

Verkennd advies van het Comité van de Regio's over „Het Europees Sociaal Fonds na 2013”

(2011/C 166/08)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- vindt dat het ESF beslist het karakter moet behouden van een structuurfonds en dat bij de uitwerking en uitvoering van intersectorale programma's, met inbegrip van de programma's voor samenwerkingsprojecten, de territoriale dimensie nog meer kracht zou moeten worden bijgezet;
- stelt met belangstelling vast dat het Vijfde Cohesieverslag het innovatiepotentieel vermeldt van lokale initiatieven, en is een groot voorstander van het ESF als integraal onderdeel van het model voor lokale ontwikkeling, zoals in het Vijfde Cohesieverslag wordt voorgesteld;
- is van mening dat de hoofddoelstellingen van het ESF moeten blijven dat de kansen op een baan worden vergroot door werkgelegenheidsbeleid en een goed werkende arbeidsmarkt, dat het menselijk kapitaal wordt om- en bijgeschoold en het aantal werknemers wordt vergroot, dat werknemers worden geholpen om hun baan te behouden en dat steun wordt gegeven aan innovatie, ondernemerschap en aan hervormingen in onderwijs en opleiding;
- acht het van groot belang dat het ESF gewijd blijft aan horizontale prioriteiten zoals het streven naar maatschappelijke integratie van kansarme burgers en groepen en bestrijding van discriminatie op grond van geslacht of leeftijd. Bij dat laatste moet vooral worden geijverd voor gendergelijkheid, gelijke behandeling op het werk en gelijke beloning voor mannen en vrouwen;
- vindt dat het ESF instrumenten voor sociale bescherming en inkomenssteun zou kunnen omvatten, op voorwaarde dat daaraan gekoppeld een actief arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd. Sociale vangnetten moeten een zaak van de lidstaten blijven omdat het risico bestaat dat het ESF van zijn doelstellingen afwijkt als dergelijke instrumenten worden toegestaan en dat het aan doeltreffendheid inboet, omdat er in plaats van langetermijnmaatregelen meestal noodmaatregelen worden genomen;
- aan de situatie van Roma-gemeenschappen kritiek, omdat Roma niet alleen sociaal en economisch worden uitgesloten, maar ook ruimtelijk van de rest van samenleving gescheiden worden gehouden en ondergemiddelde levensomstandigheden krijgen opgelegd. Dit probleem moet worden ondervangen met behulp van Europese beleidsinstrumenten die op lokaal en regionaal bestuursniveau worden toegepast.

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

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Kenmerken, doelstelling en verantwoording van het ESF na 2013

1. stemt in met de door de Commissie in het vijfde cohesieverslag ⁽¹⁾ verwoorde zienswijze dat cohesiebeleid niet alleen gericht is op alle regio's en tot doel heeft om de harmonische ontwikkeling van de hele EU te bevorderen en minder ontwikkelde regio's hun achterstand te helpen inhalen, maar ook op het op peil houden van het concurrentievermogen van de ontwikkelde regio's. Op die manier wordt de particularistische houding tegengegaan waarbij de behartiging van de belangen van de eigen regio of het eigen land andere regio's of landen schade kan berokkenen.

2. Daarom moet de uit te werken territoriale strategie beslist complementair zijn aan de interne markt, al was het maar om te voorkomen dat het gebrek aan evenwicht tussen regio's nog groter wordt, en dient daarmee zowel te worden gestreefd naar economische groei als naar maatschappelijke integratie. Ook moeten de doelstellingen van het cohesiebeleid als één samenhangend geheel, en niet los van elkaar, worden nagestreefd, ook al is het zaak de verschillende maatregelen duidelijk en uitdrukkelijk van elkaar te blijven onderscheiden.

3. De EU moet een cohesiebeleid voeren waarbij verantwoording en zichtbaarheid voor de burgers een steeds grotere rol gaan spelen: dáárop moeten de nagestreefde resultaten gericht zijn, waarbij die resultaten bovendien meetbaar moeten zijn. Op die manier wordt volledig recht gedaan aan de noodzaak om rekenschap af te leggen en worden kant-en-klare bureaucratische oplossingen vermeden, terwijl er wel ruimte blijft voor lokale leerprocessen en een regiospecifieke toepassing van maatregelen. Een en ander moet worden gekoppeld aan het streven naar territoriale samenhang, dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon rechtsgeldigheid heeft gekregen ⁽²⁾.

4. De relevantie van cohesiemaatregelen kan alleen worden gegarandeerd als daarvoor aanzienlijke financiële middelen worden uitgetrokken. Dat budget zou ook voor regio's waarvoor op grond van de statistische gegevens niet noodzakelijkerwijs een ontwikkelingsachterstand kan worden vastgesteld, maar die toch vaak met cohesieproblemen worden geconfronteerd omdat delen ervan aan armoede en onderontwikkeling zijn blootgesteld, aan een minimum moeten worden gebonden.

5. Het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering moet worden opgenomen in de begroting van de Europese Unie, met name om meer vaart te zetten achter de mobilisering van middelen.

II. BELEIDSAANBEVELINGEN

Cohesiebeleid en doelstellingen van de Europa 2020-strategie

6. De uitvoering van het cohesiebeleid moet worden gecoördineerd met de Europa 2020-strategie. Om daartussen samenhang te brengen, dient te worden uitgemaakt wanneer rechtstreekse steun moet worden verleend, en wanneer sprake is van wederkerigheid en wanneer van complementariteit. Daarbij moet de in het VWEU vastgelegde autonomie van het cohesiebeleid ⁽³⁾ bewaard blijven en gebruik worden gemaakt van de onderdelen daarvan die kunnen bijdragen aan het welslagen van de Europa 2020-strategie.

7. Zonder de lokale en regionale overheden kunnen deze doelstellingen onmogelijk worden verwezenlijkt, omdat hun bestuursniveau het meest aangewezen is voor de uitstippeling en toepassing van EU-beleid overeenkomstig een langetermijnstrategie om onderbenutting van middelen en sociale uitsluiting op specifieke plekken tegen te gaan. Dit kan door middel van speciale aanvullende maatregelen en meerlagig bestuur (*multilevel governance*).

8. Het CvdR verzet zich met klem tegen *hernationalisering* van het cohesiebeleid, in welke vorm dan ook. Idem dito voor pogingen om cohesiebeleid op bepaalde sectoren toe te spitsen, omdat daarmee geen samenhangende en functionele steun aan de Europa 2020-strategie wordt verleend en een dergelijke benadering zou indruisen tegen de territoriale dimensie en het meerlagige bestuur van de tot dusverre aan het cohesiebeleid inherente en in het Verdrag gegrondveste gunstige uitwerking van betere *governance*. Met de verbetering van de economische *governance*, gekoppeld aan de vergroting van de cohesie in Europa, zou doorslaggevend worden bijgedragen aan de overwinning van de economische crisis ⁽⁴⁾.

De rol van het ESF in het cohesiebeleid

9. Het ESF mag en kan bovengenoemde doelstellingen alleen verwezenlijken in het kader van het Europese cohesiebeleid, d.w.z. aan de hand van zo gestructureerd en geïntegreerd mogelijke programma's waarin de territoriale dimensie naar behoren is verwerkt. Vooral maatregelen om werknemers om- of bij te scholen voor optimale resultaten moeten onderdeel zijn van een breder ontwikkelingsbeleid en nauw daarmee worden verweven.

10. Door de economische crisis is eens te meer duidelijk geworden hoe belangrijk het ESF is als onvervangbaar instrument om werknemers en bedrijven zich aan de veranderde omstandigheden (economische crisis en situatie op de markten)

⁽¹⁾ Zie het door rapporteur Delebarre voor te bereiden advies over het Vijfde cohesieverslag (CdR 369/2010)

⁽²⁾ Zie het door rapporteur Le Drian voorbereide advies over het Groenboek over territoriale cohesie (CdR 274/2008)

⁽³⁾ Zie artikelen 174 t/m 178 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

⁽⁴⁾ Zie het Witboek over *multilevel governance*, juni 2009 (CONST-IV-020)

te helpen aanpassen en recessieslachtoffers tegen inkomstenverlies te beschermen. Waarmee gelijk ook duidelijk is geworden dat hiermee moet worden doorgegaan. Het CvDR stemt in met het door het Europees Parlement naar voren gebrachte concept ⁽⁵⁾ van een Europese strategie voor een op banengroei en sociale integratie gerichte cohesie, waarop het al in zijn advies over *de toekomst van het cohesiebeleid* ⁽⁶⁾ is teruggekomen. Ook staat het achter diens stellingname dat het ESF een cruciale rol speelt in de bevordering van de inzetbaarheid en de bestrijding van armoede. Die rol heeft sinds de huidige economische crisis nog aan belang gewonnen. Het meerjarige karakter van het ESF is van onschatbare waarde gebleken bij het verschaffen van de hoognodige stabiliteit, zowel voor lokale gemeenschappen als projectpromotoren, vooral in voor lokale overheden financieel benarde tijden.

Meerwaarde van het ESF in vergelijking met andere nationale financiële instrumenten

11. Het ESF moet volgens het CvDR beslist het karakter behouden van een structuurfonds. Het is in Europa inmiddels een vaste waarde geworden, waarbij alle lidstaten, ongeacht hun verschillen in (financiële) regelgeving, door middel van het ESF méér kunnen doen, bovenop dat wat in het land zelf onvoldoende of zelfs helemaal niet wordt gedaan. Bij de uitwerking en uitvoering van intersectorale programma's, met inbegrip van de programma's voor samenwerkingsprojecten, zou de territoriale dimensie nog meer kracht moeten worden bijgezet.

12. Specifieke redenen waarom dankzij het ESF veel méér kan worden gedaan:

- de financiële middelen van het ESF kunnen flexibeler worden ingezet dan nationale subsidies, waarvoor doorgaans een strak keurslijf van doelstellingen is vastgelegd. Die flexibiliteit is een troefkaart van het ESF en **zou dat moeten blijven in de komende programmeringsperiode;**
- het ESF biedt de mogelijkheid om de systemen die bepalend zijn voor de betrekkingen tussen onderwijs, opleiding en arbeidsmarkt, te hervormen;
- het ESF biedt de mogelijkheid om vaardigheden van alle doelgroepen werknemers, met inbegrip van mensen met een handicap, voortdurend bij te werken, en met name hoogwaardige vaardigheden, zodat hun inzetbaarheid in het productiesysteem wordt vergroot. Dat is niet alleen erg goed voor de maatschappelijke integratie, maar ook voor het concurrentievermogen van Europa's regio's;
- het ESF subsidieert onderwijs en/of onderzoek. Die steun is des te belangrijker nu de lidstaten de hand op de knip hou-

den. De betekenis van die subsidies is dat daardoor wordt gezorgd voor een significante mate van innovatie waarvoor een beroep wordt gedaan op de vaardigheden en het initiatief van de werknemers;

- de lidstaten gebruiken het ESF voor nationale projecten in het kader van de Europa 2020- strategie. Een andere - kwalitatieve - meerwaarde van het ESF is dan ook dat die nationale projecten voortdurend met elkaar kunnen worden vergeleken. Daardoor wordt inzicht verkregen in de nationale en/of regionale en lokale systemen en in de diverse experimenten die worden gedaan.

13. Van belang is ook dat wordt gewerkt met meerjarenprogramma's, omdat dan langer zekerheid bestaat over de beschikbare middelen en de programma's die moeten worden gevolgd.

Hoofddrol voor het ESF in de Europa 2020-strategie

14. Het ESF draagt bij aan de drie prioritaire doelstellingen van de Europa 2020-strategie ⁽⁷⁾, en dan vooral aan **slimme en inclusieve groei**. Wat de vijf becijferde doelstellingen betreft, draagt het ESF rechtstreeks bij aan **de verhoging van de arbeidsparticipatie tot 75%** en – zij het indirecter – aan **de vermindering van vroegtijdige schooluitval en de algemene terugdringing van de armoede door méér beleid voor maatschappelijke integratie** ⁽⁸⁾. Met het ESF zal worden bijgedragen aan de verwezenlijking van de volgende door de Europese Raad vastgelegde „geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020” ⁽⁹⁾:

Richtsnoer 7: de arbeidsmarktparticipatie opvoeren en de structurele werkloosheid terugdringen;

Richtsnoer 8: een geschoolde beroepsbevolking ontwikkelen die in de behoeften van de arbeidsmarkt voorziet, arbeidsvoorwaarden verbeteren en levenslang leren bevorderen;

Richtsnoer 9: de prestaties van de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus verbeteren en deelname aan tertiair onderwijs vergroten;

Richtsnoer 10: sociale integratie bevorderen en armoede bestrijden.

⁽⁵⁾ EP-resolutie over de toekomst van het Europees Sociaal Fonds van 7 oktober 2010

⁽⁶⁾ Zie het advies over de toekomst van het cohesiebeleid, rapporteur: Michael Schneider, CdR 210/2009 fin

⁽⁷⁾ Mededeling van de Commissie EUROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei (COM(2010) 2020) definitief

⁽⁸⁾ De strategie kan ook bijdragen aan een hoger aandeel van de bevolkingsgroep van 30-34 jaar die hoger onderwijs heeft gevolgd (door verbetering van de kwaliteit van het levenslang leren en door de deelname aan het hoger onderwijs te stimuleren).

⁽⁹⁾ SEC(2010) 488 definitief: Aanbeveling van de Raad betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie - Deel I van de geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020

15. Vooral de steeds veelvuldiger voorkomende fenomenen van sociale uitsluiting, met name van migranten, terugvallende economische waarde van werk, waardoor het aantal „werkende armen” toeneemt, en toenemende inkomensongelijkheid, waardoor relatieve en absolute armoede aan veld winnen, baren het CvdR zorg. Het Comité benadrukt het grotere risico dat werknemers boven de vijftig lopen om werkloos te raken en daarvoor in de armoede te belanden, en de geslonken arbeidsmogelijkheden voor gehandicapten. Hoe groter de economische ontberingen, hoe geringer de toegang tot materiële, culturele en sociale mogelijkheden die onontbeerlijk zijn voor de persoonlijke ontplooiing van burgers en de benutting van hun volledige potentieel. Daarom moet het ESF zonder aarzeling worden ingezet, ook in overeenstemming met de kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie „Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen” en „Europees platform tegen armoede”.

16. De situatie van Roma-gemeenschappen is kritiek, omdat Roma niet alleen sociaal en economisch worden uitgesloten, maar ook ruimtelijk van de rest van de samenleving gescheiden worden gehouden en ondergemiddelde levensomstandigheden krijgen opgelegd. Dit probleem moet worden ondervangen met behulp van Europese beleidsinstrumenten die op lokaal en regionaal bestuursniveau worden toegepast.

17. Op grond van de in de huidige programmeringsperiode (2007/2013) opgedane ervaring, waarbij met name wordt gedacht aan de maatregelen voor sociale integratie van de regionale operationele programma's, en van de meest geslaagde methoden (*best practices*) die zijn voortgekomen uit de tenuitvoerlegging van communautaire initiatieven als EQUAL, kan het ESF ook een beslissende bijdrage leveren aan de prioritaire doelstelling „inclusieve groei” van de Europa 2020-strategie⁽¹⁰⁾. Het Comité stelt met belangstelling vast dat het Vijfde Cohesieverlag het innovatiepotentieel vermeldt van lokale initiatieven; het is een groot voorstander van het ESF als integraal onderdeel van het model voor lokale ontwikkeling, zoals in het Vijfde Cohesieverlag wordt voorgesteld. Een eventueel ruimer gebruik van benaderingen uitsluitend van onderaf valt zeker te overwegen, bijv. naar het model van LEADER voor de programma's voor plattelandontwikkeling, waarbij het ESF een cruciale rol kan vervullen.

18. De hoofddoelstellingen van het ESF moeten blijven dat de kansen op een baan worden vergroot door werkgelegenheidsbeleid en een goed werkende arbeidsmarkt, dat het menselijk kapitaal wordt om- en bijgeschoold en het aantal werknemers wordt vergroot, dat werknemers worden geholpen om hun baan te behouden en dat steun wordt gegeven aan innovatie, ondernemerschap en aan hervormingen in onderwijs en opleiding.

19. Er is behoefte aan een gecoördineerd systeem van arbeidsdiensten, opleiding, inkomenssteun en diensten waarin de

voor de markt benodigde flexibiliteit, krachtens de Europese beginselen voor flexizekerheid, met de voor werknemers noodzakelijke zekerheid en inzetbaarheid wordt verzoend.

20. Het is van groot belang dat het ESF gewijd blijft aan horizontale prioriteiten zoals het streven naar de maatschappelijke integratie van kansarme burgers en groepen en de bestrijding van discriminatie op grond van geslacht of leeftijd. Bij dat laatste moet vooral worden geijverd voor gendergelijkheid, gelijke behandeling op het werk en gelijke beloning voor mannen en vrouwen. In dit verband deelt het CvdR de mening van het Europees Parlement dat het vraagstuk van „groene” banen voor vrouwen boven aan de prioriteitenlijst van het ESF moeten worden gezet. Ook stemt het in met het denkbeeld om in het ESF, net als voor heropbouw- en structuuraanpassingsprogramma's, begrotingsposten voor gendervraagstukken in te voeren, waarvan het doel is te bewerkstelligen dat evenveel vrouwen als mannen worden aangetrokken en aangenomen⁽¹¹⁾.

21. Volgens het CvdR biedt de samenleving niet de nodige middelen voor de herintreding van vrouwen op de arbeidsmarkt nadat zij van een kind bevallen zijn. Wat dat betreft is er voor het ESF een cruciale rol weggelegd: mogelijkheden creëren waardoor al degenen die zijn gestopt met werken om voor kinderen of een afhankelijk familielid te zorgen, weer een baan kunnen vinden

22. Het CvdR gaat ervan uit dat de territoriale pacten tussen de lidstaten, die hierover met hun regio's moeten onderhandelen, en de Commissie voor de ontwikkelingsstrategie die in de nationale hervormingsprogramma's werd gepresenteerd, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, een instrument vormen waardoor de bijdrage van het cohesiebeleid aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie wordt ondersteund. De bedoeling is dat in die territoriale pacten investeringsprioriteiten worden gesteld, wordt vastgelegd hoe de middelen van de EU en van de betrokken bestuursniveaus (nationaal, regionaal en lokaal) over de diverse sectoren en prioritaire programma's worden verdeeld en voorwaarden en doelstellingen worden overeengekomen. Daarbij wordt uitgegaan van het gemeenschappelijke strategische kader en van contractuele overeenkomsten. Grondbeginsel is „voorwaardelijkheid” als criterium voor een beoordeling *ex ante* en *ex post* van de financierbaarheid van maatregelen.

23. Teneinde de sociaaleconomische en territoriale samenhang te bevorderen op een wijze die samenhangend, uniform en geïntegreerd is, verdient het volgens het CvdR aanbeveling om de werkingssfeer van de territoriale pacten naar ander beleid en andere financieringsinstrumenten van de EU uit te breiden, omdat dan recht wordt gedaan aan het vermogen van iedere regio om programma's uit te werken en gebruik wordt gemaakt van de kennis van de prioriteiten die in iedere regio worden gesteld.

⁽¹⁰⁾ Een voorbeeld van een lokaal proefproject met de Europa 2020-strategie is het Groenboek „Lazio 2020”. Volgens dit Groenboek wordt de gedachtegang achter de Europa 2020-strategie lokaal toegepast in een arbeidsmarktstrategie waarin rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de regio, de *excellence*-centra en de beroepen die in de regio worden beoefend.

⁽¹¹⁾ Zie de EP-resolutie over de uitbouw van het werkgelegenheidspotentieel van een nieuwe duurzame economie van 7 september 2010 (2010/2010 (INI)).

24. Ook wijst het CvdR op de Europese werkgelegenheidsstrategie en op de cruciale rol die het ESF speelt als instrument om de voorwaarden te scheppen waardoor die strategie tot een goed einde kan worden gebracht.

Geografisch bereik en themagebieden van het ESF

25. Het ESF is het enige structuurfonds dat rechtstreeks voor de burgers is bestemd: jongeren, werklozen, werknemers, ouderen en burgers die buiten de maatschappij dreigen te vallen. Daarom moeten uit het ESF gefinancierde acties beslist worden uitgevoerd in alle regio's van de EU, zodat burgers ervan kunnen profiteren, ongeacht hun woonplaats. Hoeveel steun wordt gegeven, hangt af van:

- de mate waarin hun regio ontwikkelingsachterstand heeft opgelopen;
- de moeilijkheid om werk te vinden vanwege het teruglopende concurrentievermogen van de regio;
- de noodzaak om - lokaal en regionaal - innovatie te bevorderen;
- de noodzaak om maatregelen te nemen voor het menselijk kapitaal in de regio's die de meeste schade hebben ondervonden van de crisis.

26. Versnippering van ESF-subsidies moet worden tegengaan. Daarom pleit het CvdR ervoor dat de voorkeur enerzijds uitgaat naar prioritaire themagebieden die ontwikkeling betreffen en anderzijds naar maatregelen ten gunste van de zwakkeren in de samenleving. Specifieke aandachtspunten worden dan aanpassingsvermogen en inzetbaarheid in het licht van de EU-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling. Daartoe moet worden uitgemaakt op welke gebieden innovatie of omschakeling mogelijk is en welke richtsnoeren voor de te ondernemen acties, waaronder groene banen, worden gevolgd. Een en ander op grond van een zorgvuldige, precieze en gestructureerde analyse van wat nodig is en van een hernieuwd vermogen om op voorhand de bestuurlijke situatie in te schatten.

27. Het ESF zou instrumenten voor sociale bescherming en inkomenssteun kunnen omvatten, op voorwaarde dat daaraan gekoppeld een actief arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd. Sociale vangnetten moeten een zaak van de lidstaten blijven omdat het risico bestaat dat het ESF van zijn doelstellingen afwijkt als dergelijke instrumenten worden toegestaan en dat het aan doeltreffendheid inboet, omdat er in plaats van langetermijnmaatregelen meestal noodmaatregelen worden genomen. Bovendien is het ook nodig ESF-middelen aan te wenden om projecten van lidstaten te cofinancieren die zijn bedoeld om dringende werkgelegenheidsproblemen aan te pakken, mits die projecten op duurzame wijze bijdragen aan de realisering van het zevende, achtste en tiende geïntegreerde richtsnoer van de Europa 2020-strategie.

28. Het subsidiariteitsbeginsel moet zonder meer in aanmerking worden genomen bij de bepaling van het geografische bereik en de themagebieden van het ESF. Het valt te betreuren dat in sommige lidstaten het ESF via nationale programma's wordt uitgevoerd, met weinig of geen regionale differentiatie

van de maatregelen. Inachtneming van dit beginsel betekent immers dat rekening wordt gehouden met de reële behoeften van actoren, regio's en gebieden zonder welke acties onmogelijk doeltreffend kunnen worden uitgevoerd. Vanwege de opgedane ervaring en het territoriaal te benutten latente ontwikkelingspotentieel adviseert het CvdR om het toepassingsgebied van het ESF zo af te bakenen dat ruimte wordt gelaten voor meer flexibiliteit dan in het verleden. Dan kunnen de doelstellingen van het ESF beter worden nagestreefd, ook in het licht van de Europa 2020-strategie.

29. De met de Europa 2020-strategie voorgestane overstap naar een koolstofarme economie kan alleen worden gemaakt als stelselmatig maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat er in de economie meer wordt geïnoveerd en dat lokale en regionale overheden en ondernemingen bekend worden gemaakt met de resultaten van innovatie en onderzoek. Ook zouden er meer kanalen voor de overdracht van technologie van universiteiten en onderzoekscentra naar het bedrijfsleven moeten worden gecreëerd, waarbij ook zou moeten worden voorzien in cursussen voor al gediplomeerde onderzoekers, met als doel om het concurrentievermogen van de lokale productiesystemen te vergroten.

Complementariteit en synergiewerking met de andere fondsen, met name met het EFRO

30. Het CvdR wees in zijn advies over *De bijdrage van het cohesiebeleid aan de Europa 2020-strategie* al op de noodzaak van meer samenwerking tussen de twee fondsen met een strikt territoriaal karakter: het ESF en het EFRO, teneinde werkgelegenheidspotentieel te creëren en de inzetbaarheid - door middel van onderwijs en opleiding - te vergroten. Volgens hem moet vooral binnen het gemeenschappelijk strategisch kader van het Vijfde cohesieverslag naar bundeling van de doelstellingen en maatregelen van de diverse communautaire fondsen worden gestreefd, ook met het oog op aansluiting bij de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

31. Het CvdR beschouwt het op het beginsel van partnerschap gebaseerde „territoriale pact” als een nuttig instrument om de diverse communautaire fondsen zowel in de lidstaten als in de gemeenten en regio's op één lijn te krijgen.

32. De doelstellingen van het ESF die het menselijk kapitaal betreffen, vertonen onmiskenbare overeenkomsten met en zijn duidelijk complementair aan het EFRO, het ELFPO en het EVF. Optimale synergiewerking kan worden bereikt doordat de programmering van acties wordt geïntegreerd en het beheer daarvan vergaand wordt gecoördineerd. Daarbij mag de autonomie van de respectieve fondsen niet worden aangetast, moeten de eigen kenmerken van ieder fonds onverlet blijven en dienen er in EU-verband minima te worden vastgelegd voor de toewijzing van middelen per fonds, zodat daartussen een aanvaardbaar en redelijk evenwicht wordt gegarandeerd. De Commissie zou de lidstaten ertoe moeten aansporen om lering te trekking uit goede praktijken voor de integratie van het EFRO en het ESF op lokaal niveau. Een voorbeeld is de gemeenschappelijke beheersautoriteit van beide fondsen, dat aardig aan de weg timmert voor een optimaal effect van het EFRO en het ESF ter plaatse en dat complementariteit tussen beide fondsen stimuleert.

33. Inzake de aanpassingen van de subsidiabele en niet-subsidiabele uitgaven van de verschillende fondsen beveelt het CvdR aan om de regels voor kruisfinanciering onder de loop te nemen, zodat ze voor de ontvangende en uitvoerende organen eenvoudiger gemaakt kunnen worden.

34. Doeltreffende instrumenten om het ESF zichtbaarder te maken voor de burgers van Europa en de impact ervan op de diverse sociaaleconomische systemen te vergroten, zijn volgens het CvdR niet alleen een grotere resultaatgerichtheid, gekoppeld aan de consolidering van de territoriale dimensie, maar ook een streven naar betere communicatie en naar een sterkere band met de geïntegreerde regionale programmering. Volgens het Comité kan de complementariteit tussen het ESF en het EFRO verbeterd worden door slimme communicatiemethoden op lokaal niveau, onder andere door te garanderen dat één orgaan de communicatiestrategie voor het EFRO en het ESF verzorgt, hetgeen partners in sommige regio's de voordelen van programmastrategieën met gemeenschappelijke doelstellingen heeft doen inzien, ondanks de verschillende concentratie van de activiteiten.

Beheersysteem: vereenvoudiging en resultaatgerichtheid

35. Het beheer van het ESF en de controle daarop zouden in de toekomst minder in het teken moeten staan van de noodzaak om de procedures te volgen en van het streven om alle middelen te benutten. Het zwaartepunt zou moeten worden verlegd naar wezenlijke kwesties, zoals de vraag of de nagestreefde resultaten echt zijn bereikt en of de gestelde termijnen zijn aangehouden, waardoor wordt gestimuleerd dat de impact van gefinancierde acties aan een contrafeitelijke analyse wordt onderworpen, zodat kan worden achterhaald wat wel en wat niet werkt.

36. Na 2013 zou voor het ESF moeten worden doorgegaan met de vereenvoudiging van de uitvoering van in het kader van de operationale programma's gefinancierde acties, die zijn opgestart krachtens de lopende programmering waarvoor toelaatbare kosten ex art. 11, lid 3 b) van Verordening (EG) nr. 1081/2006 (indirecte kosten gedeclareerd op forfaitaire basis, forfaitaire kosten berekend door toepassing van door de lidstaten vastgestelde standaardschalen van eenheidskosten en vaste bedragen), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 396/2009, zijn ingevoerd. Doel is de procedures voor het beheer van en de controle op de werking van het ESF nog verder te vereenvoudigen en die vereenvoudiging te consolideren, zodat de begunstigden van het ESF en de beheersorganen met minder bureaucratische en administratieve formaliteiten worden opgezaald. Zo kan met name doeltreffender gebruik worden gemaakt van het ESF, als controleprocedures worden goedgekeurd waarbij - als rechtstreekse consequentie van de hierboven al vermelde invoering van toelaatbare kosten (forfaitaire kosten berekend door toepassing van door de lidstaten vastgestelde standaardschalen van eenheidskosten en vaste bedragen) - de resultaten van gefinancierde acties aan kwantitatieve en kwalitatieve criteria worden getoetst.

37. De impact van uit het ESF gefinancierde maatregelen is volgens het CvdR minder gemakkelijk meetbaar dan andere maatregelen. Daarom adviseert het om indicatoren uit te werken en toe te passen, waardoor de gevolgen van die maatregelen beter kunnen worden beoordeeld, en dan niet alleen in finan-

cieel opzicht, maar vooral ook vanuit het oogpunt van de verbetering van de bestaansvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van de burgers voor wie die maatregelen worden genomen. Deze indicatoren moeten duidelijk gedefinieerd worden, gemakkelijk te meten en te kwantificeren zijn en op uniforme wijze worden toegepast.

38. In dit verband verwijst het naar zijn advies „*Het bbp en verder – meting van de vooruitgang*”⁽¹²⁾ waarin wordt gewezen op de dringende noodzaak om het bbp aan te vullen met criteria inzake economische, sociale en milieuaspecten, om een algehele milieu-index in het leven te roepen en om een in EU-verband en nationaal en regionaal geharmoniseerd sociaal onderzoek te laten verrichten⁽¹³⁾. Het vestigt er nogmaals de aandacht op dat de keuze van die indicatoren en de strekking daarvan het resultaat moeten zijn van een *bottom up*-discussie waaraan volop wordt deelgenomen door lokale en regionale overheden, de lidstaten en de EU. Door die discussie en het bundelende effect daarvan wordt het mogelijk om de doelstellingen te verwezenlijken en krijgt het politieke optreden van de EU legitimiteit. Dat laatste is het gevolg van het grotere maatschappelijke draagvlak voor pogingen om uit de crisis te geraken, het milieu te beschermen en de bestaanskwaliteit in stand te houden.

39. *Placement-beoordelingen* - zowel kwantitatief als kwalitatief - moeten worden beschouwd als een goede praktijk die verdient te worden bevorderd. Wel moet voor die beoordelingen rechtstreeks onderzoek worden gedaan: het gaat niet aan *placement* te beoordelen aan de hand van indirecte gevolgtrekkingen uit door administraties verstrekte informatie.

40. Die *placement*-beoordelingen hebben in het algemeen geholpen om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van beleid op het gebied van opleiding, met dien verstande dat is gekeken of die maatregelen binnen zes maanden of een jaar tot het vinden van werk hebben geleid. Ook is daaruit, in meer specifieke gevallen, duidelijk het belang gebleken van geïntegreerde trajecten van opleiding en/of onderzoek waarbij rechtstreeks ervaring wordt opgedaan in bedrijven of onderzoekscentra.

41. Het CvdR stelt vast dat soms wel degelijk sprake is van transparantie bij de uitvoering van EU-programma's, maar dat de procedures dikwijls onnodig moeizaam verlopen, wat tot hoge administratieve kosten leidt en in ieder geval altijd ook vertragingen oplevert.

⁽¹²⁾ CdR 163/2010, rapporteur: Vicente Álvarez Areces

⁽¹³⁾ De regio Umbrië heeft ervoor gezorgd dat het beschikt over instrumenten om haar sociaaleconomische vooruitgang te meten (en gaat daarmee dus verder dan het bbp) waarvoor een *multidimensionele indicator van innovatie, ontwikkeling en maatschappelijke samenhang* is uitgewerkt als middel om het wetgevingstraject op de voet te volgen. Ook is er een scorebord voor innovatie in en concurrentievermogen van de regio Umbrië (RUICS) opgezet naar het voorbeeld van het door de Commissie opgestelde Europese scorebord voor innovatie (EIS) of „kader voor de beoordeling van innovatie in Europa”. De bedoeling van RUICS is dat jaarlijks wordt gekeken waar Umbrië staat als het gaat om innovatie en concurrentievermogen in vergelijking met alle andere Italiaanse regio's. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van geactualiseerde indicatoren, wat inhoudt dat historische gegevens aan de meest recente informatie worden getoetst.

42. Daarom moet ervoor worden gewaakt dat de controleprocedures de doeltreffendheid van programma's ondermijnen. Ook moet ervoor worden gezorgd dat de administratieve formaliteiten een vlotte en doeltreffende uitvoering van programma's niet in de weg staan. Dat neemt niet weg dat moet worden ingestaan voor een behoorlijk en degelijk beheer ervan, op grond van duidelijke, eenvoudige en eenduidige regels en met inachtneming van de beginselen van evenredigheid en algehele spaarzaamheid in het licht van de van tevoren vastgelegde doelstellingen.

43. De beheerders van programma's moeten meer verantwoordelijkheid krijgen voor de vastlegging van de te volgen procedures in overeenstemming met de regelingen die in een lidstaat of regio van kracht zijn. Op die manier wordt het mes gezet in de controles die – zoals objectief kan worden vastgesteld – geneigd zijn om de tijd die nodig is voor de technische en administratieve afhandeling van programma's aanzienlijk te verlengen en de begunstigden met veel meer lasten op te zadelen.

Brussel, 1 april 2011

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Mercedes BRESSO
