

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesie- en regionale ontwikkelingsbeleid van de EU”

(2006/C 309/26)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 13 en 14 juli 2005 besloten om, overeenkomstig art. 29 (2) van het reglement van orde, een advies op te stellen over: „De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesie- en regionale ontwikkelingsbeleid van de EU”.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 7 juni 2006 (rapporteur: mevrouw MENDZA-DROZD).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting van 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 6 juli 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 47 stemmen vóór, 36 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Het cohesiebeleid gaat het Europees Economisch en Sociaal Comité al jaren na aan het hart. Reeds herhaaldelijk heeft het Comité zich over dit onderwerp uitgesproken: in adviezen over de regelingen voor de structuurfondsen ⁽¹⁾ en het cohesiefonds en over het partnerschapsbeginsel, dat een van de belangrijkste voorwaarden voor de uitvoering daarvan is.

1.2 Het Comité is altijd geïnteresseerd geweest in het partnerschapsbeginsel o.g.v. de overtuiging, die ook door de Europese Commissie wordt gedeeld, dat *de efficiëntie van het cohesiebeleid juist staat of valt met de manier waarop de sociaal-economische kringen en de andere betrokken middenveldorganisaties bij een en ander worden betrokken* ⁽²⁾.

1.3 Het EESC is evenwel van mening dat er nog altijd veel inspanningen nodig zijn om de maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de naleving van het cohesiebeleid. Met onderhavig advies wil het Comité bijdragen tot een adequatere uitvoering van het partnerschapsbeginsel in de nabije toekomst. Hopelijk kunnen de Commissie en de Raad nog de nodige wijzigingen in het beleid aanbrengen en concrete stappen ondernemen om te waarborgen dat de maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het cohesiebeleid worden betrokken. Het Comité gaat ervan uit dat onderhavig advies — in het licht van de voorbereiding van de programmadocumenten in de lidstaten — ook een nuttig hulpmiddel kan zijn voor de maatschappelijke organisaties in hun contacten met de nationale en regionale overheden.

⁽¹⁾ Recente adviezen waarin dit onderwerp ter sprake komt, hebben betrekking op de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (PB C 255 van 14.10.2005, blz. 76), op de algemene bepalingen met betrekking tot de verschillende fondsen (PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79), op het EFRO (PB C 255 van 14.10.2005, blz. 91) en op het ESF (PB C 234 van 22.9.2005, blz. 27), het advies over het „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen” (PB C 10 van 14.1.2004, blz. 21). Verder zij gewezen op het advies over het derde cohesieverslag (PB C 302 van 7.12.2004, blz. 60), alsook het advies over de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013).

⁽²⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79.

2. De maatschappelijk organisaties

2.1 Het Comité zou graag zien dat onder het begrip „maatschappelijk middenveld” in ruime zin begrepen wordt „het geheel van organisaties waarvan de leden via een democratisch proces, gebaseerd op dialoog en consensus, opkomen voor het algemeen belang” ⁽³⁾ en die voldoen aan de representativiteitscriteria waarover het Comité zich in eerdere adviezen al heeft uitgesproken ⁽⁴⁾. Op grond van deze definitie kunnen m.n. de volgende actoren tot de relevante maatschappelijke organisaties worden gerekend:

- de sociale partners, d.w.z. vakbonden en werkgeversorganisaties, en
- niet-gouvernementele organisaties met officiële en wettelijke statuten waarin hun doelstellingen en taken zijn vastgelegd, zoals verenigingen, sociaal-economische organisaties, federaties, fora, netwerken en stichtingen (die in veel lidstaten enkel van verenigingen verschillen door de rechtsgrondslag op basis waarvan ze zijn opgericht); dit soort organisaties wordt ook wel aangeduid met de termen „non-profitorganisaties” en „tertiaire sector”; ze zijn actief op terreinen als milieubescherming, consumentenbescherming, lokale ontwikkeling, mensenrechten, maatschappelijke hulp, bestrijding van sociale uitsluiting, ontwikkeling van ondernemerschap, sociale economie en nog vele andere.

2.2 Het Comité geeft er zich rekenschap van dat er op praktisch vlak problemen kunnen ontstaan met de operationalisering van een dergelijke ruime definitie van „maatschappelijk middenveld”, vooral wanneer het gaat om kwesties op het gebied van cohesie. Naar de mening van het Comité zou een heldere definitie van het begrip „representativiteit” goede voorwaarden scheppen voor de maatschappelijke organisaties om deel te nemen aan de verschillende fasen van het proces van tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid. In zijn advies over de

⁽³⁾ Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Dialoog tussen het maatschappelijk middenveld van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten”, PB C 28 van 3.2.2006, blz. 97.

⁽⁴⁾ Advies over „De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”, PB C 88 van 11.4.2006, blz. 41.

representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties heeft het Comité in dit verband bepaalde basiscriteria voorgesteld en andere actoren uitgenodigd gebruik te maken van de werkzaamheden die het hier heeft verricht ⁽⁷⁾, met name als het gaat om de formulering van het beleid of de monitoring op EU-niveau. Ook op het niveau van de lidstaten of de regionale overheden zou een dergelijke lijst met criteria op basis van de voorstellen van het Comité kunnen worden opgesteld, m.n. waar het gaat om participatie bij de formulering en monitoring van het beleid. Hierbij valt bijv. te denken aan criteria als:

- kunnen beschikken over de deskundigheid van haar leden,
- ontplooiën van maatschappelijk nuttige activiteiten van algemeen belang,
- beschikken over een toereikend aantal leden om doeltreffendheid en professionaliteit van de activiteiten te waarborgen, en naleven van democratische beginselen (gekozen bestuurders, interne discussie en informering, transparante besluitvorming, financiële transparantie ...)
- beschikken over voldoende financiële middelen om onafhankelijk te kunnen optreden;
- niet de belangen van derden behartigen of gevoelig zijn voor druk van buitenaf, en
- vooral in financieel opzicht en qua interne besluitvormingsprocedures transparant zijn.

2.3 De kwestie van de representativiteit is van fundamenteel belang. Hierbij dient echter mede rekening te worden gehouden met de kwalitatieve criteria zoals weergegeven in het hierboven genoemde EESC-advies. Verder zal er een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen enerzijds participatie en raadpleging t.a.v. de beleidsvorming en anderzijds de vraag wanneer een project in aanmerking komt voor financiering via de cohesiefondsen. Alle organisaties die op een bepaald terrein bijdragen tot verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, dienen in aanmerking te komen voor financiering.

2.4 Met het oog op een efficiënte uitvoering van het cohesiebeleid wil het Comité erop wijzen dat alles in het werk moet worden gesteld om optimaal gebruik te maken van het potentieel dat wordt geboden door de maatschappelijke organisaties. Deze kunnen meestal, op grond van hun doelstellingen, beschikken over de troeven die van belang zijn om het cohesiebeleid met succes te kunnen uitvoeren, te weten:

- ervaring en expertise op sociaal-economisch gebied;
- goede bekendheid met de behoeften op regionaal en lokaal niveau;

⁽⁷⁾ Om als representatief te kunnen worden aangemerkt moet een Europese organisatie:

- duurzaam op EU-niveau georganiseerd zijn;
- direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken, en snel en constructief advies kunnen geven;
- algemene zaken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken;
- uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden erkend;
- organisaties in de meeste lidstaten omvatten;
- verantwoording schuldig zijn aan de aangesloten organisaties;
- gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen;
- onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn, en vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn.

- rechtstreeks contact met de burgers en de eigen leden en diensgevolge de mogelijkheid als hun spreekbuis op te treden;
- rechtstreeks contact met de verschillende doelgroepen en bekendheid met hun verlangens;
- vermogen om lokale gemeenschappen en vrijwilligers te mobiliseren;
- een grote efficiency en de bereidheid om innoverend te werk te gaan;
- mogelijkheid om het optreden van bestuursorganen te controleren, en
- goede contacten met de media.

2.5 Bovendien kan globaal genomen worden gesteld dat participatie van de maatschappelijke organisaties, die het vertrouwen van de burgers genieten, de vorm is waarin deze het meest direct in contact komen met de EU. Hierdoor kan ook worden bijgedragen tot meer transparantie bij de toewijzing van middelen uit de beschikbare fondsen. De inbreng van de maatschappelijke organisaties kan ertoe leiden dat de besluitvorming op meer transparante wijze tot stand komt en uitsluitend op grond van objectieve criteria plaatsvindt. Deelneming van deze organisaties kan tevens een waarborg zijn dat de te nemen maatregelen werkelijk in overeenstemming zijn met de maatschappelijke behoeften. En ten slotte kunnen de maatschappelijke organisaties een belangrijke gesprekspartner zijn in het debat over de toekomst van de EU-beleidssterreinen, waaronder het cohesiebeleid, doordat zij afdalen naar het lokale niveau en de discussie dichter bij de burger brengen.

2.6 Het Comité wijst ook nog op de mogelijkheden die de maatschappelijke organisaties, op grond van hun specialiteiten en statutaire doelstellingen, concreet hebben op terreinen als:

- arbeidsmarkt, werkgelegenheid en bedrijfsleven (waar ze ertoe kunnen bijdragen dat betere prioriteiten en maatregelen ter bevordering van de economische groei worden vastgesteld);
- economische veranderingen (waar ze dankzij hun kennis van zaken behulpzaam kunnen zijn bij het tegengaan van negatieve, onbedoelde en onvoorziene gevolgen);
- milieubescherming (waar ze kunnen waarborgen dat de strategische doelstellingen, de prioriteiten en de criteria voor de selectie van projecten worden vastgesteld met inachtneming van het beginsel van duurzame ontwikkeling);
- sociale uitsluiting en gelijke kansen voor man en vrouw (waar hun praktijkkennis er garant voor kan staan dat het cohesiebeleid wordt uitgevoerd in overeenstemming met het beginsel van gelijke kansen en de betreffende wettelijke bepalingen en met inachtneming van genderaspecten);
- lokale ontwikkeling (waar hun bekendheid met de plaatselijke problemen en behoeften een eerste voorwaarde is voor de oplossing ervan);
- grensoverschrijdende samenwerking (waar ze uitstekende partners kunnen zijn bij het verwezenlijken van projecten), en
- toezicht op het gebruik van de openbare middelen, incl. het signaleren en openbaar maken van gevallen van corruptie.

3. De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid

3.1 Het Comité is het eens met de opvattingen van de Europese Commissie en de Raad volgens welke het partnerschapsbeginsel in alle stadia van de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid moet worden nageleefd; van formulering en uitvoering van het beleid tot en met het evalueren van de effecten ervan. Het Comité wil er tevens op wijzen dat de betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties ervoor kan zorgen dat er adequater maatregelen ter uitvoering van het beleid worden genomen en dat de verhoopde resultaten ook werkelijk worden bereikt. Naar de mening van het Comité zullen de maatschappelijke organisaties absoluut inspraak moeten hebben als het gaat om:

- het formuleren van het beleid op communautair niveau;
- het formuleren van het beleid op nationaal niveau (opzetten van nationale strategische referentiekaders en operationele programma's);
- het promoten van de structuurfondsen en het informeren over de mogelijkheden om gebruik te maken van de middelen;
- het benutten van deze structuurfondsen, en
- het toezicht houden op en evalueren van de wijze waarop de middelen worden benut.

3.2 Ten slotte wil het Comité er de aandacht op vestigen dat de maatschappelijke organisaties tijdens het proces van tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid een drievoudige functie kunnen vervullen: een adviserende (bij vaststellen van doelstellingen en prioriteiten), een controlerende (ten opzichte van de activiteiten van het openbaar bestuur) en een uitvoerende (als actieve partners in projecten die worden gefinancierd uit de structuurfondsmiddelen).

3.3 Het Comité zou er aan willen herinneren dat het zich in zijn advies inzake de algemene bepalingen met betrekking tot de structuurfondsen ⁽⁶⁾ kritisch heeft uitgelaten over de wijze waarop wordt omgesprongen met het partnerschapsbeginsel, ook al heeft het waardering voor het feit dat de Commissie in haar voorstel ⁽⁷⁾ voor de eerste keer melding maakt van het maatschappelijk middenveld en niet-gouvernementele organisaties. Het Comité heeft aanvankelijk met bezorgdheid moeten vaststellen dat tijdens de wetgevende werkzaamheden in de Raad is afgezien van de gekozen formulering en dat deze is ingeperkt tot *any other appropriate body*. Met des te meer voldoening heeft het Comité dan ook mogen constateren dat in de meest recente versie van de documenten (april 2006) opnieuw is opgenomen dat tot de actoren waarop het partnerschapsbeginsel van toepassing is, expliciet worden gerekend: de actoren die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen; organisaties die zich inzetten voor de bescherming van het milieu; niet-gouvernementele organisaties, en actoren die verantwoordelijk zijn voor de bevordering van de gelijkheid tussen man en vrouw. Naar het Comité mag hopen, hebben de standpunten die het tot nu toe over deze kwestie naar voren heeft gebracht, ertoe bijgedragen dat deze verandering is aangebracht.

4. Planning van de programma's op communautair niveau

4.1 Gezien het feit dat planning van de programma's op communautair niveau de eerste stap is op weg naar benutting

⁽⁶⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79.

⁽⁷⁾ COM(2004) 492 final.

van de structuurfondsen, zou het Comité willen benadrukken hoe belangrijk het is dat m.n. op dit niveau alle betrokkenen worden geraadpleegd. De laatste raadpleging die de Commissie m.b.t. het voorstel inzake de strategische richtsnoeren voor de periode 2007-2013 heeft georganiseerd, heeft nog eens bevestigd dat de maatschappelijke organisaties hierin geïnteresseerd zijn ⁽⁸⁾. Het Comité, dat zich van zijn kant inspanst om deze organisaties bij de eigen werkzaamheden te betrekken, is van oordeel dat optimaal profijt dient te worden getrokken van een dergelijke actieve belangstelling voor het proces van voorbereiding van strategiedocumenten.

4.2 Het Comité is ook van mening dat een actieve deelname van de maatschappelijke organisaties aan de werkzaamheden van alle adviesorganen op Europees niveau buitengewoon nuttig zou zijn. Het is zich ervan bewust dat de kwestie van de representativiteit met name op dit punt een heet hangijzer is en dat er adequate criteria moeten worden geformuleerd. In dit verband kunnen met name de onlangs door de Commissie geformuleerde criteria m.b.t. de Europese ngo's van buitengewoon nut zijn ⁽⁹⁾.

5. Planning van de structuurfondsen op nationaal niveau

5.1 Hoewel de door de Europese Commissie voorgenomen vereenvoudigingen ertoe kunnen leiden dat het cohesiebeleid transparanter wordt, wil het Comité nogmaals wijzen op het risico dat in deze voorstellen schuilt. Het Comité is er met name bang voor dat de maatschappelijke organisaties genegeerd zullen worden door de nationale en regionale overheden. Deze zijn immers niet altijd bereid om hen te betrekken bij het gebruik van de middelen van de structuurfondsen en het cohesiefonds (wat ook wordt bevestigd in een rapport van de milieubeweging ⁽¹⁰⁾ en door het Europees Verbond van Vakverenigingen ⁽¹¹⁾). Een en ander heeft tot gevolg dat er minder maatschappelijke controle wordt uitgeoefend op de verdeling der middelen.

5.2 De ervaringen die zijn opgedaan met het opstellen van de belangrijkste programmeringsdocumenten voor de periode 2004-2006, zoals door Brian Harvey beschreven in een rapport voor de European Citizen Action Service ⁽¹²⁾, stemmen helaas niet vrolijk, ook al gaat het hier enkel om niet-gouvernementele organisaties in de nieuwe lidstaten. Frequentie veranderingen van de datum van raadpleging, ingrijpende wijzigingen in de programmeringsdocumenten na afloop van het raadplegingsproces (bijv. wat de te verwachten milieueffecten betreft), een te late aanvang van de raadpleging en als gevolg daarvan onvoldoende tijd om standpunten kenbaar te maken — zie hier enkele van de tekortkomingen in het raadplegingsproces die door vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zijn gesignaleerd. In gevallen waarin het opstellen van documenten werd toevertrouwd aan *consulting agencies*, die niet werden gehinderd door enig contact met de maatschappelijke organisaties, zag de situatie er nog ongunstiger uit.

⁽⁸⁾ Werkdocument van het DG Regionaal beleid, waarin de resultaten van de algemene raadpleging inzake de strategische richtlijnen van de EU t.a.v. het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 worden samengevat (7 oktober 2005).

⁽⁹⁾ Advies over „De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”, PB C 88 van 11.4.2006, blz. 41.

⁽¹⁰⁾ „Examples of Best Practice. Social participation in programming and monitoring of EU funds.” Institute of Environmental Economy, CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, rapport van september 2004.

⁽¹¹⁾ Partnership in the 2000-2006 programming period — Analysis of the implementation of the partnership principle — Discussion paper of DG REGIO — november 2005.

⁽¹²⁾ Brian Harvey: „Illusion of inclusion”, ECAS.

5.3 Het gevolg van een en ander is dat niet alleen de belangstelling voor het proces van raadpleging verflauwt, maar dat ook — wat nog erger is — kansen worden gemist om daadwerkelijke veranderingen in de programmeringsdocumenten door te voeren. In dit verband zou het Comité er met de grootst mogelijk nadruk op willen wijzen dat een adequaat verloopend proces van raadpleging dient te waarborgen dat niet alleen alle relevante organisaties toegang hebben tot genoemde documenten, maar dat er ook de nodige tijd wordt ingeruimd voor het kenbaar maken van eventuele opmerkingen (zodanig dat het tijdschema van de werkzaamheden niet in het gedrang komt en er tegelijk voldoende gelegenheid is om kennis te nemen van de documenten).

5.4 Hier en daar zijn er positieve ervaringen opgedaan. Een voorbeeld is de wijze waarop in Polen in 2005 het proces van raadpleging inzake het Nationale ontwikkelingsplan gestalte heeft gekregen. Bij die gelegenheid zijn door de centrale overheid gedetailleerde regels vastgelegd betreffende het verloop van de raadpleging, het vastleggen ervan in documenten, het bijhouden van een lijst met gemaakte opmerkingen en het aanvoeren van redenen voor het overnemen resp. verwerpen van suggesties. Een en ander kan dienen als voorbeeld van een goede praktijk en is er een bewijs van dat het hele proces op correcte en effectieve wijze kan verlopen.

5.5 Op grond van informatie uit verschillende landen moet verder worden geconcludeerd dat er gewoonlijk geen maatschappelijke organisaties worden opgenomen in de werkgroepen die met de voorbereiding van de programmeringsdocumenten zijn belast. Dit beperkt hen aanzienlijk in hun mogelijkheden om van het begin af aan hun stem te laten horen.

5.6 Het Comité staat dan ook op het standpunt dat de situatie kan worden verbeterd als de Commissie bepaalde, door de lidstaten te vervullen minimumeisen (of desnoods richtsnoeren) m.b.t. het proces van raadpleging zou formuleren en als deze zouden worden verplicht gegevens te verstrekken over het verloop van het raadplegingsproces. Een dergelijke stap van de Commissie zou kunnen bijdragen tot een al was het maar beperkte vermindering van het aantal gevallen waarin er in de praktijk niets terecht blijkt te komen van een op papier fraai geformuleerd plan om de maatschappelijke organisaties in een lidstaat te betrekken bij de voorbereiding van een Nationaal ontwikkelingsplan.

6. Promotie van de structuurfondsen

6.1 Het Comité stelt vast dat de situatie wat betreft de toegang tot informatie de afgelopen jaren inderdaad is verbeterd, bijv. met betrekking tot de publicatie van gegevens op websites van de overheid. Er zijn echter nog maar enkele landen die daarnaast ook gebruik van maken van andere vormen van promotie en voorlichting, bijv. via de pers, de televisie of voor speciale doelgroepen bedoelde seminars en conferenties. Naar verwachting zal de situatie aanzienlijk verbeteren als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden waarover de maatschappelijke organisaties op dit gebied beschikken.

6.2 Naar de indruk van het Comité ziet de situatie op regionaal niveau er helaas niet beter uit. Als er plannen voor promotie en voorlichting worden opgesteld, vindt er of helemaal geen raadpleging plaats of toont men zich alleen bezorgd om het eigen imago. En dat terwijl er realistischere promotie- en voorlichtingsstrategieën zouden kunnen worden uitgestippeld als de maatschappelijke organisaties bij het proces zouden worden betrokken en er gebruik zou worden gemaakt van hun bekendheid met de verschillende maatschappelijke groepen en problemen.

6.3 Gegeven het feit dat de structuurfondsen bedoeld zijn voor concrete projecten op sociaal en economisch vlak en dat de financiële middelen voor promotie en voorlichting slechts instrumenten zijn om deze te verwezenlijken, zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de kwestie van de effectiviteit van de promotie- en voorlichtingsmaatregelen.

6.4 Het is uiteraard moeilijk om met stelligheid aan te geven welk mechanisme ter benutting van de promotie- en voorlichtingsmiddelen het best geschikt is om de ontvangers van deze middelen ook daadwerkelijk te bereiken. Aan de ene kant kan worden gewezen op geslaagde voorbeelden van promotie- en voorlichtingsactiviteiten door de uitvoerende organen zelf, aan de andere kant zijn er ook goede ervaringen opgedaan met maatregelen die zijn toevertrouwd aan reclamebureaus en PR-firma's. Daarentegen gebeurt het net zo goed dat in geen van beide gevallen de doelgroepen worden bereikt of dat het geboden product niet is afgestemd op de behoeften van de ontvangers.

6.5 Als gevolg hiervan doet zich vaak de absurde situatie voor dat de maatschappelijke organisaties door de gebrekkige toegang tot de promotiemiddelen gedwongen zijn, zelf initiatieven te ontplooien op het gebied van voorlichting en daarvoor eigen financiële middelen moeten aanspreken.

6.6 Het ziet er dus naar uit dat de promotie- en voorlichtingsmiddelen alleen adequaat kunnen worden gebruikt als de toegang tot deze middelen wordt gewaarborgd aan die maatschappelijke organisaties die in staat zijn, op de behoeften van de ontvangers afgestemde voorlichtingsactiviteiten te ondernemen en bereid zijn om initiatieven te ontplooien waarmee veelal minder kosten gemoeid zijn.

6.7 Het Comité realiseert zich dat de kwestie van de promotie van de structuurfondsen en het cohesiefonds niet mag worden teruggebracht tot de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is en wie zich ermee bezighoudt. Van wezenlijk belang is veeleer de vraag wat wordt nagestreefd met het gebruik van de structuurfondsen en welke problemen men daarmee hoopt op te lossen. Het Comité vindt dat deze kwestie beslist in een breder kader moet worden geplaatst en dat hierover een openbaar debat moet worden gevoerd, alvorens een begin kan worden gemaakt met de toewijzing van middelen uit de structuurfondsen en het cohesiefonds.

7. Implementatie van de structuurfondsen

7.1 In eerdere adviezen heeft het Comité reeds de aandacht gevestigd op het belang van globale subsidies. Bij dezen stelt het Comité met verontrusting vast dat het systeem van globale subsidies, voorzover het de tien nieuwe lidstaten betreft, alleen door Tsjechië is goedgekeurd en ook daar met de nodige beperkingen, omdat door de overheid een reeks formele barrières is opgeworpen die het gebruik ervan bemoeilijken. Het Comité is bevreesd dat iets dergelijks zich opnieuw zal voordoen bij de eerstvolgende programmering, en vindt het daarom nodig te wijzen op de zeer positieve ervaringen van landen die gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid, vooral waar het gaat om het bereiken van speciale achterstandsgroepen, zoals langdurig werklozen.

7.2 Een ander punt waar het Comité al eerder de aandacht op heeft gevestigd, is de mogelijkheid voor de maatschappelijke organisaties om technische bijstand te ontvangen. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een lidstaat waar de middelen

voor technische bijstand (ook in het geval van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) voor een belangrijk deel worden aangewend om deze organisaties te betrekken bij het proces van implementatie van de structuurfondsen. Zo zijn bijv. uit de middelen voor technische bijstand de activiteiten gefinancierd van overkoepelende organisaties die op het gebied van advisering en cursussen diensten verlenen aan ngo's, die daardoor op weg worden geholpen om te beginnen met de verwezenlijking van programma's en projecten m.b.v. de middelen uit de structuurfondsen. Een dergelijke situatie doet zich echter niet al te vaak voor. Het Comité wijst er dan ook op dat overal waar dit tot dusverre nog niet het geval is, de maatschappelijke organisaties met zoveel woorden dienen te worden erkend als actoren die aanspraak mogen maken op de middelen voor technische bijstand ⁽¹³⁾.

7.3 Verder zou het Comité willen wijzen op het feit dat de eis om projecten te cofinancieren uit de openbare middelen, de maatschappelijke organisaties in een lastig parket kan brengen. Hierdoor wordt immers de toegang tot de middelen die afkomstig zijn uit de structuurfondsen beperkt, als gevolg waarvan ook de mogelijkheid om projecten te realiseren kleiner wordt. Het Comité wil er met nadruk op wijzen dat naar zijn opvatting de eigen (private) middelen van de maatschappelijke organisaties moeten kunnen worden ingezet voor de cofinanciering (op lidstaatniveau) van projecten waarvoor geld beschikbaar is via de structuurfondsen. Het Comité dringt erop aan om in deze bepaling tevens de ngo's te noemen, die in veel gevallen projecten uitvoeren die gefinancierd worden via de structuurfondsen.

7.4 Tegelijkertijd wil het Comité ervoor pleiten dat de maatschappelijke organisaties in de operationele programma's met zoveel woorden worden gedefinieerd als eindontvangers, wat ze in de praktijk helaas maar zelden blijken te zijn. De ervaringen in bepaalde landen, o.a. Spanje, waar de maatschappelijke organisaties de gelegenheid hebben gehad te profiteren van de beschikbare middelen, wijzen uit dat maatschappelijke organisaties zeer efficiënt optreden op gebieden als de bestrijding van sociale uitsluiting, de ontwikkeling van het toerisme en de lokale ontwikkeling. Als de maatschappelijke organisaties de mogelijkheid wordt geboden om projecten te realiseren die worden gefinancierd met middelen uit de structuurfondsen, zal dit ook van bijzonder belang zijn met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie en de strategische richtsnoeren voor de periode 2007-2013.

7.5 Het Comité is zich ervan bewust dat het uiteindelijk voor het welslagen van het cohesiebeleid van doorslaggevend belang is wat voor soort projecten met aanvullende financiering worden uitgevoerd. Het zijn deze projecten die in feite al dan niet bijdragen tot meer sociaal-economische samenhang. Het Comité is de mening toegedaan dat de kennis van zaken waarover de maatschappelijke organisaties beschikken en hun grondige kennis van de behoeften op lokaal en regionaal niveau goed gebruikt kunnen worden door de instellingen die belast zijn met de selectie van projecten, waarbij speciaal aandacht zal moeten worden geschonken aan eventuele belangenconflicten.

8. Toezicht op en evaluatie van het gebruik van de middelen

8.1 Het Comité is er vast van overtuigd dat toezicht en evaluatie zeer belangrijke onderdelen van het proces van implementatie van de structuurfondsen zijn. Hierdoor wordt niet

alleen een adequaat beheer van de middelen maar ook een verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen en resultaten van het cohesiebeleid gewaarborgd. In verband hiermee dient alles in het werk te worden gesteld om daar waar dit nog geen dagelijkse praktijk is, de door de maatschappelijke organisaties gemaakte beoordeling van het proces van implementatie en de bereikte resultaten bekend te maken en mee te wegen in de besluitvorming. Daartoe is het noodzakelijk dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zitting hebben in de comités die toezicht houden op de implementatie van de nationale strategische referentiekaders en de afzonderlijke operationele programma's.

8.2 In zijn advies over het partnerschapsbeginsel uit 2003 ⁽¹⁴⁾ heeft het Comité reeds gewezen op het feit dat de gegevens die de diverse landen verstrekken over de samenstelling van de toezichtcomités verstrekken, aanzienlijk van elkaar verschillen. En hoewel het niet in de bedoeling van het Comité ligt om een uniformering van de hier gebruikte praktijken na te streven, zou het toch graag de zekerheid willen hebben dat alle lidstaten zich houden aan bepaalde minimumnormen.

8.3 In de nieuwe lidstaten, zoals bijv. Polen en Tsjechië, is men erin geslaagd de participatie van de maatschappelijke organisaties in praktisch alle toezichtcomités te garanderen. Wat de ngo's betreft zij vermeldt dat deze zelf een selectieprocedure hebben voorgesteld die erin bestaat dat kandidaten die over de juiste kwalificaties beschikken, zich aanmelden, dat hierover wordt gestemd via internet en dat de kandidaten met de meeste stemmen worden gekozen. Het Comité realiseert zich dat een dergelijke situatie niet in alle lidstaten bestaat. Verder is het zo dat zelfs positieve ervaringen (die dikwijls het gevolg zijn van protesten) geen garantie inhouden dat ook bij de eerstvolgende programmering dezelfde resultaten worden geboekt. In hoeverre en op welke wijze de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld worden betrokken bij het besluitvormingsproces, hangt op dit moment immers in belangrijke mate af van de goede wil van de verschillende overheden en niet van de noodzaak om bepaalde duidelijk omschreven principes na te leven. Het Comité is van mening dat in de toekomst erkenning van de rol van de maatschappelijke organisaties door de nationale en regionale overheden afhankelijk zal zijn van twee factoren. Ten eerste zullen er concrete bepalingen (of richtsnoeren) moeten worden nageleefd, en ten tweede zal het van cruciaal belang zijn of de maatschappelijke organisaties zelf (en dan met name de ngo's) in staat zullen zijn zich te organiseren en hun eigen vertegenwoordigers aan te wijzen. Het EESC wijst erop dat de maatschappelijke organisaties om door de nationale overheden erkend en gerespecteerd te worden, verliest representatief moeten zijn. Alleen representativiteit verleent hun immers legitimiteit en dus de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de programma's van de structuurfondsen die gerelateerd zijn aan hun actieterrein.

8.4 Bovendien is het Comité van mening dat men zich tot het uiterste dient in te spannen om de toezichtcomités doelmatiger te doen functioneren. Ze mogen niet zomaar officiële organen zijn of — zoals vaak het geval is — plekken waar reeds genomen overheidsbesluiten worden gepresenteerd. Gegarandeerd dient te worden dat de comités fungeren als echte fora waar discussies plaatsvinden en gezocht wordt naar de best mogelijke oplossingen. Een van de manieren om dit te bewerkstelligen is naar de mening van het Comité de deelneming van de maatschappelijke organisaties, die een dergelijk debat kunnen verrijken met nieuwe gezichtspunten.

⁽¹³⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79.

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over het „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen”, PB C 10 van 14.1.2004, blz. 21.

8.5 Andere veelvuldig gesignaleerde problemen waar organisaties die betrokken zijn bij het toezicht op de structuurfondsen, zijn: een beperkte toegang tot documenten; een gebrek aan financiële middelen die nodig zijn om een dergelijke rol te kunnen spelen, en een ondoorzichtig systeem bij het uitkiezen van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Dit soort observaties dienen naar de mening van het Comité te worden opgevat als een heel belangrijk signaal, zodat men zich bij de eerstvolgende programmering zal moeten inspannen om verandering in deze situatie aan te brengen. De nationale en/of regionale sociaal-economische raden kunnen, daar waar zij aanwezig zijn, de maatschappelijke organisaties desgewenst nuttige adviezen geven over dit soort zaken.

8.6 Ten slotte merkt het Comité op dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de toezichtcomités toegang moeten hebben tot financiering en scholing alsmede aanspraak moeten kunnen maken op vergoeding van de kosten (bijv. reiskosten) die ze moeten maken om hun rol naar behoren te kunnen vervullen.

9. Voorstellen van het Comité

9.1 Het Comité heeft in adviezen over het cohesiebeleid en de structuurfondsen reeds eerder bij herhaling gewezen op de niet te overschatten rol van de maatschappelijke organisaties. Ook tal van andere organisaties hebben zich hierover uitgesproken. Onder verwijzing naar de vaststelling in het derde cohesieverslag dat de sociale partners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, ter bevordering van een betere *governance*, via adequate mechanismen in toenemende mate betrokken moeten worden bij het plannen, uitvoeren en monitoren van de activiteiten, wil ook het Comité de hoop uitspreken dat deze visie tot haar recht zal komen in de regels die uiteindelijk worden opgesteld, en in de eerstvolgende programmeringsronde. Verder zou het Comité graag willen dat de Commissie voor de lidstaten richtsnoeren uitvaardigt die zijn gebaseerd op de opmerkingen, zoals in onderhavig advies geformuleerd.

9.2 Het Comité zou het heel nuttig vinden als er een speciale evaluatie zou worden uitgevoerd van de tot dusverre in de lidstaten genomen maatregelen, bedoeld om een adequate toepassing van het partnerschapsbeginsel te waarborgen. Verder vraagt het Comité zich af of er binnen de eigen structuren geen waarnemingspost voor partnerschap kan worden opgericht.

9.3 Het Comité geeft zich evenwel rekenschap van het feit dat het in de eerste plaats van de lidstaten afhangt of zijn aanbevelingen en voorstellen al dan niet in aanmerking worden genomen. Daarom doet het zowel op de nationale als de regionale overheden een beroep om, welke regels er uiteindelijk ook worden opgesteld, de maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de uitvoering van het cohesiebeleid.

10. Op grond van het voorgaande formuleert het Comité de volgende aanbevelingen aan de Commissie en de Raad en richt het zich daarmee tevens tot de lidstaten (de nationale en regionale overheden) en de maatschappelijke organisaties:

10.1 De programmering op communautair niveau

— Het Comité, dat al sinds jaar en dag als adviesorgaan voor de Europese Commissie, het Parlement en de Raad fungeert, zou willen benadrukken dat het er zich bij haar activiteiten voor inspanst ook andere organisaties hierbij te betrekken,

zodat het in zijn adviezen zoveel mogelijk de opmerkingen en standpunten van de vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld aan bod kan laten komen.

- Het Comité formuleert in zijn advies over de representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties een aantal basiscriteria ter beoordeling van representativiteit en roept de diverse betrokkenen op zich hieraan te houden ⁽¹⁵⁾. Een heldere omschrijving van het begrip „representativiteit” kan de maatschappelijke organisaties meer legitimiteit geven bij het spelen van een rol t.a.v. de uitvoering van het cohesiebeleid.
- Het Comité stelt voor de strategische richtsnoeren voor de periode 2007-2013 aan te vullen met de vaststelling van een raamwerk voor het betrekken van de maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming.
- Het Comité spreekt de hoop uit dat onder de bepaling in de algemene regels (versie april 2006) met betrekking tot de raadpleging op communautair niveau ook andere representatieve Europese organisaties genoemd zullen worden als actoren die recht hebben op inspraak.
- Het Comité richt zich tot de Commissie en de Raad met het verzoek om in de regels m.b.t. grensoverschrijdende samenwerking duidelijk vast te leggen dat de maatschappelijke organisaties als partners kunnen worden betrokken bij de activiteiten.
- Het Comité richt zich tot de Commissie met het verzoek om minimumnormen voor de raadpleging inzake het cohesiebeleid te bevorderen en te respecteren en om meer gebruik te maken van elektronische media.

10.2 Programmering op nationaal niveau

- Het Comité stelt de Commissie voor om richtsnoeren op te stellen die betrekking hebben op de raadpleging inzake de strategische en programmeringsdocumenten van de lidstaten. Naar de mening van het Comité is het niet alleen van cruciaal belang om plannen voor de raadpleging van maatschappelijke actoren te overleggen, maar ook om achteraf informatie te verstrekken over de verwezenlijking ervan.
- Het Comité doet een beroep op de lidstaten en de nationale en regionale overheden die belast zijn met de voorbereiding van de programmeringsdocumenten, om het raadplegingsproces op correcte wijze gestalte te geven en er daarbij o.a. rekening mee te houden dat er voldoende tijd voor de relevante maatschappelijke organisaties beschikbaar moet zijn om hun standpunten kenbaar te maken, dat de toegang tot de documenten waarop de raadpleging betrekking heeft, gewaarborgd moet zijn, dat het verloop van de raadpleging schriftelijk moet worden vastgelegd en dat alle gemaakte opmerkingen dienen te worden genoteerd.

⁽¹⁵⁾ Om als representatief te kunnen worden aangemerkt dient een Europese organisatie te voldoen aan negen criteria. Ze moeten:

- duurzaam op EU-niveau georganiseerd zijn;
- direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken, en snel en constructief advies kunnen geven;
- algemene zaken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken;
- uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden erkend;
- organisaties in de meeste lidstaten omvatten;
- verantwoordig schuldig zijn aan de aangesloten organisaties;
- gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen;
- onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn, en
- vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn.

- Het Comité roept de maatschappelijke actoren op, actief deel te nemen aan met name het proces van raadpleging.
- Het Comité roept de lidstaten en de lokale en regionale overheden die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van programmadocumenten, op om serieus te luisteren naar de standpunten en opmerkingen van de maatschappelijke organisaties en daarmee rekening te houden in de documenten die worden opgesteld.

10.3 Promotie van de structuurfondsen

- Het Comité staat op het standpunt dat de lidstaten en regionale overheden meer gebruik zouden moeten maken van het potentieel waarover de maatschappelijke organisaties beschikken en dat ze deze dienen te betrekken bij het opstellen van de promotieplannen. Ook zouden ze steun moeten verlenen aan initiatieven aan de basis door te zorgen voor een adequate financiering uit de middelen, bestemd voor de promotie van en voorlichting over de structuurfondsen.
- Het Comité doet een beroep op de maatschappelijke organisaties die actief zijn op nationaal of regionaal niveau, om er zich actief voor in te zetten dat hun achterban wordt voorlicht over de doelstellingen van het cohesiebeleid en de mogelijkheden die door de structuurfondsen worden geboden.

10.4 Implementatie van de structuurfondsen

- Het Comité wijst erop dat ervoor moet worden geijverd, de lidstaten aan te sporen om gebruik te maken van het systeem van globale subsidies. De Europese Commissie lijkt de meest aangewezen instantie om zich hiermee te belasten, maar ook de maatschappelijke organisaties in de afzonderlijke lidstaten hebben hier een taak.
- Het Comité doet een beroep op de lidstaten, m.n. op de landen die nog niet hebben besloten het systeem van globale subsidies in te voeren, om lering te trekken uit de goede ervaringen die elders zijn opgedaan, en gebruik te maken van dit systeem in de periode 2007-2013.
- Het Comité wijst erop dat het alles in het werk zal stellen om ervoor te zorgen dat de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties toegang krijgen tot de middelen voor technische bijstand.
- Gelet op de positieve rol die de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties kunnen spelen, richt het Comité zich tot de nationale en regionale overheden van de lidstaten met het verzoek, de procedures voor het aanvragen van middelen voor technische bijstand te vereenvoudigen.
- Het Comité richt zich ook tot de lidstaten met het verzoek om in de begrotingen rekening te houden met de eigen

fondsen van de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties (sociale partners en ngo's) als een mogelijkheid tot cofinanciering.

- Het Comité richt zich tot de lidstaten met het verzoek om met zoveel woorden in de operationele programma's aan te geven dat de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties eindontvangers zijn. Tegelijkertijd dringt het Comité er bij de Commissie op aan, erop toe te zien dat in de documenten van de lidstaten uitdrukkelijk wordt vermeld dat de maatschappelijke organisaties toegang hebben tot de middelen van de structuurfondsen.
- Het Comité doet een beroep op de lidstaten om bij de selectie van projecten gebruik te maken van de kennis en ervaring waarover de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties beschikken, waarbij het wil benadrukken dat ernaar gestreefd moet worden mogelijke belangenconflicten te vermijden.
- Het Comité wil ook benadrukken dat er een aantal formele en technische obstakels die het voor de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties moeilijk maken om gebruik te maken van de structuurfondsen, uit de weg zullen moeten worden geruimd of moeten worden afgezwakt.

10.5 Toezicht op en evaluatie van het gebruik van de middelen

- Het Comité staat op het standpunt dat de Commissie richtsnoeren moet uitvaardigen betreffende de principes die bepalen hoe de maatschappelijke organisaties worden betrokken bij het toezicht op en de evaluatie van het gebruik van de middelen. Het is m.n. van belang dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties als volwaardige leden van de toezichtcomités worden opgenomen, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat er van de deelnemende personen en organisaties objectiviteit en onpartijdigheid wordt verlangd.
- Het Comité verwacht dat er in de verslagen die door de lidstaten worden opgesteld, achteraf aandacht zal zijn voor de wijze waarop het partnerschapsbeginsel in het geval van de toezichtcomités in praktijk is gebracht.
- Het Comité richt zich tot de lidstaten met het verzoek, ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties toegang krijgen tot opleidingen die hen in staat stellen zich naar behoren te kwijten van hun taak in de toezichtcomités.

Het Comité spoort de maatschappelijke organisaties aan, regelmatig contact te onderhouden met hun vertegenwoordigers in de toezichtcomités en ervoor te zorgen dat er over en weer informatie wordt uitgewisseld.

Brussel, 6 juli 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND