

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013

COM(2008) 301 final

(2009/C 228/26)

De Europese Commissie heeft op 14 mei 2008 besloten om, overeenkomstig art. 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

„Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de resultaten van de onderhandelingen betreffende de cohesiebeleidsstrategieën en -programma's voor de programmeringsperiode 2007-2013”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 maart 2009 goedgekeurd; rapporteur was de heer CEDRONE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 25 maart 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 40 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 *Lissabonstrategie*: het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de koppeling tussen de structuurfondsen en de strategie van Lissabon, met inbegrip van de financiering van sommige beleidsmaatregelen van die strategie, zij het onder de in par. 5.1.2 genoemde voorwaarden. Wat echter moet worden voorkomen is dat de Lissabonstrategie geen eigen financiering krijgt.

1.2 *Termijnen*: er moet alles in het werk worden gesteld om de uitvoeringstermijnen van de programma's te respecteren, en om overlappingsen en vertragingen te voorkomen die de verwezenlijking van de doelstellingen in de weg staan. Bovendien moet rekening worden gehouden met de verschillende looptijden van de communautaire programma's.

1.3 *Termijnen en instrumenten*: bekeken moet worden of de termijnen niet kunnen worden gelijkgetrokken tot 10 jaar. In dit verband wijst het EESC nogmaals op de moeilijkheden en problemen in verband met een gezamenlijk en gecoördineerd gebruik van de op de verschillende niveaus in te zetten instrumenten door de afzonderlijke marktdeelnemers. Deze instrumenten moeten dan ook nader worden gepreciseerd (rechtsgrondslag, thematische specialisatie, geografisch gebied, uitvoeringsmodaliteiten), met name: het al dan niet transnationale karakter van projecten, het gelijklopen van de termijnen voor activering, uitvoering en subsidiëring, en de mogelijkheid om een globaal project onder te verdelen in subprojecten.

1.4 *Parameters*: er moeten extra parameters worden gedefinieerd, naast het BBP, om de lokale behoeften nog objectiever te kunnen beoordelen (zie par. 5.9).

1.5 *Geïntegreerde aanpak*: het EESC acht het zaak dat de financiële vooruitzichten van de EU – met het oog op een verhoging van de middelen – worden geanalyseerd en dat meer aandacht wordt besteed aan cofinanciering door de lidstaten, samen met andere Europese instanties. De momenteel gereserveerde bedragen zijn belachelijk laag, zeker vergeleken met de miljarden euro's die zijn uitgetrokken om de banken te redden. Het EESC acht het zaak dat de geïntegreerde aanpak wordt versterkt

en verplicht wordt gesteld, en dat de strategische aanpak van het cohesiebeleid in ere wordt hersteld.

1.6 *Coördinatie*: het EESC dringt aan op een betere coördinatie tussen de strategieën en programma's van het cohesiebeleid en de communautaire kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling (KP7) en voor innovatie en concurrentievermogen (CIP), naast een versterking van de transnationale en internationale netwerkmechanismen, ten einde het concurrentievermogen, de innovatie en de werkgelegenheid te stimuleren. Het is van het grootste belang dat permanente dwarsverbanden worden gelegd tussen de doelstellingen en procedures van het cohesiebeleid en de doelstellingen en procedures van het beleid voor onderzoek en innovatie.

1.7 *Resultaten*: het EESC is van mening dat niet alleen meer aandacht moet worden geschonken aan de financiële controle, maar ook aan de kwaliteit van de behaalde resultaten, met name wat betreft de groei en werkgelegenheid die met de uitvoering van de programma's worden gegenereerd, om te beginnen met de programma's van 2000-2006.

1.8 *Beoordeling*: om de doeltreffendheid en werking van het cohesiebeleid verder te verbeteren zou volgens het EESC een grotere selectiviteit aan de dag moeten worden gelegd, teneinde de beste lokale ontwikkelingsresultaten te behalen en de monitorings- en beoordelingsprocessen te versterken, onder meer door speciaal hiervoor onafhankelijke en supranationale comités in het leven te roepen (voor zover die nog niet bestaan). De controle- en beoordelingsmechanismen voor de verschillende fases van het cohesiebeleid moeten transparanter en toegankelijker worden gemaakt voor de betrokken sociaal-economische actoren.

1.9 *Transparantie en communicatie*: het EESC hecht zeer veel belang aan transparantie van middelen en informatie, en aan het feit dat de gemaakte keuzen en de resultaten worden gedeeld door de lokale publieke opinie. Dit is de beste manier om de zichtbaarheid te verbeteren en de EU dichterbij de burgers te brengen. Transparantie moet een prioritaire doelstelling van de EU zijn en moet in alle fases van het cohesiebeleid worden toegepast.

1.10 *Eenheid*: het is noodzakelijk dat het verband tussen de verschillende fasen van de fondsen – voorbereiding, uitvoering, gebruik, toezicht, monitoring en beoordeling – blijft bestaan en dat hierop één visie van toepassing is.

1.11 *Vereenvoudiging*: er moet ernstig worden overwogen om de procedures te vereenvoudigen, omdat zij nu vaak de oorzaak zijn van vertragingen of het niet-uitvoeren van programma's. Hiervoor dient het zwaartepunt te worden verlegd naar de beoordeling van de resultaten met behulp van duidelijke en doeltreffende systemen, en moet worden gekeken of **sancties** kunnen worden geïntroduceerd voor het geval dat de methodes, inhoud en termijnen niet worden gerespecteerd (bijvoorbeeld wanneer niet-gebruikte middelen niet worden teruggegeven aan de lidstaten), omdat de begrotingsmiddelen van de EU nu eenmaal beperkt zijn.

1.12 *Multipliereffect*: net als het economisch beleid van de Unie en de lidstaten mag het cohesiebeleid zich niet beperken tot een herverdeling van de middelen, maar moet het gericht zijn op een multipliereffect in de lidstaten: andere investeringen aantrekken ten behoeve van ontwikkeling, concurrentievermogen en werkgelegenheid, terwijl tegelijkertijd onderzoek en innovatie worden bevorderd en in de eerste plaats de zogenoemde „openbare voorzieningen” (water, afval, dienstverlening aan ouderen, opleiding, kinderopvang enz.) worden verbeterd, als optimaliseringsbeleid om de betrokken regio's aantrekkelijker te maken.

1.13 Als gevolg van de internationale financiële crisis en de gevolgen daarvan, en in het licht van het reddingsplan dat de Europese Raad op 11 en 12 december 2008 heeft goedgekeurd om de economische recessie het hoofd te bieden, met inbegrip van de voorstellen tot wijziging van de verschillende verordeningen inzake Gemeenschapsmiddelen, is het EESC van mening dat nu het moment is gekomen om eindelijk over te gaan tot een grondige herziening van de mechanismen die het gebruik van de cohesiemiddelen reguleren, om deze meer in overeenstemming te brengen met de groei en de nieuwe lancering van het Europese economisch beleid.

1.14 *Financial engineering*: voorkomen moet worden dat een woud van subsidies ontstaat. De *financial engineering* van de fondsen moet ingrijpend worden gewijzigd, met name door de kredietlijnen voor het MKB ⁽¹⁾ en de lokale overheden te herstellen, door geschiktere beleidsmaatregelen te kiezen en door hieraan de bijdragen van het Europees Investeringsfonds (EIF) en de Europese Investeringsbank (EIB) toe te voegen.

1.15 *Clïentelisme*: de Commissie moet instrumenten goedkeuren waarmee cliëntelisme in het cohesiebeleid kan worden uitgeroeid. Met name de verschillende vormen van onderaanbesteding moeten worden bestreden of in ieder geval teruggedrongen, om verspilling of misbruik te voorkomen.

1.16 *Sociaal beleid en cohesiebeleid*: sociaal beleid moet weer centraal komen te staan in het cohesiebeleid, als een van de hoofddoelstellingen ervan. Dit wordt des te belangrijker in een fase waarin de economische en sociale crisis die volgt op de financiële crisis, ernstige gevolgen heeft voor de zwakste bevolkingsgroepen.

1.17 *Arbeidsmarkt*: het cohesiebeleid moet zorgen voor een grotere integratie op de Europese arbeidsmarkt, met name van vrouwen, onder meer door te experimenteren met nieuwe vormen van arbeidsbetrekkingen die bevorderlijk zijn voor groei en werkgelegenheid.

1.18 *Goede praktijken*: de Commissie moet zorgen voor de verspreiding van programma's die de beste resultaten hebben opgeleverd in de verschillende Europese regio's. Het zou nuttig zijn om ook de programma's die niet de gewenste resultaten hebben opgeleverd bekend te maken, om herhalingen te voorkomen.

1.19 *Midden- en kleinbedrijf*: het MKB – inclusief bedrijven van de sociale economie – moet altijd centraal staan in het cohesiebeleid als belangrijkste begunstigde, met het oog op de ontwikkeling en toename van het concurrentievermogen. Het MKB ligt aan de basis van de groei en werkgelegenheid; in deze fase van recessie is het dan ook van het grootste belang dat het gemakkelijker toegang krijgt tot krediet.

1.20 *Partnerschap*: de Commissie moet meer aandacht besteden aan het vraagstuk van het sociale partnerschap. Zij mag zich niet beperken tot de formele interpretatie van art. 11 van de verordening, maar moet terugkeren naar de essentie van het begrip partnerschap, dat het hart van de Europese sociale cultuur uitmaakt. Partnerschap moet méér zijn dan een concessie, een simpele formaliteit; het moet gaan om echt onderling overleg over de procedures, inhoud, uitvoering en beoordeling van de programma's, en om de transparantie daarvan.

1.21 *Politiek Europa*: de laatste aanbeveling is de belangrijkste: de Commissie, de lidstaten, de regio's en de sociale partners kunnen en moeten nog veel doen om het cohesiebeleid te verbeteren; zij leveren hiervoor al de nodige inspanningen.

1.22 *Het EESC moet de Europese Unie helpen om over haar toekomst te besluiten en om de juridische en politieke instrumenten aan te wijzen waarmee zij beslissingsbevoegdheid krijgt over bepaalde takken van beleid, om zo haar optreden meer slagkracht te geven. Er moet een einde komen aan de illusie dat de Europese Unie buiten schot kan blijven als zij vanaf de zijlijn blijft toekijken.*

2. Voorstellen

2.1 Regels uitvaardigen om de institutionele *governance* te verbeteren, door procedures uit te werken die de totstandkoming van doeltreffende partnerschappen voor het overleg met de sociale partners en burgerorganisaties moeten vergemakkelijken, en door indicatoren vast te stellen voor de overlegprocedures, mede op basis van de ervaringen, zodat onder meer kan worden gediscussieerd en onderhandeld over programma's, inhoud, procedures enz.

2.2 Nieuwe beoordelingscriteria invoeren, voor alle landen, om de actoren van de sector te helpen met een meer objectieve beoordeling van de resultaten en de kwaliteit van de maatregelen, in alle lidstaten, waarbij de **doeltreffendheid** een instrument moet zijn om de gevolgen van het cohesiebeleid te meten; deze beoordeling moet worden gemaakt door speciaal daarvoor op te richten comités.

⁽¹⁾ Zie het Jeremie-programma van de Commissie.

2.3 Bevorderen van een gemeenschappelijke Europese opleiding voor de bij de cohesie betrokken actoren, die in alle fases van het gebruik van de fondsen dezelfde methode kunnen toepassen. Verder is het wenselijk dat de mechanismen voor technische bijstand, zoals Jaspers, worden uitgebreid tot alle convergentieregio's en alle belanghebbenden.

2.4 Vereenvoudigen en stroomlijnen van de procedures in alle fases van de steunverlening uit de fondsen, zoals het EESC al zo vaak heeft gevraagd, maar bijna altijd tevergeefs.

2.5 Opleggen van sancties in geval van niet-naleving en/of het niet behalen van de resultaten, om verspilling, een herhaling van fouten en cliëntelistische praktijken te voorkomen.

2.6 Invoeren van een vrijwaringsclausule voor de armste en minst gestructureerde regio's, om de voor hen bestemde middelen zo goed mogelijk te gebruiken.

2.7 Bevorderen van een meer inclusief burgerschap en een grotere economische en sociale samenhang voor iedereen, via het cohesiebeleid, aangevuld met nationale maatregelen.

2.8 Het EESC vraagt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen het institutionele partnerschap van de Europese Commissie, de lidstaten en de regio's en het partnerschap met de sociale partners en burgerorganisaties. Dit laatste partnerschap moet actief worden uitgevoerd op alle niveaus: Europees, nationaal en regionaal, met een echte en niet slechts formele betrokkenheid van alle partijen.

2.9 Oprichten van een commissie (werkgroep), bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese instellingen (EC, EP, EESC, CvDR), om een grondige herziening te bestuderen en voor te stellen van de huidige mechanismen van het cohesiebeleid.

3. Inleiding

3.1 Het beginsel van de sociale samenhang is een van de pijlers van het EU-beleid (art. 158 van het Verdrag), dat dankzij Lissabon is uitgebreid tot het territoriale beleid. Door dit beginsel worden de economische en de sociale samenhang met elkaar verbonden op een manier die de essentie van de grondslagen van de EU vertegenwoordigt. Dit beginsel, dat vaak wordt vergeten, zou altijd en overal en in al het beleid moeten gelden. Iedere actie van de EU zou zich door cohesie en politieke solidariteit moeten onderscheiden; dit is vaak niet het geval, zoals ook blijkt uit de recente gebeurtenissen in verband met de financiële crisis.

3.2 In de huidige vorm heeft het cohesiebeleid nog te veel weg van een louter herverdelend beleid; het wordt nog niet gepresenteerd als een toegevoegde waarde aan het economisch beleid, het monetair beleid en de interne markt, waardoor de afstanden tussen regio's en landen worden verkleind en destructieve mededinging niet in de hand wordt gewerkt.

3.3 De grenzen van het cohesiebeleid, die duidelijk naar voren komen in de Mededeling, hangen niet alleen samen met begrotingsbeperkingen, maar ook met de mislukte integratie tussen het cohesiebeleid en alle andere economische maatregelen, waarvoor de lidstaten nog zelf verantwoordelijk zijn, zodat het cohesiebeleid vaak niet meer is dan een vorm van coördinatie tussen Europees en nationaal beleid. De Mededeling weerspiegelt deze zwaktes, die helaas inherent zijn aan het besluitvormingssysteem en dus aan de handelingsbevoegdheid van de Europese Commissie.

3.4 De Commissie beperkt zich ertoe de rol van „hoedster” te spelen en ervoor te zorgen dat de procedures goed werken en dat de formele aspecten in orde zijn (*compliance*), terwijl zij juist een meer leidende rol zou moeten spelen, gericht op het behalen van concrete en doeltreffende resultaten. Een rol waarmee de oorspronkelijke geest van het cohesiebeleid een nieuwe invulling krijgt. Dit beleid stamt namelijk uit de tijd toen de Commissie nog een sturende rol had om de vakkundigheid te vergroten van de personen die de fondsen moesten gebruiken.

3.5 De Mededeling en het 5^e cohesieverslag zijn hiervoor emblematisch. Daarom moet het EESC een inspanning leveren om voor het cohesiebeleid weer een strategische aanpak te formuleren, met concrete voorstellen. Maar het moet zich er vooral voor inspannen dat deze worden goedgekeurd.

3.6 Dit advies is niet bedoeld om in te gaan op alle aspecten van de cohesie, zoals in eerdere adviezen al is gedaan. Het EESC beperkt zich hier tot het plaatsen van een aantal basisopmerkingen en het formuleren van enkele operationele voorstellen.

4. Mededeling van de Commissie: samenvatting

4.1 Na afloop van de raadpleging en de onderhandelingen op de verschillende niveaus, in het kader van de programmeringsperiode 2007-2013, heeft de Commissie een verslag gepresenteerd waarin de „successen” worden benadrukt, en geen enkele kritiek wordt gegeven.

4.2 Het verslag gaat gedetailleerd in op de kwantitatieve (347 miljard aan investeringen) en „kwalitatieve” aspecten van de gemaakte keuzen, en doet dat op zeer formele wijze, met „perfecte” schema's en tabellen. Om de doelstellingen te verwezenlijken is het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 gebaseerd op vier „assen”:

- cohesiebeleid en Lissabonagenda;
- mondialisering en structurele veranderingen;
- demografische veranderingen, arbeidsmarkt, meer inclusieve maatschappijen en economieën;
- duurzame ontwikkeling, klimaatverandering en energie.

Bovendien wordt ingegaan op de *governance* en de onderhandelingen die hebben plaatsgevonden (de methode).

4.3 De specifieke doelstellingen worden genoemd, evenals kwantitatieve gegevens, de verdeling van de middelen ⁽¹⁾ enz. Kort samengevat:

- prioriteit wordt gegeven aan onderzoek en innovatie: hiervoor wordt 86 miljard euro uitgetrokken, wat gelijk staat aan 25 % van de toegewezen middelen;
- diensten en infrastructuur krijgen 15 miljard euro;
- het MKB wordt gesteund met 27 miljard euro (8 %);
- onderwijs en opleiding met 26 miljard euro;
- er zijn steunmaatregelen voor de werkgelegenheid van met name jongeren, vrouwen, migranten enz.;
- er is steun voor mensen die onder de armoedegrens leven en die er niet in slagen om weer een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen;
- voor milieu en duurzame ontwikkeling wordt 102 miljard euro uitgetrokken.

5. Opmerkingen

5.1 De beleidsmaatregelen

5.1.1 Het eerste deel van de Mededeling heeft betrekking op de strategie van Lissabon, dat als centraal element van het cohesiebeleid wordt beschouwd. Het EESC is van mening dat tegenwoordig maar moeilijk een nationale of internationale instelling kan worden gevonden die geen voorstander is van een economische beleidsstrategie die gericht is op een bevredigend niveau van economische groei, gekoppeld aan een hoge werkgelegenheid. In de mededeling wordt echter nergens uitgelegd hoe een dergelijke strategie moet worden uitgevoerd in een Europese Unie van 27 lidstaten die qua beschikbare economische, financiële en sociale middelen en vooral ook qua territoriale ontwikkeling onderling sterk verschillen (wat strikt genomen ook niet het onderwerp van deze mededeling is).

5.1.2 Om de steun van de publieke opinie te krijgen, moet de strategie van Lissabon worden aangepast aan de verschillende territoriale situaties waarvoor het cohesiebeleid is bedoeld, en moeten voor iedere situatie economische beleidsmaatregelen worden aangewezen die, met de lokaal beschikbare middelen (human resources, infrastructuur enz), de groei van het inkomen en de werkgelegenheid kunnen bevorderen. Dit betekent niet alleen dat er een visie moet zijn op de territoriale ontwikkeling van deze gebieden op de korte en middellange termijn (diversificatie en aanpassing van de productie, versterking van de lokale instellingen, het vinden en opleiden van het menselijk kapitaal dat nodig is om de veranderingen in goede banen te leiden, het aantrekken van nieuwe investeringen enz.), maar tevens dat gebruik moet kunnen worden gemaakt van regelgevende en operationele economische beleidsinstrumenten, die in staat zijn de gewenste gevolgen voor de territoriale economische systemen te produceren.

5.1.3 In de Mededeling wordt uitsluitend, en in zeer algemene bewoordingen, ingegaan op de successen: de Commissie beperkt zich tot een opsomming van de financiële middelen die per sector in het kader van het cohesiebeleid zijn uitgetrokken (toegankelijkheid van de Europese markt, uitgaven voor O&O en innovatie, ondernemerschap, arbeidsmarkt, milieu enz.). Het zou beter zijn geweest als aan de hand van ervaringen uit het verleden of, voor de 12 nieuwe lidstaten, recentere ervaringen, ook was verwezen naar de daadwerkelijke uitgavencapaciteit van de afzonderlijke gebieden, en naar de impact van de gebruikte Gemeenschapsmiddelen op de belangrijkste macro-economische variabelen (groei van het inkomen en de investeringen, toename van de werkgelegenheid, daling van de inflatie).

5.1.3.1 Dat er middelen beschikbaar zijn voor een specifieke doelstelling is een voorwaarde voor verandering, maar is niet voldoende om de uitvoering ervan te garanderen. Bovendien zou het wenselijk zijn geweest dat in de Mededeling ook werd gesproken over de knelpunten in het beheer van het cohesiebeleid: de complexiteit van de procedures voor het beheer van de communautaire programma's, maar ook de verslechtering van het internationale macro-economische kader, dat zeker niet bevorderlijk is geweest voor de ontwikkeling van de zwakste regio's in Europa.

5.1.4 Een eenvoudig gegeven helpt om de nadruk op de successen van het cohesiebeleid te nuanceren. Ondanks de aanzienlijke hoeveelheden structuurfondsmiddelen die in de periode 2000-2006 zijn geïnvesteerd (260 miljard euro), lag het groeitempo in de Europese landen de afgelopen jaren veel lager dan in de belangrijkste concurrerende landen (de VS, Canada en, in mindere mate, Japan). Dit geldt met name sterk voor de regio's die het sterkst afwijken van het communautaire gemiddelde. De eerste twee jaar van de nieuwe programmeringsperiode (2007-2013) laten zien dat de verergerde economische en financiële crisis er de oorzaak van is dat situaties van sterke groeivertraging of zelfs stagnatie blijven voortbestaan in veel regionale Europese economieën.

5.1.5 Op grond hiervan is het EESC van mening dat het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 niet één enkele gemeenschappelijke strategie zou moeten bevatten voor alle lidstaten, gebaseerd op de drie doelstellingen van de communautaire programmering (convergentie, regionaal concurrentievermogen en Europese territoriale samenwerking), maar twee strategieën: de eerste gericht op de Europese regio's die het verst van het communautaire gemiddelde afstaan (de regio's van de 12 nieuwe lidstaten, dat moge duidelijk zijn), de tweede gericht op de regio's die weliswaar nog onder het gemiddelde liggen, maar die de afgelopen jaren aanzienlijke successen hebben geboekt, in de zin van een grotere convergentie met de meer ontwikkelde regio's van de EU.

5.1.5.1 Het voorstel voor een gediversifieerde strategie, afhankelijk van de ontwikkelingsomstandigheden in de regio's van de 27 lidstaten, wordt ingegeven door de overweging dat de regio's die zich ruim onder de grens van 75 % bevinden, bij heel andere steunmaatregelen en acties gebaat zijn dan de regio's die al dicht bij het communautaire gemiddelde liggen. Het feit dat zij allemaal als „regio's van de convergentiedoelstelling” worden beschouwd, maakt het er niet gemakkelijker op om de verschillen in **intensiteit, richting en flexibiliteit** die aan de voorgestelde maatregelen moeten worden gegeven, te begrijpen.

⁽¹⁾ Zie de bijlage.

5.1.5.2 Hetzelfde kan worden opgemerkt voor de regio's van de doelstellingen „concurrentievermogen” en „territoriale samenhang”. Een gedifferentieerde analyse van de regio's, op basis van representatievere ontwikkelingsindicatoren dan die welke voor het cohesiebeleid worden gebruikt (zoals al is voorgesteld in het EESC-advies over het vierde verslag over de economische en sociale samenhang), zou kunnen leiden tot een herverdeling van de middelen over de doelstellingen, en dus tot een andere invulling van het ontwikkelingsbeleid voor iedere regio. Het EESC is van mening dat deze opmerking meer aandacht moet krijgen in het door de Commissie geopende debat over de prioriteiten, de organisatie en de *governance* van het cohesiebeleid.

5.1.6 Met het oog op een betere functionaliteit en doeltreffendheid van de communautaire middelen had de Commissie, vooral voor regio's die geen optimaal gebruik hebben weten te maken van de middelen van het cohesiebeleid, of die nog in een overgangsfase zitten, beter één of andere vorm van „plaatsvervangende en/of aanvullende steun” kunnen voorstellen, die door haar zou moeten worden verleend, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

5.1.6.1 In dit geval moet worden gewezen op de risico's die de armste regio's (die in institutioneel, politiek en cultureel opzicht minder goed gestructureerd zijn) lopen bij het beheer van de communautaire middelen, zoals een niet-efficiënt gebruik van de middelen, of het moeten terugbetalen van middelen die wel zijn vastgelegd maar niet zijn uitgegeven, met ernstige economische en sociale gevolgen voor de betrokken bevolking.

5.1.6.2 Voor regio's die zich in een dergelijke situatie bevinden zou een door de Commissie te activeren „vrijwaringsclausule” ten behoeve van een doeltreffender beheer van de Gemeenschapsmiddelen in sociaal en economisch opzicht heel nuttig zijn, omdat die regio's anders het gevaar lopen dat middelen worden verspild wegens slecht beheer, of zelfs moeten worden teruggegeven.

5.1.7 Een andere opmerking heeft betrekking op de geplande ESF-investeringen in de verbetering van de kwaliteit en het aanbod van onderwijs en opleiding. Volgens het EESC is er behoefte aan een verbetering van de vaardigheden, een grotere integratie tussen de verschillende communautaire instrumenten en een toename van de arbeidsparticipatie, om de groei van het concurrentievermogen en de productiviteit van de lokale economische en territoriale systemen veilig te stellen.

5.1.7.1 Zoals in meerdere communautaire documenten valt te lezen, blijven de resultaten op dit gebied achter bij de verwachtingen. Ook in deze sector is het zaak dat de opleidingstrajecten en de systemen voor de verwerving van vaardigheden in veel Europese regio's worden herzien.

5.1.7.2 In de nieuwe programmeringsperiode worden veel middelen uitgetrokken voor deze sector; het gevaar van een niet-optimaal gebruik noopt tot corrigerende maatregelen waarmee de autonomie kan worden beschermd van lokale overheden die een voldoende mate van professionaliteit en bestuurlijke organisatie aan de dag leggen. Verder is het noodzakelijk dat de beschikbare middelen beter worden benut, maar ook dat alter-

natieve voorstellen worden gedaan (zoals minder lokale opleidingen en meer „gecentraliseerde” opleidingen bij de communautaire instellingen, betere en uitgebreidere contacten met nationale en buitenlandse academies, gezamenlijke initiatieven met gekwalificeerde partners voor de verspreiding van *best practices* enz.) voor het geval dat de basisvoorwaarden die nodig zijn voor een doeltreffend beheer van de opleidingsprogramma's ontbreken.

5.2 Het plan betekent bovendien een koerswijziging ten opzichte van de oorspronkelijke cohesiebeginselen in het Verdrag, terwijl daaraan juist zou moeten worden vastgehouden. Onder invloed van de nationale regeringen zien we nu een soort delegitimatie van deze beginselen, onder het voorwendsel van „nieuwe uitdagingen” die moeten worden nagestreefd.

5.3 Het gevaar bestaat dat het cohesiebeleid zo een spaarpotje wordt voor andere agenda's of Europees beleid zonder portefeuille, als een menu dat wordt aangepast aan de behoeften van het moment. Het cohesiebeleid wordt op die manier een beleid voor de herverdeling van middelen, waarvoor iedere strategische aanpak gedoemd is te mislukken.

5.4 De gedachtegang volgens welke het cohesiebeleid een overvloed aan subsidies inhoudt, heeft dus de overhand gekregen, terwijl de *financial engineering* van de fondsen juist ingrijpend had moeten worden gewijzigd, om het multipliereffect ervan te vergroten met geschikte beleidsmaatregelen en bijdragen van het Europees Investeringsfonds (EIF) en de Europese Investeringsbank (EIB). Zo had de kredietverlening aan ondernemingen kunnen worden gegarandeerd.

5.5 Het cohesiebeleid moet kunnen bijdragen tot de toename van de groei en het concurrentievermogen van de betrokken regio's. Met het cohesiebeleid moeten onderzoek en innovatie worden gesteund, maar dat niet alleen: het moet in de eerste plaats gericht zijn op verbetering van de zogenoemde „openbare voorzieningen” (water, afval, dienstverlening aan ouderen, opleiding, kinderopvang enz.) via een optimaliseringsbeleid, om de betrokken regio's aantrekkelijker te maken.

5.6 De op nationaal en regionaal niveau te maken keuzes mogen niet via een *top-down* proces van bovenaf worden opgelegd, omdat daarmee wordt voorbijgegaan aan de lokale behoeften en realiteiten, en vaak een toevlucht wordt genomen tot vereenvoudigingen waardoor veel regionale realiteiten buiten de boot dreigen te vallen, zodat de ontwikkelingskloof alleen maar breder wordt en de financiële inspanningen van de Gemeenschap worden tenietgedaan. Het cohesiebeleid heeft juist als kenmerk dat het zich aanpast aan de werkelijke lokale behoeften, zonder dat innovatieve acties en de coördinatie met andere communautaire programma's uit het oog worden verloren.

5.7 De Commissie heeft een belangrijke rol gespeeld in de beginfase van het cohesiebeleid. Zij heeft de lidstaten en regio's geholpen hun aanpak te verbeteren en de keuzes en doelstellingen van hun steunmaatregelen te bepalen. De situatie lijkt nu omgekeerd: vorm is nu belangrijker dan inhoud, met een verspilling van energie en middelen tot gevolg, waar de investeringen de dupe van zijn.

5.8 Volgens het EESC is controle belangrijk, maar mag dit niet ten koste gaan van de inhoud. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen onregelmatigheden en fraude (ook de Rekenkamer zou dit onderscheid moeten maken), en het mag niet zo lijken dat dit de enige bezorgdheid is van de Europese Commissie, die net als andere instellingen vaak als een soort opsporingsdienst wordt gezien. Bovendien mag de EU niet met twee maten meten, afhankelijk van het soort beleid.

5.9 Het BBP mag niet het enige criterium zijn om vast te stellen of een regio al dan niet een ontwikkelingsachterstand heeft; dit geldt met name na de uitbreiding van de EU naar het Oosten. Er zou rekening moeten worden gehouden met andere parameters, zoals groeikansen, het concurrentievermogen, de arbeidsparticipatie, de toestand van de openbare dienstverlening, de situatie in universiteiten en scholen, de vergrijzing, de situatie van jongeren en vrouwen, de werkgelegenheids- en werkloosheidscijfers en de algemene omstandigheden in de lidstaten.

6. De methode: *governance* en partnerschap

6.1 Het EESC is van mening dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het institutionele partnerschap of de *governance*, dat nog in de kinderschoenen staat, en de echte onderhandelingen met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. In de Mededeling wordt de indruk gewekt dat het hier om hetzelfde gaat.

6.2 Ook bestaat er verwarring over de deelname van de partners, de stakeholders van het cohesiebeleid: het is alsof de participatieve „democratie” afhangt van het aantal bij de vergaderingen betrokken organisaties, vaak weerspiegeld door een lijst van afkortingen. Kortom, de huidige procedure van de *governance* en het partnerschap schiet volledig tekort en moet grondig worden herzien. Het is van essentieel belang dat de in artikel 11 van Verordening 1083/2006 betreffende de structuurfondsen geformuleerde eis om zoveel mogelijk partners te betrekken bij de planning, uitvoering en evaluatie van de structuurfondsprogramma's efficiënt wordt uitgevoerd. De procedure van de *governance* en het partnerschap moet derhalve worden geëvalueerd om op basis daarvan tot een grotere en daadwerkelijke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld te komen.

6.3 Het sociaaleconomische partnerschap is een „waarde”, een kans, een noodzaak: het is geen concessie of gunstverlening aan de partners. Als het partnerschap en ook de onderhandelingen op actieve wijze worden gerespecteerd en uitgevoerd, op alle niveaus en in alle fases, dan leidt dat bijna altijd tot een verbetering van de keuzes, programma's, projecten en resultaten. Dit draagt tevens bij tot een betere informatie van de burgers, en een grotere steun van de lokale en nationale overheden voor het cohesiebeleid.

6.4 Helaas is dat tot nu toe in de echte praktijk, op enkele uitzonderingen na, nog niet het geval geweest, ook al wordt die indruk in de Mededeling wel gewekt. Het partnerschap betreft vaak niet meer dan een hoorzitting, een informatieve ontmoeting, en dus geen echte onderlinge afstemming om onderhandelingen op te starten. De sociale en civiele partners worden er vaak niet eens bij betrokken, omdat de voorkeur wordt gegeven

aan nationale procedures – die vaak niet bestaan of niet worden toegepast. Een mogelijkheid zou zijn om, net als in Frankrijk en Portugal, de nationale SER's in te schakelen om het onderhandelingsproces veilig te stellen en kracht bij te zetten. Ook in andere landen, zoals bijvoorbeeld Zweden, zijn goede voorbeelden te vinden van de betrokkenheid van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

6.5 Verder dient te worden gewezen op de grote onderlinge verschillen tussen de lidstaten: met name in de nieuwe lidstaten waren vakbonden en ondernemers bijna nooit bij de onderhandelingen betrokken. Het EESC is van mening dat het onderhandelingsmechanisme moet worden aangepast aan de nationale situaties en flexibeler moet worden gemaakt, maar het moet wel reëel en concreet blijven, en er moet aan worden deelgenomen door representatieve organisaties. Het moet dus meer om het lijf hebben dan een „dialog”, een simpele raadpleging, of een zogenaamd „forum” van partners, zelfs als dit op objectieve moeilijkheden stuit. De EU „moet” het partnerschap promoten en echte onderhandelingen voeren met de sociale partners en burgerorganisaties op alle niveaus, om te beginnen op Europees niveau, om de welbekende redenen.

6.6 De voorbereiding van de operationele programma's had de gelegenheid kunnen zijn om de waarde van het overleg met de partners te meten, maar het is juist hier dat problemen zijn gerezen die om een dringende oplossing vragen:

- gebrek aan samenhang tussen de korte termijnen voor de raadpleging van de partners en de lange termijnen voor de uitvoering van de programma's;
- het ontbreken van een follow-up van het raadplegingsproces, zonder aanwijzing van de redenen van de doorgevoerde veranderingen;
- het ontbreken van formele partnerschapsovereenkomsten, vooral op regionaal niveau;
- een omslachtig raadplegingsstelsel (onderhandelingen?), en het gevoel dat er maar weinig wordt gedaan met de gemaakte opmerkingen; onvoldoende betrokkenheid bij de implementatie van de programma's, met name op regionaal niveau;
- de behoefte aan *capacity building* en een grotere *expertise* van de sociale partners (in verschillende landen), zodat zij de confrontatie met de instellingen aankunnen.

6.7 Ook in dit geval rijst de kwestie van de participatie van representatieve stakeholders aan de onderhandelingen. Volgens het EESC moet rekening worden gehouden met de sociale partners (werkgeversverenigingen en vakbonden) en met vertegenwoordigers van burgerorganisaties, die op grond van hun representativiteit en de specifieke belangen die zij behartigen en van bij de onderhandelingen moeten worden betrokken, zoals ook in het verslag van het Europees Parlement wordt betoogd. De lidstaten moeten daarentegen worden verplicht om met alle belanghebbende partijen een correct en echt partnerschap te sluiten.

6.8 Bovendien moet het partnerschap op alle niveaus worden uitgevoerd, dus zowel op Europees als op nationaal en regionaal niveau, maar ook op horizontaal en verticaal niveau, en in alle fases van het programma (voorbereiding, uitvoering en beoordeling van de programma's, projecten en resultaten). De methode die wordt gehanteerd voor het ESF zou – met de nodige aanpassingen – als voorbeeld kunnen dienen, ook voor het regionaal beleid en de andere fondsen.

6.9 De Commissie zou, net als vroeger, moeten promoten dat de sociale partners en geïnteresseerde NGO's een opleiding krijgen, zodat hun betrokkenheid vruchten afwerpt, met name in de regio's en de nieuwe lidstaten.

Brussel, 25 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
