

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

464^e PLENAIRE ZITTING OP 14 EN 15 JULI 2010

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het bevorderen van een doelmatige samenwerking bij het beheer van de programma's van het cohesiebeleid op basis van goede praktijken in de periode 2007-2013” (verkennend advies)

(2011/C 44/01)

Rapporteur: **Jan OLSSON**

Mevrouw Wallström, vice-voorzitter van de Europese Commissie, verzocht het Europees Economisch en Sociaal Comité op 23 februari 2009 een verkennend advies op te stellen over het onderwerp:

Het bevorderen van een doelmatige samenwerking bij het beheer van de programma's van het cohesiebeleid op basis van goede praktijken in de periode 2007-2013.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie – economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 juni 2010 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 juli 2010 gehouden 464^e zitting (vergadering van 14 juli 2010) onderstaand advies uitgebracht, dat met 141 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is stellig van mening dat **echt en diepgaand partnerschap de doeltreffendheid en het algemene succes van het cohesiebeleid van de EU aanzienlijk verbetert**. Partnerschap is een instrument voor duurzame, economische en sociale ontwikkeling; het zorgt ervoor dat de financiële middelen van de EU zijn afgestemd op de behoeften van de actoren in het veld. Het vergroot de zichtbaarheid van de EU en versterkt de democratie. Succesvol partnerschap moet gebaseerd zijn op een **langetermijnperspectief van echte participatie**, waarbij particuliere partners een net zo actieve rol kunnen spelen als overheidsinstanties. *SAMENWERKEN DOE JE NIET ALLEEN.*

1.2 De **huidige regelgeving** biedt nog steeds te veel ruimte voor nationale interpretatie van het begrip „partnerschap”. Deze

regels moeten worden aangescherpt; met name artikel 11 van de algemene Verordening 1083/2006 moet worden aangepast. Het EESC stelt voor dit artikel in de toekomst op een paar punten te **wijzigen** en aldus **minimumvoorwaarden voor partnerschap** vast te stellen.

1.3 Het EESC betreurt dat de Commissie zich de laatste tijd meer met procedures en minder met reële resultaten heeft beziggehouden. Het EESC is er vast van overtuigd dat de **Commissie**, als hoeder van het partnerschapsbeginsel, **een grotere en veel proactievere rol moet spelen**. De Commissie moet er samen met de lidstaten, regio's en het maatschappelijk middenveld voor zorgen dat dit beginsel op basis van de open coördinatiemethode meer wordt toegepast.

1.4 Voortdurende capaciteitsopbouw is voor de partners van cruciaal belang: sociale partners en maatschappelijk middenveld moeten **in alle operationele programma's** een beroep kunnen doen op technische bijstand.

1.5 Het EESC onderstreept dat **globale subsidies** een zeer efficiënt instrument zijn om echte participatie van partners, met name kleine ondernemingen en organisaties uit de sociale economie, tot stand te brengen en dat zij daarom **door alle lidstaten veelvuldig moeten worden gebruikt in zowel de ESF- als EFRO-programma's**.

1.6 Het EESC pleit ook voor een **terugkeer naar vereenvoudigde programma's in het kader van de communautaire initiatieven** die op **sociale innovatie en lokale ontwikkeling** zijn gericht.

1.7 De **structuur en voorschriften van de programma's zouden de uitvoering van het partnerschapsbeginsel** in het Europese cohesiebeleid na 2013 moeten vergemakkelijken. Dat is ook de strekking van het verslag-Barca, waarin vooral aandacht wordt besteed aan het verband tussen een *place-based approach* (nadruk op de lokale dimensie) en partnerschap, dat met name voor het EFRO van belang is en deel zou moeten uitmaken van de Europa 2020-strategie.

1.8 Om een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in alle stadia van het cohesiebeleid te waarborgen moet in overleg met de betrokken Europese partners een Europese **gedragscode** worden opgesteld.

1.9 **Vereenvoudiging is vereist** om de positieve impact van programma's, met name in het geval van projecten waarbij kleinere spelers zijn betrokken, te vergroten. **Het toezicht op projecten moet gerationaliseerd worden. De uitvoering van betalingen** aan kleinere spelers moet soepeler en sneller verlopen door gebruik te maken van vooruitbetalingen en geld tijdig over te maken.

1.10 Het EESC is zich ervan bewust dat er geen standaard-aanpak bestaat. Toch **kunnen en moeten goede praktijken wijd verspreid worden**. Dergelijke goede praktijken zijn in kaart gebracht en beschreven in de bijlage bij dit advies. De Commissie moet bijdragen aan de verspreiding daarvan.

1.11 In de meeste lidstaten spelen regio's een cruciale rol bij de toepassing van het partnerschapsbeginsel. Het EESC stelt daarom voor dat regio's die hun ervaringen willen delen en goede praktijken willen verspreiden een **netwerk van „top-regio's op het gebied van partnerschap”** opzetten en vindt dat het Comité van de Regio's een uitgelezen kandidaat is om als mentor te fungeren voor zo'n netwerk.

2. Inleiding

2.1 In februari 2009 verzocht de Europese Commissie het EESC om een verkennend advies op te stellen over „Het bevorderen van een doelmatige samenwerking bij het beheer van de programma's van het cohesiebeleid op basis van goede praktijk-

ken in de periode 2007-2013”. Dit advies moet ook „helpen bij het opstellen van het toekomstig cohesiebeleid”. Het EESC werd verzocht zich vooral te buigen over de verschillende aspecten van partnerschap en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de ontwikkeling van het cohesiebeleid. „Verticaal” partnerschap in de openbare sfeer, d.w.z. tussen de Europese Commissie, de lidstaten en regionale, lokale en andere overheden, valt echter buiten het bestek van dit advies.

2.2 Dit advies is mede het resultaat van nauwe samenwerking met de diensten van de Commissie. De rapporteur heeft veel veldwerk verricht en samen met leden van het EESC, nationale sociaaleconomische raden, sociale partners en andere maatschappelijke organisaties goede praktijken in kaart gebracht en gedocumenteerd. In Katowice, Porto en Schwerin zijn hoorzittingen gehouden, die werden aangevuld met veldbezoeken aan diverse andere lidstaten. Ook het Europees Parlement en het Comité van de Regio's hebben een waardevolle bijdrage geleverd.

3. Het partnerschapsbeginsel en zijn geschiedenis

3.1 Het partnerschapsbeginsel is een van de hoekstenen van het cohesiebeleid van de EU. Het vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Rome van 1957, toen het Europees Sociaal Fonds werd opgericht. In 1988 werd een nieuwe stap gezet, toen het beginsel werd aangemerkt als gemeenschappelijk instrument voor de structuurfondsen. In het begin was partnerschap enkel een zaak van traditionele economische en sociale actoren; nu zijn ook „andere geschikte instanties die representatief zijn voor het maatschappelijk middenveld, milieupartners, niet-gouvernementele organisaties en instanties die tot taak hebben de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen” (1). Deze ontwikkeling weerspiegelt de strategische EU-doelstelling van goed bestuur, die onlangs opnieuw werd bevestigd in de EU 2020-strategie.

3.1.1 In artikel 11 van de algemene verordening worden de reikwijdte en de wijze van toepassing van het partnerschapsbeginsel vastgesteld. De lidstaten betrekken de relevante partners bij de verschillende stadia van de programmering. Verder moeten zij de op nationaal, regionaal en lokaal vlak meest representatieve partners op economisch, sociaal, milieu- en ander gebied aanwijzen „overeenkomstig de huidige nationale voorschriften en gebruiken”. Elk jaar raadpleegt de Commissie de organisaties die de economische en sociale partners op Europees niveau vertegenwoordigen.

3.2 De verordening voorziet in „globale subsidies”; het beheer van dergelijke middelen kan worden toevertrouwd aan bemiddelende instanties, waaronder instanties die actief zijn op het gebied van de regionale ontwikkeling en niet-gouvernementele organisaties (art. 42).

3.2.1 Technische bijstand kan worden verleend aan alle partners, de begunstigen van de bijstand uit de fondsen en het grote publiek. Voorbeelden hiervan zijn informatieverbreiding, netwerkvorming, bewustmaking, bevordering van samenwerking en uitwisseling van ervaring (art. 45-46).

(1) Zie art. 11 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad betreffende de structuurfondsen.

3.3 Overeenkomstig art. 163 van het VWEU en art. 104 van de genoemde verordening van de Raad spelen de sociale partners een bijzondere rol in het Europees Sociaal Fonds (ESF). Bij het beheer van het ESF wordt de Commissie bijgestaan door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van regeringen, vakbonden en werkgeversorganisaties.

3.4 Voor het ESF wordt het partnerschapsbeginsel verder uitgewerkt in Verordening (EG) 1081/2006.

3.4.1 Hierin wordt met name de aandacht gevestigd op goed bestuur, partnerschap, capaciteitsopbouw en de ervaringen die zijn opgedaan met het Equal-programma en op de belangrijke rol die de sociale partners en andere belanghebbenden hierbij spelen (preambule en artikel 5).

3.4.2 Het ESF moet partnerschappen, pacts en initiatieven bevorderen via netwerkvorming van de betrokken belanghebbenden, zoals sociale partners en niet-gouvernementele organisaties op transnationaal, nationaal, regionaal en plaatselijk niveau (artikel 3, lid 1, sub e)). Dit moet gepaard gaan met acties ter versterking van de institutionele capaciteit (artikel 3, lid 2, sub b)).

3.4.3 Het ESF moet vooral de rol van de sociale partners en de sociale dialoog in de convergentieregio's versterken. Met name ngo's moeten actief worden betrokken bij programma's op het gebied van sociale integratie, gelijkheid van mannen en vrouwen en gelijke kansen (art. 5).

3.4.4 Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar innovatieve activiteiten in het kader van het partnerschap (art. 7).

3.5 In tegenstelling tot de ESF- of ELFPO-Verordening bevat Verordening (EG) 1080/2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) geen specifieke bepalingen over partnerschap. Volgens het EESC moet het EFRO zich meer focussen op kleine ondernemingen, innovatie en lokale ontwikkeling en daarbij instrumenten gebruiken die partnerschap ten goede komen (bijv. doelgerichte maatregelen, globale subsidies).

4. Partnerschap in de praktijk

4.1 De factoren die belangrijk zijn voor het welslagen en de doeltreffendheid van het cohesiebeleid en die worden toegeschreven aan het partnerschapsbeginsel, kunnen als volgt worden samengevat:

- er worden standpunten en kennis aangedragen die de situatie „in het veld” weergeven;
- er wordt beter tegemoet gekomen aan de behoeften en verwachtingen van de partners;
- door „lokaal te gaan” kan nog beter worden ingespeeld op de situatie van bedrijven, werknemers en de burger in het algemeen;

- milieu, gendergelijkheid en maatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting krijgen een prominenter rol in de programma's;

- de toegevoegde waarde van geïntegreerd beleid wordt zichtbaarder;

- partnerschap is een fundamenteel instrument van collectief engagement en draagt bij tot een grotere doeltreffendheid van publieke uitgaven en overheidsbeleid;

- partners brengen het cohesiebeleid van de EU dichterbij de burger.

4.2 Succesvol partnerschap is echter in hoge mate afhankelijk van de vraag of overleg en participatie zijn verankerd in de nationale en politieke cultuur. Waar dit het geval is, zijn de partners meer betrokken en in staat om programma's en projecten te formuleren en zelfs te implementeren.

4.3 De ervaring leert dat de tenuitvoerlegging van het partnerschapsbeginsel in de loop der jaren lijkt te zijn verbeterd, ook al denken de partners daar verschillend over. Er blijven belangrijke obstakels bestaan, die van land tot land, en soms ook binnen de landsgrenzen, verschillen. Toch heeft het maatschappelijk middenveld in sommige lidstaten het idee dat er in vergelijking met de programmeringsperiode 2000-2006 sprake is van enige terugval.

4.4 De afgelopen jaren heeft de Commissie zich meer dan ooit geconcentreerd op formaliteiten en auditvoorschriften. Kleine ondernemingen en organisaties hebben minder mogelijkheden om projecten uit te voeren. Er zijn praktisch geen middelen meer om kleine projecten te steunen. De communautaire initiatieven zijn afgeschaft en de meeste lidstaten zijn er niet in geslaagd deze programma's in hun reguliere beleid op te nemen.

4.5 Partnerschap wordt nog steeds formalistisch bekeken: er is vaak wantrouwen tussen de overheden en de partners omdat zij geen gemeenschappelijke of duidelijke visie hebben op het doel van hun partnerschap. Het is niet helemaal duidelijk wat het maatschappelijk middenveld is en welke rol het speelt; dit wordt nog versterkt door de onduidelijke bepalingen van de verordening en door het feit dat overheden partnerschap als een extra last beschouwen. De legitimiteit en representativiteit van partners wordt in twijfel getrokken en de vrees bestaat dat uitgebreide en tijdrovende raadplegingen de tenuitvoerlegging van programma's vertragen.

4.6 Bijgevolg zijn de raadplegingsprocedures vaak inadequaet omdat zij te bureaucratisch en te technisch zijn en partijen onvoldoende tijd wordt gegund. Er gaat een diepe informatiekloof tussen de bevoegde instanties en de partners. Vaak worden de laatsten slechts gedeeltelijk betrokken bij de beleidsvorming en -uitvoering. En wie niet voor vol wordt aangezien, daar wordt ook niet naar geluisterd. Er bestaat ook verzet tegen nieuwe denkwijzen en innovatieve ideeën. De huidige regels en de uitvoering werken niet echt in het voordeel van partnerschap. Met als gevolg dat de partners ontmoedigd raken en afhaken.

4.7 Om hun rol als partner te vervullen moeten veel sociaal-economische spelers en ngo's over de juiste kennis, organisatie, professionele capaciteit en financiële middelen beschikken. Het is bijzonder moeilijk voor kleine organisaties om aan alles deel te nemen.

4.8 Onderzoek van *Business Europe* wijst op een significante verbetering in de programmeringsperiode 2007-2013 ten opzichte van de periode daarvoor, dankzij het feit dat autoriteiten en sociale partners meer ervaring hebben opgedaan, de discussies transparanter zijn geworden en de raadplegings- en uitvoeringsprocedures beter worden georganiseerd. Doorgaans wordt de betrokkenheid op nationaal niveau positiever beoordeeld dan op regionaal niveau. In de landen die pas zijn toegetreden tot de EU kan zeker nog het een en ander worden verbeterd, maar dat geldt ook voor de landen die al langer lid zijn van de EU. *BusinessEurope* wijst op de discrepantie tussen een korte raadplegingsprocedure en een langdurig uitvoeringsproces en verzoekt om een betere terugkoppeling vanuit de raadplegingsprocedure.

4.9 UEAPME is voorstander van een *bottom-up* en „*think small first*” benadering, aangepast aan de behoeften van lokale ondernemingen en gemeenschappen. Partnerschap moet worden ontwikkeld binnen een kader van *multilevel* en *multi-actor governance*. UEAPME wijst erop dat horizontale subsidiariteit, d.w.z. gelijktijdige betrokkenheid van de sociaaleconomische partners op Europees, nationaal en lokaal niveau, een succesfactor is. De administratieve en financiële regels moeten worden vereenvoudigd en er is behoefte aan grotere voorschotten, evenals aan globale subsidies, die erg effectief zijn. Volgens UEAPME zijn er regio's waarin kleine ondernemingen slechts 1 tot 2 % van de beschikbare EU-middelen ontvangen. Om een beroep te kunnen doen op de beschikbare middelen moeten kleine en middelgrote ondernemingen samenwerken via partnerschappen en intermediaire organisaties. Technische ondersteuning is hierbij onmisbaar. UEAPME verzoekt de Commissie een vademecum te publiceren over hoe het geld kan worden gebruikt.

4.10 ETUC is van mening dat er in de laatste programmeringsperiode niet zo veel is verbeterd. Het eist een duidelijker omschrijving van partnerschap in de verordening en wil graag minimumvoorwaarden. De kwaliteit van partnerschap hangt in belangrijke mate af van de bereidheid van autoriteiten om het principe toe te passen. ETUC is het ermee eens dat nationale en regionale partnerschappen beter werken dan lokale partnerschappen. Het is belangrijk om ervaring te delen. Interregionale samenwerkingsprogramma's moeten worden uitgebreid, met name door interregionale vakbondsraden erbij te betrekken. ETUC heeft een handboek gepubliceerd, dat gebaseerd is op de praktische ervaring van zijn leden, over hoe vakbonden met het ESF kunnen werken.

4.11 In februari 2010 publiceerden de Europese sociale partners (ETUC, BE, CEEP) een gezamenlijk verslag over het ESF. De belangrijkste conclusie is dat capaciteitsopbouw van cruciaal

belang is om de doeltreffendheid van het fonds te verbeteren. Andere gesignaleerde zwakke punten zijn administratieve starheid en een beperkt begrip van partnerschap in sommige lidstaten. De sociale partners pleiten voor een sterker partnerschap tussen henzelf en de lokale/regionale overheden.

4.12 Het Europees netwerk van verenigingen ter bestrijding van de armoede (EAPN) vindt dat raadpleging op brede schaal en grondig moet gebeuren, dat er verschillende organisaties bij moeten worden betrokken en een veelheid van methoden moet worden gehanteerd. Deelname moet worden vergoed en bijeenkomsten moeten voldoende frequent zijn. Voor EAPN is het belangrijk dat de lessen die uit Equal kunnen worden getrokken, worden meegenomen in het ESF en dat daarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan innovatie, partnerschap, *gender mainstreaming* en transnationaliteit. Kleine projecten moeten meer ruimte krijgen, net als in de vorige programmeringsperiode.

4.13 ECAS stelt voor dat de lidstaten en regio's voor elke programmerings- en projectfase een plan opstellen voor informatie, consultatie en participatie. Deze plannen moeten worden gepubliceerd en geëvalueerd binnen een kader van *multilevel governance* en partnerschap dat alle lokale leiders samenbrengt. Voorts suggereert ECAS dat regio's die graag het voortouw nemen wat betreft het delen van ervaring, een praktijkgemeenschap opzetten.

4.14 In een rapport dat in 2008 werd gepubliceerd door het *Center for Community Organizing* (CCO) van de Tsjechische republiek, analyseerde het SF-team, bestaande uit ngo's uit Midden- en Oost-Europa partnerschap in zes landen (Bulgarije, Hongarije, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije); de conclusie luidde dat de beperkte capaciteit van ngo's het grootste manco is. Ook bleek de politieke steun voor partnerschap nauwelijks aanwezig te zijn. Ngo's moeten hun deskundigen en managers opleiden via technische ondersteuning van programma's; deze ondersteuning wordt veelal rechtstreeks gebruikt door de overheidsinstantie. De selectieprocedure voor deelname aan de toezichtcomités en andere organen moet zorgvuldiger worden gevolgd.

4.15 Volgens een op *case studies* gebaseerd verslag van het Europees Parlement ⁽²⁾ is het overhevelen van bestuur naar lagere overheden belangrijk, net als het oprichten van intermediaire platforms of coördinatieorganen en informele netwerken. Ook moeten de programma's minder ingewikkeld worden. Voor zaken als beleidsleren en capaciteitsopbouw moeten specifieke maatregelen, zoals strategische discussies, transnationale acties, ondersteunende structuren en verspreiding van goede praktijken, worden genomen.

⁽²⁾ „*Governance and partnership at national and regional levels, and basis for projects in the field of regional policy*”, Rapporteur Jean-Marie Beaupuy, goedgekeurd door het Europees Parlement op 21.10.2008.

5. Algemene opmerkingen

5.1 Het EESC is ervan overtuigd, en heeft er in eerdere adviezen ook herhaaldelijk op gewezen, dat echt en diepgaand partnerschap tot een doelgerichter en doeltreffender gebruik van de structuurfondsen en bijgevolg tot meer succesvolle projecten leidt. Partnerschap moet gebaseerd zijn op een langetermijnperspectief van echte participatie, waarbij particuliere partners een net zo actieve rol kunnen spelen als overheidsinstanties. **Echt partnerschap** leidt tot een win-winsituatie voor alle betrokkenen.

5.2 De burger moet centraal staan in alle beleidsmaatregelen van de Gemeenschap. Daarom is het van groot belang dat bij partnerschap in het kader van de structuurfondsen van onder af te werk wordt gegaan en alle burgers en hun organisaties de kans krijgen om betrokken te worden bij het cohesiebeleid en de projecten die uit hoofde hiervan worden gefinancierd. Waar het partnerschapsbeginsel als een rode draad door programmering en uitvoering loopt, leidt dat tot actieve deelname van burgers en het maatschappelijk middenveld aan het cohesiebeleid en daarmee tot een versterking van de democratie.

5.3 Een cultuur van echt partnerschap tot stand brengen is een leerproces. Partners moeten in staat worden gesteld om op voet van gelijkheid deel te nemen aan alle uitvoeringsstadia van het cohesiebeleid. Gebleken is dat de middelen voor capaciteitsopbouw een cruciale rol hebben gespeeld bij het efficiënter maken van partnerschap. Daarom moeten dergelijke middelen voor alle partners, zowel in de publieke als in de particuliere sector, en voor alle operationele programma's, niet alleen in de convergentieregio's, worden gebruikt. Voorts is er ook dringend behoefte aan „gezamenlijke opleiding” van publieke en particuliere partners.

5.4 Er is sprake van een gebrek aan evenwicht tussen partners op het vlak van invloed en macht, toegang tot informatie, financiële middelen, beroepscapaciteit enz. Voor de periode na 2013 is er dringend behoefte aan een kader dat een nieuw evenwicht tussen de publieke autoriteiten en de particuliere sector tot stand brengt door middel van een bestuursmodel dat gebaseerd is op het partnerschapsbeginsel waarin de regionale en lokale dimensie evenals particuliere sociale en economische actoren centraal staan.

5.5 Alle particuliere en publieke partners moeten elkaar vertrouwen en niet alleen aan hun eigenbelang denken; dat vergt een mentaliteitsverandering. Het is hoog tijd voor een nieuwe dialoogcultuur, die uitgaat van „*think small first*” en rekening houdt met de behoeften van lokale ondernemingen en organisaties. Overheidsinstanties moeten openstaan voor de input die wordt geleverd; particuliere partners moeten geëngageerd zijn, hetgeen kan worden gestimuleerd door meer particuliere cofinanciering toe te staan in de projecten. Partners moeten van meet af aan worden betrokken, zodat zij een beslissende en constructieve rol kunnen spelen.

5.6 Sociale partners zijn belangrijke sociaaleconomische actoren en moeten net als organisaties uit de sociale economie en ngo's hun zegje kunnen doen. Het is belangrijk om pluralisme te bevorderen door ook kleine innovatieve ondernemingen, organisaties en andere actoren die in de toekomst een belangrijke rol kunnen spelen een stem in het kapittel te geven. Maar partnerschap moet ook flexibel en doelgericht zijn en worden afgestemd op de specifieke vereisten van de diverse programma's.

5.7 Zoals gezegd bepalen politieke cultuur, traditie en ervaring hoe het partnerschapsbeginsel in de lidstaten in de praktijk wordt gebracht. Aangezien deze enorm verschillen in een Unie met 27 lidstaten, is er niet één homogeen model dat geschikt is voor alle situaties. Daarom moeten goede praktijken worden uitgewisseld in een wederzijds leerproces; alle belanghebbenden dragen verantwoordelijkheid voor de verspreiding van goede praktijken en zorgen aldus voor een grotere doeltreffendheid van de fondsen.

5.8 Verantwoordelijkheden, rechten en plichten binnen het partnerschap verschillen naar gelang van de respectieve rol en status van de partners. Dit geldt met name wanneer het recht van participatie botst met de beslissingsbevoegdheden inzake financiële kwesties. Toch hoeven deze verschillen geen problemen op te leveren indien alle partners streven naar een consensus op het vlak van strategie en financiering.

5.9 Op grond van de huidige verordening zijn de lidstaten belast met de toepassing van het partnerschapsbeginsel volgens de nationale voorschriften en gebruiken. Volgens het EESC bestaat er een sterke en dringende behoefte aan Europese minimumvoorwaarden voor het organiseren van kwalitatief hoogwaardige partnerschappen. Daarom is het EESC van mening dat het EFRO zijn focus meer moet richten op kleine ondernemingen, innovatie en lokale ontwikkeling en dat het daarbij instrumenten moet gebruiken die partnerschap ten goede komen, zoals doelgerichte maatregelen, globale subsidies enz.

5.10 Om partnerschap te versterken kan en moet de programmering in het algemeen worden aangepast. Dit kan worden gedaan door programma's zowel qua doel als reikwijdte doelgerichter te maken en beter af stemmen op de problematiek (bijv. geografisch gebied, sector, taak).

5.11 Dat de structuur van een programma direct bepalend is voor de slaagkansen van een partnerschap bleek duidelijk uit communautaire initiatieven als Equal en Urban II, waarbij partnerschap een expliciete vereiste was. Uit het feit dat ondertussen een punt is gezet achter deze initiatieven kan worden geconcludeerd dat het partnerschapsbeginsel minder belangrijk wordt geacht dan in de programmeringsperiode 2000-2006. Veel lidstaten zijn er niet in geslaagd de ervaring met Equal in de huidige programmeringsperiode te mainstreamen, ondanks het feit dat de ESF-Verordening hiertoe een voorziening bevat.

5.12 Leader, het programma voor het platteland, was vanaf het begin voorloper wat de toepassing van het partnerschapsbeginsel betreft. Al is het niet langer een communautair initiatief, toch is de Leader-methode **een verplicht onderdeel van de programma's voor plattelandsontwikkeling** in de huidige programmeringsperiode. Dat is enerzijds te danken aan het succes van het initiatief en anderzijds het gevolg van de strengere bepalingen van artikel 6 van de ELFPO-Verordening (EG) 1698/2005. Doel is lokale spelers actief te betrekken bij het opzetten van territoriale allianties voor endogene lokale ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van een lokaal partnerschap, bekend als „lokale actiegroep” (LAG). Op lokaal besluitvormingsniveau zijn de sociaaleconomische partners en het maatschappelijk middenveld in de meerderheid. Leader steunt op nationale plattelandsnetwerken, die bestaan uit een breed partnerschap dat de schakel vormt tussen de lokale projecten en het nationale en Europese niveau.

5.13 Het EESC betreurt dat de Commissie zich de laatste tijd steeds meer met procedurele en formele zaken heeft beziggehouden en zich meer op auditing heeft gericht dan op reële resultaten. Het EESC beklemtoont dat de **Commissie krachtiger en proactiever** moet optreden ten aanzien van de toepassing van het partnerschapsbeginsel. Met een terugkeer naar wat in het verleden de filosofie van het cohesiebeleid was, moet de Commissie een echte betrokken „partner” worden in plaats van alleen maar een waarnemer.

5.14 Het EESC heeft vastgesteld dat ingewikkelde administratieve en financiële procedures in verband met programma's en projecten van de structuurfondsen een verlamdende, ontmoedigende en zelfs ontradende werking hebben, met name voor zeer kleine, kleine en middelgrote ondernemingen en sociaaleconomische organisaties die een beroep willen doen op de structuurfondsen. Voor het EESC is **vereenvoudiging** van dergelijke procedures op zowel Europees als nationaal niveau derhalve, net als snellere uitbetalingen, een absolute en dringend noodzakelijke voorwaarde om tot een succesvol partnerschap te kunnen komen.

5.15 Het is gebleken dat globale subsidies een buitengewoon efficiënt middel zijn om het beheer van de fondsen beter af te stemmen op de begunstigden en hun behoeften. Deze subsidies zijn vooral nuttig gebleken bij de financiering van kleine projecten. Het EESC betreurt dat deze regeling in de huidige periode flink is beperkt ten opzichte van de periode 2000-2006. Het pleit ervoor dat **alle lidstaten uitgebreid gebruik maken van de globale subsidies in beide fondsen** en dat de begunstigden zelf hun verantwoordelijkheid nemen, zodat het enorme potentieel van het mkb en de sociale economie kan worden vrijgemaakt.

5.16 Meer en nauwere betrokkenheid van de EIB zou een welkome aanvulling zijn op dit punt. Het EESC pleit ook voor

versterking van het Jeremie-programma om de steun aan kleine ondernemingen en hun organisaties te bevorderen.

5.17 Het EESC dringt nogmaals aan op de **integratie en coördinatie van alle fondsen** die verband houden met het cohesiebeleid van de Unie; ook moeten de activiteiten van het ELFPO en het Europees Visserijfonds worden uitgevoerd in de vorm van enkele operationele programma's. Een dergelijke integratie bevordert efficiënt partnerschap aangezien partners meestal een holistische kijk op ontwikkeling hebben. Volgens het EESC valt ook te pleiten voor het actief nastreven van integratie in het nationale beleid, zodat dubbel wordt geprofitteerd van een geïntegreerde aanpak op Europees en nationaal niveau.

5.18 Dit verzoekt ligt volledig in de lijn van het verslag-Barca van april 2009 ⁽³⁾, waarin de rol van partnerschap met het maatschappelijk middenveld wordt beklemtoond en wordt gehamerd op het belang van de territoriale dimensie voor de Europese eenwording. Partnerschap is cruciaal voor een effectief en goed gebruik van het geld. In het verslag wordt beklemtoond dat lokale actoren tot actie moeten worden aangespoord en burgers via een openbaar debat bij een en ander moeten worden betrokken. Barca stelt voor om in 2010-2012 een echt strategisch debat met het maatschappelijk middenveld te houden voordat het cohesiebeleid na 2013 wordt vormgegeven.

6. Europese initiatieven voor verbetering

6.1 Volgens het EESC is een reeks verplichte en vrijwillige acties op Europees en nationaal niveau noodzakelijk om vaker en beter gebruik te maken van partnerschap in de structuurfondsen en om wat wordt gezien als goede praktijken in partnerschap uit te breiden tot alle lidstaten. Het EESC wenst dat de verschillende verordeningen worden aangepast. Afgezien daarvan is ook een gedragscode nodig en moet de Commissie duidelijker richting aangeven.

6.2 Het EESC stelt voor artikel 11 van de algemene Verordening 1083/2006, waarin de voorschriften voor partnerschap zijn vervat, in een toekomstige nieuwe verordening als volgt te wijzigen (zie bijlage I voor een geconsolideerde tekst met alle voorgestelde wijzigingen).

6.2.1 De woorden „overeenkomstig de huidige nationale voorschriften en gebruiken” in lid 1 moeten worden aangevuld met „en na daarover overeenstemming te hebben bereikt met de relevante partners”. Alleen als met de partners overeenstemming kan worden bereikt over de aard van dat partnerschap, kan het proces echt worden gerechtvaardigd en tot meer succesvolle projecten leiden. Het EESC onderschrijft de voorzieningen die reeds zijn getroffen in het kader van het Comité van het ESF om vast te stellen wie de relevante partners zijn; deze specifieke voorziening zou voor alle structuurfondsen moeten gelden.

⁽³⁾ *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place Based Approach to meeting European Union Challenges and expectations* – mei 2009.

6.2.2 Het EESC vindt dat in artikel 11 absoluut zou moeten worden vermeld dat de Commissie, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld samen toezicht houden op de tenuitvoerlegging van het partnerschapsbeginsel. De open coördinatiemethode (OCM) is hiervoor uitermate geschikt. De Commissie stelt samen met de lidstaten doelstellingen, indicatoren en richtsnoeren vast, vergelijkt prestaties, wisselt goede praktijken uit en vergelijkt beoordelingen via onderlinge toetsing.

6.2.3 De OCM wordt erkend in het Verdrag van Lissabon (zie de artt. 149, 153, 156, 168, 173 en 181 van het VWEU). Het EESC stelt voor om een soortgelijke formulering toe te voegen aan artikel 11: „De Commissie kan in nauw overleg met de lidstaten initiatieven nemen om richtsnoeren en indicatoren vast te stellen, de uitwisseling van beste praktijken te regelen en de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie te verzamelen”. Ook de belangrijkste Europese organisaties die de sociale partners en het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen moeten hierbij worden betrokken.

6.2.4 De raadpleging van Europese economische en sociale partners „moet minstens twee keer per jaar” plaatsvinden en daarbij moeten ook de in art. 11, lid 1, sub c) genoemde vertegenwoordigende instanties worden betrokken, evenals organisaties voor plattelandsontwikkeling, zodat een link wordt gelegd naar het ELFPO. Dergelijke raadplegingen zouden nu al moeten worden georganiseerd, als onderdeel van een echt strategisch debat op Europees niveau voorafgaand aan het toekomstig cohesiebeleid na 2013 (zie Barca).

6.2.5 Het EESC stelt ook voor om verbeteringen aan te brengen in de specifieke Europese raadplegingsprocedure van elk fonds. Het Comité van het ESF zou, zonder afbreuk te doen aan de bevoorrechte rol van de sociale partners, na passend overleg een beperkt aantal waarnemers uit andere vertegenwoordigende organisaties van belanghebbenden moeten opnemen.

6.2.6 Het EESC pleit met klem voor wijziging van de EFRO- en ELFPO-Verordeningen en voor het opnemen hierin van de onder artikel 5 inzake „goed bestuur en partnerschap” van de ESF-Verordening uitgewerkte visie. Het Comité stelt ook voor om in de nieuwe EFRO-Verordening een partnerschapscomité op te nemen.

6.2.7 Het EESC onderstreept met name dat „een toereikende hoeveelheid middelen moet worden uitgetrokken voor capaciteitsopbouw ten behoeve van alle particuliere partners” en stelt daarom voor om als richtsnoer 10 procent van de voor technische bijstand toegekende middelen opzij te zetten voor **capaciteitsopbouw en onderwijs in alle operationele programma's**. Ook Europese opleidingen die het nationale niveau ten goede komen en daarmee ook de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken bevorderen, verdienen steun.

6.3 Om tot de noodzakelijke **vereenvoudiging** te komen moet volgens het EESC de auditing en controle van projecten

worden gerationaliseerd. Betalingen, financiële waarborgen en voorfinanciering moeten sneller worden geregeld en worden aangepast aan de behoeften van de begunstigden, vooral wanneer het kleine spelers betreft. De huidige mogelijkheden voor voorfinanciering blijven ondanks een aantal door de Commissie in 2009 voorgestelde verbeteringen ver beneden de maat.

6.4 Om aan de minimale eisen voor een kwalitatief hoogstaand partnerschap te voldoen stelt het EESC voor dat de Commissie samen met vertegenwoordigers van de onder artikel 11 genoemde categorieën partners een **gedragscode** ontwikkelt voor de uitoefening van het partnerschapsbeginsel aan de hand van de volgende richtsnoeren:

- de betrokken publieke en particuliere partners stellen vanaf het begin samen een plan op voor **informatie, raadpleging en participatie** ten aanzien van de programmering, uitvoering en evaluatie, met duidelijke doelstellingen en een routekaart die moet worden gevolgd;
- de bevoegde autoriteiten brengen verslag uit over hoe zij rekening hebben gehouden met het partnerschapsbeginsel in hun voorstellen en rapporten; de standpunten van de partners worden duidelijk weergegeven en voorzien van documentatie;
- het partnerschap is zelf verantwoordelijk voor de **wijze waarop het zijn leden kiest** voor de beheerscomités en andere adviesorganen die in het kader van de structuurfondsen zijn opgericht; selectie vindt plaats aan de hand van belangstelling, representativiteit en een open houding ten aanzien van nieuwe, toegewijde en innovatieve actoren;
- alle partners moeten bij alle operationele programma's een beroep kunnen doen op **technische bijstand** voor capaciteitsopbouw, coördinatie en vertegenwoordiging; de partners zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud en het beheer van de projecten;
- het partnerschap moet van meet af aan worden betrokken bij het vaststellen van de **criteria voor het selecteren van projecten**;
- **partnerschap moet een criterium zijn** voor projecten die worden gefinancierd uit de fondsen;
- **transnationaal partnerschap** moet worden gestimuleerd;
- er moeten indicatoren worden opgesteld voor **efficiënt beheer vanuit het oogpunt van de begunstigden**;
- procedures en controles moeten worden **vereenvoudigd**;
- **betalingen** aan begunstigden moeten sneller plaatsvinden;

— **langetermijnstrategieën** moeten in de beheerscomités of in andere geschikte instanties die verbonden zijn aan het nationaal strategisch referentiekader worden besproken.

6.5 In geval van een **grondige herziening** van de operationele programma's tijdens de programmeringsperiode moet het partnerschapsbeginsel streng worden nageleefd en worden beklemtoond.

6.6 Het EESC stelt voor dat regio's die hun ervaringen willen delen en goede praktijken willen verspreiden een **netwerk van „topregio's op het gebied van partnerschap”** opzetten. Een embryonale vorm daarvan bestaat al ⁽⁴⁾. Om een dergelijk initiatief te stimuleren stelt het EESC voor om samen met het Comité van de Regio's en de Europese Commissie hiertoe de aanzet te geven. Het Comité van de Regio's is een uitgelezen kandidaat om als mentor te fungeren voor zo'n netwerk.

6.7 Tot slot stelt het EESC voor dat de Commissie een werkgroep opricht die bestaat uit alle relevante partners op Europees niveau om ervoor te zorgen dat het partnerschapsbeginsel vanuit verschillende hoeken wordt belicht en te voorkomen dat staatssteun en aanbestedingsvoorschriften een negatief effect hebben op partnerschap.

7. Goede praktijken

7.1 Tijdens het opstellen van dit advies werden goede praktijken gedefinieerd vanuit het perspectief van de betrokkenheid en rol van de **particuliere partners**, niet de overheidsinstellingen. De gevallen die in een aparte bijlage worden beschreven, zijn slechts voorbeelden. Er zijn natuurlijk nog andere gevallen.

7.2 Goede praktijken zijn beoordeeld vanuit vier perspectieven: toegang tot partnerschap, *empowerment* van partners, besluitvormingspartnerschappen en gerichte partnerschappen.

7.3 Goede praktijken op een van deze gebieden betekent niet noodzakelijkerwijs dat de praktijken over de hele linie goed zijn. Anderzijds kan een goede praktijk betrekking hebben op twee of meer gebieden. Er zijn enkele gevallen die bijzondere aandacht verdienen, zoals de systematische partnerschapsaanpak in heel **Engeland**; het succesvolle *Peace Programme for Reconciliation* in **Noord-Ierland** waarin lokale partnerschappen en betrokkenheid van de burgerbevolking centraal staan; het partnerschapsbeheer van alle fondsen (inclusief ELFPO) voor een geïntegreerde ontwikkeling in **Mecklenburg-Vorpommern** (D), het unieke beheer door het maatschappelijk middenveld (**Fundación ONCE** en anderen) van een operationeel ESF-programma (E), de ondersteunende structuur voor de derde sector in Wales (3-SET).

7.4 Alle vier de perspectieven van goede praktijken zijn te zien in een aantal interessante gevallen waarbij de structuurfondsen expliciet worden ingezet om aan **de behoeften van**

de lokale spelers te voldoen: het innovatieve partnerschap (vakbonden/coöperaties/banken) dat zich over de globale subsidies in Toscane (I) ontfermt (**Esprit**); het strategische en toegenomen gebruik van globale subsidies in **Poitou-Charentes** (F); de **territoriale werkgelegenheidsafspraken** in Oostenrijk en het decentrale beheer van het ESF in **Baden-Württemberg** (D). Ook de lokale actiegroepen in het kader van Leader moeten in dit verband worden genoemd.

7.5 Het dynamisch verbeteren en ontwikkelen van het partnerschapsbeginsel is ook een goede praktijk. Polen is een voorbeeld van een land waar het beheer van de fondsen in handen is van werkgroepen waarin partners een doorslaggevende rol spelen. De nationale kaderovereenkomst (Protocollo d'Intesa) inzake partnerschapsregels in Italië en de follow-up daarvan in sommige regio's, waaronder Puglia, zijn goede voorbeelden die navolging verdienen.

7.6 Het EESC merkt op dat de nationale en/of regionale sociaaleconomische raden doorgaans slechts gedeeltelijk betrokken zijn, met uitzondering van de Italiaanse CNEL, die een grote rol speelt bij de regionale beleidsvorming en evaluatie t.a.v. Mezzogiorno (Zuid-Italië). In Portugal, Frankrijk (regionaal niveau) en Malta bijv. nemen de sociaaleconomische raden deel aan de programmeringsfase.

7.7 Wat de toegankelijkheid betreft rijst de vraag welke partners worden geselecteerd en hoe. Partners moeten worden aangewezen via een transparante en legitieme procedure. Selectie is normaal gezien geen probleem bij de sociale partners maar wel bij ngo's en vooral wanneer het om kwetsbare en marginale groepen als gehandicapten, ex-gevangenen, Roma en andere etnische minderheden gaat.

7.7.1 De verantwoordelijkheid voor selectie bij het maatschappelijk middenveld leggen is een goede praktijk. Een interessant voorbeeld daarvan is te vinden in de Tsjechische republiek (kiesstelsel).

7.8 Enkele interessante voorbeelden van capaciteitsopbouw en *empowerment* van partnerschappen zijn:

- het aanleren van sociale dialoog (bijv. Tsjechische republiek);
- het opbouwen van beroepscapaciteit in de partnerorganisaties (Mezzogiorno, Duitsland, Spanje, Poitou-Charentes, Slovenië);
- het opzetten van specifieke kenniscentra of „waarnemingsposten” („Kompetenzstellen” in Duitsland, 3-SET in Wales);
- het uitwerken van handboeken en richtsnoeren voor partnerschapsorganisaties op nationaal (bijv. DGB Brandenburg in Duitsland) en Europees niveau (ETUC, EAPN, Bankwatch).

⁽⁴⁾ Bijv. Reves (partnerschap regionale/lokale overheden en sociale economie), Bankwatch Network, IQ-Net (regionale bestuursorganen en onderzoeksinstanties), het ECAS-initiatief en de praktijkgemeenschap van beheersautoriteiten van het ESF.

7.9 In sommige gevallen is de besluitvorming over welk project gefinancierd moet worden overgedragen aan organisaties in het partnerschap. Globale subsidies zijn slechts één voorbeeld (Italië, VK, Frankrijk). Het Zweeds model (Västra Götaland en andere partnerschappen in het kader van de structuurfondsen) en het operationele programma van de eerder genoemde *Fundación ONCE* zijn andere voorbeelden.

7.10 Een paar programma's zijn op geografische regio's, groepen, sectoren, gemeenschappen of specifieke taken gericht en zijn daarom normaal gesproken ook nauw verbonden met een specifieke groep van partners die ook echt bevoegd zijn om besluiten te nemen. Het *Peace Programme* in Noord-Ierland en de Groeiforums (Denemarken) maar ook de lokale initiatieven die in par. 7.4 zijn genoemd, behoren tot deze categorie van goede praktijken.

8. Voorgestelde wijzigingen van het huidige artikel 11 van Verordening 1083/2006 van de Raad:

VERORDENING (EG) Nr. 1083/2006 VAN DE RAAD

van 11 juli 2006

houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999

Artikel 11

Partnerschap

1. De doelstellingen van de fondsen worden nagestreefd in het kader van nauwe samenwerking, hierna partnerschap te noemen, tussen de Commissie en de lidstaat. De lidstaat organiseert ~~in voorkomend geval, overeenkomstig de huidige nationale voorschriften en gebruiken na daarover overeenstemming te hebben bereikt met de relevante partners,~~ een partnerschap met autoriteiten en instanties als:

- a) de bevoegde regionale, plaatselijke, stedelijke en andere overheden;
- b) de economische en sociale partners;

- c) andere geschikte instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, milieupartners, niet-gouvernementele organisaties, en instanties die tot taak hebben de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen.

Elke lidstaat wijst de meest representatieve partners op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau en op economisch, sociaalmaatschappelijk en milieugebied en andere gebieden aan, hierna de „partners” genoemd, in overeenstemming met de nationale voorschriften en gebruiken, waarbij hij er rekening mee houdt dat de gelijkheid van vrouwen en mannen moet worden bevorderd, en dat tot duurzame ontwikkeling moet worden bijgedragen door integratie van de eisen betreffende milieubescherming- en verbetering.

2. Het partnerschap wordt uitgeoefend met volledige inachtneming van de institutionele, juridische en financiële bevoegdheden van elke partnercategorie als gedefinieerd in lid 1. Het partnerschap heeft betrekking op de voorbereiding en de uitvoering van, het toezicht op en de evaluatie van de operationele programma's. De lidstaten betrekken ~~in voorkomend geval~~ alle relevante partners, en met name de regio's, ~~tijdig~~ bij de verschillende stadia van de programmering en de uitvoering, met inachtneming van de voor elk stadium vastgestelde termijn.

De Commissie kan, in nauw contact met de lidstaten, initiatieven nemen om richtsnoeren en indicatoren vast te stellen, de uitwisseling van beste praktijken te regelen en de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie te verzamelen.

3. ~~Elk jaar~~ Minstens twee keer per jaar raadpleegt de Commissie de verenigingen die de in par. 1 b) en c) genoemde economische en sociale partners op Europees niveau vertegenwoordigen, over de bijstandsverlening uit de fondsen. De Commissie stelt samen met hen een Europese gedragscode op inzake de toepassing van het partnerschapsbeginsel.

Brussel, 14 juli 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI