

Advies van het Comité van de Regio's over „Het vijfde cohesieverslag”

(2011/C 166/07)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- is verheugd dat in het vijfde cohesieverslag wordt bevestigd dat het cohesiebeleid van de toekomst alle Europese regio's, ongeacht hun ontwikkelingsniveau, zal weten te omvatten, en steunt de invoering van een nieuwe tussencategorie regio's op basis van het beginsel van gelijke behandeling van regio's;
- zou graag zien dat naast het bbp nog andere indicatoren worden gehanteerd bij de uitvoering en evaluatie van het cohesiebeleid, teneinde het ontwikkelingspeil van iedere regio beter te weerspiegelen;
- herhaalt zijn wens dat het ESF wordt geïntegreerd in de structuurfondsen in het kader van het cohesiebeleid en vindt dat de tenuitvoerlegging ervan geregionaliseerd moet worden;
- zou graag zien dat de doelstelling „territoriale samenwerking” wordt versterkt, met name in financieel opzicht, en pleit ervoor dat de financiële middelen voor de verschillende programma's op EU-niveau en niet langer op nationaal niveau worden toegekend;
- steunt het algemene uitgangspunt dat het cohesiebeleid wordt gekoppeld aan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, maar herinnert eraan dat het cohesiebeleid niet volledig ondergeschikt aan de strategie mag worden gemaakt, omdat het cohesiebeleid zijn eigen doelstellingen heeft, die in het Verdrag zijn vastgelegd;
- pleit ervoor dat de doelstelling „territoriale cohesie” wordt vertaald door de identificatie van een prioritaire territoriale dimensie in het EU-„menu”, zulks ter aanvulling op de thematische prioriteiten van de Europa 2020-strategie;
- steunt de invoering van een „gemeenschappelijk strategisch kader” en stelt voor dat de lokale en regionale overheden in iedere lidstaat conform het beginsel van multilevel governance bij de „partnerschapscontracten voor ontwikkeling en investeringen” worden betrokken;
- is gekant tegen „externe” macro-economische voorwaarden en het voorstel om een prestatiereserve te creëren; aanvaardt dat nieuwe, resultaatgerichte financiële voorwaarden noodzakelijk zijn, maar vindt wel dat de gehanteerde criteria algemeen, rechtvaardig en evenredig moeten zijn en moeten uitgaan van het beginsel van gelijke behandeling.

Rapporteur:	De heer Michel DELEBARRE (FR/PSE), burgemeester van Duinkerken
Referentietekst:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank - Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid
	COM(2010) 642 definitief

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Algemene opmerkingen

1. is ingenomen met de publicatie van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang. Dit document vormt **een goede basis voor een discussie** over de uitgangspunten van het cohesiebeleid na 2013.

2. De Europese Commissie presenteert in dit eerste cohesieverslag sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een waardevolle analyse van de situatie. Met name het feit dat territoriale samenhang wordt erkend als een van de centrale doelstellingen van de EU, stemt tot voldoening. Wel valt te betreuren dat het verslag in feite is gebaseerd op statistische gegevens die betrekking hebben op de periode voorafgaande aan de **financiële, economische en sociale crisis** waarmee de EU sinds 2008 te kampen heeft. Bij de volgende programmeerperiode zal dan ook moeten worden uitgegaan van statistische gegevens die betrekking hebben op de situatie zoals die na de crisis is ontstaan. Voorts worden de Raad en de lidstaten opgeroepen op politiek en bestuurlijk vlak alles in het werk te stellen om deze doelstelling te verwezenlijken. Het is dan ook des te meer noodzakelijk dat andere aanvullende en actuelere indicatoren worden gehanteerd om het reële ontwikkelingspeil van de regio's in kaart te brengen, aangezien de groei van het bbp op zich niet het werkelijke effect van de crisis weerspiegelt. Het Comité van de Regio's heeft zich hierover reeds uitgesproken in het advies „Het bbp en verder – meting van de vooruitgang”. In dit advies worden twee alomvattende indicatoren voorgesteld die op korte termijn beschikbaar zullen zijn: de algehele milieu-index en het geharmoniseerd sociaal onderzoek op regionaal niveau.

3. **Het cohesiebeleid heeft zijn vruchten afgeworpen** in de vorm van meer groei en werkgelegenheid, een vermeerdering van het menselijk kapitaal, een bevordering van de aanleg van de belangrijkste regionale infrastructuurvoorzieningen en een betere milieubescherming. Het cohesiebeleid wordt ook als positief ervaren vanwege het hefboomeffect dat het teweegbrengt op het vlak van concurrentievermogen en innovatie, met name door het potentieel van de particuliere sector te activeren.

4. Hoewel de ongelijkheden dankzij het cohesiebeleid kleiner zijn geworden, **zijn er toch nog altijd grote verschillen in**

ontwikkeling tussen en binnen de Europese regio's, met name op het gebied van infrastructurele ontwikkeling, inkomen en de kwaliteit en toegankelijkheid van de openbare voorzieningen. Deze komen des te duidelijker uit in het licht van de huidige economische en financiële crisis, die de ene regio zwaarder treft dan de andere, en de zich steeds sterker opdringende uitdagingen van globalisering, werkloosheid (vooral onder jongeren), vergrijzing, klimaatverandering en energieafhankelijkheid.

5. Voor het cohesiebeleid zullen dan ook zoveel **middelen** moeten worden uitgetrokken als nodig is om de nagestreefde doelstellingen te halen en de maatregelen op lokaal, regionaal en lidstaatniveau te versterken. Alleen zo kan er een waarachtig economisch, sociaal en territoriale evenwicht tussen de Europese regio's worden bereikt.

6. **De communautaire meerwaarde** van het cohesiebeleid is hoofdzakelijk te danken aan een aanpak die berust op de volgende pijlers:

- een **solidaire** (ondersteuning van een evenwichtige ontwikkeling op EU-niveau);
- een **strategische** (vaststelling van prioritaire doelstellingen, toegesneden op de territoriale behoeften en de behoeften van de plaatselijke bevolking);
- een **geïntegreerde** synergie binnen het sectorale beleid in een bepaalde regio;
- een **horizontale** (coördinatie van de verschillende beleidsonderdelen met territoriale impact);
- een **territoriale** (analyse van de situatie ter plaatse, waarbij rekening wordt gehouden met de sterke en zwakke kanten van elke afzonderlijke regio);
- een **meerjarige** (vaststelling van doelstellingen voor de korte, middellange en lange termijn), en
- een **coöperatieve** (partnerschap tussen het lokale, regionale, nationale en EU-niveau en tussen de sociaaleconomische actoren bij het uitwerken en implementeren van de operationale programma's in een regio).

7. Dankzij deze unieke aanpak is het cohesiebeleid, beter dan welk beleidsonderdeel van de EU ook, in staat om de Europese integratie zichtbaar te maken op het niveau van de regio's en op dat van de burgers, omdat het is afgestemd op de specifieke lokale en individuele behoeften.

Op weg naar een nieuwe opzet van het cohesiebeleid

Een cohesiebeleid voor alle regio's, aangepast aan het niveau van ontwikkeling per regio

8. Het is een verheugende zaak dat in het vijfde cohesieverslag wordt bevestigd dat het cohesiebeleid van de toekomst **alle Europese regio's**, ongeacht hun ontwikkelingsniveau, zal weten te omvatten. In dit verband zij opgemerkt dat de structuurfondsen met voorrang ten goede zouden moeten komen aan de minst ontwikkelde Europese regio's, waarbij echter ook andere regio's in aanmerking moeten komen voor de nodige steunmaatregelen, zodat ze worden aangemoedigd om door te gaan op de weg die leidt tot meer concurrentievermogen, werkgelegenheid, sociale integratie en duurzame ontwikkeling, waarmee wordt bijgedragen aan de harmonische ontwikkeling van de hele Unie.

9. Het CvdR meent dat er een **nieuwe tussencategorie** overwogen moet worden, bestaande uit regio's met een bbp dat tussen de 75% en 90% van het EU-gemiddelde bedraagt. De bedoeling hiervan is om het bbp-criterium van maximaal 75 % van het EU-gemiddelde (de huidige scheiding tussen de convergentiedoelstelling en de doelstelling 2 „concurrentievermogen”) minder zwaar te laten doorwegen en om te waarborgen dat de regio's op voet van gelijkheid worden behandeld. Het gaat er hierbij om dat er zowel rekening wordt gehouden met de moeilijkheden van regio's die per 2013 voor het eerst niet langer onder de convergentiedoelstelling vallen, alsook een oplossing wordt gevonden voor de problemen van regio's die weliswaar tijdens de huidige programmeerperiode in aanmerking zijn gekomen voor steun o.g.v. de doelstelling „concurrentievermogen”, maar toch nog altijd te kampen hebben met structurele sociaaleconomische moeilijkheden bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, net als met interne verschillen binnen de regio's. Instelling van deze categorie mag niet ten koste gaan van de regio's die op dit moment middelen ontvangen o.g.v. de convergentiedoelstelling of de doelstelling „concurrentievermogen” dan wel via het systeem van „phasing-in” en „phasing-out”.

10. Het CvdR benadrukt nogmaals dat er ook nog **andere criteria dan het bbp** moeten worden gehanteerd, met name voor de tenuitvoerlegging en evaluatie van programma's, zodat we een meer waarheidsgetrouw beeld kunnen krijgen van het ontwikkelingsniveau van de regio's en de specifieke problemen op het gebied van sociale en territoriale samenhang (subregionale ongelijkheden, inkomensverschillen, werkloosheidscijfers, beschikbaarheid van universele dienstverlening, toegang tot en interoperabiliteit tussen de verschillende transportmiddelen, kwaliteit van het milieu, sociale voorzieningen, opleidingsniveau enz.). De herziening halverwege van de programmeerperiode (5+5) moet worden aangegrepen om andere criteria dan het bbp in aanmerking te nemen. De Europese Commissie wordt dan ook verzocht om aan de hand van de gegevens van EUROSTAT, ORATE⁽¹⁾ en de OESO een lijst op te stellen van op subregionaal niveau te gebruiken **ontwikkelingsindicatoren inzake territoriale, sociale en milieukwesties**.

Een verbeterde geïntegreerde aanpak

11. Het CvdR steunt de **geïntegreerde aanpak** van het cohesiebeleid om de complementariteit van de fondsen (Cohesiefonds, EFRO, ESF, ELFPO en EVF) te bevorderen en de tenuitvoerlegging

ervan via een geïntegreerde aanpak te vergemakkelijken. Voor elk fonds moet het toepassingsgebied expliciet worden vastgesteld, terwijl duidelijk moet worden gemaakt hoe de steunmaatregelen van andere EU-fondsen, bijvoorbeeld op het gebied van vervoer of milieu, zich op zowel strategisch als operationeel niveau daartoe verhouden. Daarnaast zouden er op Europees niveau heldere richtsnoeren en op nationaal en subnationaal niveau coördinatiestructuren moeten worden vastgesteld.

12. Er moet meer duidelijkheid komen over **de wijze waarop in de praktijk gebruik wordt gemaakt van het Europees Sociaal Fonds**. Het ESF zou in het kader van het cohesiebeleid ondergebracht moeten blijven bij de structuurfondsen. Een nauwere samenwerking tussen EFRO en ESF is gewenst. In dit verband zouden de mogelijkheid van kruisfinanciering en de ontwikkeling van operationele programma's die via verschillende fondsen (EFRO en ESF) worden gefinancierd, moeten worden aangemoedigd.

13. Als men wil dat het ESF bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en de Europese werkgelegenheidsstrategie, dan zal de **toekenning van middelen hieruit geregionaliseerd moeten worden** en dient het fonds volledig te worden geïntegreerd in het cohesiebeleid op basis van de behoeften op regionaal niveau⁽²⁾. Het valt toe te juichen dat in de conclusies van het Belgische voorzitterschap n.a.v. de informele bijeenkomst van de ministers die verantwoordelijk zijn voor cohesiebeleid⁽³⁾, wordt aanbevolen om „de regionale dimensie van het ESF te versterken en aldus ook de zichtbaarheid ervan te verbeteren”, wat tevens de integratie met regionale sociaaleconomische strategieën bevordert.

14. De **zichtbaarheid van de via het ESF gefinancierde projecten** dient te worden vergroot door de toekenning van de middelen meer te regionaliseren, waarbij wordt uitgegaan van de meest concrete en praktische plaatselijke behoeften, zodat ze optimaal zichtbaar zijn, zulks ter aanvulling op de voorlichtings- en bewustmakingsactiviteiten die gefinancierd worden in het kader van de op Europees, nationaal en regionaal niveau toegekende technische bijstand.

15. Het zou goed zijn als de **verdeling van de middelen tussen het EFRO en het ESF** gebaseerd zou zijn op een op nationaal niveau vastgesteld percentage om te waarborgen dat het ESF over een budget beschikt dat toereikend is om de uitdagingen van de sociale en economische samenhang in de betrokken lidstaten en regio's aan te gaan. Het CvdR stelt voor dat de lidstaten de middelen van de structuurfondsen (EFRO en ESF), binnen de aldus vastgestelde marges, op nationaal niveau, in samenwerking met de lokale en regionale overheden, toekennen.

16. In de toekomst zal de **flexibiliteit tussen het EFRO en het ESF** moeten worden verbeterd en zullen de betreffende procedures moeten worden vereenvoudigd, bijv. via het nieuwe gemeenschappelijk strategisch kader en m.n. in het kader van benaderingen van plaatselijke ontwikkeling en geïntegreerde plannen voor stedelijke en andere lokale ontwikkeling⁽⁴⁾. Verder zou het goed zijn als de Europese Commissie in haar komende wetgevingsvoorstellen ruimte inbouwt voor een vergelijkbare regeling m.b.t. het EFRO en het ELFPO, wat zal bijdragen tot een beter geïntegreerde aanpak t.a.v. plattelandsgebieden.

⁽¹⁾ Waarnemingspost voor de ruimtelijke ordening van het Europees grondgebied (ORATE/ESPON).

⁽²⁾ Vgl. het advies over de toekomst van het Europees Sociaal Fonds na 2013 - CdR 370/2010 (rapporteur: Catuscia MARINI, IT/PSE).

⁽³⁾ Informele ministersbijeenkomst te Luik op 22 en 23 november 2010.

⁽⁴⁾ Vgl. artikel 8 van Verordening (EG) Nr. 1080/2006 over duurzame stedelijke ontwikkeling.

Een betere territoriale samenwerking

17. Het CvdR is verheugd over de **verwijzing naar territoriale samenwerking**, waarbij wordt vastgehouden aan de huidige driedelige opzet, maar betreurt het dat hier niet nader op in wordt gegaan. Er zal meer moeten worden gedaan om deze doelstelling te verwezenlijken door:

- uitbreiding van de middelen die hiervoor worden uitgetrokken;
- invoering van speciale regels die beter aansluiten op de programma's voor territoriale samenwerking (uitbreiding van technische bijstand op lokaal niveau, vereenvoudiging van regelgeving op het gebied van audits en controle, een goed toepasbare en aan de omstandigheden aangepaste forfaitaire regeling voor indirecte kosten, vaststelling van de subsidiabiliteit van communautaire uitgaven enz.), en
- voorstellen ter verbetering van het beheer van deze programma's.

18. Het verdient de voorkeur om de **financiële middelen voor de territoriale samenwerkingsprogramma's toe te kennen op EU-niveau** en niet langer op nationaal niveau. De begunstigden van deze programma's dienen duidelijker aan te geven welke resultaten en meerwaarde er via de overdracht van goede praktijken en knowhow met deze territoriale samenwerkingsprojecten in de regio's kunnen worden bereikt. Ook zou het raadzaam zijn om een strategische en geïntegreerde aanpak op het niveau van de samenwerkingsruimten te hanteren en wat het financiële rendement betreft geen nationale overwegingen te hanteren.

19. De Commissie wordt verzocht in toekomstige wetgevingsvoorstellen bepalingen op te nemen op basis waarvan het **ESF** in het kader van de programma's voor **territoriale samenwerking** kan worden ingeschakeld ter financiering van acties die onder het toepassingsgebied ervan vallen.

20. **De drie doelstellingen van het cohesiebeleid dienen elkaar daadwerkelijk aan te vullen.** De grensoverschrijdende, transnationale en interregionale acties van de EU dienen aan te sluiten op de acties die uit hoofde van de doelstellingen „convergentie” en „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” in het kader van de regionale programma's worden uitgevoerd. Er zou meer werk kunnen worden gemaakt van het zoeken naar beleidslijnen of maatregelen in de regionale programma's die in het teken staan van regionale samenwerking, vooral met het oog op de financiering van grensoverschrijdende of transnationale structurele projecten. Tegelijkertijd moet worden gezocht naar een betere coördinatie van de drie onderdelen van de doelstelling „territoriale samenwerking”.

21. **De territoriale samenwerkingsprogramma's dienen nauwer te worden afgestemd op de territoriale strategieën**, zoals die in goed gezamenlijk overleg worden uitgestippeld door de regionale actoren⁽⁵⁾. Hierbij kunnen de transnationale programma's worden benut ter ondersteuning van de macroregionale strategieën en van de geïntegreerde maritieme strategieën die men is beginnen uit te stippelen. Tegelijkertijd zouden ook de grensoverschrijdende programma's kunnen bijdragen tot de

verwezenlijking van de euregio- en eurometropoolstrategieën, zoals die momenteel ten uitvoer worden gelegd. In dit verband pleit het CvdR ervoor om de maximumafstand van 150 km, het criterium op basis waarvan eilanden als grensregio's worden aangemerkt, aanzienlijk korter te maken.

22. Het CvdR verzoekt de Commissie om het aangaan van nieuwe territoriale partnerschappen te bevorderen door het beheer van programma's voor interregionale samenwerking te vereenvoudigen en te verbeteren. Een betere **interregionale samenwerking** verzekert niet alleen een gecoördineerde aanpak van gemeenschappelijke problemen, maar vormt ook de erkenning dat vernieuwende oplossingen niet door bestaande grenzen worden gebonden.

23. **De Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)⁽⁶⁾ is een waardevol instrument** ter bevordering van met name de grensoverschrijdende samenwerking. De EGTS-regelgeving zal echter in de komende programmeerperiode vereenvoudigd en aangepast moeten worden aan de hand van de ervaringen die in de huidige periode zijn opgedaan. De vereenvoudigingen kunnen bijv. betrekking hebben op de regels inzake het personeel en de belastingtarieven voor de EGTS en op een versnelling van de huidige procedures. Verder zou de algehele financiering van de EGTS op een meer systematische wijze moeten plaatsvinden, zodat de groeperingen zelf rechtstreeks kunnen beschikken over de middelen uit de structuurfondsen.

24. De Europese Commissie moet de huidige **samenwerking aan de buitengrenzen** verbeteren. Het is vooral noodzakelijk om de procedures te vereenvoudigen en te streven naar meer synergie tussen het EFRO enerzijds en het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI) en Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) anderzijds.

25. Het CvdR wijst erop dat territoriale samenwerking van essentieel belang is voor de ultraperifere regio's. Vanwege hun geografische ligging aan de verste buitengrenzen van de EU is territoriale samenwerking voor deze regio's een absolute noodzaak. Het **Actieplan voor het grote nabuurschap** zou verder ontwikkeld moeten worden, zodat deze regio's beter worden geïntegreerd in hun geografische omgeving.

Aan de specifieke regionale omstandigheden aangepaste strategische prioriteiten

Het streven naar een meer flexibele coördinatie met de Europa 2020-strategie

26. Samen met andere door de Europese Unie gefinancierde acties kan en moet het cohesiebeleid een doorslaggevende rol blijven spelen als het gaat om de verwezenlijking van een slimme, duurzame en inclusieve groei, zoals aangegeven in de Europa 2020-strategie, en om de **ondersteuning van een harmonieuze ontwikkeling** van de EU, omdat het het eigen potentieel van alle regio's vergroot en de verschillen in ontwikkelingsniveau van de onderscheiden Europese regio's verkleint (artikel 174 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

⁽⁵⁾ Vgl. het initiatiefadvies van het CvdR over „Een strategie voor de geografische regio Noordzee/Het Kanaal” – CdR 99/2010 fin (rapporteur: Hermann KUHN, DE/PSE).

⁽⁶⁾ Vgl. het initiatiefadvies over de nieuwe perspectieven voor de herziening van de EGTS-verordening - CdR 100/2010 rev.3 (rapporteur: Alberto NUÑEZ FEIJOO, ES/EVP).

27. Het CvdR staat achter het principiële uitgangspunt dat het cohesiebeleid en **de doelstellingen van de Europa 2020-strategie** met de bijbehorende kerninitiatieven op elkaar moeten worden afgestemd, zodat er voortgang kan worden geboekt op de weg naar een slimme, duurzame en inclusieve groei. Niettemin is het CvdR van mening dat er op dit gebied tijdens de huidige periode 2007-2013 al een aantal belangrijke stappen zijn gezet, waarvan de effecten eerst zullen moeten beoordeeld voordat wordt overgegaan tot een grotere concentratie van middelen.

28. **Het cohesiebeleid dient niet geheel ondergeschikt te worden gemaakt aan de Europa 2020-strategie en de nationale hervormingsprogramma's**, omdat voor dit beleids onderdeel in het Verdrag ook eigen doelstellingen zijn geformuleerd (verkleining van de economische, sociale en territoriale ongelijkheden tussen de regio's in de Europese Unie). Het uitgangspunt voor het cohesiebeleid moet dus de situatie in de regio's, hun behoeftes en hun ontwikkelingspotentieel zijn.

29. Het CvdR staat ook achter het principiële idee van een door de EU op te stellen „menu” van ruim geformuleerde thematische prioriteiten, dat in de plaats zou moeten komen van de huidige praktijk waarbij de structuurfondsen worden ingedeeld in strikt afgebakende uitgavenposten. Toch **zal het aantal prioriteiten** waaruit kan worden gekozen voor de operationele programma's en de nieuwe nationale partnerschapscontracten voor ontwikkeling en investeringen **niet te beperkt mogen zijn**, omdat de lokale en regionale overheden genoeg ruimte moet worden gelaten om bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie regionale differentiaties toe te passen.

30. Het gaat niet aan dat de Commissie bepaalde prioriteiten dwingend voorschrijft, want deze dienen op regionaal niveau, op basis van een ter plaatse verrichte analyse van de sterke en zwakke punten van de regio, te worden vastgesteld. Noch is het gewenst om **alle structuurfondsen enkel en alleen toe te wijzen aan de thematische prioriteiten** die op het „communautaire menu” staan waaruit de regio's moeten kiezen. Een en ander zou indruisen tegen het principe van een geïntegreerde aanpak, die vooronderstelt dat het succes van ontwikkelingsstrategieën afhankelijk is van investeringen in meerdere sectoren.

31. Van de Europese Commissie wordt dan ook verwacht dat de **lijst met thematische prioriteiten** die zou kunnen worden opgesteld met het oog op de komende regelgeving inzake het cohesiebeleid, niet te beperkt van opzet is, omdat anders onvoldoende rekening kan worden gehouden met de territoriale, economische en sociale verscheidenheid en men anders ook op het gebied van de sociale en territoriale samenhang niet verder kan gaan dan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

Ervoor zorgen dat de territoriale samenhang voldoende aandacht krijgt

32. **Meer flexibiliteit bij de opzet van de operationele programma's** is gewenst, zodat er actie kan worden gevoerd op verschillende territoriale niveaus (subregionaal, regionaal, multiregionaal en macroregionaal), waarbij wordt uitgegaan van de specifieke territoriale omstandigheden of van bepaalde functionele ruimtes, zoals rivierbekkens, berggebieden, archipels e.d. Een en ander is echter afhankelijk van de collectieve bereidheid van de plaatselijke actoren, met name de lokale en regionale overheden, om gezamenlijk een project met een echt plaatselijk karakter uit te voeren, waarbij de bevoegdheid van het regionale bestuur onverlet wordt gelaten.

33. **De doelstelling van territoriale cohesie** moet tot haar recht komen in de nieuwe opzet van het cohesiebeleid door de identificatie van een **prioritaire territoriale dimensie** in het EU-„menu”, zulks ter aanvulling op de thematische prioriteiten van de Europa 2020-strategie. Via het cohesiebeleid kan zo worden gezorgd voor een evenwichtige ruimtelijke ordening en daarmee voor een betere onderlinge relatie tussen regio's en voor meer algemene samenhang van het beleid. Het CvdR staat verder achter het voorstel van de Europese Commissie om terdege **rekening te houden met regio's die worden gekenmerkt door bijzondere geografische omstandigheden** (7).

34. Het CvdR benadrukt dat er onveranderlijk speciale aandacht moet besteed worden aan de **ultraperifere regio's** en dat niet wordt verwezen naar de speciale status die deze gebieden o.g.v. art. 349 van het Verdrag van Lissabon is toegekend. De ultraperifere regio's moeten aanspraak kunnen maken op speciale financiële regelingen als compensatie voor de ongunstige omstandigheden waarmee ze te maken hebben, zoals afgelegen ligging, insulaire positie, geringe oppervlakte, lastige hoogteverschillen en een bar klimaat, alsmede een sterke economische afhankelijkheid van een beperkt aantal producten. Een dergelijke compensatie lijkt noodzakelijk om de toegang van deze regio's tot de interne markt te vergemakkelijken en ze in een gelijke positie t.o.v. de andere Europese regio's te plaatsen.

35. Het is een goede zaak dat in het cohesiebeleid **beter rekening wordt gehouden met de stedelijke dimensie** doordat de steden en agglomeraties in alle stadia nauwer worden betrokken bij de opzet van het territoriale beleid: van de nationale hervormingsprogramma's en partnerschapscontracten voor ontwikkeling en investeringen tot de operationele programma's. De stedelijke dimensie zou in de operationele programma's op adequate wijze aan bod moeten komen, waarbij de voorkeur uitgaat naar een geïntegreerde aanpak voor stedelijke ontwikkeling. Er zij aan herinnerd dat stedelijke gebieden heel vaak grote economische, sociale en territoriale verschillen vertonen, die vragen om een specifieke benadering. Deze geïntegreerde aanpak voor stedelijke ontwikkeling zou ook ondersteund kunnen worden door de werkzaamheden die hebben plaatsgevonden in het kader van het Handvest van Leipzig, waarbij het nieuwe gemeenschappelijk referentiekader voor duurzame Europese steden is getest. Steden moeten ook als ontwikkelings- en groeipolen voor hun omliggende regio beschouwd worden.

36. Het CvdR verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie om de lokale en/of regionale autoriteiten in het kader van de operationele programma's een grotere rol toe te kennen bij het uitstippelen en ten uitvoer brengen van de strategieën voor stedelijke ontwikkeling. Om de lokale en regionale overheden in staat te stellen zich te kwijten van de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden, zal op een meer systematische wijze een **algehele financiële ondersteuning aan de betrokken steden**, agglomeraties en regio's moeten worden geboden. In het kader van het Europese cohesiebeleid moet worden vastgehouden aan de stedelijke dimensie. Steden kunnen een

(7) Vgl. art. 174 VWEU: „... de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden”.

belangrijke motor zijn achter groei en innovatie. Bovendien kunnen intensievere betrekkingen tussen stad en land een bijzondere bijdrage leveren aan de economische, sociale en territoriale samenhang van de EU en tegelijkertijd aan de uitvoering van de Europa 2020-strategie. Hiertoe blijven maatregelen voor sociale en economische stabilisering en voor de duurzame ontwikkeling van steden en stedelijke probleemgebieden nodig. Deze maatregelen moeten binnen het kader van de regionale operationele programma's worden gepland en uitgevoerd.

37. Helaas wordt niet verwezen naar de **landelijke dimensie**, hoewel plattelands- en peri-urbane gebieden, volgens de algemeen gangbare definities, meer dan 80 % van het totale grondgebied van de EU beslaan. De Europese Commissie wordt verzocht bijzondere aandacht te schenken aan de onderlinge band tussen verschillende soorten gemeenten – tussen stedelijke (grote en kleine steden) en landelijke gebieden – wat moet worden gezien als een wezenlijk aspect van een geïntegreerd beleid voor regionale ontwikkeling. De landelijke dimensie zal ook een volwaardige plaats dienen te krijgen in het toekomstige cohesiebeleid, terwijl de activiteiten in het kader van EFRO, ESF en ELFPO zowel via het gemeenschappelijk strategisch kader als op het niveau van de operationele programma's beter op elkaar moeten worden afgestemd en meer synergie moeten opleveren. Het CvdR stelt tevens voor om het huidige programma URBACT verder te ontwikkelen binnen een nieuw programma onder de naam RURBACT⁽⁸⁾, dat is bedoeld om de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen en netwerken voor het oplossen van stedelijke en landelijke problemen op te zetten, en om deze twee dimensies nauwer aan elkaar te koppelen.

38. In de operationele programma's zou dan ook een **territoriale dimensie moeten worden geïdentificeerd**, waardoor projecten met acties op subregionaal niveau kunnen worden gefinancierd. De nieuwe aanpak van lokale ontwikkeling moet het holistische strategische kader voor de subregionale ontwikkeling van alle gebieden in kwestie worden, ongeacht of het om stedelijke of landelijke gebieden gaat dan wel om een combinatie daarvan, en deel blijven uitmaken van de regionale programma's.

39. In het vijfde cohesieverslag wordt helaas geen rekening gehouden met het feit dat bepaalde **subregionale ongelijkheden** de neiging hebben zich nog te vergroten. Het gaat hier om verschijnselen als ruimtelijke segregatie, die tot gettovorming leidt, en het voortschrijdende verval van bepaalde achterstandsgebieden. Een duidelijk overzicht van de stand van zaken op basis van relevante statistieken en maatregelen ter verkleining van deze ongelijkheden zullen ertoe bijdragen dat de doelstelling van territoriale samenhang op lokaal niveau beter in aanmerking wordt genomen, mits het beheer ervan aan het regionale niveau wordt overgelaten.

40. Er zal **meer aandacht moeten worden geschonken aan initiatieven op het gebied van lokale ontwikkeling**, die op een meer systematische manier via communautaire bijdragen dienen te worden aangemoedigd. Zo zouden indien mogelijk operationele programma's voor een deel gewijd moe-

ten zijn aan lokale ontwikkelingsinitiatieven (zoals partnerschappen). Hier kan bijv. worden gedacht aan oproepen tot het indienen van regionale of multiregionale projecten⁽⁹⁾, waarbij het de bedoeling is dat publieke actoren (gemeenteraadsleden, lokale bestuurders enz.) en particuliere actoren (ondernemingen, kamers van koophandel, sociale ondernemingen, coöperaties, verenigingen enz.) worden aangemoedigd om tezamen een op de geïntegreerde benadering geïnspireerde lokale ontwikkelingsstrategie uit te stippelen en ten uitvoer te brengen⁽¹⁰⁾. Initiatieven voor lokale ontwikkeling kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de institutionele ontwikkeling van plaatselijke overheden, maar hebben wel financiële ondersteuning nodig, onder meer via programma's voor technische bijstand.

41. De doelstelling van **territoriale samenhang heeft betrekking op alle EU-beleidssterreinen** en kan enkel worden verwezenlijkt als het sectorale beleid en het cohesiebeleid op elkaar aansluiten en de territoriale effecten van alle EU-beleids-onderdelen reeds tijdens de fase van voorbereiding beter in aanmerking worden genomen. In dit verband valt het te betreuren dat de Europese Commissie nog altijd geen gehoor heeft gegeven aan het verzoek van het CvdR om een witboek over de territoriale samenhang uit te brengen⁽¹¹⁾.

42. Ook valt het te betreuren dat er in het vijfde cohesieverslag **geen melding wordt gemaakt van de diensten van algemeen belang**, hoewel in art. 14 VWEU en in Protocol Nr. 26 bij het Verdrag van Lissabon een expliciet verband wordt gelegd tussen de taken van deze diensten en de territoriale samenhang. Het CvdR wil er dan ook nogmaals voor pleiten om de territoriale effecten van het EU-beleid te onderwerpen aan een evaluatie vooraf en achteraf.

Tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid

Strategische benadering

43. Het CvdR ondersteunt het idee van een **gemeenschappelijk strategisch kader**, dat het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Visserijfonds zou moeten omvatten. Wel zou het CvdR willen dat dit strategische kader gezamenlijk door de Raad en het Europees Parlement in samenwerking met het Comité van de Regio's wordt opgesteld. In het gemeenschappelijke strategische kader zou een taakverdeling tussen de verschillende EU-fondsen in de Europese regio's – waaronder ook andere EU-fondsen die een duidelijk territoriale dimensie hebben en nauw verband houden met de structuurfondsen, zoals de fondsen voor de trans-Europese netwerken of de eventuele toekomstige milieu- en klimaatfondsen – moeten worden vastgelegd en dus ook moeten worden aangegeven welke rollen deze hebben en en welke onderlinge verbanden er bestaan.

⁽⁸⁾ Het is de bedoeling dat het programma RURBACT voortbouwt op het programma URBACT en dat het dit verder tot ontwikkeling brengt en versterkt aan de hand van ervaringen die zijn opgedaan met het netwerk RURACT. Hierdoor zal de relatie tussen de stedelijke en de landelijke dimensie beter tot zijn recht komen.

⁽⁹⁾ Als voorbeeld zij verwezen naar de wijze waarop in Italië bij de geïntegreerde benadering van de structuurfondsprogramma's in de periode 2000-2006 rekening is gehouden met territoriale samenhang. Deze geïntegreerde territoriale projecten omvatten zeven NUTS II-regio's, die op subregionaal niveau ten uitvoer zijn gebracht.

⁽¹⁰⁾ Vgl. bijv. de in het kader van het LEADER+-programma opgerichte plaatselijke actiegroepen.

⁽¹¹⁾ Zie CvdR-advies „Groenboek over de territoriale cohesie” (rapporteur Jean-Yves LE DRIAN, FR/PSE), CdR 274/2008 fin.

44. De huidige macroregionale strategieën kunnen fungeren als „**strategische referentiekaders op een macroregionaal niveau**”. De regionale strategieën die worden uitgewerkt in het kader van de operationele programma's (op basis van de drie doelstellingen van het cohesiebeleid), zouden zich kunnen baseren op de prioritaire zwaartepunten van genoemde macroregionale strategieën.

45. **De Europese Commissie zou meer bijzonderheden moeten verstrekken over de inhoud en de bepalingen van de partnerschapsovereenkomsten voor ontwikkeling en investering**, waarover de Commissie en de lidstaten het met elkaar eens moeten worden. De beginselen van partnerschap en multilevel governance moeten in de praktijk worden gebracht en de lokale en regionale overheden dienen een rol te krijgen bij de onderhandelingen over dergelijke contracten en bij het opstellen en ten uitvoer leggen ervan, voor zover ze direct betrokken zijn bij de operationele programma's waarin deze contracten voorzien. De decentrale overheden moeten kunnen meebeslissen als de keuze van de thematische prioriteiten en de financiële middelen contractueel op nationaal niveau wordt vastgelegd.

46. Het CvdR stelt voor dat met de „partnerschapscontracten voor ontwikkeling en investeringen” alsook met de voorgestelde „territoriale pacts voor de Europa 2020-strategie” voor elke lidstaat een **systeem van multilevel governance** wordt ingevoerd dat, in het kader van een versterkt partnerschap met de regionale en lokale overheden, de deelneming van de verschillende geografische niveaus (EU, nationaal, regionaal, lokaal) mogelijk maakt. De decentrale overheden zouden (als cofinancierders en/of medebeheerders van de openbare diensten) dergelijke territoriale pacts mede moeten ondertekenen⁽¹²⁾ en volledig betrokken moeten worden bij de onderhandelingen hierover en bij het opstellen en ten uitvoer leggen ervan. Net als het gemeenschappelijk strategisch kader moeten deze territoriale pacts het Cohesiefonds, het EFRO, het ESF, het ELFPO en het EVF bestrijken en ervoor zorgen dat er meer samenhang komt in de Nationale Hervormingsprogramma's, waardoor deze gemakkelijker op regionaal niveau ten uitvoer kunnen worden gebracht.

47. Het CvdR stelt met voldoening vast dat net als in de lopende periode de **operationele programma's als de belangrijkste instrumenten ter uitvoering** van het cohesiebeleid worden erkend. De Europese Commissie zal er hierbij op moeten toezien dat de lokale en regionale overheden volledig worden betrokken bij de onderhandelingen over deze programma's en bij het opstellen en ten uitvoer leggen ervan.

48. Het CvdR is voorstander van **jaarverslagen** waarin, zoals dat ook nu al gebeurt, wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen tijdens de programmeerperiode worden verwezenlijkt. Daarentegen lijkt het niet nodig om een continue evaluatie van elk programma te eisen, zodra een bepaald bedrag aan middelen door de Europese Commissie is gecertificeerd.

49. Het voorstel van de Europese Commissie om **regelmatig politieke debatten te organiseren** in de verschillende gebou-

wen van de Europese instellingen verdient bijval. Het CvdR van zijn kant is graag bereid om de Commissie hier ter wille te zijn en tijdens zittingen van het CvdR of vergaderingen van de commissie COTER debatten te organiseren met zijn leden.

50. Het CvdR is net als de Europese Commissie van mening dat het van essentieel belang is dat **de ministers die verantwoordelijk zijn voor het cohesiebeleid, regelmatig bijeenkomen in de relevante samenstellingen van de Raad**⁽¹³⁾, teneinde van gedachten te wisselen over de actuele stand van zaken m.b.t. de programma's en om te evalueren hoeveel voortgang er is geboekt met het verwezenlijken van de doelstellingen.

Partnerschappen en governance

51. De Europa 2020-strategie heeft alleen kans van slagen als de verschillende actoren op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau hier via een **systeem van multilevel governance** bij worden betrokken. Hiertoe is het noodzakelijk dat er territoriale pacts worden gesloten om de regionale en lokale overheden meer directe zeggenschap te geven.

52. Bij de onderhandelingen over en de formulering en uitvoering van de strategische doelstellingen van de EU en de lidstaten en die van de operationele programma's zal de nodige aandacht moeten worden besteed aan **krachtiger en meer gedetailleerde criteria voor de toepassing van het beginsel van partnerschap** met de decentrale overheden. Het is een verheugende zaak dat de Europese Commissie in haar evaluaties met nadruk stelt dat deelneming van de decentrale overheden en van de sociaaleconomische actoren op regionaal niveau een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van het cohesiebeleid is.

Prestaties, nieuwe voorwaarden, prikkels en sancties

53. Het CvdR roept lokale en regionale overheden met klem op om het maximale te halen uit hun **bestuurlijke en institutionele capaciteit** en passende financiële en personele hulpbronnen te ontwikkelen die hen in staat stellen het hoofd te bieden aan de complexe materie van de met EU-geld ondersteunde projecten en vooral aan de daarmee gepaard gaande administratieve rompslomp en regeldruk. Er moeten voldoende middelen beschikbaar worden gesteld, zodat lokale en regionale overheden daadwerkelijk kunnen meedoen aan grote, door de structuurfondsen gefinancierde projecten.

54. Het CvdR is **fel gekant tegen het opleggen van nieuwe („externe”) macro-economische voorwaarden**, die bepalen dat steden en regio's geen aanspraak kunnen maken op de beschikbare structuurfondsen als hun nationale regeringen in de fout gaan of nalatig zijn dan wel het stabiliteits- en groeipact niet naleven. Het toepassen van financiële sancties of prikkels in het kader van het stabiliteits- en groeipact, bedoeld om de naleving van de macro-economische voorwaarden af te dwingen, bergt het gevaar in zich dat hiervan in feite de regionale en lokale overheden de dupe worden, al zijn niet zij het die verantwoordelijkheid dragen voor het feit dat de lidstaten hun verplichtingen ter zake niet zijn nagekomen⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Het aanwijzen van de lokale en regionale overheden die de pacts ondertekenen, zou moeten geschieden op het niveau van de afzonderlijke lidstaten aan de hand van de bevoegdheden waarover de decentrale overheden beschikken.

⁽¹³⁾ Het zou hier kunnen gaan om een samenstelling met cohesiebeleid als specifiek thema, of om bijeenkomsten van de Raad Algemene Zaken die gewijd zijn aan het cohesiebeleid, in tegenwoordigheid van de ministers die belast zijn met het cohesiebeleid.

⁽¹⁴⁾ Advies van het CvdR van 1 december 2010 over „Intensivering van de economische beleidscoördinatie” (rapporteur: TATSIS (EL/EVP), CdR 224/2010 fin) en resolutie van het CvdR over „De prioriteiten van het CvdR voor 2011”, goedgekeurd op 2 december 2010, CdR 361/2010 fin (m.n. punt 10).

55. Het CvdR pleit voor **(interne) voorwaarden** ter verbetering van de effectiviteit van het cohesiebeleid. Dit soort voorwaarden dienen nauw samen te hangen met de thematische prioriteiten van het cohesiebeleid, maar moeten niet worden gekoppeld aan overkoepelende structurele hervormingen die slechts indirect verband houden met dat beleid. Ze moeten gericht zijn op de structurele en institutionele voorwaarden die nodig zijn voor een optimale besteding van de cohesiemiddelen. Ze moeten eenvoudig, haalbaar en proportioneel zijn en vooraf zijn getoetst.

56. Er zal moeten worden **vastgehouden aan het principe van medefinanciering door de EU**, dat ervoor zorgt dat de begunstigden zich bij het beleid „in het veld” betrokken voelen en zich daarvoor verantwoordelijk voelen. Zoals ook in de huidige programmeerperiode het geval is, dient de hoogte van de EU-bijdrage afhankelijk van de doelstelling te worden aangepast aan het niveau van ontwikkeling van de betrokken regio. Elke verlaging van de medefinanciering dient daarentegen te worden afgewezen. De bijdragen mogen niet worden gebruikt als pasmunt wanneer in het kader van een interinstitutioneel akkoord over de toekomstige financiële perspectieven budgettaire beperkingen worden opgelegd. Verder kunnen er vraagtekens worden gezet bij de differentiaties die de Europese Commissie in de medefinanciering wil aanbrengen, teneinde beter recht te doen aan de meerwaarde voor de EU, het soort acties en de begunstigden. Dergelijke differentiaties kunnen voor complicaties zorgen en onregelmatigheden in de hand werken, waardoor de beheersautoriteiten nog meer in de uitvoering van hun werkzaamheden worden belemmerd. Ten slotte dient de hoogte van de medefinanciering per operationeel programma te worden vastgesteld om te waarborgen dat de middelen toereikend zijn om de geformuleerde prioritaire doelstellingen te halen.

57. **Het voorstel om een prestatiereserve te creëren** voor lidstaten die succes hebben bij het halen van de doelstellingen moet worden afgewezen, omdat het moeilijk zal zijn om hier objectieve toekenningscriteria op te stellen. Het risico bestaat dat door een dergelijke prestatiereserve de meest succesrijke regio's worden bevoordeeld, waarbij geen recht wordt gedaan aan de inspanningen van bepaalde andere regio's die misschien niet dezelfde gunstige geografische, economische of sociale uitgangspunten hebben, en waarbij geen rekening gehouden wordt met de specifieke aard van bepaalde oplossingen, met name van ingewikkelde geïntegreerde oplossingen, die een lange voorbereiding vergen. Een prestatiereserve zou er dus toe kunnen leiden dat de lidstaten zich weinig ambitieuze doelen stellen. Verder is invoering van een prestatiereserve, of deze nu op EU-niveau of op nationaal niveau wordt gecreëerd, geen garantie voor effectieve investeringen. Wel zou er een flexibiliteitsreserve (los van het prestatie criterium) kunnen worden aangelegd, die bestaat uit de tijdens de programmeerperiode vrijgemaakte bedragen en die kunnen dienen om:

- hetzij experimentele initiatieven op het gebied van slimme, duurzame of inclusieve groei te financieren,
- of de structuurfondsen, naast het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering en het Europees solidariteitsfonds, in te zetten in het geval van een economische, sociale en milieucrisis.

58. **Het CvdR gaat ermee akkoord om nieuwe („interne”) financiële voorwaarden op te leggen die resultaatgericht zijn**, maar om voor een consistente toepassing van het systeem van structurele voorwaarden te zorgen moeten criteria worden vastgesteld aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan een voorwaarde is voldaan. Die criteria moeten algemeen, eerlijk en proportioneel zijn en het beginsel van gelijke behandeling als grondslag hebben. De gekwantificeerde doelstellingen moeten dienen om de programma's strategisch te sturen en mogen geen buitensporige extra kosten met zich meebrengen. Ze worden opgesteld aan de hand van een beperkt aantal output- en resultaatindicatoren en kunnen dienen om te meten hoeveel vooruitgang er is geboekt in vergelijking met de uitgangssituatie en in hoeverre de doelstellingen bij het realiseren van de beleidsprioriteiten zijn gehaald. Ze mogen daarom niet worden gebruikt om sancties op te leggen als de resultaten niet geheel aan de verwachtingen voldoen. Zoals de voor cohesiebeleid verantwoordelijke ministers tijdens hun bijeenkomst te Luik op 22 en 23 november 2010 reeds hebben vastgesteld, worden er op dit moment degelijke voorwaarden gebruikt die hun effectiviteit hebben bewezen. Het gaat hier m.n. om de bepaling betreffende het ambtshalve doorhalen van vastleggingen, de regels voor beëindiging van programma's, de goedkeuring van controle- en auditsystemen, de principes van additionaliteit en cofinanciering enz. Deze interne voorwaarden kunnen dan ook verder worden gebruikt en verbeterd.

59. Op grond van de tegenprestaties die de lokale en regionale overheden leveren overeenkomstig het beginsel van cofinanciering, voelt het CvdR zich ten volle gerechtigd om deel te nemen aan de constructieve dialoog die de Europese Commissie wenst te voeren om nader van gedachten te wisselen over de verschillende door haar in het vijfde cohesieverslag voorgestelde voorwaarden. Dit zou, naast het overleg met de lidstaten en het Europees Parlement, moeten geschieden in het kader van een „**task force Conditionaliteit**”.

Evaluatie en verwachte resultaten

60. Het CvdR staat achter het voorstel van de Europese Commissie om **meer resultaatgericht te werk te gaan** aan de hand van heldere en meetbare doelstellingen en resultaatindicatoren die vooraf worden opgesteld op basis van de eigen doelstellingen van de afzonderlijke regio's, al zou de Commissie bij het evalueren van prestaties niet alleen moeten kijken naar de vooruitgang die is geboekt bij het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen. In dit verband zij opgemerkt dat hier tijdens de programmeerperiode 2007-2013 al vooruitgang is geboekt via de introductie van evaluaties voor, tijdens en na de uitvoering. Hiervan zal eerst de balans moeten worden opgemaakt voordat nieuwe stappen worden gezet.

61. Er zal gebruik moeten worden gemaakt van een **beperkt aantal gemeenschappelijke indicatoren**, die aansluiten op de doelstellingen van de economische, sociale en territoriale cohesie en de Europa 2020-strategie. Deze moeten het de Europese Commissie mogelijk maken om tijdens de gehele programmeerperiode een algehele en permanente evaluatie van de situatie te maken. Niettemin zullen de meeste indicatoren moeten worden vastgesteld op regionaal niveau, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere geografische omstandigheden in elke afzonderlijke regio en met de overeengekomen prioritaire zwaartepunten. Ze dienen ook de behoefte aan een specifieke oplossing voor regionale ontwikkeling te weerspiegelen.

Financieringsinstrumenten

62. **Het is zinvol om gebruik te maken van financieringsinstrumenten** ter vergroting van het hefboomeffect van de EU-fondsen, maar het CvdR is het er niet mee eens dat de Commissie gebruik maakt van thematische beperkingen van het recht op subsidies, en acht het cruciaal om de lidstaten te laten bepalen op welk niveau (nationaal, regionaal) financiële instrumenten het meest efficiënt kunnen worden toegepast. De toepassing van deze instrumenten zal echter vereenvoudigd en nader gepreciseerd moeten worden om:

- het voor de EIB en andere bancaire instellingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau gemakkelijker te maken om hieraan mee te doen,
- de lokale en regionale overheden aan te moedigen deze instrumenten op grotere schaal in te zetten en de toepassing ervan te verzekeren, en
- te voorzien in de behoeften van alle – kleine en grote – regio's, aangezien de huidige instrumenten uitsluitend afgestemd zijn op grootschalige maatregelen.

63. Het CvdR zet vraagtekens bij het voorstel van de Europese Commissie om vooral via financieringsinstrumenten **generieke financiële steun naar ondernemingen** te sluisen en tegelijk vast te houden aan het gebruik van subsidies voor het medefinancieren van doelgerichte steunregelingen (innovatie, milieu-investeringen enz.). Steun aan ondernemingen in het kader van het cohesiebeleid mag niet uitsluitend via financieringsinstrumenten verlopen. Daarnaast moet er ruimte zijn voor subsidies, aangezien niet alle activiteiten met leningen kunnen worden gefinancierd. Bovendien zijn niet alle organen in staat om met geleend geld projecten uit te voeren. Uit de crisis blijkt dat tijdens een recessie geen heil valt te verwachten van op de markt gebaseerde instrumenten. Het is aan de lokale en regionale overheden om te bepalen welk soort steun het meest geschikt is in relatie tot de structuur van de economie en het bedrijfsleven in elke afzonderlijke regio, zulks met inachtneming van het concurrentiebeleid en m.n. de financiering van de regionale ontwikkeling.

Vereenvoudiging

64. Het CvdR is **gekant tegen elke ingrijpende wijziging van het huidige systeem van financieel beheer** van de structuurfondsen, zoals door Europese Commissie in het kader van de herziening van het Financieel Reglement voorgesteld. De Commissie wordt dan ook verzocht vast te houden aan het huidige systeem, dat zijn vruchten begint af te werpen gezien het afnemende aantal fouten en onregelmatigheden dat zich voordoet. Dit systeem zal alleen op de nodige punten moeten worden verbeterd en vereenvoudigd.

65. Een van de voorwaarden voor een efficiënte en effectieve tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid is dat er een **evenwicht wordt gevonden tussen de eenvoud en efficiëntie van procedures en het financieel beheer**, zodat het cohesiebeleid gebruiksvriendelijker en transparanter kan worden gemaakt. Erkenning van het feit dat de regio's volledig bevoegd zijn voor het beheer van en het toezicht op de regionale operationele programma's zou bijdragen tot het vinden van een dergelijk

evenwicht. Verder zou het Comité van de Regio's zelf oplossingen moeten aanreiken die gericht zijn op een verdere vereenvoudiging van de uitvoeringsbepalingen van de fondsen waarmee de beheersautoriteiten worden belast, en van de bepalingen op grond waarvan men in aanmerking kan komen voor financiering. Ook de Europese Commissie wordt verzocht zich nog eens hierover te buigen. Het zou vooral goed zijn als de begunstigde sneller zouden worden terugbetaald.

66. De Europese Commissie zou zich moeten bedienen van vereenvoudigde terugbetalingsmethoden door de invoering van **vaste bedragen** voor kostenvergoeding via het EFRO en het ESF. De lidstaten zouden de lokale en regionale overheden moeten helpen om deze bepalingen, die er verder ook toe zullen bijdragen dat de programma's beter worden afgestemd op de gewenste resultaten, snel in praktijk te brengen.

67. Het zou goed zijn **procedures voor territoriale cohesie te evalueren** met als doel om voor alle programma's gemeenschappelijke regels vast te stellen, zodat nationale auditprocedures ook kunnen gelden voor partners en projectleiders dus niet meer audits uit andere lidstaten hoeven te controleren.

68. Het voorstel van de Commissie betreffende het invoeren van **beheersverklaringen**, waarover de beheersautoriteiten en de Algemene Rekenkamer afspraken maken, kan negatief uitpakken. Een dergelijk voorstel mag er niet toe leiden dat de regionale en lokale overheden zwaarder worden belast bij het toezicht op de controle- en auditregelgeving, en dat de Europese Commissie zich minder kwijt van haar verantwoordelijkheden als instelling die uitleg geeft en steun biedt.

69. **Financieel toezicht en audits** moeten stroken met de regelgeving en proportioneel zijn. Het CvdR is sterk gekant tegen „binnensluipende regelgeving”, een proces waarbij overheden worden „aangemoedigd” om evaluatieplannen op te stellen terwijl dat niet hoeft en waarbij in de standaard door accountants gebruikte checklisten van het Coördinatiecomité voor de Fondsen punten opduiken die niet als vereiste in de regelgeving van de lidstaten of de EU staan.

70. De Europese Commissie stelt terecht voor om de **regel betreffende het ambtshalve doorhalen van vastleggingen** niet te laten gelden voor het eerste jaar waarin de programma's lopen. Kwijting van het bedrag dat overblijft van dit eerste jaar, zou pas bij afronding van het operationele programma moeten plaatsvinden. Een dergelijke regeling biedt de mogelijkheid om de vertragingen, opgelopen bij het van start gaan van de programmeerperiode, weer goed te maken. Niettemin zullen de Europese Commissie en de lidstaten erop moeten toezien dat de operationele programma's in een zo vroeg mogelijk stadium worden goedgekeurd, teneinde het risico van vertraging in het begin van de periode beperkt te houden.

71. Het valt te betreuren dat de Europese Commissie geen enkel voorstel doet voor vereenvoudiging op het gebied van **inkomsten genererende projecten**, waarvan de wijze van kostenberekening zo ingewikkeld is dat deze contraproductief lijkt en potentiële initiatiefnemers van projecten kan afschrikken. Verder zou de Commissie het systeem van goedkeuring van grote projecten moeten vereenvoudigen en versnellen.

72. Harmonisering van de **regels voor de subsidiabiliteit van de uitgaven**, via nauwkeurige bepalingen in het gemeenschappelijk strategisch kader en de uitvoering van juridische maatregelen die daar direct uit voortvloeien, waarbij actieterreinen, instrumenten en middelen met elkaar in overeenstemming worden gebracht, is welkom, want zo kunnen de uitvoeringsprocedures worden vereenvoudigd en bestaat er minder kans op onregelmatigheden. Wel dient er goed op te worden toegezien dat de regionale en lokale overheden samen met de lidstaten volledig worden betrokken bij het opstellen van deze regels, zodat de EU-bepalingen op nationaal en regionaal niveau op een correcte en uniforme wijze kunnen worden geïnterpreteerd en toegepast.

Brussel, 1 april 2011

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Mercedes BRESSO
