

Advies van het Comité van de Regio's over

- het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds” en het
- „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit — PROGRESS”

(2005/C 164/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Gezien het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds (COM(2004) 493 def. — 2004/0165 (COD)),

Gezien het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en sociale solidariteit — PROGRESS (COM(2004) 488 def. — 2004/0158 (COD)),

Gezien het besluit van de Commissie van 15 juli 2004 om het Comité van de Regio's overeenkomstig art. 265, eerste alinea, en art. 148 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, hierover te raadplegen,

Gezien het besluit van zijn voorzitter van 5 april 2004 om de commissie „Economisch en sociaal beleid” met de opstelling van het desbetreffende advies te belasten,

Gezien de mededeling van de Commissie — Het derde verslag over de economische en sociale samenhang (COM(2004) 107 def.),

Gezien zijn advies over *Het derde verslag over de economische en sociale samenhang* (CDR 120/2004 fin),

Gezien het witboek van de Commissie over Europese governance (COM(2001) 428 def.),

Gezien zijn advies over *Het Witboek over Europese governance* (CDR 103/2001 fin),

Gezien het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds (COM(98) 131 def.),

Gezien zijn advies over *het voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds* (CDR 155/1998 fin) (1),

Gezien zijn advies over *Nieuwe bestuursvormen: Europa een kader voor burgerinitiatief* (CDR 182/2000 fin),

Gezien de mededeling van de Commissie „Dialogo met de verenigingen van territoriale overheden” (COM(2003) 811 def.),

Gezien zijn ontwerpadvies (CDR 240/2004 rev. 2) dat de commissie „Economisch en sociaal beleid” (rapporteur: mevrouw **Fernández Felgueroso**, burgemeester/voorzitter van de gemeenteraad van Gijón (E/PSE)) op 8 december 2004 heeft goedgekeurd,

heeft tijdens zijn 58e zitting op 23 en 24 februari 2005 (vergadering van 23 februari) met algemene stemmen het volgende advies goedgekeurd:

1. Standpunt van het Comité van de Regio's

horizontale bepalingen die betrekking hebben op de acties die al door het fonds zijn opgestart.

1.1 Deze verordening maakt deel uit van een pakket van verordeningen betreffende de structuurfondsen die op 14 juli 2004 samen met andere wetgevingsvoorstellen door de Commissie werden ingediend. De verordening stelt algemene regels vast voor het Europees Sociaal Fonds (hierna het fonds of het ESF) en omschrijft welke soort activiteiten door het ESF gefinancierd kunnen worden uit hoofde van de doelstellingen „convergentie” en „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid”. Daarnaast bevat de verordening ook andere,

1.2 Het ESF heeft tot nog toe een belangrijke financiële rol gespeeld in het werkgelegenheidsbeleid, door een duurzame groei van het aantal arbeidsplaatsen op gang te brengen. Bovendien heeft het ertoe bijgedragen dat zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau een uitzonderlijk aantal beleidsmaatregelen op werkgelegenheidsgebied is genomen. Het streven van het fonds om de steun tijdens de huidige programmeringsperiode af te stemmen op de Europese werkgelegenheidsstrategie is bijzonder vruchtbaar gebleken. Het Comité hoopt dat het fonds met vergelijkbaar succes de Strategie van Lissabon zal volgen.

(1) PB C 51 van 22.02.1999, blz. 48

1.3 De belangrijkste opdracht van het ESF is de economische en sociale samenhang te versterken door steun te verlenen aan nationale beleidsmaatregelen die zijn gericht op volledige werkgelegenheid, de verbetering van de kwaliteit van de werkgelegenheid en van de productiviteit, de bevordering van sociale integratie en het terugdringen van de regionale verschillen op werkgelegenheidsgebied, conform de richtsnoeren en aanbevelingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Deze strategie is in 2003 herzien, zodat zij beter zou aansluiten bij de Strategie van Lissabon en het beleid inzake economische en sociale samenhang.

1.4 De huidige formulering van het voorstel voor een verordening zou duidelijker en concreter kunnen. Om een beeld te krijgen van de reële reikwijdte van de verordening zou, waar relevant, de link moeten worden gelegd met andere rechtsinstrumenten, die hier niet aan de orde zijn. We denken aan de financiering van de acties die onder het fonds vallen of die verband houden met het opzetten van partnerschappen; dit zou de invloed van de verordening vergroten.

1.5 Het Comité is ernstig ontstemd over het feit dat de lidstaten en de beheersautoriteiten betrokken worden bij het toezicht op de naleving van de doelstellingen, terwijl in dit verband met geen woord wordt gerept van de lokale en regionale overheden. Het wijst er daarom nogmaals op dat deze overheden nauwer moeten worden betrokken bij de uitwerking, de vaststelling en de uitvoering van de maatregelen, dit in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en met het staatsbestel van elke lidstaat.

1.6 In het derde verslag over de economische en sociale samenhang wordt het probleem van de vergrijzing van de Europese bevolking en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt aangekaart. Zo vermeldt de Commissie dat volgens de meest recente voorspellingen het aantal personen tussen 15 en 64 jaar in de EU in het jaar 2025 10 % lager zal liggen. Dit houdt ook in dat het aantal 65-plussers zal toenemen. De vergrijzing van de bevolking zal kortom gepaard gaan met een geleidelijke afname van de beroepsbevolking in Europa. Deze cijfers maken duidelijk dat de economische groei in de EU zich moet doorzetten en dat de beroepsbevolking moet stijgen, terwijl het aantal werknemers dat met vervroegd pensioen gaat moet worden teruggebracht. In dit verband zij verwezen naar het advies van het Comité van de Regio's over de Mededeling van de Commissie „Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers” (dat is uitgebracht op 29 september 2004 tijdens de 56e zitting).

1.7 De toekomstige ESF-verordening moet beleidsmaatregelen die gericht zijn op inzetbaarheid tijdens de hele loopbaan verenigen met maatregelen voor de omscholing van mannelijke en vrouwelijke werknemers ouder dan 40. Ook moet worden gewerkt aan de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt, een aspect waaraan het voorstel voorbijgaat. Actief ouder worden en geleidelijke pensionering verdienen aanmoediging, waarbij steeds dient te worden uitgegaan van het beginsel van duurzaamheid.

1.8 Een positief punt is dat de verordening rekening houdt met de specifieke economische en sociale problemen van afgelegen stedelijke gebieden, die een achterstand hebben t.o.v. andere meer ontwikkelde gebieden van het Europese vasteland. Deze problemen verhinderen immers een bredere toegang tot de arbeidsmarkt van de inwoners van de gebieden in kwestie. Het Comité wijst erop dat alle facetten van de sociale problemen onder de loep moeten worden genomen en dat moet worden ingegaan op de uiteenlopende behoeften van de Europese steden.

1.9 Het Comité is ingenomen met de publicatie van het communautaire programma PROGRESS voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit, niet het minst omdat in het voorstel voor een verordening niet één keer wordt verwezen naar dit communautaire initiatief. De Commissie zou kunnen overwegen in de tekst van het voorstel voor een verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds een verwijzing naar dit programma op te nemen.

1.10 De in het voorstel voor een besluit inzake het PROGRESS-programma opgenomen verwijzing naar samenhang en complementariteit draagt de goedkeuring van het Comité weg. Alle acties die worden gefinancierd uit hoofde van de structuurfondsen, en m.n. het ESF, moeten immers beantwoorden aan de beginselen van samenhang, complementariteit en concentratie.

1.11 In juli 2001 heeft de Commissie het Witboek over *governance* goedgekeurd, waarin wordt gepleit voor meer openheid bij het Europese besluitvormingsproces. Meer mensen en organisaties zouden worden betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het EU-beleid, wat zou leiden tot meer transparantie en een grotere verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen. Ook het feit dat de lokale en regionale overheden in bepaalde lidstaten meer inspraak krijgen in de Europese besluitvorming toont aan dat zij een belangrijke rol kunnen spelen bij de uitwerking van het beleid. Zij krijgen gaandeweg meer verantwoordelijkheden en ook de burgers en organisaties aan de basis worden nauwer betrokken bij de lokale democratie. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de definitieve formulering van de verordeningen voor de structuurfondsen, m.n. het ESF.

1.12 De Commissie heeft er goed aan gedaan in de artikelen van de ontwerpverordening uitdrukkelijk te verwijzen naar innovatie. Zij handelt daarmee volledig in de geest van de Strategie van Lissabon, die o.m. gericht is op de totstandbrenging van een Europese ruimte van onderzoek en innovatie.

1.13 Ook is het Comité er mee ingenomen dat de link wordt gelegd tussen het voorstel voor een verordening, de Europese werkgelegenheidsstrategie en de Strategie van Lissabon. Een dergelijke aanpak kan de efficiëntie van het juridische en financiële instrumentarium van de EU alleen maar ten goede komen. Zorgwekkend daarentegen is dat bepaalde inhoudelijke en financiële bepalingen, zoals in dit advies wordt uiteengezet, te vaag blijven. Wil de Commissie dat er uiteindelijk een degelijke tekst uit de bus komt, dan moet zij de bepalingen van de toekomstige verordening concreter formuleren.

2. Aanbevelingen van het Comité van de Regio's

2.1 In art. 2.1 wordt de „opdracht” van het ESF omschreven. Wat hier nog ontbreekt is een expliciete verwijzing naar de ondersteuning van nationale maatregelen die verband houden met de naleving van het gelijkheidsbeginsel, conform art. 2 van het EU-Verdrag en de artt. I-2 en I-3 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin het belang van dit beginsel wordt benadrukt, alsook met „non-discriminatie”, zoals gedefinieerd in art. 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU. In het toekomstige programma PROGRESS wordt een afzonderlijk onderdeel gewijd aan non-discriminatie; het zou dus logisch zijn ook in de verordening een bepaling terzake op te nemen.

2.2 Behalve naar de Europese werkgelegenheidsstrategie zou de Commissie in de artikelen van het voorstel ook moeten verwijzen naar de Strategie van Lissabon. Met deze strategie stelt de EU zich ten doel uit te groeien tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld, met een duurzame economische groei, meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De door het fonds gefinancierde acties moeten bijdragen tot de verwezenlijking van deze doelstelling.

2.3 De lokale en regionale overheden moeten een stem in het kapittel krijgen bij de uitwerking en uitvoering van de jaarlijkse werkgelegenheidsrichtsnoeren. Aangezien in deze richtsnoeren een aantal prioriteiten worden afgebakend voor het gebruik van de steun uit het fonds, zou het logisch zijn de lokale en regionale overheden ten volle te betrekken bij de vastlegging van deze prioriteiten. Het Comité heeft hierop al aangedrongen in het tijdens zijn 26e zitting van 18 en 19 november 1998 goedgekeurde advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds”, en houdt ook voor de programmeringsperiode 2007-2013 vast aan deze eis.

2.4 De activiteiten op het vlak van onderwijs en opleiding die hoofdzakelijk worden behandeld in het kader van de convergentiedoelstelling zouden ook verder moeten worden uitgewerkt in het kader van de doelstelling van regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid. Daarnaast zouden de maatregelen op het vlak van opleiding moeten worden aangevuld met acties ter bevordering van het levenslang leren.

2.5 In artikel 3 moet uitdrukkelijk worden vermeld dat alle acties in dit verband gericht moeten zijn op gelijke kansen voor mannen en vrouwen en voor jongeren. Het percentage werkloze jongeren in de eurozone ligt nl. bijna dubbel zo hoog als het algemene werkloosheidspercentage. In het voorstel wordt melding gemaakt van de volgende groepen: laaggeschoolde en

oudere werknemers, werkzoekenden en inactieven, migranten en gehandicapten. Daarnaast zou de Commissie echter ook moeten refereren aan de groep werkloze mannen en vrouwen ouder dan 40, die het risico loopt te worden uitgesloten van de arbeidsmarkt. De maatregelen om werkloosheid te voorkomen door de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken zijn een goede zaak.

2.6 Met name de volgende in artikel 3 vastgelegde prioritaire actiegebieden die in aanmerking komen voor steun verdienen de aandacht: de maatregelen voor voortgezette opleiding, levenslang leren en opleiding op het gebied van ICT. Positief is dat ook de uitbreiding en verbetering van investeringen in menselijk kapitaal, met het oog op werk en werkgelegenheid, als prioriteit worden aangemerkt. Deze prioriteiten stroken stuk voor stuk met de Strategie van Lissabon. Ook de maatregelen gericht op de modernisering van de diensten voor arbeidsvoorziening, op taalonderwijs en de verwijzing naar de sociale economie stemmen het Comité tot tevredenheid. Wel zou het graag zien dat in de bepaling betreffende de diensten voor arbeidsvoorziening melding wordt gemaakt van coördinatie met de lokale en regionale overheden. Ten slotte stelt het Comité voor specifieke maatregelen goed te keuren om de aanstelling van vrouwen op verantwoordelijke posten te stimuleren.

2.7 In art. 3, lid 4, van de ontwerpverordening wordt de aanvullende ESF-steun aan acties gericht op *sociale integratie* (prioriteit c) opgetrokken tot 10 %. Deze stijging zou ook van toepassing moeten zijn op *vergemakkelijking van de toegang tot het arbeidsproces* (prioriteit b).

2.8 De woordkeuze en de formulering van artikel 3 zijn over het algemeen voor verbetering vatbaar. Vooral gezien de huidige context, te weten de toetreding van tien nieuwe lidstaten waardoor er nieuwe officiële talen zijn bijgekomen, zou de redactie van artikel 3 voor vertaalproblemen kunnen zorgen. Hiermee dient overigens ook bij de formulering van alle andere artikelen rekening te worden gehouden.

2.9 In het voorstel wordt beklemtoond dat de lidstaten en de beheersautoriteiten erop moeten toezien dat de door het fonds gesteunde acties stroken met de Europese werkgelegenheidsstrategie. In dit verband zou meer aandacht moeten uitgaan naar de rol van de lokale en regionale overheden, die eveneens moeten waken over de samenhang van de door het fonds gefinancierde activiteiten, met name wanneer het gaat om projecten die op het lokale en het regionale niveau worden uitgevoerd. Het streven naar coherentie en concentratie, dat in artikel 4 van het voorstel is vastgelegd, moet worden doorgetrokken naar sociale samenhang.

2.10 Het Comité is ingenomen met de opsomming van de prioritaire actiegebieden en de vermelding van de regio's en plaatsen die met de ernstigste problemen te kampen hebben, waaronder achtergestelde stadswijken alsmede plattelandsgebieden in verval en van de visserij afhankelijke gebieden. Daarnaast zou in artikel 4 evenwel ook uitdrukkelijk moeten worden verwezen naar de „industriegebieden in moeilijkheden”. Door het fonds gefinancierde acties op dit gebied zouden nl. kunnen bijdragen tot het versterken van de sociale samenhang op een moment dat m.n. het vrouwelijke deel van de bevolking te kampen heeft met extreem moeilijke omstandigheden.

2.11 De verwijzing naar het regionale en plaatselijke niveau in de context van goed bestuur en partnerschap wordt door het Comité ten zeerste op prijs gesteld. De lokale en regionale overheden moeten inspraak krijgen bij de uitwerking van de door het fonds gefinancierde acties, daarbij rekening houdend met het staatsbestel van de afzonderlijke lidstaten. Zo heeft het Comité er ook in zijn tijdens de 36e zitting (vergadering van 14 december 2000) goedgekeurde advies over „Nieuwe bestuursvormen: Europa een kader voor burgerinitiatief” al op gewezen dat kwesties als werkgelegenheid, sociale integratie en samenhang niet op één bestuursniveau geregeld kunnen worden maar de participatie van alle niveaus vergen, conform het nabijheids- en het evenredigheidsbeginsel. Met het oog op de realisatie van de in dit artikel vervatte doelstellingen suggereert het Comité dat het beheer van de in het kader van het fonds uitgevoerde acties gedeeltelijk aan de lokale en regionale overheden zou kunnen worden toevertrouwd.

2.12 Een pluspunt is ook de vermelding dat de verschillende sociale partners en de niet-gouvernementele organisaties op het passende territoriale niveau moeten worden betrokken bij de programmering, de tenuitvoerlegging en de controle van de ESF-steun. Wel dienen de bepalingen terzake (in artikel 5) concreter te worden geformuleerd. De Commissie zou niet alleen moeten aangeven om welke organisaties het gaat, bv. werknemers- en werkgeversorganisaties, maar dient ook vast te leggen hoe ver dit overleg moet reiken. De vaagheid kan er immers toe leiden dat dit artikel dode letter blijft. Voorts herinnert het Comité nog aan de mededeling van de Commissie van 19 december 2003, „Dialogo met de verenigingen van territoriale overheden”. Deze is erop gericht de organisaties die de territoriale overheden vertegenwoordigen de kans te geven zich uit te spreken over het Europees beleid en mee te werken aan de tenuitvoerlegging ervan.

2.13 Verder is het Comité ermee ingenomen dat m.n. op het gebied van gelijke kansen in de verordening ook rekening wordt gehouden met transversale aspecten. De lidstaten en de beheersautoriteiten moeten erop toezien dat de operationele programma's een beschrijving bevatten van de manier waarop de gelijkheid tussen vrouwen en mannen wordt gestimuleerd bij de programmering, de tenuitvoerlegging, de controle en de evaluatie. De lokale en regionale overheden zouden hier hun tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 opgedane ervaring kunnen inbrengen. Het zou daarom nuttig zijn in artikel 6

een verwijzing naar het lokale en regionale bestuursniveau op te nemen.

2.14 Met de uit hoofde van het ESF gefinancierde acties moet een actieve bijdrage worden geleverd aan de uitvoering van richtlijn 2002/73 van het EP en de Raad van 23 september 2002 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Dat de gelijkheid van kansen ook wordt opgenomen in het toekomstige programma PROGRESS stemt tot tevredenheid.

2.15 De term „beschrijving” in artikel 6 moet nader worden toegelicht. In de verordening moet nl. niet alleen worden beschreven hoe de gelijkheid tussen mannen en vrouwen kan worden gestimuleerd, er moeten ook richtsnoeren worden gegeven voor de correcte uitvoering van de desbetreffende maatregelen.

2.16 De lokale en regionale overheden zijn het best geplaatst om de behoeften op het vlak van innovatie vast te stellen. Dat in artikel 7 elke verwijzing naar dit bestuursniveau ontbreekt, is dan ook zorgwekkend. Specifieke kennis van de situatie waar de behoeften ontstaan is van belang voor de bevordering van onderzoek en innovatie. Aangezien de lokale overheden dicht bij de burger staan kunnen zij nagaan welke bedrijven zich bezig houden met innovatie en kunnen zij de projecten in kwestie ten volle steunen, wat de ontwikkeling van efficiënte onderzoeks- en innovatieactiviteiten op regionaal en nationaal niveau zeker ten goede zal komen.

2.17 Het Comité stelt met spijt vast dat de „innovatieve acties” verdwenen zijn. In dit kader zijn in het verleden immers proefprojecten uitgevoerd die van groot belang waren voor de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en de beroepsopleiding. Het pleit er daarom voor dat een instrument voor innovatie behouden blijft dat niet verwatert in het algemene kader van de activiteiten van het fonds en dat ervoor zorgt dat de eenheid van actie met de steun van de Gemeenschap tot op zeker hoogte wordt behouden, zodat kan worden geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen op het gebied van werkgelegenheid, mannelijke en vrouwelijke werknemers, sociale integratie en territoriale verschillen.

2.18 Positief is dat een apart artikel (8) wordt gewijd aan transnationale samenwerking, wat neerkomt op verdere erkenning van de rol van de regio's. Het instrumentarium voor territoriale samenwerking moet gericht zijn op de uitwerking en versterking van stedelijke netwerken en het opdoen van verdere ervaring op het vlak van intergemeentelijke en regionale samenwerking, zoals het Comité ook heeft opgemerkt in het tijdens zijn 55e zitting van (vergadering van 16 juni 2004) goedgekeurde advies over het derde verslag over de economische en sociale samenhang.

2.19 Wel betreurt het Comité dat de Commissie in artikel 8 volledig voorbij gaat aan de lokale en regionale bestuursniveaus, temeer daar deze tijdens de huidige programmeringsperiode de nodige ervaring hebben opgedaan in het kader van het communautaire initiatief INTERREG. Het beheer hiervan was immers in handen van autonome beheersautoriteiten op regionaal niveau, die los stonden van de nationale autoriteiten. Verder moeten in dit artikel concrete bepalingen worden opgenomen aangaande de uitvoeringsbepalingen, de financiering van de acties en de specifieke rol van de lokale en regionale overheden.

2.20 Het Comité hecht zijn goedkeuring aan de bepaling dat de Commissie de uitwisseling van ervaringen, bewustmakingsactiviteiten, seminars en netwerkvorming stimuleert om goede praktijken op te sporen en te verspreiden en om wederzijds leren aan te moedigen, dit ter verbetering van de bijdrage van het ESF aan de verwezenlijking van de communautaire doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale integratie. Het betreurt daarentegen dat niet uitvoeriger wordt ingegaan op de financiering van de technische bijstand en de coördinatie met de andere programma's van de volgende programmerings-

periode. Het dringt er dus op aan dat dit artikel verder wordt uitgewerkt.

2.21 Ook het feit dat een artikel wordt gewijd aan de inhoud van de jaarverslagen en eindverslagen stemt het Comité tot tevredenheid. Wel zou in deze verslagen ook moeten worden aangegeven hoe de participatie en inspraak van de sociale partners, de niet-gouvernementele vertegenwoordigers van het openbaar belang en de NGO's moet verlopen.

2.22 Ten slotte wijst het Comité erop dat het artikel inzake subsidiabiliteit hier en daar opheldering behoeft. Zo kunnen de indirecte kosten van een actie worden gedeclareerd, met een maximum van 20 % van de voor deze actie gedeclareerde directe kosten, volgens een aantal niet nader gespecificeerde factoren. Overigens zou het hele artikel in meer concrete bewoordingen moeten worden gesteld. Dit soort onnauwkeurigheden maakt het beheer nodeloos ingewikkeld en leidt tot verspilling, wat indruist tegen het beginsel van zorgvuldig financieel beheer, dat door de Commissie nochtans hoog wordt aangeslagen.

Brussel, 23 februari 2005

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Peter STRAUB
