

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van het ESF ter voorbereiding van het voorstel voor na 2020

(2018/C 247/03)

Rapporteur: Catuscia MARINI (IT/PSE), voorzitter van de regioraad van Umbrië

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Cohesiebeleid

1. wijst op het belang van het regionaal cohesiebeleid als basisbeleid van de Europese Unie voor het nastreven van de doelstellingen van de Unie zoals die in de EU-Verdragen zijn neergelegd, waarbij alle bestuursniveaus worden betrokken en medeverantwoordelijk worden gemaakt, en rekening wordt gehouden met de specifieke territoriale kenmerken.
2. Het cohesiebeleid is van alle Europese beleidsgebieden het onderdeel dat het meest gemonitord en geëvalueerd wordt, hetgeen gemakkelijk te controleren valt aan de hand van de vele uitgevoerde evaluaties en de bevindingen van de cohesieverslagen die regelmatig door de Europese Commissie worden opgesteld en in verschillende fora worden besproken.
3. Dit beleid is wijdverspreid en geniet onder de Europese burgers ruime bekendheid. Daardoor draagt het bij tot een positieve perceptie van Europa bij de burgers zelf, in een historische periode waarin de EU grote behoefte heeft om haar imago te verbeteren.
4. Het is van belang dat een nieuw, juridisch bindend gemeenschappelijk strategisch kader voor alle Europese beleidsterreinen, met instandhouding van de bestaande, op meerdere fondsen gebaseerde territoriale uitvoeringsinstrumenten (CLLD en ITI), evenals een solide verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor alle ESI-fondsen, om ervoor te zorgen dat de vereiste synergie tussen beleidsmaatregelen die complementaire doelstellingen nastreven, gewaarborgd is.
5. Verwezen zij naar het recente, in mei 2017 goedgekeurde CvdR-advies over de toekomst van het cohesiebeleid ⁽¹⁾ en het in februari 2018 goedgekeurde advies over vereenvoudiging ⁽²⁾, waarin de belangrijkste richtsnoeren voor verdere verbetering van het cohesiebeleid worden geschetst, met name in de vorm van een sterkere resultaatgerichte aanpak en meer vereenvoudiging.
6. Het CvdR beseft echter dat aan de resultaten en effecten van het cohesiebeleid te weinig bekendheid wordt gegeven, waardoor het cohesiebeleid onvoldoende wordt benut en soms negatieve gevolgen heeft voor de perceptie van de structuurfondsen bij het publiek.
7. Het CvdR dringt dan ook aan op de uitwerking van een slagvaardiger en inclusiever communicatiemechanisme, dat in staat is een positief en pakkend verhaal over het gebruik van de middelen te creëren.

De rol van het Europees Sociaal Fonds

8. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) was het eerste EU-financieringsinstrument dat bij het Verdrag van Rome (1957) in het leven is geroepen. Het is nog altijd het belangrijkste instrument van de Europese Unie dat rechtstreeks op de burgers is gericht voor beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid, sociale inclusie en onderwijs, en speelt een significante rol bij de hervorming van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht. Als zodanig bevordert het ESF volledige werkgelegenheid, streeft het naar verbetering van de arbeidsproductiviteit en gelijke kansen, bevordert het sociale integratie en verkleint het de verschillen in arbeidsparticipatie tussen Europese regio's, binnen die regio's en tussen steden en plattelandsgebieden.

⁽¹⁾ COR 1814/2016.

⁽²⁾ COR 4842/2017.

9. De uitvoering van door het ESF gefinancierde programma's leveren positieve resultaten op: tussen 2007 en 2014 hebben naar schatting 9,4 miljoen Europese burgers een baan gevonden en hebben 8,7 miljoen mensen dankzij ESF-steun beroepskwalificaties verworven ⁽³⁾.

10. Helaas hebben veel lidstaten de medefinanciering van ESF-maatregelen afgebouwd, vaak ook ten gevolge van het beleid voor begrotingsconsolidatie. Het Comité verzoekt de lidstaten dan ook te zorgen voor voldoende medefinanciering.

11. In de laatste jaren van de vorige programmeringsperiode heeft het ESF een grotere rol als „automatische stabilisator” gespeeld bij de ondersteuning van de maatregelen van het Europees economisch herstelplan tijdens de economische crisis. Het heeft aangetoond dat het flexibel genoeg is door de verhoging van de medefinancieringspercentages van de EU en de modulatie van de voorfinanciering om sociale investeringen veilig te stellen in regio's die te lijden hebben onder asymmetrische economische schokken, en door in te spelen op de uitdagingen en in te grijpen ten gunste van de meest kwetsbare en risicovolle groepen.

12. Het Comité pleit voor een nauwere relatie tussen het aandeel van sociaal uitgesloten mensen en de toegewezen middelen. Het Comité benadrukt dat een meer territoriaal gerichte en plaatsgebonden benadering bij de bestemming van de fondsen de doeltreffendheid van de steun zouden vergroten.

13. Ook hamert het CvdR erop dat de rol van het ESF met betrekking tot het totale aandeel van de overheidsinvesteringen in sociaal beleid van essentieel belang blijft, aangezien het tekort aan investeringen in sociale infrastructuur in de EU op minstens 100 tot 150 miljard EUR per jaar wordt geraamd en in 2018-2030 een totaal tekort van meer dan 1,5 biljoen EUR vertegenwoordigt. Het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFIS) compenseert dat tekort slechts in zeer beperkte mate, aangezien momenteel slechts 4 % van de goedgekeurde financiering aan sociale infrastructuurprojecten ten goede komt. Het is zaak dat er een evenwicht komt en dat dubbel werk wordt voorkomen tussen geplande investeringen in sociaal kapitaal, medegefinancierd door het ESF, en sociale investeringen, investeringen in vaardigheden en menselijk kapitaal, in het kader van een mogelijk toekomstig InvestEU-fonds.

14. Positief zijn de in de periode 2014-2020 genomen maatregelen om de rol van het ESF — zowel voor actief arbeidsmarktbeleid als voor sociale integratie — te versterken, zoals de invoering van een gegarandeerd minimaal ESF-aandeel, specifieke maatregelen voor jeugdwerkgelegenheid (YEI) en de nadruk op resultaten en efficiëntie.

15. Tot dusver zijn er in de huidige programmeringsperiode positieve resultaten bereikt, blijktens het Strategisch verslag 2017: 4,2 miljoen werklozen en 2,1 miljoen inactieven zijn bereikt met maatregelen voor een vlottere toegang tot de arbeidsmarkt; er is 14,6 miljard EUR geïnvesteerd in onderwijs en opleiding; 700 000 mensen hebben hun vaardigheden verbeterd; 634 000 gehandicapten zijn geholpen om werk te vinden.

16. Het ESF kende in de vorige en huidige programmeringsperioden een grote Europese meerwaarde, aangezien ESF-maatregelen in veel lidstaten en regio's tastbare en kwantificeerbare resultaten hebben opgeleverd bij de aanpak van kwesties als massale werkloosheid, bevolkingskrimp en armoede, die in het kader van de Europa 2020-strategie als Europese prioriteiten zijn aangemerkt.

17. Het is van belang dat een aanzienlijk deel van de middelen wordt uitgetrokken voor de versterking en capaciteitsopbouw van lokale en territoriale overheden om deze te ondersteunen bij het doorvoeren van structurele hervormingen, ook in aansluiting op het hervormingsplan van elke lidstaat.

18. Het CvdR is echter bezorgd over de trage uitvoering van maatregelen ter bevordering van de integratie van marginale en plattlandsgebieden, en dringt erop aan dat meer aandacht wordt besteed aan de bevordering van sociale integratie in de meest achtergestelde stedelijke en plattlandsgebieden, met name de economische en sociale integratie van jongeren.

⁽³⁾ Commission Staff Working Document on the Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes (SWD(2016) 452 final)

De sociale dimensie in het Europese beleid

19. Volgens het CvdR is de Europese pijler van sociale rechten van belang voor de bijdrage van de EU aan de economische en sociale vooruitgang, de bestrijding van discriminatie en sociale uitsluiting, de steun aan burgers om zich aan te passen aan de eisen van de arbeidsmarkt en de digitale revolutie te benutten, en hen te beschermen tegen de gestaag toenemende bedreigingen en onzekerheden binnen en buiten de grenzen van de EU.

20. Het Comité herhaalt dat het voor grensregio's van groot belang is dat arbeidsmobiliteit een feit wordt door belemmeringen op het gebied van arbeidswetgeving en sociale zekerheid en fiscale belemmeringen uit de weg te ruimen en de mogelijkheid te scheppen aanspraken op werkloosheidsuitkeringen en pensioen naar een ander land mee te nemen. Ook wordt er opnieuw op gewezen dat de lokale en regionale overheden een belangrijke rol kunnen spelen bij de advisering van forensen met behulp van de Eures-diensten of bestaande grensoverschrijdende structuren ⁽⁴⁾.

21. Daarom wordt gewezen op het bijzondere belang van de Europese pijler van sociale rechten, die de sociale dimensie op de Europese agenda centraal stelt; in dit verband wordt benadrukt dat de strategieën en doelstellingen van de sociale pijler en het ESF ⁽⁵⁾ moeten worden gecoördineerd, en dat van de twintig uitgangspunten van de sociale pijler de relevante in de door het ESF ondersteunde programma's moeten worden opgenomen.

22. Bij de toepassing van de beginselen van de sociale pijler in de ESF-programmering moet terdege rekening worden gehouden met de eis om geïntegreerde acties uit te werken die de territoriale specificiteiten weerspiegelen maar ook de ontwikkeling op middellange termijn van de arbeidsmarkt van de Unie, zoals die tot uiting komen op de regionale en lokale bestuursniveaus en in de werkgelegenheidsvooruitzichten van de Europese Unie.

23. Het CvdR wijst op de sterke punten van integratie tussen de sociale pijler en het cohesiebeleid, aangezien dit laatste, dankzij zijn unieke model van meerlagig bestuur, de uitvoering van projecten van Europees „formaat” kan combineren met de naleving van de voor elke lidstaat typische „sociale contracten”.

24. Het debat over de sociale pijler zou vergezeld moeten gaan van een eerste evaluatie op Europees niveau van het proces en de resultaten van de toepassing van thematische doelstelling 9 (sociale integratie en armoedebestrijding) in verband met de specifieke welvaartsmodellen van de verschillende lidstaten en de crises/transformaties die zij doormaken, aangezien het moeilijk te begrijpen is wat de bijdrage aan de „pijler” is als een dergelijke concrete indicatie ontbreekt.

25. Het CvdR waarschuwt voor mogelijke overlappingsen tussen een toekomstig programma voor structurele hervormingen en potentiële steungebieden voor structurele hervormingen die door de Europese structuur- en investeringsfondsen worden aangepakt door middel van thematische concentratie, momenteel op basis van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en in een later stadium op basis van de daaropvolgende strategie. Het pleit er daarom voor dat de reikwijdte van de structurele hervormingen die in aanmerking komen voor EU-steun wordt gedefinieerd op basis van de bevoegdheden en de toegevoegde waarde van de EU, en dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen subsidiabiliteit op grond van het cohesiebeleid (artikel 175) en subsidiabiliteit op grond van administratieve samenwerking (artikel 197).

Aanbevelingen voor de periode na 2020

26. Hopelijk gaat de procedure voor de formulering van het voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) tijdig van start, zodat de burgers en de belangrijkste belanghebbenden er naar behoren bij betrokken kunnen worden en de tijdroevende goedkeuring van verordeningen en richtsnoeren die de start van het huidige programmeringsproces hebben vertraagd, wordt voorkomen.

27. Voortbouwend op de CvdR-studie over de „stand van zaken en toekomstige uitdagingen van het Europees Sociaal Fonds bij de bevordering van sociale cohesie in de Europese steden en regio's” moet het ESF de komende jaren een steeds belangrijker rol gaan spelen, met name ten aanzien van langdurige werkloosheid, de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt, een verouderende bevolking en marginalisering van binnenlandse, perifere en grensgebieden, ontvolking van plattelandsgebieden, demografische veranderingen ten gevolge van migratie, integratie van vluchtelingen en migranten, bestrijding van sociale uitsluiting in stedelijke gebieden, tekorten aan bepaalde vaardigheden en aanpassing van het algemeen, beroeps- en hoger onderwijs aan de technologische ontwikkeling, bestrijding van de sociale uitsluiting van kansarme groepen, bevordering van onderwijs, van voorschoolse leervoorzieningen tot bij- en nascholing van volwassenen,

⁽⁴⁾ COR 1319/2014.

⁽⁵⁾ COR-03141/2017.

en maatregelen voor volwassenen met een laag kennis- en vaardighedenniveau, maar ook de aanpassing van de opleidingsnormen aan de behoeften van de arbeidsmarkt in de Unie.

28. Het CvdR hecht aan de complementariteit tussen het EFG en het ESF als onderdeel van het Europees structuur- en investeringsfondsen (ESIF), aangezien het EFG een mechanisme is dat kortetermijnbijstand verleent, terwijl langetermijnmaatregelen worden ondersteund door de ESIF, die kunnen fungeren als follow-upmaatregelen op de EFG-gebieden.

29. Gewezen zij op de ongekeerde omvang van de huidige digitale revolutie en de gevolgen in de vorm van een ingrijpende herschikking van de arbeidsmarkt, die deze in de toekomst nog meer zal teweegbrengen. Het CvdR benadrukt de kwesties die dit fenomeen met zich meebrengt voor de onderwijs- en opleidingsstelsels: aanpassing aan de vereiste nieuwe vaardigheden en uitbreiding van de leermogelijkheden voor alle burgers op alle niveaus, zowel in het algemeen en beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs.

30. Het CvdR stelt voor om in de toekomst een pakket basismaatregelen vast te stellen in het kader van het ESF, om ervoor te zorgen dat kansarme jongeren toegang hebben tot een minimumonderwijsniveau en dat zij over de nodige middelen beschikken om adequate vaardigheden te verwerven.

31. Het CvdR acht het van groot belang te zorgen voor de nodige flexibiliteit om de programmering van het ESF aan te passen aan de nieuwe uitdagingen die zich kunnen voordoen.

32. Het CvdR herhaalt dat deze digitale revolutie moet worden gesteund door investeringen op digitaal gebied te koppelen aan maatregelen op persoonlijk vlak, ook voor degenen in lokale en regionale overheidsorganisaties.

33. De uitdagingen die voortvloeien uit de vereiste aanpassing aan de technologische ontwikkelingen en de mondialisering kunnen dan ook alleen met succes worden bekroond als de geïntegreerde bijdrage van de verschillende Europese stimulerings- en ondersteuningsinstrumenten synergetisch worden ingezet om de doelstellingen van de respectieve strategieën voor slimme specialisatie gestalte te geven.

34. Wil men deze vraagstukken op de juiste wijze aanpakken, dan zou het ESF integraal deel van de ESI-fondsen en een essentieel onderdeel van het regionale cohesiebeleid moeten blijven uitmaken, zodat eventuele synergie kan worden benut door integratie met acties die worden gefinancierd uit de andere structuurfondsen en uit de fondsen voor plattelandontwikkeling. Het ESF moet in feite worden gecombineerd met andere structuurfondsen, met name het EFRO, om een geïntegreerd regionaal beleid tot stand te brengen via gezamenlijke acties van verschillende structuurfondsen.

35. Het Comité is er ook van overtuigd dat het ESF een fonds voor gedeeld beheer moet kunnen blijven en verwerpt daarom zonder meer elk voorstel om het ESF onder direct beheer van de Europese Commissie te brengen. Evenzo wijst het elke vorm van centralisatie onder uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten af, tenzij dit per definitie voortvloeit uit het institutionele bestel van de lidstaten.

36. Een belangrijke succesfactor bij de uitvoering van het ESF is nu juist de bottom-upbenadering, die het mogelijk maakt om de maatregelen beter af te stemmen op de behoeften van de begunstigden en daarbij gebruik te maken van partnerschappen tussen de Europese instellingen, de lidstaten, de regionale en lokale overheden en de economische en sociale krachten ter plaatse.

37. Er dienen op lokaal en regionaal niveau specifieke mechanismen te komen voor de coördinatie tussen het ESF en andere ESIF-instrumenten. Deze moeten complementariteit opleveren op het niveau van activiteiten, waaronder mogelijkheden voor steun uit meerdere financieringsbronnen binnen één operatie.

38. Het Comité is het ermee eens dat andere sociale en werkgelegenheidsbeleidsfondsen (ESF+ of paraplu-fondsen) in het ESF moeten worden geïntegreerd, mits zij duidelijke synergie opleveren en ook onder het model van gedeeld beheer vallen. Deze synergieën zouden bijzonder duidelijk zijn met het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), dat onder gedeeld beheer opereert.

39. Het ESF zal op regionaal en lokaal niveau een belangrijke rol blijven spelen bij de aanpak van problemen in verband met vroegtijdig schoolverlaten en de overgang van school naar beroepsleven en bij de verbetering van het vermogen van het onderwijsstelsel om hier iets aan te doen.
40. Een regionale aanpassing van het ESF kan worden gebruikt om aan de vaardigheidsvereisten van bedrijven in verschillende regio's tegemoet te komen door middel van passende opleidingsmaatregelen en door werkzoekenden en werkgevers bij elkaar te brengen. Het ESF is van essentieel belang voor regionale onderwijsmaatregelen om het aanbod van gekwalificeerde werknemers te waarborgen en om bepaalde branches, die bijvoorbeeld voor grote uitdagingen staan in verband met digitalisering, te helpen een slag te maken.
41. Tegelijkertijd vreest het CvdR dat de oprichting van de ESF-koepel tot een forse daling van de middelen voor werk en sociale inclusie kan leiden, alsook tot een zwakkere rol van de territoriale overheden in de planning en het beheer van deze fondsen.
42. Het is duidelijk dat het ESF in het MFK zichtbaarder moet worden, aangezien het wenselijk is om in het hoofdstuk dat aan het cohesiebeleid wordt gewijd evenzovele onderdelen voor economische, territoriale en sociale cohesie op te nemen. Het CvdR hoopt in het algemeen op meer transparantie in de structuur van het MFK zodat de Europese burgers de prioriteiten van de Europese Unie beter kunnen herkennen.
43. Helaas gaat de recente mededeling van de Commissie over „Een nieuw, modern meerjarig financieel kader voor een Europese Unie die efficiënt haar prioriteiten verwezenlijkt na 2020”⁽⁶⁾ voorbij aan de informatie over hoe het MFK de sociale uitdagingen voor de Europese Unie moet aanpakken en laat ze weinig ruimte voor belanghebbenden om vorm te geven aan het voorstel van de Commissie voor het volgende MFK, dat naar verwachting op 2 mei 2018 wordt gepresenteerd.
44. Het CvdR herhaalt dat de nagestreefde doelstellingen van economische ontwikkeling en sociale integratie een holistische en geïntegreerde aanpak vereisen die beter kan worden verwezenlijkt aan de hand van programma's die worden gefinancierd uit meerdere fondsen of door één fonds met een breed en flexibel toepassingsgebied. Daarom beseft het CvdR het belang van op meerdere fondsen gebaseerde instrumenten, zoals operationele meerfondsenprogramma's, ITI's en CLLD, en verwerpt het elke poging tot verplichte invoering van eenfondsprogramma's.
45. Daarom hoopt het CvdR dat de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen verder wordt geharmoniseerd en gestroomlijnd, zodat de verschillen, lacunes en overlappingsen in de werkwijze van de fondsen tot een minimum worden beperkt en de regels op eenvoudige en transparante wijze worden gedefinieerd, zodat er voldoende flexibiliteit blijft bestaan om op nationaal, regionaal en lokaal niveau oplossingen op maat uit te werken, met inbegrip van een uitbreiding van de instrumenten voor financiering op basis van de behaalde resultaten, alsook met gezamenlijke actieplannen en vereenvoudigde kostenopties. Het CvdR verzoekt in dit verband om nadere richtsnoeren van de Europese Commissie over het gebruik van vereenvoudigde kostenopties op elk niveau, zonder enige beperking of vereiste wat betreft de minimumdrempels daarvan.
46. Het ESF vervult een belangrijke rol bij de follow-up van de in de landenspecifieke aanbevelingen opgenomen richtsnoeren voor werkgelegenheid, onderwijs en sociale integratie. Het CvdR dringt aan op een betere afstemming tussen een hervormd Europees Semester en het cohesiebeleid. Het Europees Semester moet inderdaad verder worden gedemocratiseerd op Europees en nationaal niveau, beter worden gedefinieerd in termen van Europese toegevoegde waarde en de verhouding tot de EU-bevoegdheden, en moet ook meer gericht zijn op „ownership”, onder meer dankzij de goedkeuring van een gedragscode voor de betrokkenheid van lokale en regionale overheden, alsook de invoering van een „structurele dialoog over de stand van zaken op het gebied van cohesie in Europa, die in het Europees Semester moet worden geïntegreerd.
47. Het CvdR verzet zich echter tegen een louter ondergeschikte rol van het cohesiebeleid in het Europees Semester, die de in de Verdragen verankerde status van het cohesiebeleid zou schaden, en hoopt daarentegen dat de regionale en lokale overheden als partners bij het Europees Semester structureel worden betrokken, dat het hele proces wordt uitgebreid met een territoriale analyse en dat waar mogelijk territoriale specifieke aanbevelingen worden gedaan.
48. Gelet op de door het CvdR goedgekeurde adviezen over „indicatoren voor territoriale ontwikkeling — verder dan het bbp” en het advies over „de toekomst van het cohesiebeleid na 2020” zou overwogen moeten worden om ook andere indicatoren te gebruiken dan het bbp, die rekening houden met demografische, sociale en milieugegevens, zoals de indicator voor sociale vooruitgang (Social Progress Index — SPI) van de regio's van de Unie.

Brussel, 22 maart 2018.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, gepubliceerd op 14 februari 2018.