganiseerd onder de vorm van VZW's. Deze lijken ons een eerste denkpiste te kunnen vormen.

5.1 Aanbevelingen

De Raad wil zich richten op energie-efficiëntie en de toegankelijkheid van woningen. De energie-efficiëntie van woningen is een van de grootste hefboomen in de strijd tegen de opwarming van de aarde. Studies tonen echter aan dat de meeste fondsen (renovatietoelagen) naar mensen met hoge inkomens gaan die hun renovaties ook zonder toelagen hadden kunnen uitvoeren (Albrecht, 2021²). Dit is een echt Mattheüseffect³.

Bovendien is het percentage personen in energiearmoede veel hoger in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (27,4% van de gezinnen) en Wallonië (28,8% van de gezinnen) dan in Vlaanderen (14,8% van de gezinnen). Investeren in energie-efficiëntie zou dit verschil gedeeltelijk kunnen wegwerken.

De Raad vindt ook dat de nadruk zou moeten worden gelegd op een efficiënt renovatiebeleid. Hierbij moeten de meeste middelen gaan naar de meest kwetsbaren in de samenleving: mensen met een laag inkomen, senioren, personen met een handicap, eenoudergezinnen, alleenstaanden en (sociale) huurders. **De Raad** is voorstander van een beleid van progressieve steun per inkomensdecil in renovatiestrategieën, meer gericht op personen in situaties van (energie)armoede. Hij beveelt een progressief systeem aan gebaseerd op inkomensverschillen in plaats van op een "alles of niets" systeem, zoals de huidige toelagen voor de renovatie van sociale woningen. **De Raad** stelt ook voor om criteria op basis van inkomen of status te gebruiken om verschillende groepen van begunstigen te identificeren en de reikwijdte van een maatregel uit te breiden.

De Raad is bovendien van mening dat de EFRO-middelen gebruikt moeten worden voor de renovatie van huur- en sociale woningen. Sociale huurders hebben niet de mogelijkheid om zonder hulp en ondersteuning te investeren in energiebesparende maatregelen. Huurders hebben minder invloed op

² Albrecht, J. (2021). Renovatiebeleid in België; weinig impact en (te) veel 'free riders'. December.
<https://www.itinera.team/nl/publicaties/rapporten/renovatiebeleid-belgie-weinig-impact-en-te-veel-free-riders>

³ "Het mattheuseffect is de sociologische vakterm voor *het rijker worden van de rijken en het armer worden van de armen*." (Wikipedia).

het ogenblik en de manier waarop hun woning wordt gerenoveerd. Deze maatregelen zouden vergezeld moeten gaan van een efficiënt beleid voor het vaststellen van de huurprijzen, zodat energierenovaties niet leiden tot een sterke prijsstijging voor de huurders.

Deze maatregelen zouden de ongelijkheden in het Gewest helpen beperken.

De Raad formuleert tevens de volgende algemene aanbevelingen:

- Kleine economische operatoren aanmoedigen, die het vaak moeilijk hebben om een deel van de financieringen met eigen middelen te verrichten en aan te vullen;
- Gediversifieerde partnerships aanmoedigen van economische, sociale, administratieve en universitaire actoren (meer transversaliteit en diversiteit van profielen);
- Het specifieke profiel van projecten waarbij onderzoeksdata zijn voorzien, die soms moeilijk te integreren zijn in het evaluatiesysteem (met name indicatoren), en de banden stimuleren tussen de academische wereld, de samenleving en het overheidsbeleid;
- Een sterker verband tot stand brengen tussen het cohesiebeleid en het Brusselse beleid van territoriale ontwikkeling om de territoriale en geïntegreerde aanpak van het cohesiebeleid te vergroten.

5.2 Thema's

De Raad stelt de volgende thema's voor:

- In algemene termen, de thema's die zijn overeengekomen door de verschillende steden die de Declaratie van de Europese burgemeesters hebben ondertekend, ontwikkeld onder auspiciën van het Belgisch voorzitterschap⁴:
 - Betaalbare huisvesting;
 - Sociale ongelijkheid en genderongelijkheid;
 - Milieu, klimaat en biodiversiteit;
 - Mobiliteit.
- En meer specifiek, kwesties met betrekking tot:
 - De renovatie van het gebouwenpark;
 - De nieuwe manieren van leven in de stad;
 - Het sober gebruik van hulpbronnen (energie, maar vooral materialen en water);
 - De circulariteit van materialen (met name hergebruik);
 - De biodiversiteit.

⁴ <https://perspective.brussels/nl/stedelijke-uitdagingen/voorzitterschap-van-de-raad-van-de-europese-unie/declaratie-van-europese-burgemeesters>

6. Hoe kan worden gezorgd voor een coherente aanpak en respons bij de uitvoering van de verschillende EU-fondsen (cohesiebeleid en andere instrumenten zoals de HVF in het bijzonder)? Hoe kunnen we met name de integratie van de Europese financiering in de "ondersteunde regionale ecosystemen" versterken ("ecosysteem ter ondersteuning van innovatie", "ecosysteem van de circulaire economie", "ecosysteem van de sociale economie", enz.), en tegelijkertijd waken over een hoog niveau aan meerwaarde en een complementariteit van verschillende fondsen (additionaliteit, innovatie...)?

De Raad stelt voor om basisinstrumenten te ontwikkelen zoals communicatie en de duidelijkheid en het beheer van de informatie; om complementariteiten en overlappingen te identificeren zodat de informatie over alle financieringen kan worden gecentraliseerd en gerangschikt volgens complementaire thema's; en om mechanismen te voorzien voor de ontwikkeling van EFRO-projecten tussen de 3 gewesten om projecten op schaal van de Brusselse metropolitaanse zone op te zetten.

7. Ziet u specifieke uitdagingen (bv. in bureaucratische termen of op het vlak van vereenvoudiging) die moeten worden nagestreefd in het kader van een herwerkt cohesiebeleid?

De Raad benadrukt drie grote uitdagingen die moeten worden nagestreefd:

- De administratieve last en complexiteit, evenals de verandering van contactpersoon/referent, die leiden tot een historiekverlies in de uitwisselingen en een voortdurende vernieuwing van vertrouwen en samenwerking die moeten worden gehandhaafd;
- De financiële last in termen van eigen middelen, wat problematisch kan zijn voor kleine structuren (en op sociaal gebied), ook al hebben deze nochtans een rol te vervullen in de partnerships;
- De overeenstemming van de indicatoren met het project en de berekeningsmethode.

8. Hoe kan de deelname van de verschillende doelgroepen van de fondsen (verschillen afhankelijk van de acties: KMO's, inwoners, burgers, innoverende bedrijven, universiteiten...) worden versterkt, zowel bij het definiëren van de projecten als bij de voorbereiding van de uitvoering ervan?

De Raad is van mening dat de uitdaging erin bestaat, de doelgroepen te bereiken, te mobiliseren en samen te brengen om discussies, partnerships en vormen van samenwerking op gang te brengen. De programma's moeten worden ontworpen met dit in gedachten, en kunnen daarom in het begin verschillen.

De Raad stelt voor om contact op te nemen met lokale organisaties en bedrijven die al in contact staan met deze doelgroepen. Ook adviseert hij om zich door de publicaties "Fair Energy Transition for All" te laten leiden om de verschillende doelgroepen te bereiken^{5, 6}.

⁵ <https://fair-energy-transition.eu/method-guide/>

⁶ https://fair-energy-transition.eu/wp-content/uploads/2023/03/FETA_Belgium_Report_NL-1.pdf

Tot slot benadrukt **de Raad** dat de grote bijeenkomsten een goede manier zijn om informatie te verspreiden, maar geen uitwisselingen tussen personen bevorderen. In plaats daarvan stelt hij voor om thematische workshops te organiseren, bijvoorbeeld over het opzetten van projecten.

*

* *