

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

480e PLENAIRE ZITTING OP 25 EN 26 APRIL 2012

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006

(COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD))

(2012/C 191/06)

Rapporteur: **de heer VARDAKASTANIS**

Op 25 en 27 oktober 2011 hebben achtereenvolgens het Europees Parlement en de Raad op grond van de artikelen 177 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480^e zitting (vergadering van 25 april 2012) onderstaand advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór en 9 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is van mening dat het momenteel in de EU gevoerde economische beleid (bezuinigingsmaatregelen, sobere begrotingen op nationaal niveau, beperking van de EU-begroting, begrotingspact, beperkingen voor de ECB enz.) de opmaat is tot een economische recessie waarvan de gevolgen niet vallen te voorzien, nu juist het tegenovergestelde is vereist, dat wil zeggen maatregelen die tegelijkertijd, zo niet op voorhand, worden genomen ter bevordering van **de groei en de werkgelegenheid** aan de hand van een moediger en doeltreffender plan. Zoals reeds op de top van 30 januari 2012 is geopperd, zou

een belangrijke bijdrage hieraan kunnen worden geleverd door de structuurfondsen (en ten dele tijdelijk ook door die van het gemeenschappelijk landbouwbeleid), zij het in beperkte mate.

1.2 Er moet een Europees plan voor groei – een „New Deal” – worden gelanceerd dat omvangrijke, doelgerichte projecten omvat en waarbij een paar sleutelsectoren worden betrokken die de economie in de EU weer nieuwe impulsen kunnen geven. Een dergelijk plan zou per direct kunnen worden gefinancierd via restbedragen voor de periode 2007-2013, en zo spoedig mogelijk en voor korte tijd ook via een deel van de voor 2014-2020 uitgetrokken bedragen. Een dergelijk fonds zou ondersteund en aangemoedigd moeten worden door maatregelen

van de EIB in de vorm van uitgifte van obligaties⁽¹⁾ (artikel 87 van de nieuwe verordening). Dit zou een multiplicatoreffect op investeringen hebben, aangezien daardoor kapitaal van buiten de EU zou worden aangetrokken en daarvan een positief effect zou uitgaan op de staatsschuld en op de euro, die daardoor sterker zou worden.

1.3 Het EESC is de vaste overtuiging toegedaan dat **partnerschappen** die alle partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de verordening met de gemeenschappelijke bepalingen (VGB), betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en ex-post-evaluatie van de in het kader van het EU-cohesiebeleid uitgevoerde projecten, rechtstreeks bijdragen tot het succes ervan. Het begroet de vorderingen die zijn gemaakt in artikel 5 van het voorstel van de Europese Commissie, waarin horizontale partnerschappen dwingend worden voorgeschreven; het wijst erop dat in alle stadia waarin de middelen worden geïmplementeerd echte medewerking is vereist, ook deze partners met stemrecht in de toezichtcomités. In dit licht vindt het EESC dat artikel 5 van de Verordening met de gemeenschappelijke bepalingen dusdanig moet worden aangepast en herschreven dat de erin opgenomen bepalingen over partnerschappen en met name het tweede lid daadwerkelijk op alle bestuursniveaus - nationaal, regionaal en lokaal - worden toegepast.

1.3.1 Het EESC wil een bijdrage leveren aan de in artikel 5 genoemde gedragscode en is zeer verontrust over de signalen uit de Raad volgens welke lidstaten de uitvoering van het partnerschapsbeginsel willen beperken; het roept de Europese Commissie en het Europees Parlement op deze ontwikkeling ongedaan te maken. De gedragscode moet een duidelijke, ruime definitie van niet-gouvernementele organisaties omvatten, met inbegrip van vertegenwoordigende organisaties van kwetsbare groepen in de zin van de artikelen 10 en 19 VWEU, zoals vrouwen, ouderen, jongeren, mensen met een bepaalde seksuele geaardheid, mensen met een handicap, aanhangers van een bepaalde godsdienst en etnische minderheden. De gedragscode moet voorts duidelijke regels vastleggen voor de uitvoering van projecten en programma's, vasthouden aan tijdige uitvoering en in een klachtenprocedure voorzien om een doeltreffende en niet-bureaucratische uitvoering en gebruik van de programma's van het Cohesiebeleid mogelijk te maken. Volgens het EESC moeten nadere criteria die de lidstaten voor goedkeuring hanteren, eerst nauwkeurig en publiekelijk worden onderzocht om verdere bureaucratie (en nationale „gold-plating”) te vermijden.

1.4 Het EESC onderschrijft een sterker gebruik van ex-ante en ex-post **voorwaardelijkheid** in de structuurfondsen van de EU om doelgerichte en echte, duurzame resultaten te bereiken; het wijst de macro-economische voorwaardelijkheid evenwel van de hand, omdat daarmee regio's en burgers worden bestraft die niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor macro-economische beslissingen op nationaal of Europees niveau.

1.5 Het EESC waardeert de inspanningen van de Commissie om de **procedures te vereenvoudigen**, maar acht deze onvoldoende. Zij zijn nog steeds te ingewikkeld. Door buitensporige

nadruk op audit en procedures bemoeilijken zowel nationale als Europese autoriteiten voor het mkb en ngo's nog steeds de eenvoudige toegang tot EU-financiering. De bureaucratie moet worden beperkt, vooral in landen waar federale territoriale stelsels diverse lagen van administratieve rompslomp creëren.

1.6 Het EESC geeft in overweging om voor begunstigden een „one stop shop"-aanpak in te voeren om het cohesiebeleid meer op de begunstigde te richten (op de cliënt gebaseerde benadering). Volgens het EESC moet het bedrag waaronder overeenkomstig artikel 140 projecten slechts één keer aan een audit worden onderworpen, worden opgetrokken van de huidige 100 000 euro naar 250 000 euro. Ter wille van verdere vereenvoudiging moet dit bedrag betrekking hebben op het aandeel van de financiering van de Gemeenschap in die projecten.

1.7 Het EESC verwelkomt de voorstellen van de Commissie voor **thematische concentratie** als middel om versnippering van de inspanningen te verminderen; tegen deze achtergrond pleit het met het oog op de totstandbrenging van één uniform cohesiebeleid dat ten volle kan bijdragen aan de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen, voor een sterke coördinatie van de inspanningen tussen de diverse structuurfondsen. Het is van mening dat (i) verbetering van de toegankelijkheid en (ii) capaciteitsopbouw bij belanghebbenden op het gebied van het cohesiebeleid (partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB) specifieke thematische gebieden moeten worden.

1.8 Het EESC wijst nogmaals op het belang om artikel 7 van de VGB in die zin te wijzigen dat daarin de toegang tot de middelen en de **toegankelijkheid voor personen met een handicap** worden opgenomen in overeenstemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap

1.9 Het EESC onderstreept het belang van de **capaciteitsopbouw** voor partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, en pleit ervoor om een definitie van „capaciteitsopbouw” in artikel 2 op te nemen. Onder capaciteitsopbouw moet worden verstaan de versterking van de deelname van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, aan de voorbereiding en de uitvoering van en het toezicht op de structuurfondsen in alle stadia.

1.10 Het EESC roept de Commissie op om het **gemeenschappelijk strategisch kader (GSK)** te presenteren zodat de EU-instellingen en de politieke organen aan de onderhandelingen over en de goedkeuring van het GSK kunnen deelnemen.

1.11 Het EESC zou graag zien dat de deelname van actoren van de **sociale economie** aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de verschillende fondsen wordt verduidelijkt.

1.12 Het EESC meent dat de voorwaardelijkheid het vermogen tot **flexibiliteit** van de structurele acties niet mag ondermijnen, aangezien er geen uniforme oplossing voor alle regio's bestaat, en dat de gemeenschappelijke doelstelling van meer cohesie via gemeenschappelijke regels moet worden gehandhaafd.

⁽¹⁾ Zie voor nadere details de EESC-adviezen over „Een nieuwe impuls voor groei”, PB C 143 van 22.05.2012, blz. 10 en over het „Cohesiefonds”, Zie bladzijde 38 van dit Publicatieblad.

1.13 Het EESC is een groot voorstander van het voorstel dat ten minste 20 % van alle nationale ESF-kredieten wordt bestemd voor sociale insluiting en de bestrijding van armoede.

1.14 Het EESC is verheugd over de inspanningen om tot een meer resultaatgerichte VGB te komen en meent dat **indicatoren** die uitsluitend op macro-economische indicatoren als het bbp zijn gebaseerd, duidelijk ondoelmatig zijn om het cohesieniveau te bepalen.

1.15 Het EESC wenst dat de capaciteit van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, in het kader van artikel 51 van de VGB wordt versterkt. Door deze partners te betrekken bij dit proces van ondersteuning, studies, evaluaties en ondersteuning van deskundigen alsmede door andere, door middel van **technische bijstand** ondersteunde maatregelen wordt meer betekenis gegeven aan de deelname en de capaciteit tot deelname van alle partners in de structuurfondsen, wat uiteindelijk ten goede zal komen aan de succesvolle implementatie van het cohesiebeleid. Het EESC betreurt het voorstel om bij operationele programma's technische bijstand uit te sluiten voor milieumaatregelen, gelijke kansen en gelijkheid van mannen en vrouwen. Deze uitsluiting moet uit artikel 87 worden geschrapt.

1.16 Het EESC is ervan overtuigd dat door gebruikmaking van intelligente **financiële instrumentering** de beperkt beschikbare middelen optimaal moeten worden benut en dat ernaar moet worden gestreefd dat elke euro die voor de cohesiefinanciering beschikbaar wordt gesteld maximaal effect sorteert. Benadrukt zij het belang van een zorgvuldige coördinatie van de diverse structuurfondsen en de noodzaak om cofinancieringspercentages te herzien om in de huidige crisis beter aan te sluiten op de behoeften van de begunstigden.

1.17 Overeenkomstig artikel 174 VWEU staat het cohesiebeleid binnen de EU centraal en moet het de economische, sociale en territoriale cohesie in de EU versterken. Voor lidstaten waar de gemiddelde groei van het bbp in de periode 2007-2009 negatief uitviel en die voor de huidige periode een goed absorptiepercentage kunnen aantonen, wordt het aftoppingspercentage vastgesteld op ten minste het niveau van de huidige periode. De bovengrens voor cohesiebeleid is niet van toepassing op de fondsen voor visserij en plattelandsontwikkeling.

2. De uitdaging waarvoor de crisis de EU plaatst: nieuwe structuurfondsen voor een tijd van grote uitdagingen

2.1 Het werkloosheidspercentage in de EU is als gevolg van de economische crisis opgelopen tot 10,3 % (waaronder meer dan vijf miljoen jongeren – de „verloren generatie”) en het percentage door sociale uitsluiting bedreigde mensen is in enkele landen van de EU met meer dan 4 % en het percentage behoeftigen met 3 % gestegen.

2.2 Ondanks de inspanningen van de EU tot dusverre op de beleidsgebieden cohesie, plattelandsontwikkeling en visserij worden de ongelijkheden tussen de regio's weer groter. Volgens het Vijfde cohesieverlag zijn de verschillen in het algemeen groter geworden en met name de binnenlandse verschillen (hoofdsteden die rijker worden, minder ontwikkelde regio's die armer

worden), in sommige gevallen vrij dramatisch. Uit het verslag komen forse verschillen in ontwikkelingsniveau ⁽²⁾ naar voren tussen stad en platteland.

2.3 Uitgaande van wat tijdens de top van 30 januari 2012 is overeengekomen, verzoekt het EESC de Commissie en de Raad om een „speciale procedure” goed te keuren waarbij de huidige verordeningen voor vijf jaar worden geschorst ter wille van rechtstreeks en versneld gebruik van de fondsen en om overbodige barrières en administratieve rompslomp op te heffen. Dit zou heel gunstig zijn voor het mkb dat zich bezighoudt met innovatie en verbetering van de productie en projecten waarbij jongeren betrokken zijn.

2.4 Het cohesiebeleid staat centraal in de EU en overeenkomstig artikel 174 VWEU ontwikkelt en vervolgt de EU haar op versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang gerichte optreden. De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

2.5 Een en ander in acht nemend, benadrukt het Comité dat voor lidstaten waar de gemiddelde groei van het bbp in de periode 2007-2009 negatief uitviel en die voor de huidige periode een goed absorptiepercentage kunnen aantonen, het aftoppingspercentage wordt vastgesteld op ten minste het niveau van de huidige periode. De bovengrens voor cohesiebeleid is niet van toepassing op de fondsen voor visserij en plattelandsontwikkeling.

2.6 Het EESC heeft grote nadruk gelegd op het belang van opname van de structuurfondsen in de Europa 2020-strategie; derhalve moeten de doelstellingen en streefdoelen daarvan in sterke mate worden afgestemd op het cohesiebeleid ⁽³⁾ en moeten zij duidelijker naar voren brengen hoe de toekomstige structuurfondsen zullen bijdragen aan de doelstellingen van de Europa 2020-vlaggenschipinitiatieven. Die doelstellingen moeten op korte termijn worden herzien, als de EU deze midden in een diepe crisis wil verwezenlijken

2.7 In diverse adviezen van het EESC ⁽⁴⁾ is benadrukt dat de doelstellingen van de structuurfondsen breder zijn dan de Europa 2020-strategie. De structuurfondsen moeten derhalve een mechanisme zijn waarmee wordt verzekerd dat de economie van de EU haar werkgelegenheids- en onderwijsbeleid versterkt, om op die manier het menselijk kapitaal en de investeringen die nodig zijn om groei, werkgelegenheid en sociale insluiting te waarborgen, te handhaven en uit te breiden. Dit mechanisme moet bijdragen aan de uitvoering van andere strategieën en

⁽²⁾ Zie de EESC-adviezen over *Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020*, PB C 376/02 van 22.12.2011, blz. 7, en *Landbouw- en ambachtsbedrijf*, PB C 143 van 22.05.2012, blz. 35.

⁽³⁾ Zie de adviezen van het EESC over de *Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68, over de *Rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie*, PB C 248/01 van 25.8.2011, blz. 1, en over *Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020* PB C 376/02 van 22.12.2011, blz. 7.

⁽⁴⁾ Zie de adviezen van het EESC over de *bijdrage van het regionaal beleid aan de slimme groei in het kader van de Europa 2020-strategie*, PB C 318/13 van 29.10.2011, blz. 82, en over de *Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.

beleidsterreinen in de EU, onder meer de Strategie voor de gelijkheid van vrouwen en mannen 2010-2015, de „Small Business Act”, de Energiestrategie voor Europa, de Europese strategie inzake personen met een handicap 2010-2020, het EU-kader voor nationale strategieën inzake de Roma en de Strategie voor duurzame ontwikkeling.

2.8 Het EESC is ernstig bezorgd over de gevolgen van de crisis en meent dat de structuurfondsen kunnen bijdragen aan een uitweg uit de crisis, op voorwaarde dat bij de herziening van de economische governance van de EU, die momenteel niet zorgt voor groei, werkgelegenheid en sociale insluiting, de nadruk erop wordt gelegd dat de bezuinigingsmaatregelen die worden genomen met het oog op de macro-economische stabiliteit de inspanningen om meer cohesie in de EU te bereiken, niet mogen ondermijnen; structuurmaatregelen moeten groei, sociale insluiting en meer werkgelegenheid bewerkstelligen.

2.9 De ernstige economische crisis toont aan dat het thans door de Commissie voor de structuurfondsen voor de periode 2014-2020 voorgestelde bedrag (376 miljard EUR) niet volstaat om te zorgen voor meer economische, sociale en territoriale samenhang in de EU. Het EESC roept de Commissie en het EP derhalve op om het huidige voorstel voor de structuurfondsen in het meerjarig financieel kader opnieuw in overweging te nemen en verzoekt de instellingen om de EU-middelen te concentreren op de minder ontwikkelde regio's en om verdere bureaucratie en versnippering te vermijden.

2.10 De crisis mag de EU er niet van weerhouden om haar internationale verplichtingen en overeenkomsten na te komen, zoals het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

3. Efficiënte structuurfondsen vergen deugdelijke beginselen

3.1 Strategische programmering

3.1.1 Het EESC meent dat het GSK een essentiële ontwikkeling is die zorgt voor een betere coördinatie van de maatregelen ter uitvoering van het cohesiebeleid door de diverse structuurfondsen.

3.1.2 Het EESC verwelkomt het GSK, maar pleit voor een door de begunstigden geleide aanpak. Potentiële begunstigden hebben thans te maken met verschillende procedures voor subsidies (bv. verschillen tussen het EFRO en het ELFPO), wat voor potentiële begunstigden administratieve rompslomp meebrengt. Het GSK is in de thans voorgestelde vorm niet meer dan een administratieve reeks criteria, maar het concept van „één loket” voor de begunstigde ontbreekt. Het GSK zou ook moeten voorzien in duidelijke documentatie en één uitleg van de in alle lidstaten toe te passen regels. Dit concept zou ervoor zorgen dat het GSK een instrument voor doeltreffender gebruik van de middelen wordt en betekent geen extra last bovenop de bestaande administratieve rompslomp.

3.1.3 Het EESC meent dat het GSK nadere bijzonderheden dient te verschaffen over de investeringsprioriteiten die voortvloeien uit de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en met name niet mag voorbijgaan aan de maatregelen waarmee de sociale insluiting van mensen die het verst van de arbeidsmarkt

af staan, onder wie vrouwen, jongeren, immigranten, ouderen en personen met een handicap, tot stand kan worden gebracht.

3.1.4 Het EESC meent verder dat het GSK met medewerking van alle EU-instellingen en adviesorganen moet worden overeengekomen teneinde te zorgen voor een zo groot mogelijk draagvlak onder alle partijen.

3.1.5 De integratie van partnerschapscontracten met het oog op het halen van gemeenschappelijke Europese, nationale en regionale streefdoelen wordt toegejuicht.

3.1.6 Het EESC pleit ervoor om alle partnerschapscontracten en bijbehorende programma's te koppelen aan de nationale hervormingsprogramma's (NHP's). NHP's moeten alle doelstellingen van de Europa 2020-strategie alsmede andere verplichtingen uit andere internationale verplichtingen en overeenkomsten weerspiegelen, zoals het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

3.1.7 Het betrekken van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, bij de voorbereiding en goedkeuring van de partnerschapscontracten alsmede bij de mogelijk voorgestelde wijzigingen van de partnerschapscontracten (artikel 15), is cruciaal voor het succes van de structuurfondsen; derhalve moet het voorstel voor een VGB dienovereenkomstig worden gewijzigd.

3.1.8 Het EESC dringt erop aan dat artikel 14 van het voorstel voor een VGB in het licht van de artikelen 10 en 19 VWEU zodanig wordt gewijzigd dat in punt c) ervan passend verwezen wordt naar kwetsbare groepen, zoals vrouwen, ouderen, jongeren, mensen met een bepaalde seksuele geaardheid, mensen met een handicap, aanhangers van een bepaalde godsdienst en etnische minderheden.

3.2 Thematische concentratie en vereenvoudiging

3.2.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een VGB waarin een aantal gemeenschappelijke bepalingen voor de structuurfondsen wordt vastgelegd; hierdoor krijgt het cohesiebeleid in de EU een gemeenschappelijke EU-invalshoek en wordt het coherenter en doeltreffender.

3.2.2 Het EESC verwelkomt de elf thematische gebieden. Het is evenwel van mening dat hieraan ook nog andere thematische gebieden moeten worden toegevoegd, zoals 1) verbetering van de toegankelijkheid en 2) capaciteitsopbouw bij partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB. Het dringt erop aan deze in artikel 9 van het voorstel voor een VGB op te nemen.

3.2.3 Het EESC benadrukt dat alle landen zich moeten richten op de in het voorstel voor een VGB vastgelegde gebieden teneinde synergieën en een meer samenhangende en inclusieve groei te waarborgen.

3.2.4 Het EESC wijst erop dat het zich reeds heeft uitgesproken voor vereenvoudiging van de administratieve, boekhoudkundige en auditprocedures, aangezien „vereenvoudiging [...]

de hoofddoelstelling van het cohesiebeleid [moet] worden" ⁽⁵⁾; het is derhalve verheugd over de inspanningen in het kader van het onderhavige voorstel om dit beginsel op te nemen. Buitensporige bureaucratische rompslomp moet worden voorkomen en er moet meer gedaan worden om de eindbegunstigden van de maatregelen te laten profiteren. Vereenvoudiging moet resulteren in meer duidelijkheid wat subsidiabiliteit, audit, betalingen en gebruik van ICT betreft. Dit betekent ook dat de tekst van de verordening moet worden vereenvoudigd en dat het aantal artikelen ervan moet worden beperkt.

3.2.5 De drempel van 100 000 EUR voor de toepassing van vereenvoudigde regels moet worden opgetrokken tot 250 000 euro voor het deel van EU-financiering in projecten die slechts eenmaal aan een audit worden onderworpen, overeenkomstig artikel 140 van de ontwerp-VGB. De meeste projectbegrotingen overschrijden het in de verordening voorgestelde bedrag ten gevolge van nodeloze administratieve rompslomp. Deze vereenvoudiging, met de nieuwe drempel, zou positief kunnen uitpakken voor de toepassing van deze regel op de globalesubsidie-mechanismen.

3.2.6 Het EESC geeft in overweging om voor begunstigden een „one stop shop”-aanpak in te voeren om het cohesiebeleid meer op de begunstigde te richten (op de cliënt gebaseerde benadering).

3.2.7 Ook het gebruik van een breed scala van terugbetalingen en e-governance wordt toegejuicht. Het EESC hecht er belang aan dat het gebruik van e-governance toegankelijkheid voor allen inhoudt, met inbegrip van ouderen, leden van etnische minderheden en personen met een handicap.

3.3 Prestatiekader en voorwaardelijkheid

3.3.1 Het EESC meent dat het opnemen van de voorwaardelijkheid in de VGB een geschikte methode is om te waarborgen dat de gemeenschappelijke EU-doeleinden inderdaad worden bereikt.

3.3.2 Het EESC is ingenomen met de ex-antevoorwaarden, zoals het in eerdere adviezen ⁽⁶⁾ al te kennen heeft gegeven, aangezien deze aanpak wordt beschouwd als een manier ter verbetering van de kwaliteit van de uitgaven in het kader van het EU-cohesiebeleid. Dergelijke voorwaarden mogen echter geen extra administratieve rompslomp veroorzaken, maar moeten een coherenter en doeltreffender gebruik van de structuurfondsen garanderen.

3.3.3 Het EESC kan evenwel niet instemmen met het gebruik van macro-economische voorwaarden ⁽⁷⁾ als methode, aangezien hierdoor de verkeerde partijen worden „gestraft”. Het is geen voorstander van dwangmaatregelen via het cohesiebeleid (met inbegrip van de opschorting van betalingen) in het komende Zesde pakket economische governance. Maatregelen op het gebied van macro-economische voorwaarden mogen geen gevolgen hebben voor de begunstigden van de structuurfondsen.

3.3.4 Het is van wezenlijk belang dat aan de prestatie-evaluatie ook partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB deelnemen, die erkend worden als daadwerkelijke actoren in de uitvoering van het cohesiebeleid.

3.4 Flexibiliteit

3.4.1 Het EESC meent dat de voorwaardelijkheidsbeginselen het vermogen tot flexibiliteit van de structurele acties niet mogen ondermijnen, aangezien er geen uniforme oplossing voor alle regio's bestaat

3.4.2 Het gemeenschappelijke doel van cohesie door middel van de toepassing van gemeenschappelijke regels op alle begunstigden mag niet door flexibiliteit worden ondermijnd.

3.5 Multilevel governance

3.5.1 Het EESC is ingenomen met multilevel governance als middel om verantwoordelijkheid voor de middelen en de doelstellingen van de sociale cohesie te waarborgen. De partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB dienen overeenkomstig artikel 5 volledig deel te nemen aan alle stadia van de implementatie van de middelen, ook op lokaal en regionaal niveau. Het EESC wijst nogmaals op het belangrijke aandeel van territoriale pacts in het verleden in het betrekken van het maatschappelijk middenveld.

3.5.2 Het benadrukt dat het van belang is om te zorgen voor synergie tussen alle door de structuurfondsen ingestelde instrumenten.

4. Voor de beginselen van het EU-cohesiebeleid zijn geschikte instrumenten nodig om cohesie tot stand te brengen

4.1 Partnerschap met het maatschappelijk middenveld – het partnerschapscontract

4.1.1 Het EESC heeft ervoor gepleit het partnerschapsbeginsel op het cohesiebeleid toe te passen ⁽⁸⁾. Alle belanghebbenden moeten vertegenwoordigd zijn bij de voorbereiding van de partnerschapscontracten en de technische bijstand.

4.1.2 Het EESC is daarom zeer ingenomen met artikel 5 van het huidige voorstel voor een VGB en met het voorstel om op EU-niveau een gedragscode voor partnerschappen uit te werken, waarin de verschillende verantwoordelijkheden en rechten voor deelname van de afzonderlijke partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, worden vastgelegd. Deze partners moeten ten volle bij de voorbereiding van de gedragscode worden betrokken.

4.1.3 Het EESC beklemtoont dat de deelname van maatschappelijke organisaties eveneens verzekerd moet zijn via gelijke toegang tot financiering en door een duidelijke en ruime definitie. Maatschappelijke organisaties hebben vaak geen toegang tot financiering vanwege belemmerende voorschriften voor cofinanciering, administratieve lasten, ondeugdelijke doelstellingen van de nationale operationele programma's en een gebrekkige monitoring van de middelen.

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68, en over „Efficiënt partnerschap in cohesiebeleid”, PB C 44/01, 11.2.2011, blz. 1.

⁽⁶⁾ Zie het advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.

⁽⁷⁾ Zie het EESC-advies over „Regionaal beleid en slimme groei”, PB C 318/13, 29.10.2011, blz. 82.

⁽⁸⁾ Zie de adviezen van het EESC over *Efficiënt partnerschap in het cohesiebeleid*, PB C 44/01 van 11.2.2011, blz. 1, en over het *Vijfde cohesieverslag*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68.

4.1.4 De gedragscode moet duidelijke regels vastleggen voor de toepassing, vasthouden aan tijdige uitvoering en in een klachtenprocedure voorzien om een doeltreffende en niet-bureaucratische uitvoering en gebruik van de programma's van het Cohesiebeleid mogelijk te maken. Volgens het EESC moeten nadere criteria die de lidstaten voor goedkeuring hanteren, eerst nauwkeurig worden onderzocht om verdere bureaucratie (en nationale „gold-plating”) te vermijden.

4.1.5 De gedragscode moet duidelijk de verschillende verantwoordelijkheden en rechten voor deelname van de afzonderlijke partners vastleggen, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB.

4.1.6 Daartoe heeft het EESC ook een partnerschapscontract tussen elke lidstaat en zijn regio's en het maatschappelijk middenveld bepleit⁽⁹⁾.

4.1.7 Het EESC wijst op de noodzaak om breed opgezette partnerschappen tot stand te brengen die een breed spectrum van verschillende belangen weerspiegelen. Er moet duidelijk worden vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden en functies van deze verschillende partners worden bepaald.

4.1.8 Het EESC betreurt het dat de VGB niet voorziet in een Europees mechanisme voor partnerschappen met Europese partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB; het dringt er daarom op aan een dergelijk mechanisme in het voorstel voor de verordening op te nemen.

4.1.9 Het EESC is ingenomen met het Commissievoorstel voor de uitbreiding van door de gemeenschap geleide initiatieven die gebaseerd zijn op de ervaring met de Leader-aanpak. Relevante maatschappelijke stakeholders moeten vertegenwoordigd zijn in de lokale Leader-actiegroepen.

4.2 Monitoringcomités

4.2.1 Het EESC is sterk voorstander van toekenning van stemrecht aan de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, in de toezichtcomités, overeenkomstig artikel 42 VGB, en wijst er nogmaals op dat het van belang is dat alle partners daarin gelijke rechten hebben. Het is hoog tijd dat alle partijen van de toezichtmechanismen op voet van gelijkheid optreden; het EESC wil dat er concrete richtsnoeren in het GSK worden opgenomen.

4.2.2 Het EESC herhaalt hoe belangrijk het is dat het gebruik van de fondsen gedegen wordt geëvalueerd en onderzocht, en beklemtoont dat dit een belangrijk onderdeel is voor het begrip van de verschillende impact die de fondsen in de uiteenlopende contexten in de Europese regio's hebben.

4.3 Technische bijstand

4.3.1 Het EESC wenst dat de capaciteit van partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, in het kader van artikel 51 van de algemene verordening wordt versterkt. Door deze partners te betrekken bij dit proces van ondersteuning, studies, evaluaties en ondersteuning van deskundigen alsmede door andere, door middel van technische bijstand ondersteunde maatregelen wordt meer betekenis gegeven aan de deelname en

de capaciteit tot deelname van alle partners in de structuurfondsen. Het meent dat dit een eerste vereiste voor deelname moet zijn.

4.3.2 Het EESC betreurt dat wordt voorgesteld om operationele programma's voor technische bijstand uit te sluiten voor milieumaatregelen, gelijke kansen en gelijkheid van mannen en vrouwen. Deze uitsluiting moet uit artikel 87 worden geschrapt.

4.3.3 Het EESC herinnert eraan dat het Europees Sociaal Fonds verder is wat betreft het gebruik van technische bijstand voor de deelname van de in artikel 5, lid 1, omschreven partners. Het pleit ervoor dat het partnerschapsbeginsel in gelijke mate bij alle structuurfondsen wordt toegepast.

4.4 Capaciteitsopbouw

4.4.1 Het EESC pleit ervoor om een definitie van „capaciteitsopbouw” in artikel 2 op te nemen. Onder capaciteitsopbouw moet worden verstaan versterking van de deelname van partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, aan de voorbereiding en de uitvoering van en het toezicht op de structuurfondsen in alle stadia, met inbegrip van onder meer opleiding, deelname aan technische bijstand, opname van vertegenwoordigende organisaties van kwetsbare groepen en ondersteuning bij de implementatie van middelen. Die definitie moet ook worden opgenomen in het GSK.

4.4.2 Capaciteitsopbouw voor partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, dient eveneens de toegang tot financiële middelen te omvatten, overeenkomstig artikel 87 van de VGB. Het EESC betreurt het dat artikel 7 daarvan discriminatie bij de toegang tot financiële middelen niet verbiedt.

4.5 Verbod op discriminatie en toegang tot financiële middelen

4.5.1 Het verheugt het EESC dat in het huidige voorstel voor een VGB het verbod op discriminatie is opgenomen. Het beginsel van toegankelijkheid voor personen met een handicap, neergelegd in artikel 16 van de thans geldende algemene verordening, is echter jammer genoeg niet overgenomen in het voorstel voor de toekomstige VGB.

4.5.2 Gegadigden, begunstigden en partners zouden jegens de autoriteiten in de lidstaten verplichte rechten moeten hebben, alsook het recht op een klachtenregeling om bezwaren te uiten.

4.5.3 Het wijst erop dat voor de toegang tot financiële middelen inspanningen zijn vereist inzake de capaciteitsopbouw van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB, alsmede een omvangrijke inzet van de globalesubsidiemechanismen. Het EESC herinnert eraan dat door de Commissie gecoordeerde opleidingen die toegang aanzienlijk kan verbeteren.

4.6 Ondersteuning van de sociale economie

4.6.1 Het EESC is ingenomen met de voorgestelde bepalingen betreffende de actoren van de sociale economie en beveelt aan hun medewerking aan de doelstellingen van de structuurfondsen te verduidelijken. Die bepalingen mogen de rol van de actoren van de sociale economie niet beperken tot programma's voor sociale insluiting, maar moeten deze uitbreiden tot andere

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies over het „Vijfde Cohesieverlag”, PB C 248/12, 25.8.2011, blz. 68., par. 2.1.6, 6.1 en 6.2.

belangrijke prioriteiten van alle fondsen, zoals bevordering van werkgelegenheid, bestrijding van armoede, verbetering van onderwijsniveau, oprichting van ondernemingen, ondernemerschap, concurrentievermogen en ondersteuning van het bedrijfsleven, lokale ontwikkeling, onderzoek, ontwikkeling en innovatie, opleiding en onderwijs.

4.7 Multifondsen – financiële instrumentering

4.7.1 Het EESC juicht de mogelijkheid toe om fondsen te combineren om aldus bij de implementatie van de middelen betere resultaten te behalen.

4.7.2 Het EESC is overtuigd van het hefboomeffect van de structuurfondsen; om laatstgenoemde effect op lokaal niveau te versterken, beveelt het aan een passend deel van de middelen te reserveren voor gemengde fondsen die in staat zijn lokale endogene bronnen te mobiliseren om aldus uiteenlopende permanente lokale financieringsfaciliteiten in het leven te roepen, die eveneens garant staan voor de duurzaamheid van de EU-maatregelen.

4.7.3 Het EESC is ervan overtuigd dat via financiële instrumentering de beperkt beschikbare middelen optimaal moeten worden benut en dat ernaar moet worden gestreefd dat elke euro die voor de cohesiefinanciering beschikbaar wordt gesteld maximaal effect sorteert. Er moet meer gebruik worden gemaakt van Europa-2020-projectobligaties; het EESC stelt voor zorgvuldig na te gaan of gebruik kan worden gemaakt van vastgelegde toekomstige structuurfondsmiddelen en niet-bestede middelen uit de programmeringsperiode 2007-2013 als buffer/kredietgarantie voor terug te betalen EIB-leningen die thans aan het mkb en andere ondernemingen ter beschikking moeten worden gesteld voor het aanzwengelen van de Europese economie. In dit verband moet ook gekeken worden naar roulerende fondsen en microkredieten.

4.8 Reservering

4.8.1 Het EESC is voorstander van het voorstel om ten minste 20 % van alle nationale ESF-kredieten voor sociale insluiting en de bestrijding van armoede te bestemmen. Het verzet zich ertegen dat dit streefdoel wordt teruggeschroefd. Gelet op de huidige economische crisis moet een sociaal Europa zichtbaar blijven voor zijn burgers. Met name sociale ondernemingen spelen een grote rol bij het bereiken van deze doelstellingen en leveren een belangrijke bijdrage aan de integratie van bijzonder getroffen groepen in de samenleving en de arbeidsmarkt.

4.8.2 Het Comité pleit voor behoud van de huidige praktijk waarbij vervoersprojecten uit een afzonderlijke begrotingslijn worden gefinancierd. De door de Commissie voorgestelde toewijzing in het Cohesiefonds komt neer op een lager bedrag dat voor cohesie beschikbaar is.

4.9 Medefinancieringspercentages

4.9.1 De bepalingen inzake medefinanciering moeten worden gedifferentieerd naargelang de omstandigheden.⁽¹⁰⁾ De absorptiecapaciteit van de verschillende begunstigden moet in overweging worden genomen.

4.9.2 Het EESC staat achter de door de Commissie al in 2011 voorgestelde verhoging van de medefinancieringspercentages tot maximaal 95 % voor lidstaten in financiële moeilijkheden⁽¹¹⁾, die ook in de VGB is overgenomen. Medefinanciering zou ook een optie moeten zijn voor lokale organen die geen toegang tot leningen hebben, aangezien zij geen eigen begroting hebben en dus geen eigen bijdrage kunnen aanbieden.

4.9.3 Het steunt de gedachte dat projecten die inspelen op de behoeften van kwetsbare groepen en groepen die het risico lopen uitgesloten te worden, hogere medefinancieringspercentages moeten hebben. Gezien de steeds grotere kans op besnoeiingen op de begrotingen voor nationaal sociaal beleid als gevolg van bezuinigingsmaatregelen, zou dit percentage 100 % moeten bedragen voor lidstaten die het hardst door de economische crisis worden getroffen.

4.10 Meer bekendheid

4.10.1 Er moeten strategieën komen om meer bekendheid te geven aan de voorschriften van de VGB en de betekenis van de belangrijkste beginselen en mechanismen die daarin zijn vastgelegd.

4.10.2 Technische bijstand en andere instrumenten moeten worden ingezet om te verzekeren dat alle betrokken actoren (in het bijzonder met inbegrip van de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB), van de beheersautoriteiten tot de uitvoerders van de projecten, voldoende zijn geïnformeerd over de belangrijkste elementen van deze verordening.

4.11 Sociale huisvesting

4.11.1 Het is van belang dat sociale huisvesting in de VGB wordt opgenomen. Het EESC wijst op het mogelijke nut van een duidelijkere definitie van dit gebied in het in bijlage aan de verordening gehechte GSK.

4.12 Macroregionaal beleid – stedelijk beleid

4.12.1 Het EESC steunt de aanpak om de rol van macroregionale samenwerkingsstrategieën in het cohesiebeleid te vergroten. De samenwerking tussen macroregio's biedt grote mogelijkheden om investeringen in die regio's beter te laten renderen.

4.12.2 Het EESC kan zich er volledig in vinden dat meer wordt ingespeeld op de behoeften van stedelijke gebieden: in feite wordt 5 % van de EFRO-middelen uitgetrokken voor stadsontwikkeling en het opzetten van een platform voor stadsontwikkeling⁽¹²⁾.

4.12.3 Stedelijk beleid moet zijn gericht op een duurzamer milieu en zorgen voor betere mobiliteit voor alle burgers, een burgersvriendelijke omgeving en milieuvriendelijke maatregelen, met name voor ouderen, personen met beperkte mobiliteit en personen met een handicap.

4.12.4 Het EESC onderstreept het belang van het onderzoek en de ontwikkeling door ESPON op het gebied van Europese territoriale ontwikkeling.

⁽¹¹⁾ Zie de EESC-adviezen in PB C 24 van 28.1.2012, van 2012/C/24/17 tot en met 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ In het verlengde van eerdere adviezen, zoals die over „Metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020”, PB C 376/02 van 22.12.2011, blz. 7, en „De rol en prioriteiten van het cohesiebeleid binnen de EU 2020-strategie”, PB C 248/01 van 25.8.2011, blz. 1.

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies over het „Vijfde Cohesieverslag”, PB C 248/12, 25.8.2011, blz. 68., par. 2.2.1 en 6.10.

4.13 Indicatoren

4.13.1 Het EESC is verheugd over de inspanningen om tot een meer resultaatgerichte verordening te komen. Voor zo'n verordening zijn deugdelijke indicatoren nodig.

4.13.2 Het is ervan overtuigd dat indicatoren die uitsluitend op macro-economische indicatoren als het bbp zijn gebaseerd, duidelijk ongeschikt zijn voor de vaststelling van het cohesieniveau. Voor het cohesiebeleid moeten andere indicatoren worden gebruikt⁽¹³⁾. Elk gebruik van dit soort indicatoren moet halverwege de programmeringsperiode worden geëvalueerd.

4.13.3 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie naar behoren rekening houdt met prestatie-indicatoren die op lokaal en gemeenschapsniveau zijn vastgelegd en naast kwantitatieve indicatoren beter gebruik maakt van kwalitatieve indicatoren, namelijk om de door de programma's en maatregelen gegenereerde lokale sociale meerwaarde beter te kunnen meten.

4.13.4 De indicatoren dienen het langetermijneffect te meten. Zij mogen niet uitsluitend op een kosten-batenanalyse zijn gebaseerd, maar dienen ook rekening te houden met andere sociale overwegingen. Het is van belang dat alle actoren op het gebied van het cohesiebeleid de nieuwe indicatoren leren toepassen.

4.14 Geografisch toepassingsgebied (artikel 89)

4.14.1 Het EESC dringt erop aan dat structuurfondsmaatregelen op het gebied van sociale insluiting, onderwijs en werkgelegenheid alle kwetsbare groepen, zoals vrouwen, immigranten en personen met een handicap, omvatten en onafhankelijk van het geografische toepassingsgebied worden georganiseerd en uitgevoerd.

4.15 Strategische vooruitgang

4.15.1 Het EESC wijst erop dat de voortgangsverslagen ook een evaluatie van de voortgang bij de maatregelen voor integratie van kwetsbare groepen in de desbetreffende regio's moeten omvatten.

4.15.2 Het meent dat artikel 49 en artikel 101 van het voorstel voor een VGB tevens een evaluatie van de horizontale prioriteiten samen met de thematische prioriteiten moeten omvatten.

4.15.3 Tot de in artikel 114 omschreven functies van de beheersautoriteit dient ook het uitsplitsen van informatie naar groepen die het risico lopen uitgesloten te worden, te behoren.

4.16 Gezamenlijke actieplannen

4.16.1 Het EESC meent dat de gezamenlijke actieplannen duidelijk de deelname van alle in artikel 5, lid 1, genoemde partners moeten vastleggen.

4.16.2 Bij de gezamenlijke actieplannen dienen eveneens de partners, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, van de VGB als potentiële begunstigden van dit soort maatregelen te worden betrokken.

5. Transnationale samenwerking

5.1 Het EESC wijst met klem op de noodzaak van verdere ondersteuning van de operationele programma's ter bevordering van de transnationale samenwerking in alle fondsen; hierdoor kan de rol van de Commissie bij het bevorderen van het uitwisselen van ervaringen en het coördineren van de uitvoering van relevante initiatieven worden versterkt.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Vgl. de GINI-coëfficiënt, die genoemd in het advies over het *Vierde verslag over de economische en sociale cohesie*, PB C 120/17 van 16.5.2008, blz. 73, en het advies over het *Vijfde Cohesieverslag*, PB C 248/12 van 25.8.2011, blz. 68. het EESC-advies over „*Het bbp en verder - De rol van maatschappelijke organisaties bij de vaststelling van aanvullende indicatoren*”, (nog niet gepubliceerd in het PB), par. 1.5.1: „In dit opzicht is er duidelijk behoefte aan vervanging van het concept van economische groei door dat van maatschappelijke vooruitgang en om zodoende een discussie over de fundamentele betekenis van vooruitgang aan te zwengelen. In het kader van die discussie moet niet alleen het ontwikkelingsconcept opnieuw worden gedefinieerd, maar moet ook worden ingegaan op aspecten van politieke verantwoordelijkheid. Voor deze nieuwe aanpak is vereist dat de verschillende dimensies die vooruitgang inhouden, worden vastgesteld door i) de uitbreiding van de nationale rekeningen tot sociale en milieuaspecten; ii) het gebruik van samengestelde indicatoren, en iii) het opstellen van sleutelindicatoren.”