

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

492e PLENAIRE ZITTING OP 18 EN 19 SEPTEMBER 2013

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het bevorderen van partnerschappen met het maatschappelijk middenveld teneinde de kansen op het welslagen van de strategie voor het Oostzeegebied (2014-2020) te vergroten (verkennend advies)

(2013/C 341/01)

Rapporteur: **dhr SMYTH**

Op 15 april 2013 heeft Vytautas Leškevičius, viceminister van Buitenlandse Zaken van de republiek Litouwen, het Europees Economisch en Sociaal Comité namens het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap verzocht een verkennend advies op te stellen over:

Het bevorderen van partnerschappen met het maatschappelijk middenveld teneinde de kansen op het welslagen van de strategie voor het Oostzeegebied (2014-2020) te vergroten.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 15 juli 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 september 2013 gehouden 492e zitting (vergadering van 19 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 148 stemmen vóór en 0 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In dit advies wordt betoogd dat één van de manieren om de kansen op welslagen van de strategie voor het Oostzeegebied te vergroten, de tenuitvoerlegging van het partnerschapsprincipe is, zoals uiteengezet in de gedragscode voor partnerschappen van de Commissie.

1.2 De gedragscode voor partnerschappen heeft de steun van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité, maar is nog niet bekrachtigd door de Raad. Daar ligt dus nog een uitdaging van formaat voor de voorstanders van het partnerschapsprincipe.

1.3 Het EESC beseft dat er bij de Baltische lidstaten nog onvoldoende politieke steun is voor de gedragscode en dat de partnerschapscultuur nog dient te worden versterkt.

1.4 Het EESC pleit ervoor dat het in de gedragscode omschreven proces informeel wordt overgenomen in de strategie voor het Oostzeegebied, en dat deze bij de huidige ontwikkeling en tenuitvoerlegging ervan wordt toegepast.

1.5 Er is voldoende organisatorische ervaring en bekwaamheid in het Oostzeegebied die als basis kan dienen voor de monitoringrol die in de gedragscode wordt voorgesteld.

1.6 Het Oostzeegebied zou zich ook kunnen spiegelen aan de Donaustrategie door een forum voor het maatschappelijk middenveld voor het Oostzeegebied op te richten. Het EESC heeft een prominente rol gespeeld bij de oprichting van het forum voor het maatschappelijk middenveld voor het Donaugebied en is bereid om een soortgelijke coördinerende rol te spelen in het Oostzeegebied.

2. Macroregionale samenwerkingsstrategieën

2.1 Het concept van een macroregio werd in de EU voor het eerst in 2007 gebruikt in het kader van het debat over geschikte vormen van territoriale governance. Vervolgens werden er macroregionale samenwerkingsstrategieën goedgekeurd voor het Oostzeegebied (2009) en voor het Donaugebied (2011).

2.2 De strategie voor het Oostzeegebied, waarmee een eerste poging tot samenwerking op macroregionaal niveau werd ondernomen, vormde aanvankelijk een pilootproject voor dit nieuwe model van regionale samenwerking. Hierbij staat de eenvoudige visie centraal dat de grote problemen waarvoor gebieden zoals het Oostzeegebied staan wat maritieme veiligheid, milieuvervuiling en toegankelijkheid betreft, alleen kunnen worden aangepakt en overwonnen door de handen in elkaar te slaan. De specifieke geografische definiëring van een macroregio kan daarnaast variëren afhankelijk van de vraag welke problematiek er speelt. Een voormalig EU-commissaris voor regionaal beleid gaf een treffende toelichting op dit punt, toen hij zei dat een macroregionale strategie wordt bepaald „aan de hand van de uitdagingen en de grensoverschrijdende mogelijkheden die collectieve actie vereisen”.

2.3 De strategie voor het Oostzeegebied heeft drie hoofddoelstellingen: de zee redden, de regio ontsluiten en de welvaart verhogen. Om dit te bewerkstelligen hebben de lidstaten en de Commissie overeenstemming bereikt over een actieplan met 15 prioritaire terreinen en ongeveer 80 verschillende speerpuntprojecten.

2.4 De strategie voor het Oostzeegebied is gebaseerd op bestaande samenwerkingsverbanden en wordt al vier jaar lang ten uitvoer gebracht. Het heeft al voor verregaande samenwerking tussen de deelnemende landen en regio's gezorgd. Er wordt multilevel governance toegepast om acties van de nationale en regionale overheden ter verbetering van de maritieme veiligheid en verlaging van de eutrofiëeringsniveaus in de Oostzee te coördineren. Vanaf het moment dat de EU-strategie voor het Oostzeegebied van kracht is geworden (in 2009), heeft de EU in het kader hiervan jaarlijks een forum van het maatschappelijk middenveld georganiseerd.

2.5 De economie in de regio heeft niet geleden als gevolg van deze strategie. Het Oostzeegebied heeft zich in 2010 sneller hersteld dan andere delen van Europa en heeft gedurende heel 2011 flinke groeipercentages behouden. In 2012 zakte de groei tot 1,5 %, hetgeen nog altijd heel wat beter is dan het EU-gemiddelde. De daling blijft zich in 2013 voortzetten, maar volgens het Ontwikkelingsforum voor het Oostzeegebied presteert de regio nog altijd beter dan haar Europese bureaus.

3. Het partnerschapsbeginsel

3.1 Het EESC is al lange tijd van mening dat een daadwerkelijk partnerschap noodzakelijk is wil het EU-cohesiebeleid doeltreffend zijn. Partnerschap vormt een manier om duurzame economische en sociale ontwikkeling te bereiken. Het ligt besloten in het mechanisme voor de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid en is formeel vastgelegd in artikel 11 van de gemeenschappelijke bepalingen voor alle GSK-fondsen.

3.2 De uitleg van artikel 11 door de lidstaten heeft echter tot problemen geleid, omdat er in bepaalde landen alleen maar

lippendienst aan het partnerschapsbeginsel wordt bewezen, terwijl anderen het echt in praktijk brengen. In april 2012 heeft de Commissie een gedragscode voor partnerschappen voorgesteld in het kader van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk strategisch kader, met de intentie om een formeel mechanisme te formuleren voor de daadwerkelijke deelname van alle stakeholders in het cohesiebeleid.

3.3 De door de Commissie voorgestelde gedragscode bevat een aantal minimumvereisten die noodzakelijk zijn om partnerschappen van goede kwaliteit op te zetten bij de tenuitvoerlegging van de fondsen, en die de lidstaten tegelijkertijd voldoende armslag bieden bij de wijze waarop ze de deelname van de verschillende partners organiseren. In de Europese gedragscode inzake partnerschappen wordt aangegeven dat overheden, economische en sociale partners, en organisaties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, op hun respectieve werkerreinen platforms of koepelorganisaties kunnen oprichten teneinde hun deelname in de partnerschappen te vereenvoudigen. Ze mogen één vertegenwoordiger benoemen die de standpunten van het platform of de koepel binnen het partnerschap uitdraagt. Principes die in aanmerking dienen te worden genomen bij de benoeming van de vertegenwoordigers zijn onder meer: bekwaamheid, mogelijkheid om actief deel te nemen en een passend niveau van vertegenwoordiging.

3.4 De voorstellen van de Commissie worden gesteund door het Europees Parlement, het EESC en het Comité van de Regio's. De Europese Raad heeft het onderdeel van de gedragscode echter geschrapt uit de reeks voorstellen van de Commissie. Dit is een ongelukkige beslissing en vraagt om gezamenlijk optreden van al diegenen die het partnerschapsprincipe een warm hart toedragen, teneinde de gedragscode toch te behouden.

3.5 In de gedragscode worden er drie categorieën partners vastgesteld voor de partnerschappen in het kader van het cohesiebeleid:

- bevoegde regionale, lokale, stedelijke en andere overheden;
- economische en sociale partners, en
- instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, waaronder milieupartners, niet-gouvernementele organisaties en instanties die tot taak hebben gelijkheid en non-discriminatie te bevorderen.

3.6 Ook wordt er een reeks principes vastgelegd voor de betrokkenheid van de verschillende categorieën partners bij de voorbereiding van de programma's, de gegevens die ze moeten voorleggen inzake hun betrokkenheid, evenals de verschillende fasen van tenuitvoerlegging. Volgens de Commissie zouden de partners betrokken moeten zijn bij:

- de analyse van de ongelijkheden en ontwikkelingsbehoeften in verband met de thematische doelstellingen, met inbegrip van diegene die al in de landenspecifieke aanbevelingen in kaart zijn gebracht;
- de selectie van de thematische doelstellingen, de op indicatieve basis toegekende middelen uit de Europese Structuuren Investeringsfondsen (ESI-Fondsen) en de verwachte resultaten;

- de lijst van programma's en de mechanismen op nationaal en regionaal niveau die zorgen voor coördinatie tussen de ESI-fondsen en andere financieringsinstrumenten van de Unie en de lidstaten, alsook met de EIB;
- regelingen om toe te zien op een integrale benadering van het gebruik van de ESI-Fondsen voor de territoriale ontwikkeling van stedelijke, plattelands-, kust- en visserijgebieden met specifieke territoriale kenmerken;
- regelingen om toe te zien op een integrale aanpak van de specifieke behoeften van de geografische gebieden die het hardst door armoede zijn getroffen of van doelgroepen die de grootste kans maken gediscrimineerd of uitgesloten te worden, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan gemarginaliseerde gemeenschappen;
- de tenuitvoerlegging van de horizontale beginselen zoals gedefinieerd in de artikelen 7 en 8 van de gemeenschappelijke bepalingen voor alle GSK-fondsen.

3.7 Wat de voorbereidende programma's betreft, zouden de partners betrokken moeten zijn bij:

- de analyse en de vaststelling van de behoeften;
- de definitie of selectie van de prioriteiten en hieraan gerelateerde specifieke doelstellingen;
- de toekenning van de middelen;
- de definiëring van de programmaspecifieke indicatoren;
- de tenuitvoerlegging van de horizontale beginselen zoals gedefinieerd in de artikelen 7 en 8 van de gemeenschappelijke bepalingen voor alle GSK-fondsen;
- de samenstelling van het toezichtscomité.

3.7.1 In de gedragscode is ook een gedetailleerde reeks principes opgenomen voor de regels voor het lidmaatschap en de governance van de partnerschappen en de toezichtcomités.

3.7.2 Om ervoor te zorgen dat kleinere ngo's en andere maatschappelijke organisaties daadwerkelijk kunnen deelnemen aan dit nieuwe partnerschapsproces, zou moeten worden overwogen om hun passende technische en financiële steun te geven.

3.8 Hoewel de strategie inzake het Oostzeegebied het resultaat is van een ongekend niveau van raadpleging van de stakeholders, kan zonder overdrijving worden vastgesteld dat het partnerschapsprincipe zoals neergelegd in de gedragscode, zo goed als afwezig is in het Oostzeegebied. In bepaalde lidstaten moet er nog politieke ruggensteun worden gevonden voor het partnerschapsprincipe.

3.9 Verschillende instanties en organisaties in het Oostzeegebied zijn succesvol bezig en kunnen bogen op een breed maatschappelijk draagvlak. Zij zouden de basis kunnen vormen voor een Oostzeepartnerschap of een koepelorganisatie zoals omschreven in de gedragscode. Er hoeven geen nieuwe structuren te worden opgezet als er al structuren bestaan.

3.10 Wat de samenwerkingsrelatie met Rusland betreft: net zoals de Oostzeestrategie de nieuwe *North West Federal District Strategy* heeft beïnvloed, zou ook een nieuwe partnerschapsbenadering van de leden van de Raad van Oostzeelanden (CBSS) hier een voorbeeldfunctie kunnen vervullen.

3.11 Indien er voldoende draagvlak is voor de gedragscode, zouden er misschien meer stakeholders kunnen worden gewonnen voor de strategie voor het Oostzeegebied, zelfs in deze (en nog komende) tijden van zwaar weer. Net zoals de strategie voor het Oostzeegebied als een test werd gezien voor de macroregionale samenwerking, zo zou ook de tenuitvoerlegging van het partnerschapsbeginsel een primeur kunnen zijn van het Oostzeegebied.

3.12 In de bijlage wordt de overeenkomst tussen de Raad en het Europees Parlement inzake partnerschappen en meerlagig bestuur uiteengezet, die de basis zou kunnen vormen voor de gedelegeerde handeling die tot de inwerkingtreding van een gewijzigde gedragscode voor partnerschappen zou kunnen leiden.

Brussel, 19 september 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

BIJLAGE

Artikel 5 van de Europese gedragscode voor partnerschappen, zoals overeengekomen tussen de Raad en het Europees Parlement op 19 december 2012.

Partnerschap en meerlagig bestuur

1. Een lidstaat brengt voor de partnerschapsovereenkomst en voor elk programma in overeenstemming met hun institutionele en juridische kader een partnerschap tot stand met de bevoegde regionale en plaatselijke instanties. Het partnerschap omvat tevens de volgende partners:

- a) de bevoegde stedelijke en andere overheden;
- b) economische en sociale partners, en
- c) relevante instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, waaronder milieupartners, niet-gouvernementele organisaties en instanties die tot taak hebben sociale inclusie, gendergelijkheid en non-discriminatie te bevorderen.

2. De lidstaten betrekken de in lid 1 bedoelde partners volgens de aanpak van meerlagig bestuur bij de voorbereiding van de partnerschapsovereenkomsten en voortgangsverslagen tijdens de voorbereiding en de uitvoering van programma's, met inbegrip van deelname aan de toezichtcomités voor programma's, in overeenstemming met artikel 42.

3. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 142 gedelegeerde handelingen vast te stellen om een Europese gedragscode goed te keuren, teneinde lidstaten te steunen en te helpen het partnerschap vorm te geven in overeenstemming met de leden 1 en 2. De gedragscode schept het kader waarin de lidstaten zich inzetten voor de uitvoering van partnerschappen in overeenstemming met hun institutionele en juridische kader en hun nationale en regionale bevoegdheden. In de gedragscode worden de volgende elementen vastgelegd, met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid:

- a) de voornaamste beginselen voor transparante procedures die moeten worden gevolgd voor de identificatie van de partners in kwestie, waaronder in voorkomend geval hun overkoepelende organisaties, die de lidstaten helpen de meest representatieve partners in kwestie aan te wijzen, in overeenstemming met hun institutionele en juridische kader;
- b) een reeks principes en optimale werkmethode voor de betrokkenheid van de verschillende categorieën partners bij de voorbereiding van de partnerschapsovereenkomsten en de programma's, de gegevens die ze moeten voorleggen inzake hun betrokkenheid, evenals de verschillende fasen van tenuitvoerlegging.
- c) de optimale werkmethode voor het formuleren van de regels van lidmaatschap en de interne procedures van het toezichtcomité waarover in voorkomend geval moet worden besloten door de lidstaten, of de commissies die toezicht houden op de programma's, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van deze verordening en de fondsspecifieke voorschriften;
- d) de voornaamste doelstellingen en optimale werkmethode in gevallen waarin de beheersautoriteit de partners in kwestie betreft bij de voorbereiding van oproepen tot het indienen van voorstellen en met name bij de optimale werkmethode om mogelijke belangenconflicten te voorkomen in gevallen waarin de betrokken partners mogelijke begunstigden zijn, en wat betreft de betrokkenheid van de relevante partners bij de voorbereiding van voortgangsverslagen en in verband met het toezicht op en de evaluatie van programma's in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen in deze verordening en de fondsspecifieke voorschriften;
- e) de indicatieve gebieden, thema's en optimale werkmethode zodat de bevoegde instanties van de lidstaten de GSK-fondsen met inbegrip van technische ondersteuning kunnen benutten voor de versterking van de institutionele capaciteit van de betrokken partners in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van deze verordening en de fondsspecifieke voorschriften;
- f) de rol van de Commissie in de verspreiding van goede werkmethode;
- g) de voornaamste beginselen en optimale werkmethode waarmee het de lidstaten gemakkelijker wordt gemaakt om de uitvoering van de partnerschappen en de meerwaarde daarvan te beoordelen.

De bepalingen van de gedragscode druisen op geen enkele manier in tegen de desbetreffende bepalingen van deze verordening of de fondsspecifieke voorschriften.

4. De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad binnen vier maanden na aanneming van deze verordening gelijktijdig op de hoogte van de gedelegeerde handeling inzake de Europese gedragscode voor partnerschappen, zoals vastgesteld in overeenstemming met artikel 142 en vastgelegd in lid 3. In de gedelegeerde handeling mag geen eerdere termijn gespecificeerd worden voor de inwerkingtreding dan de dag waarop ze wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van deze verordening.

5. Bij de toepassing van dit artikel mag een schending van een verplichting die hetzij door dit artikel van de verordening hetzij door de gedelegeerde handeling die is vastgesteld in overeenstemming met artikel 5, lid 3, aan een lidstaat is opgelegd, geen onregelmatigheid vormen die leidt tot een financiële correctie op grond van artikel 77 van deze verordening.

6. Ten minste één keer per jaar raadpleegt de Commissie voor elk GSK-fonds de organisaties die de partners op het niveau van de Unie vertegenwoordigen over de uitvoering van de steun uit de GSK-fondsen en brengt verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over het resultaat daarvan.
