

Uitgave in de Nederlandse taal **Mededelingen en bekendmakingen**

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
	Rekenkamer	
2002/C 263/01	Speciaal verslag Nr. 3/2002 over het communautair initiatief Werkgelegenheid — Integra, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	1
2002/C 263/02	Speciaal verslag Nr. 4/2002 over lokale acties voor werkgelegenheid, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	22

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG NR. 3/2002

over het communautair initiatief **Werkgelegenheid — Integra**, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(Uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2002/C 263/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
SAMENVATTING	I-XIII	2
INLEIDING	1-8	3
Werkgelegenheid — Integra	1-5	3
Doel en aanpak van de controle	6-8	4
BEGROTINGSUITVOERING	9-10	5
AAN DE START VOORAFGAANDE ACTIES	11-15	5
Algemeen	11	5
Bij de Commissie	12-13	5
In de lidstaten	14-15	5
SELECTIE EN UITVOERING	16-27	5
Algemeen	16-18	5
Bij de Commissie	19-21	7
In de lidstaten	22-27	7
EVALUATIE	28-43	7
Algemeen	28-31	7
Bij de Commissie	32-34	8
In de lidstaten	35-37	8
Op het niveau van de projecten	38-43	9
VERSPREIDING EN POPULARISERING	44-55	9
Verspreiding	44-51	9
Popularisering	52-55	10
ANDERE ASPECTEN	56-67	10
Werkloosheidsgraad	56	10
Verdeling van de middelen	57-58	10
Transnationaliteit	59-67	10
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	68-77	11
Antwoorden van de Commissie		13

SAMENVATTING

I. Integra werd in 1996 als nieuw en vierde deelinitiatief van het communautair initiatief (CI) „Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen” ⁽¹⁾ ingevoerd voor de programmeerperiode 1997-1999. Van 1994 tot 1997 maakte Integra integraal deel uit van Horizon, maar doordat het Europees Parlement en de Raad zoveel belang hechtten aan het thema „Van de arbeidsmarkt uitgesloten personen” werd dit als een afzonderlijk vraagstuk onderkend. In een mededeling van de Commissie aan de lidstaten van 10 juli 1996 werd als doelstelling van Integra aangegeven: „maatregelen te bevorderen ter verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt en de vergroting van de arbeidskansen van kwetsbare groepen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten of uitgesloten dreigen te worden.”

II. De doelgroepen bleven wel die van Werkgelegenheid — Horizon omvatten ⁽²⁾, maar de mededeling vermeldde dat bijzondere nadruk diende te worden gelegd op acties die waren gericht op de speciale behoeften van migranten, vluchtelingen en andere vergelijkbare kwetsbare groepen die met een grotere discriminatie op de arbeidsmarkt dreigen te worden geconfronteerd als gevolg van de toename van het racisme en de rassenhaat in Europa ⁽³⁾.

III. Met 418 miljoen euro aan ter beschikking gestelde kredieten selecteerden de lidstaten aanvankelijk zo'n duizend projecten, die in de periode 1997-1999 moesten worden uitgevoerd.

IV. Met haar controle wilde de Rekenkamer in het algemeen vaststellen of

- de procedures voor de selectie van projectontwikkelaars en projecten waarborgden dat de projecten innovatief waren en gericht op personen die het meest gevaar lopen van de arbeidsmarkt te worden uitgesloten;
- de opgedane kennis en ervaring op systematische, coherente en vergelijkbare wijze werden geëvalueerd en in praktijk gebracht;
- toezicht en verspreiding doeltreffend waren en leidden tot nieuwe modellen om uitsluiting van de arbeidsmarkt te bestrijden.

V. De Commissie gaf geen expliciete definitie van de belangrijkste termen in de richtlijnen, noch van de populatie in elke doelgroep, en maakte geen lijst van prioriteiten/problemen op. De Commissie noch de lidstaten ontwikkelden referentiepunten of basiscriteria, zodat moeilijk valt te beoordelen wanneer en hoe projecten innovatief waren en waarschijnlijk een toegevoegde waarde boden of bestaande methoden verbeterden of veranderden.

VI. Niet is gebleken dat de middelen werden besteed aan specifieke concentraties van de doelgroepen, bijvoorbeeld achtergestelde stadsgebieden, zodat de verdeling van Integra-middelen de meest efficiënte manier was om kennis te verzamelen over de doelgroep en over de vraag hoe deze in de arbeidsmarkt te integreren.

VII. Aan het eind van het programma vonden de meeste projectontwikkelaars het transnationale aspect positief en belangrijk, maar de controle wees op incoherenties in de ontwikkelingsfase, de selectiefase en het financieringsbeleid. Dit had een negatief effect op de toegevoegde waarde van de projecten.

⁽¹⁾ Dit CI werd ingevoerd op 15 juni 1994 in de context van artikel 11 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad, zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2082/93 (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 20). Oorspronkelijk waren er drie deelinitiatieven: Now, Youthstart en Horizon.

⁽²⁾ „Langdurig werklozen, werkloze alleenstaande ouders, daklozen, zwervers, zigeuners en rondtrekkende personen, gedetineerden en ex-gedetineerden, drugverslaafden, enz.” Mededeling aan de lidstaten (PB C 200 van 10.7.1996, blz. 13).

⁽³⁾ Mededeling aan de lidstaten (PB C 200 van 19.7.1996, blz. 19).

VIII. De opgedane kennis en ervaring werden noch door de Commissie, noch door de lidstaten op systematische, coherente en vergelijkbare wijze geëvalueerd en in praktijk gebracht.

IX. De Commissie en de lidstaten hebben niet overwogen indicatoren te hanteren om de basissituatie van de verschillende onder het initiatief vallende doelgroepen te beschrijven. Hadden ze dat wel gedaan, dan hadden ze duidelijke, eenvormige en meetbare criteria kunnen formuleren en een referentiepunt kunnen creëren waaraan het effect van het Integra-initiatief had kunnen worden getoetst.

X. Er werd geen bewijs gevonden dat de verspreiding systematisch en doeltreffend verliep en werd benut om voor elke doelgroep nieuwe modellen in de strijd tegen uitsluiting van de arbeidsmarkt te creëren.

XI. Voor geen van de bezochte lidstaten werden op nationaal of transnationaal niveau bewijzen gevonden dat een systematische overdracht van goede praktijken werd georganiseerd. Bij de projectontwikkelaars en op lokaal/regionaal niveau waren er meer aanwijzingen voor zulke overdrachten. Die werden echter niet systematisch georganiseerd: contacten en netwerken tussen projectontwikkelaars of met plaatselijke autoriteiten lijken de belangrijkste factoren te zijn geweest.

XII. Het Integra-initiatief heeft het publiek bewuster gemaakt van uitgesloten groepen. Toch kan niet met zekerheid worden uitgemaakt in hoeverre het Integra-initiatief heeft gezorgd voor nieuwe inzichten inzake maatregelen ter bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt in de verschillende doelgroepen en of die inzichten op doeltreffende wijze onder de beleidsmakers zijn verspreid.

XIII. De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- Vóór de lancering van innovatieve programma's zoals Integra moeten de Commissie en de lidstaten de belangrijkste gebieden (doelgroepen en arbeidsmarktsegmenten) aanduiden waar innovatieve projecten kunnen bijdragen tot de formulering van nieuw beleid.
- Aan het begin van zulke programma's moeten indicatoren worden ontwikkeld die een permanente en systematische evaluatie van innovatieve projecten mogelijk maken, teneinde de resultaten te beoordelen en te vergelijken en ervoor te zorgen dat de programma's een toegevoegde waarde vormen en een verbetering betekenen ten opzichte van andere bestaande programma's.
- De Commissie moet een strategisch plan ontwikkelen voor een systematische transnationale overdracht van de opgedane kennis en de beste praktijk aan de sociale partners en de beleidsmakers, om ervoor te zorgen dat de resultaten worden benut in de relevante beleidsuitvoering.

INLEIDING

Werkgelegenheid — Integra

1. Het communautair initiatief „Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen” werd in 1994 door de Commissie ingevoerd ⁽¹⁾, met als doel bij te dragen tot de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen en de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren om aldus de groei van de werkgelegenheid te versterken en zowel de sociale solidariteit in de Europese Unie als gelijke kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt te

bevorderen. Van 1994 tot 1997 maakte Integra integraal deel uit van Werkgelegenheid — Horizon (zie voetnoot 1, blz. 2), maar doordat het Europees Parlement en de Raad zoveel belang hechten aan het thema uitgesloten personen werd dit als een afzonderlijk vraagstuk onderkend.

2. In een mededeling aan de lidstaten ⁽²⁾ voegde de Commissie in 1996 aan het voornoemde communautair initiatief voor de programmeerperiode 1996-1999 een nieuw deelinitiatief toe:

⁽²⁾ Mededeling aan de lidstaten betreffende de vaststelling van gewijzigde richtsnoeren voor de operationele programma's of globale subsidies die de lidstaten worden verzocht voor te stellen in het kader van een communautair initiatief inzake werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen, bedoeld om de groei van de werkgelegenheid in hoofdzaak door de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen te bevorderen (PB C 200 van 10.7.1996, blz. 13).

⁽¹⁾ Artikel 11 van Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad, zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2082/93 (PB L 193 van 31.7.1993, blz. 20).

Werkgelegenheid — Integra. Hoofddoelstelling van dit nieuwe deelinitiatief was de „bevordering van maatregelen ter verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt en de vergroting van de arbeidskansen van de kwetsbare groepen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten of uitgesloten dreigen te worden” ⁽¹⁾. De doelgroepen omvatten langdurig werklozen, werkloze alleenstaande ouders, daklozen, zigeuners en rondtrekkende personen, gedetineerden en ex-gedetineerden, drugverslaafden, enz., die reeds door het bestaande initiatief Werkgelegenheid — Horizon werden gesteund. Maar bij Werkgelegenheid — Integra zou de nadruk komen te liggen op de speciale behoeften van migranten, vluchtelingen en andere vergelijkbare kwetsbare groepen die meer met discriminatie op de arbeidsmarkt dreigden te worden geconfronteerd wegens de toename van racisme en vreemdelingenhaat.

3. De communautaire initiatieven van het Europees Sociaal Fonds (ESF) zijn de speciale financiële instrumenten van structuurbeleid die de Commissie zelf aan de lidstaten voorstelt ter ondersteuning van maatregelen die bijdragen tot het oplossen van problemen die op Europees niveau bijzonder voelbaar zijn. Deze initiatieven hebben de volgende hoofdkenmerken waardoor ze een toegevoegde waarde krijgen ten opzichte van de andere door het ESF gefinancierde maatregelen:

- a) transnationaliteit;
- b) innovatie;
- c) „bottom-up” — aanpak;
- d) verspreiding;
- e) popularisering.

4. Met 418 miljoen euro aan ter beschikking gestelde kredieten (zie tabel 1) selecteerden de lidstaten aanvankelijk zo'n duizend projecten die in de periode 1997-1999 moesten worden uitgevoerd.

5. Als deelinitiatief van het communautair initiatief Werkgelegenheid wordt Integra geacht te werken als katalysator voor innovatie op communautair niveau en als aanmoediging voor een georganiseerde overdracht van ervaring en voor de verspreiding van goede praktijken onder projectontwikkelaars en lidstaten. Het effect ervan moet dus niet worden afgemeten aan de gecreëerde werkgelegenheid, maar aan de nieuwe kennis van innovatieve methoden om de inzetbaarheid van de doelgroepen te verbeteren.

⁽¹⁾ Punt 4, sub d), van de mededeling van de Commissie (PB C 200 van 10.7.1996, blz. 13).

Tabel 1

Begrotingsuitvoering per lidstaat

(Mio EUR)

Lidstaat	Verplichtingen	Betalingen	Verschil
Spanje	105,0	83,5	21,5
Italië	82,7	67,1	15,6
Frankrijk	51,2	27,4	23,8
Verenigd Koninkrijk	49,6	43,8	5,8
Duitsland	41,0	38,0	3,0
Ierland	18,8	17,4	1,4
Griekenland	16,0	12,1	3,9
België	13,2	10,6	2,6
Nederland	11,9	6,3	5,6
Portugal	9,8	8,8	1,0
Finland	6,7	5,3	1,4
Oostenrijk	4,9	1,7	3,2
Zweden	4,2	3,3	0,9
Denemarken	2,9	2,3	0,6
Luxemburg	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	417,9	327,6	90,3

Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen — december 2001.

Doel en aanpak van de controle

6. In het algemeen werd met de controle beoogd na te gaan of het communautair initiatief (CI) Werkgelegenheid — Integra de Commissie en de lidstaten nieuwe informatie en nieuwe methoden verschafte ter bevordering van maatregelen die de uitsluiting van de arbeidsmarkt van de kwetsbaarste groepen in de maatschappij bestrijden.

7. De voornaamste controledoelstellingen waren, vast te stellen of

- a) de procedures voor de selectie van projectontwikkelaars ⁽²⁾ en projecten waarborgden dat de projecten innovatief waren, dat ze gericht waren op personen die het meest gevaar liepen van de arbeidsmarkt te worden uitgesloten en dat ze echt transnationaal van aard waren;
- b) de opgedane kennis en ervaring op systematische, coherente en vergelijkbare wijze werden geëvalueerd en in praktijk gebracht;
- c) toezicht en verspreiding doeltreffend waren en leidden tot nieuwe modellen om uitsluiting van de arbeidsmarkt te bestrijden.

⁽²⁾ Een persoon, instantie of organisatie die steun in het kader van een interventie voor een bepaald project aanvraagt en mogelijk ontvangt.

8. De controleaanpak bestond uit het onderzoeken van de toegepaste systemen op basis van stukken en van gesprekken met belangrijke ambtenaren bij de Commissie en in vier lidstaten (Denemarken, Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), waar 16 projecten werden onderzocht in het licht van de drie bovenstaande controledoelstellingen. De uitgaven voor deze projecten bestaan hoofdzakelijk uit loonkosten voor het personeel dat de deelnemers opleidt en resocialiseert en uit toelagen aan die deelnemers.

BEGROTINGSUITVOERING

9. In totaal werd voor het Integra-initiatief 418 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dat is 8 % meer dan de oorspronkelijk toegewezen 385 miljoen euro, hetgeen voornamelijk het gevolg was van het feit dat de lidstaten kredieten van andere deelinitiatieven van het CI Werkgelegenheid overdroegen naar Integra teneinde te kunnen voldoen aan verzoeken om financiering van extra Integra-projecten.

10. Per 31 december 2001 had de Commissie aan de lidstaten 327 miljoen euro ofwel 78 % van de betalingsverplichting betaald. Integra zou samen met de andere deelinitiatieven van het CI Werkgelegenheid moeten worden afgesloten in 2003, nadat de Commissie de bij Verordening (EG) nr. 2064/97 voorgeschreven documenten heeft ontvangen.

AAN DE START VOORAFGAANDE ACTIES

Algemeen

11. Vóór de lancering van een innovatief programma zoals Integra is het nodig dat de Commissie, de lidstaten en de projectontwikkelaars dezelfde opvattingen hebben over de theoretische begrippen en bedoelingen achter het programma, zodat misverstanden op operationeel niveau tot een minimum beperkt blijven. Voor een geslaagde implementatie in de lidstaten is het van wezenlijk belang dat vooraf de hoofdbegrippen worden vastgelegd en duidelijk gedefinieerd, dat er duidelijke doelstellingen, criteria en toezichtprocedures worden vastgesteld en dat er gebruik wordt gemaakt van statistische informatie of indicatoren over de doelgroepen.

Bij de Commissie

12. In de mededeling van de Commissie aan de lidstaten worden niet expliciet

- a) definities gegeven van een innovatief project of van het innovatieve element in een project;
- b) de populaties van de verschillende doelgroepen van Integra beschreven;

- c) duidelijke doelstellingen voor elke Integra-doelgroep geformuleerd;
- d) indicatoren gegeven voor het toezicht op de selectie van Integra-projecten;
- e) statistieken of indicatoren gebruikt bij de selectie van doelgroepen;
- f) referentiepunten of basiscriteria voor de doelgroepen bepaald of wordt niet expliciet gebruikgemaakt van de ervaring die met traditionele ESF-programma's is opgedaan om de evaluatie van projecten te vergemakkelijken.

13. De mededeling van de Commissie legt bijzondere nadruk op de doelgroep van migranten, vluchtelingen en mensen in vergelijkbare situaties, maar maakt geen onderscheid tussen de verschillende categorieën binnen deze zeer ongelijke groep. Bijgevolg worden essentieel verschillende categorieën, die totaal verschillend moeten worden aangepakt, zoals hoog opgeleide vluchtelingen en vluchtelingen zonder enige opleiding, onder dezelfde noemer gebracht, waardoor evaluatie uiterst moeilijk wordt.

In de lidstaten

14. Er werd geen lijst van problemen of prioriteiten voor de potentiële doelgroepen opgesteld voordat informatiemateriaal over Integra onder potentiële projectontwikkelaars was verdeeld. In dit verband bleken de bezochte lidstaten vooraf weinig gebruik te maken van statistieken of indicatoren om de situatie van elke potentiële doelgroep te analyseren.

15. Alle bezochte lidstaten hadden over Integra een gedetailleerde documentatie samengesteld, die naar potentiële projectontwikkelaars werd gezonden of kon worden aangevraagd. Maar geen van hen gaf een duidelijke definitie van de voornaamste termen in zijn voorafgaande informatie. Er werden geen referentiepunten of basiscriteria ontwikkeld waarmee potentiële projectontwikkelaars „experimentele” projecten konden onderscheiden van de meer traditionele projecten. Het werd dus aan de individuele projectontwikkelaars overgelaten, kernbegrippen van het programma (zie paragraaf 3) te begrijpen en te interpreteren en voor zichzelf de „toegevoegde waarde” en de „verbetering van de bestaande aanpak” te beoordelen.

SELECTIE EN UITVOERING

Algemeen

16. Op Europees niveau bepaalt de Commissie het algemene kader waarbinnen het initiatief op nationaal niveau moet worden uitgevoerd (zie tabel 2 - selectie van projecten). Overeenkomstig punt 13 van de mededeling aan de lidstaten werd het bureau voor technische bijstand Europs opgericht, een Europese structuur die de Commissie moet steunen en die een Uniebrede database over projecten en partnerschappen heeft opgericht en bijhoudt.

Tabel 2

Selectie van projecten

Fase	Actie	Verantwoordelijk
Planning	Vorbereiding: bewustmaken en informeren	Lidstaat & Europese Commissie
Verzoek om voorstellen 1 januari - 31 maart '97	Projectontwikkelaars geven vorm aan hun projectideeën en dienen ze in	Aanvrager en nationale ondersteunende structuren (NOS)
Beoordeling 1 april - 31 juli '97	Nagaan of een voorstel in aanmerking komt voor financiering	Lidstaat
	Selectie van projecten goedkeuren	Toezietscomité & lidstaat
Ontwikkeling vanaf augustus '97	Transnationale partnerschappen opzetten en gezamenlijke werkprogramma's afspreken	Aanvrager, NOS & EUROS
Definitieve bevestiging uiterlijk 31 december '97	Partnerschappen goedkeuren; activiteiten starten	Lidstaat

17. Op het niveau van de lidstaten spelen meerdere nationale organisaties een rol. Het nationale toezichtcomité, dat gewoonlijk bestaat uit vertegenwoordigers van een hele reeks nationale overheden en ook een vertegenwoordiger van de Commissie, houdt toezicht en evalueert de implementatie van het initiatief. Er zijn nationale ondersteunende structuren (NOS) gevormd om op nationaal niveau technische bijstand te verlenen en om door het verzamelen en doorgeven van informatie afzonderlijke projecten te adviseren en te steunen.

18. Om te verzekeren dat de doelstellingen en prioriteiten worden gerealiseerd, had voor het toezicht op de actieve implementatie een gemeenschappelijke methodiek moeten gelden. Dan zou het gemakkelijker zijn toezicht te houden en te evalueren en de verworven kennis en ervaring doeltreffend te gebruiken om nieuwe modellen te ontwikkelen in de strijd tegen uitsluiting van de arbeidsmarkt. Vooral bij een gedecentraliseerd beheer van een initiatief is succes alleen mogelijk als de verschillende instanties die voor de uitvoering van het programma verantwoordelijk zijn, duidelijke rapportagerichtlijnen volgen.

Bij de Commissie

19. Het ontbreken van een definitie van elke doelgroep betekent dat informatie van de lidstaten over verschillende doelgroepen niet kan worden gebruikt om het effect van Integra op communautair niveau na te gaan. Door het ontbreken van richtlijnen voor de opstelling van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen door de autoriteiten van de lidstaten en ook van een geharmoniseerd indelingssysteem — hetgeen aanzienlijke verschillen in de kwaliteit van de informatie veroorzaakte — was het praktisch onmogelijk een systematisch overzicht op communautair niveau van de uitvoering van Integra te krijgen.

20. De overeenkomst tussen de verlener van de technische bijstand en de Commissie liep af in april 2000 en Europs had daarna nog drie maanden om de zaken af te sluiten. De door Europs ontwikkelde database werd overgedragen aan de Commissie. Deze hield ze echter niet bij en omdat vele projecten bij de afsluiting van Europs nog niet waren afgerond, konden de bij de projecten opgedane kennis en ervaring niet worden benut ⁽¹⁾.

21. De conclusie is dat de Commissie geen systeem van toezicht heeft ontwikkeld om ervoor te zorgen dat alle nodige informatie werd verzameld en geklasseerd in een geharmoniseerd systeem en dat deze doeltreffend werd gebruikt voor het ontwikkelen van nieuwe modellen ter bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt.

In de lidstaten

22. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie had elke lidstaat één enkel toezichtcomité opgericht, dat verantwoordelijk was voor het initiatief Werkgelegenheid als geheel en dus ook voor de definitieve selectie van projecten.

23. De lidstaten onderkenden het gevaar dat nieuwe projectontwikkelaars met potentieel goede innovatieve ideeën, maar weinig kennis van of vertrouwdheid met de structuurfondsen, problemen zouden hebben om de aanvraag correct in te dienen en dus werd hun terzake enig advies gegeven.

24. In het belang van de onpartijdigheid werd deze voorselectie (administratie, overleg en eerste onderzoek van de aanvragen) gescheiden van de definitieve selectie van projectontwikkelaars. De bezochte lidstaten hadden verschillende selectiecriteria en -methoden, maar verrichtten wel een grondig onderzoek van de aanvragen en hoewel verreweg de meeste geselecteerden vertrouwd waren met en hadden deelgenomen aan andere ESF-programma's, werden er ook nieuwe projectontwikkelaars geselecteerd voor deelneming aan Integra. Dit is een positief aspect omdat het invullen van het aanvraagformulier moeilijk en tijdrovend kan zijn, vooral voor kleine en nieuwe projectontwikkelaars.

25. In alle bezochte lidstaten bleek het innovatieve karakter van de geselecteerde projecten moeilijk te beoordelen en in vele gevallen konden de bevoegde autoriteiten moeilijk verklaren waarom een geselecteerd project innovatieve aspecten had en niet gewoon een andere voorstelling was van een aanpak die reeds werd gevolgd bij bestaande doorsneeprojecten die al uit het ESF werden gefinancierd.

26. Wegens het ontbreken van duidelijke prioriteiten was de belangrijkste indicator bij de selectie van inschrijvers en projecten een kwalitatieve beoordeling van de inschrijver en van de aanvraag zelf. Met de doelgroepen en de complementariteit van de projecten of met andere indicatoren bleek geen rekening te zijn gehouden.

27. Geen van de bezochte lidstaten legde bij de toepassing van de selectieprocedures bijzondere nadruk op acties die waren gericht op de speciale behoeften van migranten en vluchtelingen, zoals in de mededeling van de Commissie werd verlangd.

EVALUATIE

Algemeen

28. De mededeling van de Commissie bepaalt: „Tijdens en na afloop van de planningsperiode zullen de resultaten van de door de lidstaten ingediende programma's door de Commissie, in

⁽¹⁾ Zie Speciaal Verslag nr. 3/2000 over het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Oriëntatie) — Maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren, paragrafen 59 en 60 (PB C 100 van 7.4.2000).

samenspraak met de lidstaten, worden geëvalueerd. Voor deze evaluatie zal de Commissie gebruikmaken van de doelstellingen die de lidstaten [...] hebben gespecificeerd, welke doelstellingen de belangrijkste toetssteen vormen om de voortgang van de programma's te beoordelen. Op grond van de gewenste doelstellingen en de doorgevoerde maatregelen zal deze evaluatie gegevens ter beschikking stellen betreffende de doelgroepen met inbegrip van de finaal begunstigen.”.

29. De Commissie noch de lidstaten hanteerden indicatoren om de basissituatie van de verschillende onder het initiatief vallende doelgroepen te beschrijven. Was dat wel gebeurd, dan hadden ze die indicatoren kunnen benutten om duidelijke, eenvoudige en meetbare criteria te formuleren en om een referentiepunt te creëren waaraan de innovatieve aspecten van het Integra-initiatief hadden kunnen worden getoetst.

30. Bij experimentele initiatieven zoals Werkgelegenheid — Integra zijn succes en mislukking van evenveel belang. Elk project dient om een hypothese te testen en in die zin is „mislukking” voor het bepalen van het arbeidsmarktbeleid in de toekomst even leerzaam als „succes”. De Commissie kwam niet met een specifieke evaluatie vooraf voor het Integra-initiatief en zijn doelgroepen en de Commissie noch de bezochte lidstaten gaven enige aanwijzing hoe moest worden nagegaan of en wanneer een project of concept succesvol was of niet. Bijgevolg was er geen coherent toezicht op de kennis en ervaring die in verschillende landen op projectniveau waren opgedaan en kon bij de Commissie niet worden beoordeeld of een concept goed of slecht was.

31. De Commissie noch de bezochte lidstaten verrichtten een economische of kosten-batenanalyse van de economische doelmatigheid van de verschillende innovatieve projecten. Rendement-sindicatoren voor de geslaagde intrede van één individu uit de doelgroep op de arbeidsmarkt werden niet vastgelegd en evaluatie achteraf was dan ook onmogelijk.

Bij de Commissie

32. Van augustus 1998 tot januari 2000 werd een evaluatie ⁽¹⁾ van het hele CI Werkgelegenheid verricht, hetgeen betekent dat de evaluatie na de start van het programma werd begonnen

en vóór het eind van het programma beëindigd was. Omdat de beoordelaars zo laat werden ingeschakeld en de evaluatieprocedure zo laat werd gepland, konden de beoordelaars alleen uitgaan van de op dat moment beschikbare informatie of casestudy's in geselecteerde lidstaten verrichten.

33. Uit deze evaluatie is gebleken dat het op basis van de beschikbare gegevens inzake de arbeidsmarktresultaten niet mogelijk is voor het initiatief als geheel conclusies te trekken wat betreft de toegang van de doelgroepen tot werkgelegenheid. Voorts werd gezegd dat de hoofddoelstelling van het initiatief was, de vertegenwoordiging van de doelgroepen in algemene programma's en hun integratie op de arbeidsmarkt te verbeteren, maar dat zonder informatie over de arbeidsmarktresultaten de toegevoegde waarde van het initiatief moeilijk te beoordelen valt.

34. Er vond geen specifieke evaluatie van Integra plaats, waarbij de ervaring, kennis en lering uit innovatieve projecten in alle lidstaten op systematische, coherente en vergelijkbare wijze zouden zijn geëvalueerd en gevolgd.

In de lidstaten

35. De bezochte lidstaten hadden in de regel op verschillende niveaus meerdere evaluatieprojecten opgezet, bijvoorbeeld nationale of internationale conferenties en omstandige verslagen over het werkgelegenheidsprogramma als geheel. Maar evenals de door de Commissie ondernomen studie behandelen hun evaluatieverslagen het initiatief Werkgelegenheid hoofdzakelijk als één programma en niet als een aantal deeliniciatieven die elk verschillende kwetsbare groepen betreffen.

36. Doordat een basisstrategie ontbrak, hadden de meeste evaluaties de traditionele vorm van een algemene kwantitatieve beschrijving en werd geen rekening gehouden met het feit dat Integra gericht was op kwetsbare/achtergestelde groepen met verschillende behoeften. De verslagen bevatten geen evaluatie van de kennis en ervaring die waren opgedaan bij al die verschillende projecten betreffende dezelfde doelgroep. Geen van de bezochte lidstaten had verslagen uitgebracht of richtlijnen met de beste praktijk gegeven om de verschillende doelgroepen van het Integra-programma in de arbeidsmarkt op te nemen.

37. Naar het oordeel van de Rekenkamer moet de evaluatie van het Integra-programma resulteren in de opstelling van een set modellen waaruit blijkt hoe projecten voor de verschillende doelgroepen gestructureerd moeten zijn om een maximale kans te bieden dat deze „gemarginaliseerde” groepen met succes in de arbeidsmarkt worden geïntegreerd.

⁽¹⁾ De Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation (FBAE) in Berlijn en het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in Rotterdam ontwikkelden namens de Commissie „A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative”. Deze studie diende als basis voor de latere evaluatie van het werkgelegenheidsprogramma, inclusief Integra, en namens de Commissie publiceerden FBAE en NEI in maart 2000 een „Europe-wide evaluation of the Community Initiative Employment”.

Op het niveau van de projecten

38. In maart 1997 bracht Europa namens de Commissie een „Guide to self-evaluation for Employment projects” uit, die de NOS (zie paragraaf 17) namens de nationale toezichtcomités naar de projectontwikkelaars konden zenden. Deze gids was bedoeld als hulp voor projectontwikkelaars die niet gewoon waren te evalueren, niet zozeer als verplicht evaluatie-instrument.

39. In alle bezochte lidstaten hadden de NOS evaluatie-instrumenten ingevoerd om de projectontwikkelaars te helpen bij de evaluatie van hun projecten. De NOS bezochten de ontwikkelaars persoonlijk en/of verzochten om periodieke voortgangsverslagen. Vastgesteld werd dat de samenwerking tussen de ontwikkelaars en de NOS gedurende het programma in het algemeen bevredigend was geweest en de tijdens de controle ondervraagde projectontwikkelaars beschouwden de evaluatie als een belangrijk onderdeel van het project.

40. De projectontwikkelaars die waren betrokken bij transnationale netwerken evalueerden niet alleen hun eigen projecten, maar namen ook deel aan de evaluatie van het netwerk. Een onderdeel van laatstgenoemde evaluatie was dat verslagen van de tijdens de transnationale samenwerking opgedane ervaring werden verzameld en verwerkt in transnationale evaluatieverslagen.

41. Toch waren de evaluaties nog steeds niet op projectniveau gesynchroniseerd en geharmoniseerd, omdat de ontwikkelaars niet beschikten over de nodige toezichtinstrumenten en meetbare indicatoren en omdat de bevoegde autoriteiten geen evaluatiebeleid ontwikkelden vóór de start van het programma.

42. Aan de bezochte projectontwikkelaars werd gevraagd of er enige follow-up was geweest wat betreft hun evaluatieverslagen. Geen van hen had feedback ontvangen over de resultaten van de innovatieve aanpak die zij bij hun projecten hadden toegepast en geen van hen wist of de ontwikkelde projectaanpak door de bevoegde autoriteiten of in andere regio's was aanvaard (of verworpen).

43. Eén van de gevolgen van een experimenteel programma zoals Integra is dat er geen strategie bestaat tot voortzetting van projecten waarbij volgens de evaluatieverslagen aantoonbaar een succesvolle aanpak was gevolgd. In sommige gevallen konden succesvolle projectontwikkelaars doorgaan omdat plaatselijke autoriteiten en/of arbeidsmarktorganisaties belang stelden in de voortzetting van het project, maar andere konden niet doorgaan met projecten die zij succesvol achtten. In meerdere gevallen waren ontwikkelaars gedwongen de activiteiten stop te zetten en had ervaren personeel ander werk gezocht.

VERSPREIDING EN POPULARISERING

Verspreiding

44. Bij het nastreven van de doelstellingen van Integra (zie paragraaf 2) moeten de details inzake ervaringen, kennis en beste praktijk worden doorgegeven vanaf de projecten via de plaatselijke, regionale en nationale niveaus tot aan de Commissie en van de Commissie terug naar alle lidstaten.

45. Vele van de bezochte projectontwikkelaars contacteerden tijdens of na afloop van het project de lokale pers, de arbeidsmarktorganisaties en de plaatselijke autoriteiten. Maar verspreiding buiten het eigen gebied was zeldzaam en vaak afhankelijk van het eigen netwerk van de projectontwikkelaar.

46. Te oordelen naar de bezochte projecten lijkt de kans op een succesvolle verspreiding van informatie groter te zijn als de projectontwikkelaar vroegtijdig, bijvoorbeeld al in de planning-fase van het project, een „stuurgroep” heeft gevormd met vertegenwoordigers van de gemeente, de lokale arbeidsmarktorganisatie of andere belanghebbenden.

47. Deze projecten lijken ook zeer doeltreffend te zijn om het profiel van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te verbeteren, mogelijk omdat ze de arbeidsmarktorganisaties inzicht bieden in de problemen en speciale behoeften van de doelgroep en hen tegelijk bewust maken van het potentieel van „gemarginaliseerde groepen” als werkkrachten.

48. Geen van de bezochte lidstaten had ten tijde van het bezoek een gebruiksvriendelijke database waarin eventueel belangstellende projectontwikkelaars informatie konden vinden over de kennis en ervaring die waren opgedaan met projecten betreffende een specifieke doelgroep.

49. Op projectniveau waren diverse informatiemiddelen zoals verslagen, brochures, cd-rom's en video's ingezet en waren plaatselijke media, waaronder radio en pers, gebruikt om de projectresultaten te verspreiden. Integra-projecten leken in de betrokken gebieden het publieke bewustzijn ten aanzien van de doelgroepen te hebben vergroot en tot de professionele integratie van die groepen te hebben bijgedragen.

50. Sommige lidstaten produceerden informatiemateriaal over bepaalde of alle projecten in het Integra-programma, maar geen van de bezochte lidstaten had een code van de beste praktijk opgesteld over de vraag, hoe de verschillende doelgroepen in de arbeidsmarkt te integreren, hoewel de meeste bezochte projecten waren geslaagd.

51. Op basis van de informatie die bij de Commissie en in de bezochte lidstaten beschikbaar was, is niet met zekerheid vast te stellen in hoeverre Integra heeft geleid tot nieuwe inzichten inzake de bestrijding van de uitsluiting van de arbeidsmarkt in de verschillende doelgroepen en of die inzichten op doeltreffende wijze onder de beleidsmakers zijn verspreid.

Popularisering

52. Popularisering op een Europees niveau wordt pas mogelijk nadat de innovatieve mogelijkheden van de projectresultaten per doelgroep zijn bekeken, er lessen zijn getrokken, een beste praktijk is gekozen en de meest veelbelovende benaderingen van het populariseren zijn geselecteerd. Ten dele werd dit ook gedaan door thematische werkgroepen, maar er werd geen bewijs aangetroffen dat er aan transnationale popularisering was gedaan.

53. De vorming van transnationale partnerschappen en netwerken kan de projecten in een partnerschap een transnationaal cachet hebben gegeven, maar dit werd niet systematisch behandeld tijdens de evaluatie en popularisering.

54. In geen van de bezochte lidstaten bleek een doeltreffend systeem voor overdracht van goede praktijken te functioneren. De evaluatie verliep niet zodanig dat het mogelijk was conclusies te trekken en voor een doelgroep de beste praktijk te selecteren; er was geen gestructureerd systeem om de resultaten van Integra voor de verschillende doelgroepen te koppelen aan de nationale beleidsvormingsprocessen.

55. Bij de projectontwikkelaars en op lokaal/regionaal niveau waren er meer aanwijzingen voor zulke overdrachten, vooral in gevallen waarin de stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente en de arbeidsmarktorganisaties. Die werden echter niet systematisch georganiseerd; contacten en netwerken met plaatselijke autoriteiten en andere projectontwikkelaars lijken de belangrijkste factoren te zijn geweest.

ANDERE ASPECTEN

Werkloosheidsgraad

56. De bezochte projecten bevatten aanwijzingen dat de popularisering of voortzetting van projecten en de versterking van de positie van doelgroepen ook afhingen van de werkloosheid in het geografisch gebied. In gebieden met geringe werkloosheid hadden de arbeidsmarktorganisaties en gemeentebesturen

meer belangstelling voor en betrokkenheid bij de doelgroep als bron van potentiële werkkrachten. In gebieden met hoge werkloosheid bleek het moeilijker de leden van de doelgroep als potentiële werkkrachten te accepteren. Hierdoor wordt een vergelijkende prestatiebeoordeling tussen gebieden met verschillende werkloosheidspercentages zeer moeilijk.

Verdeling van de middelen

57. Luidens de mededeling is het CI Werkgelegenheid „... toepasbaar op het hele grondgebied van de Europese Unie. Speciale nadruk moet echter worden gelegd op de behoeften van de minder ontwikkelde regio's. Een aantal van de maatregelen zal daarom alleen van toepassing zijn op prioritaire regio's (doelstellingen 1, 2, 5 b) en 6)”. Anderzijds wordt over de maatregelen in het kader van het deelinitiatief Integra specifiek gezegd: „Er dient ook meer nadruk te worden gelegd op acties die zijn gericht op achtergestelde stadsgebieden ...”.

58. Niet is gebleken dat de middelen specifiek naar stedelijke of andere concentraties van de doelgroepen gingen, zodat de feitelijke verdeling van de Integra-middelen de meest efficiënte manier is om kennis te verzamelen over de doelgroep en over de vraag hoe deze in de arbeidsmarkt te integreren.

Transnationaliteit

59. Transnationale partnerschappen zijn van meet af aan een inherent aspect van de communautaire initiatieven geweest en ook krachtens Integra worden projecten alleen gefinancierd als ze met projecten van andere lidstaten samengaan in transnationale partnerschappen. Het doel is het overdragen van deskundigheid, kennis en ervaring, waarbij tegelijkertijd een instrument wordt geboden voor het ontwikkelen en testen van innovatieve ideeën die op nationaal niveau niet realiseerbaar zijn.

60. Dankzij de databases van Europees en de ondersteunende structuren in de lidstaten konden belangstellende projectontwikkelaars potentiële transnationale partners vinden en met hen in contact treden.

61. Enigszins incoherent was dat het programma nieuwe ontwikkelaars voor experimentele, innovatieve projecten wilde aantrekken, maar tegelijk een transnationaal partnerschap eiste voordat de aanvraag kon worden goedgekeurd. Een nieuwe ontwikkelaar met experimentele projecten zou wegens deze eis wel eens kunnen afzien van een aanvraag.

62. Een andere incoherentie bestond hierin dat wanneer een projectontwikkelaar een transnationale partner had gevonden en

met hem een gemeenschappelijk project ontwikkelde alvorens een aanvraag in te dienen, geen van beide partners er zeker van kon zijn dat zijn deel van het project door zijn nationaal comité zou worden goedgekeurd. Zelfs als het werd goedgekeurd, was er geen garantie dat de transnationale partners hun steun tegelijkertijd zouden ontvangen, zodat ze de projecten parallel konden uitvoeren. Geen van de bezochte lidstaten had iets aan deze problemen gedaan, bijvoorbeeld door samenwerking te organiseren tussen de nationale comités voor de selectie van projecten en de implementatie van het programma.

63. De Commissie noch de lidstaten hebben richtlijnen gegeven inzake de voor transnationale samenwerking beschikbaar te stellen bedragen. Dit resulteerde in grote verschillen tussen de bedragen waarover projectontwikkelaars konden beschikken voor de realisatie van het transnationale partnerschap binnen een lidstaat en tussen de lidstaten. Dit had onder meer tot gevolg dat de projecten binnen een partnerschap niet allemaal evenveel middelen konden investeren in de samenwerking en dus niet onder gelijke voorwaarden konden deelnemen ⁽¹⁾.

64. Dit leidde tot een situatie waarin één lidstaat projecten financierde met een vast bedrag per deelnemer, ongeacht de behoeften van de doelgroepen, terwijl een andere lidstaat de kwaliteit van de aanvragen beoordeelde, het belang van de transnationaliteit erkende en bezoeken aan buitenlandse partners financierde voor opleiders en deelnemers. De behandeling was dus vanaf het begin ongelijk.

65. Sommige bezochte projectontwikkelaars hadden geen ervaring opgedaan met transnationale samenwerking. Hun verwachtingen waren in het begin niet hoog gespannen. Zij zagen het transnationale aspect als een tijdrovende en bijkomende administratieve last en benutten het partnerschap alleen om informatie en ervaringen uit te wisselen. Aan het eind van het project vonden zij het transnationale element nog steeds zeer tijdrovend, maar ook positief en belangrijk voor het project, en wilden zij dit in latere projecten verder ontwikkelen. Door te vernemen hoe andere landen de problemen aanpakten waren zij zich bijvoorbeeld beter bewust geworden van alternatieve benaderingen van de doelgroep.

66. Andere projectontwikkelaars, vaak met ervaring met eerdere transnationale partnerschappen, vormden al vroeg netwerken met projecten uit verschillende landen en hadden duidelijke

doelstellingen voor het partnerschap. Hun betrokkenheid bij en verwachtingen van het transnationale partnerschap lagen op een ander niveau dan die van de nieuwe ontwikkelaars. Maar het ontbreken van duidelijke modellen, beleidslijnen en procedures bij de centrale instanties ontlokte hun kritische opmerkingen en wijst erop dat de lidstaten actiever moeten worden en nauwer moeten samenwerken.

67. In de regel vormde het transnationale element geen hoeksteen van de goedgekeurde projecten en vaak werd het vermeld als een bijkomende activiteit zonder direct verband met het hoofdoel van het project.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

68. Het Integra-initiatief, dat werd ingevoerd omdat men zich meer en meer ongerust ging maken over de toegang tot de arbeidsmarkt en de arbeidskansen van kwetsbare groepen, bleek in het algemeen te ambitieus te zijn. Het had namelijk teveel doelstellingen en was onvoldoende gericht op de doelgroepen door een gebrek aan algemene begeleiding en coördinatie.

69. Tijdens de voorbereiding is niet voldaan aan de basisvoorwaarden voor het waarborgen van een uniforme interpretatie van de doelstellingen en toepassing van een geharmoniseerde methodologie in de lidstaten (zie de paragrafen 12 tot en met 15).

70. De Commissie noch de lidstaten hanteerden indicatoren om de basissituatie van de verschillende onder het initiatief vallende doelgroepen te beschrijven. Hadden ze dat wel gedaan, dan hadden de indicatoren gebruikt kunnen worden om duidelijke, eenvormige, identificeerbare en meetbare criteria te formuleren en een referentiepunt te creëren waaraan het effect van het Integra-initiatief had kunnen worden afgemeten en getoetst (zie de paragrafen 12 en 15).

71. Geen van de bezochte lidstaten legde bij de toepassing van de selectieprocedures bijzondere nadruk op acties die gericht waren op de speciale behoeften van migranten en vluchtelingen (zie paragraaf 27).

72. De door de Commissie en de lidstaten ingevoerde toezichtprocedures boden geen zekerheid dat alle noodzakelijke en relevante informatie werd verzameld en geregistreerd in een geharmoniseerd systeem dat nadien kon worden gebruikt voor evaluaties en analyses (zie de paragrafen 19 tot en met 21).

73. Met een specifieke evaluatie van Integra was het mogelijk geweest de ervaring, kennis en knowhow die was verkregen uit innovatieve projecten in alle lidstaten een systematische, coherente en vergelijkbare follow-up te geven. Maar die evaluatie werd niet verricht (zie de paragrafen 28 tot en met 43).

⁽¹⁾ Speciaal Verslag nr. 3/2000 over het Europees Sociaal Fonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (afdeling Oriëntatie) — Maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren, paragraaf 51, sub c) (PB C 100 van 7.4.2000). Speciaal Verslag nr. 22/1998 betreffende het beheer door de Commissie van de uitvoering van maatregelen ter bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen (PB C 393 van 16.12.1998).

74. De verspreiding van goede praktijken wordt waarschijnlijk positief beïnvloed door de oprichting van een lokale stuurgroep in een vroeg stadium van het project (zie paragraaf 46).

75. Op basis van de controlebevindingen kan niet worden geconcludeerd dat:

- a) de toegepaste procedures voor de selectie van projectontwikkelaars en projecten waarborgden dat de projecten innovatief zijn en gericht op de personen die het meest gevaar lopen van de arbeidsmarkt te worden uitgesloten;
- b) de opgedane kennis en ervaring op systematische, coherente en vergelijkbare wijze werden geëvalueerd en in praktijk gebracht;
- c) toezicht en verspreiding doeltreffend waren en leidden tot nieuwe modellen om uitsluiting van de arbeidsmarkt te bestrijden.

76. Daarnaast kan niet worden geconcludeerd dat het ontwerp van het Integra-programma de meest kosteneffectieve en efficiënte manier was om ervaring op te doen met de bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt en de bevordering van de

integratie in de arbeidsmarkt van de kwetsbaarste groepen in de maatschappij (zie de paragrafen 31 en 56 tot en met 58).

77. De Rekenkamer beveelt het volgende aan:

- a) Vóór de lancering van innovatieve programma's zoals Integra als reactie op zeer algemeen geformuleerde politieke aansporingen moeten de Commissie en de lidstaten nauwkeurig de belangrijkste gebieden (doelgroepen en arbeidsmarktsegmenten) aanduiden waar innovatieve projecten kunnen bijdragen tot de formulering van nieuw beleid.
- b) Aan het begin van zulke programma's moeten indicatoren worden ontwikkeld die een permanente en systematische evaluatie (vooraf, tussentijds en achteraf) van innovatieve projecten mogelijk maken, teneinde de resultaten te beoordelen en te vergelijken en ervoor te zorgen dat de programma's een toegevoegde waarde hebben en een verbetering betekenen ten opzichte van bestaande programma's.
- c) De Commissie moet een strategisch plan ontwikkelen voor een systematische transnationale overdracht van de opgedane kennis en de beste praktijk aan de sociale partners en de beleidsmakers, om ervoor te zorgen dat de resultaten worden benut in de beleidsuitvoering.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 17 en 18 juli 2002.

Voor de Rekenkamer

Juan Manuel FABRA VALLÉS

President

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING**

II. In haar mededeling van 10 juli 1996 over Integra ⁽¹⁾ vraagt de Commissie ook nadrukkelijk:

- dat methodes worden gebruikt die voortvloeien uit de op het terrein opgedane ervaring,
- en geïntegreerde benaderingswijzen worden toegepast die rekening houden met de verscheidenheid van de problemen rond uitsluiting van de arbeidsmarkt.

IV. Ten aanzien van de doelstellingen van het Integra-initiatief meent de Commissie dat er onvermijdelijk uiteenlopende methodologische vragen rijzen over de instrumenten waarmee deze doelstellingen kunnen worden bereikt. Uitsluitingsfenomenen zijn complex en hangen af van vele factoren. Zoals blijkt uit een groot aantal evaluaties is het niet gemakkelijk om de efficiëntie van de steun in te schatten omdat de indicatoren vaak ontoereikend blijken.

V. De Commissie heeft niet getracht een sluitende en onbuigzame definitie van de doelgroepen te geven die verder reikt dan de in de mededeling aan de lidstaten (zie punt II) opgesomde groepen, gezien de vaak uiteenlopende omstandigheden in de verschillende lidstaten. Concepten en definities kunnen verschillen naar gelang van de lidstaat en een door de Commissie opgelegde gedetailleerde definitie hield het risico in dat ze het actiebereik van de lidstaten zou beperken.

Bovendien kwam de selectie van aan Integra deelnemende projecten toe aan de selectiecomités die in iedere lidstaat waren opgericht door de beheersautoriteit van het initiatief. Zij waren verantwoordelijk voor de precieze interpretatie van innovatie in iedere lidstaat.

Voor de opvolger van Integra, het Equal-initiatief ⁽²⁾, gaf de Commissie een reeks duidelijke en uitvoerige definities gebaseerd op de indeling die de evaluatie van het communautair initiatief Werkgelegenheid had opgeleverd. Maar ondanks deze definities blijft het de exclusieve verantwoordelijkheid van de projectselectiecomités om te oordelen of een project innovatief is, onder meer op grond van hun kennis van het terrein en de plaatselijke context.

VI. De vereiste dat projecten moeten worden voorgesteld door initiatiefnemers die rechtstreeks werken met de doelgroepen, leidde tot een automatische concentratie van de inspanningen in gebieden met een concentratie van doelgroepen. De specifieke problemen van stedelijke achterstandsgebieden werden ook specifiek aangepakt in de programma's in het kader van het communautair initiatief Urban.

VII. Er werden lessen getrokken uit de invulling van de transnationale dimensie van het initiatief en deze lessen hebben de opzet van het volgende communautair initiatief inzake human resources, het Equal-initiatief, sterk beïnvloed.

⁽¹⁾ Mededeling aan de lidstaten betreffende de vaststelling van gewijzigde richtsnoeren voor de operationele programma's of globale subsidies die de lidstaten worden verzocht voor te stellen in het kader van een communautair initiatief inzake werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen, bedoeld om de groei van de werkgelegenheid in hoofdzaak door de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen te bevorderen (PB C 200 van 10.7.1996, blz. 13).

⁽²⁾ Communautair initiatief Equal betreffende transnationale samenwerking voor de bevordering van nieuwe praktijken voor de bestrijding van discriminaties en ongelijkheden van welke aard ook wat de arbeidsmarkt betreft, voor de programmeringsperiode 2000-2006 (PB C 127 van 5.5.2000).

VIII. Met betrekking tot de evaluatie en follow-up van de lessen, werd van augustus 1998 tot januari 2000 een tussentijdse evaluatie over de hele Europese Unie gemaakt en zal in 2002 en 2003 een eindevaluatie van het Werkgelegenheid-initiatief worden gemaakt.

Wat de kennis en ervaring uit het initiatief betreft, werd door de Commissie en de lidstaten aanzienlijk werk verricht om de lessen te trekken uit de opgedane ervaring, onder meer via:

- een reeks publicaties,
- honderden beschrijvingen van goede praktijken die via het web werden opengesteld voor het publiek,
- regelmatige vergaderingen van werkgroepen op Europees niveau
- en de organisatie van verschillende conferenties.

IX. De Commissie wijst op het belang van de indicatoren waaraan momenteel wordt gewerkt in het kader van het „Integratie” — proces (na de toppen van Lissabon en Nice). Deze exercitie toont goed aan hoe moeilijk het is om geharmoniseerde indicatoren op te stellen die duidelijkheid kunnen scheppen over uitsluitings-toestanden.

X. De Commissie zorgde in 1997 voor een leidraad, getiteld „Impact Guide for Employment Project Promoters”. De leidraad reikt een aantal methodes aan voor de uitwerking van een strategie om de resultaten van een project te verspreiden ⁽¹⁾. In 1999 volgde een „Guide to Public Relations Activities for Project Promoters”, om ervoor te zorgen dat projecten in communautaire initiatieven via doeltreffende communicatie hun volledige potentieel verwezenlijken ⁽²⁾. Wat de verspreiding en mainstreaming in het kader van Integra betreft, werd de nieuwe kennis over de bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt hoofdzakelijk via publicaties en websites verspreid op het EU-, nationale en lokale niveau.

XI. Op de website van de Commissie (<http://europa.eu.int/comm/equal>) zijn de publicaties te vinden waarnaar in punt X wordt verwezen en nog vele andere met voorbeelden van goede praktijken. De website is vrij toegankelijk voor iedereen die het arbeidsmarktbeleid in de Europese Unie gestalte geeft. De meeste publicaties van de Commissie werden op grote schaal gedrukt en verspreid in de Europese Unie.

De op nationaal en Europees niveau georganiseerde evenementen, de systematische verwerking van de kennis en ervaringen in de programma's die na Integra zijn gekomen (met name het Equal-initiatief), vormen stuk voor stuk aanwijzingen voor de intense activiteit in het kader van de programma's. In verband met de transnationaliteit worden de kennis en ervaring die door deze samenwerking werden verworven, beschreven in verschillende publicaties die beschikbaar zijn op het web.

XII. Pas nadat de Commissie de nationale eindrapporten (die in juni 2002 moeten worden ingediend) heeft ontvangen en geanalyseerd, en na de publicatie van de eindevaluatie in 2003, kan worden geoordeeld of Integra werkelijk zijn doelstellingen heeft bereikt.

XIII. De Commissie is van mening dat in het specifieke geval van Integra de belangrijkste doelgroepen van alle onderdelen van het Werkgelegenheid-initiatief duidelijk waren omschreven in de mededeling aan de lidstaten, zonder dat daarbij een overdreven strikte definitie werd opgelegd die de mogelijkheid van de lidstaten had beperkt om hun operationele programma's af te stemmen op de specifieke behoeften van hun arbeidsmarkten.

⁽¹⁾ CE-V/7-97-003-XX-C, 1997, blz. 32.

⁽²⁾ Idem, 1999, blz. 28.

- Bovendien kunnen veranderingen in het arbeidsmarktbeleid en in diepgewortelde vaste praktijken de enige geldige indicatoren zijn voor een innovatieprogramma als het Werkgelegenheid-initiatief. De ervaringen met Adapt en Werkgelegenheid hebben de Commissie tot hetzelfde besluit als de Rekenkamer gebracht over de indicatoren voor de follow-up van het programma en dit probleem werd aangepakt bij de uitwerking van het Equal-initiatief. Meestal gaat het echter nog steeds om kwalitatieve en niet zozeer om kwantitatieve indicatoren, wat een grote beoordelingsruimte laat.
- Met betrekking tot de noodzaak om een strategisch plan op te stellen voor de systematische overdracht van ervaringen en goede praktijken, is de Commissie van mening dat de nationale actieplannen voor werkgelegenheid, en de Europese werkgelegenheidsstrategie in het algemeen, een belangrijk onderdeel vormen van het strategieplan voor de systematische verbetering van human resources in de lidstaten, waarin het communautair initiatief Werkgelegenheid inzake human resources een belangrijke en actieve rol speelt.

AAN DE START VOORAFGAANDE ACTIES

12. De Commissie wijst erop dat:

- a) De selectie van aan Integra deelnemende projecten toekwam aan de selectiecomités die in iedere lidstaat waren opgericht door de beheersautoriteit van het initiatief. Zij waren verantwoordelijk voor de precieze interpretatie van innovatie in iedere lidstaat.
- b) Met betrekking tot de omschrijving van de verschillende doelgroepen in Integra, somt punt 12 van de mededeling aan de lidstaten betreffende de vaststelling van gewijzigde richtsnoeren voor de operationele programma's in Werkgelegenheid ⁽¹⁾ de doelgroepen van het Integra-deelinitiatief op. Deze richtsnoeren zijn echter ruim en algemeen en de lidstaten werden aangemoedigd om ze te interpreteren volgens hun eigen omstandigheden en prioriteiten zoals beschreven in hun operationele programma's.
- c) Wat de bepaling van de doelstellingen betreft, werden zij in algemene bewoordingen beschreven in de richtsnoeren van 1996 (in hoofdstuk I „Doelstellingen”) en in de verordeningen over de structuurfondsen. Bijgevolg moesten de doelstellingen voor iedere geïdentificeerde doelgroep nauwkeurig worden omschreven in de operationele programma's van de lidstaten, uitgaand van hun nationaal beleid en hun nationale prioriteiten.
- d) en e) De algemene achtergrond voor de selectie van projecten en doelgroepen werd geschetst in het Witboek van de Commissie over Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid ⁽²⁾ en in afdeling VII van de richtsnoeren. Daar wordt echter duidelijk gezegd dat het moeilijk

is om indicatoren op te stellen om de uitsluiting te meten, zoals thans blijkt uit de exercitie die hierover wordt gemaakt ingevolge de toppen van Lissabon en Nice.

- f) Het opstellen van benchmarks voor identificeerbare doelgroepen zou een onjuiste indicatie kunnen geven over het succes van een programma als Integra, waar de doelgroep voortdurend in beweging is en waar kwalitatieve effecten op systemen en op factoren die uitsluiting van de arbeidsmarkt beïnvloeden, belangrijker zijn.

13. De Commissie is zich ervan bewust dat de beoordeling van een initiatief met dermate uiteenlopende doelgroepen en activiteiten problematisch is. Toch meent zij dat de mogelijke voordelen van een benadering die een wisselwerking tussen activiteiten en ervaringen mogelijk maakt, de voordelen van een vergelijkende analyse van de projecten overtreffen.

14. Er werd een holistische benadering gevolgd waarin het probleem van uitsluiting van de arbeidsmarkt in de breedste mogelijke zin werd aangepakt. Maar bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (GB) ⁽³⁾ waren de doelstellingen van het initiatief gebaseerd op een analyse van de Britse arbeidsmarkt waaruit bleek welke de meest kansarme groepen waren. Die analyse werd in september 1996 gepubliceerd als bijlage bij het OP ⁽⁴⁾ voor Werkgelegenheid, waarin de doelgroepen voor Integra werden geïdentificeerd en de voorgestelde activiteiten met statistische middelen werden gemotiveerd. In de „Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-99 (Part 2)”, bijlage 3 „Beneficiary information” van het Verenigd Koninkrijk (GB) worden de voorgestelde begunstigten vrij gedetailleerd omschreven, terwijl in bijlage 4 de 805 buurten met een achterstand op de arbeidsmarkt worden opgesomd waaraan onder Integra prioriteit werd gegeven.

⁽¹⁾ Mededeling aan de lidstaten betreffende de vaststelling van gewijzigde richtsnoeren voor de operationele programma's of globale subsidies die de lidstaten worden verzocht voor te stellen in het kader van een communautair initiatief inzake werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen, bedoeld om de groei van de werkgelegenheid in hoofdzaak door de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen te bevorderen (PB C 200 van 10.7.1996, blz. 13).

⁽²⁾ Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid: naar de XXIe eeuw: wegen en uitdagingen — Witboek, ISBN 92-826-7423-1, 1994, hoofdstuk 8, onder f).

⁽³⁾ Het Verenigd Koninkrijk stelde twee afzonderlijke operationele programma's (OP's) voor onder het communautair initiatief Werkgelegenheid — een voor Groot-Brittannië en een voor Noord-Ierland. De voorbeelden in het antwoord van de Commissie zijn genomen uit het OP voor Groot-Brittannië.

⁽⁴⁾ Operationeel programma. De vorm waarin de actieplannen van de lidstaten onder het communautair initiatief werden voorgesteld aan de Commissie.

Vergelijkbare informatie is beschikbaar in de bredere context van het Franse operationeel programma voor Werkgelegenheid.

15. Er werden duidelijke definities van sleutelbegrippen gegeven, bijvoorbeeld in Frankrijk, waar de leidraad voor gegadigden de sleutelbegrippen uitdrukkelijk omschrijft, zelfs de interpretatie van het begrip „innovatie”. Dit geldt eveneens voor de „Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-99” van het Verenigd Koninkrijk (GB), waarin definities werden gegeven van de begrippen innovatie, monitoring, multiplicatoreffecten, verspreiding, mainstreaming, en transnationaliteit. Deze leidraad werd bezorgd aan alle gegadigden vooraleer ze projectvoorstellen indienen. Daarnaast ontvingen de gegadigden in bijlage 1 van de leidraad van het Verenigd Koninkrijk de precieze selectiecriteria die werden gebruikt om hun interpretatie en toepassing van deze concepten te toetsen.

SELECTIE EN UITVOERING

18. De Commissie had in 1995 een algemene leidraad opgesteld voor monitoring en evaluatie van ESF-steun en in 1999 specifieke richtsnoeren voor het Werkgelegenheid-initiatief ⁽¹⁾.

19. Met betrekking tot de omschrijving van de doelgroepen, wijst de Commissie erop:

- dat punt 12 van de mededeling aan de lidstaten ⁽²⁾ betreffende de vaststelling van gewijzigde richtsnoeren voor de operationele programma's in Werkgelegenheid de doelgroepen vaststelt van het Integra-deelinitiatief ⁽³⁾;
- dat ze een duidelijk overzicht had van de implementatie van Integra in de hele toepassingsperiode via Europs, haar bureau voor technische bijstand, dat informatie over de projecten verzamelde in samenwerking met de nationale bureaus voor technische bijstand voor Integra;
- dat volgens de verordening de eindrapporten over de implementatie van het initiatief tegen 30 juni 2002 bij de Com-

⁽¹⁾ EG-structuurfondsen — Gemeenschappelijke richtsnoeren voor het toezicht en de tussentijdse evaluaties, Europese Commissie, 1995, en „A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative”, 1999.

⁽²⁾ PB C 200 van 9.7.1996, blz. 19.

⁽³⁾ „De doelgroepen blijven de kansarme groepen omvatten die eerder onder Werkgelegenheid — Horizon vielen, zoals langdurig werklozen, werkloze alleenstaande ouders, daklozen, zwervers, zigeuners en rondtrekkende personen, gedetineerden en ex-gedetineerden, drug-verslaafden, enz. Er dient echter bijzondere nadruk te worden gelegd op acties die gericht zijn op de speciale behoeften van migranten, vluchtelingen en andere vergelijkbare kwetsbare groepen (...)”. De definitie van de doelgroepen onder Werkgelegenheid — Horizon waarnaar in de bovenstaande alinea wordt verwezen, omvatte „drug-verslaafden, marginalen, immigranten, vluchtelingen, zwervers, alleenstaanden, eenoudergezinnen, daklozen, gedetineerden en ex-gedetineerden.” (PB C 180 van 1.7.1994, blz. 39).

missie ingediend moeten zijn. De analyse van deze verslagen zal de Commissie een gedetailleerd inzicht geven in de implementatie van Integra in alle lidstaten.

20. Het doel van het initiatief was de werking van de arbeidsmarkten in de Europese Unie te verbeteren en aangezien de belangrijkste spelers in dit verband te vinden zijn op nationaal of zelfs subnationaal niveau, was het naar die niveaus dat de meeste aandacht inzake mainstreaming uitging.

Verspreiding van informatie rond de projecten gebeurde hoofdzakelijk via de nationale bureaus voor technische bijstand, waarvan de meeste gedurende een bepaalde tijd na de sluiting van Europs in werking bleven.

Op EU-niveau werd de verspreiding vanaf 1997 gericht op de negen „Thematische focusgroepen” (TFG) die speciaal voor dat doel waren opgericht. Die TFG's werden steeds geleid door een lidstaat en bestonden uit vertegenwoordigers van de nationale technische bijstand, de nationale administratie en de projecten. Zij hebben dus niet veel hinder ondervonden van de sluiting van Europs.

21. De eerste ervaringen met Integra en met de andere deelinitiatieven van het communautair initiatief Werkgelegenheid zijn beschikbaar op de publieke website van de Commissie ⁽⁴⁾. Deze belangrijkste lessen werden geklasseerd volgens de indeling van de Europese werkgelegenheidsstrategie om ervoor te zorgen dat de lidstaten ze zoveel mogelijk gebruiken bij de opstelling van hun nationale actieplannen voor de werkgelegenheid.

Om de lidstaten bovendien te stimuleren om de resultaten van het Werkgelegenheid-initiatief te gebruiken, ongeacht waar ze te vinden waren, werd het Equal-initiatief zo opgezet dat de lidstaten verplicht waren om te vermelden welke lessen ze uit Adapt en Werkgelegenheid hadden getrokken voor de onder Equal gekozen thematische prioriteiten.

25. In Spanje was „innovatie” (zoals omschreven in het gewijzigde operationele programma — besluit C(97) 863) van de Commissie een van de belangrijkste selectiecriteria voor de projecten.

In het Verenigd Koninkrijk (GB) bevatte het OP voor Werkgelegenheid bijkomende criteria voor Integra, waarin de gegadigden werd verzocht te beschrijven waarin het project verschilde van bestaande regelingen en of er geen overlappingsen waren met andere regelingen.

26. Zoals reeds gezegd in hoofdstuk II werden in de mededeling van de Commissie van 1996 duidelijke doelstellingen voor de Integra-projecten gegeven. In het Verenigd Koninkrijk (GB) althans,

⁽⁴⁾ Op het adres: <http://europa.eu.int/comm/equal/ae.cfm> → Strategic Lessons.

hielden de selectiecriteria rekening met de doelgroep en de complementariteit met soortgelijke programma's. In de „Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-99 (Part 2), Annex 1”, worden de selectiecriteria voor Integra en andere deelinitiatieven van Werkgelegenheid duidelijk vermeld en worden ook onderwerpen besproken zoals doelgerichtheid, arbeidsmarktanalyse, innovatie, transnationaliteit, resultaten, monitoring en evaluatie, verspreiding, multiplicatoreffect, capaciteit, budget en complementariteit.

27. Met betrekking tot de prioriteit voor migranten en vluchtelingen:

In Spanje bepaalde de oproep tot het indienen van projecten voor Integra dat voorrang zou worden gegeven aan de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, taalopleidingen voor migranten, enz., hoewel de relatieve omvang van die groep toen in Spanje veel kleiner was dan in andere landen.

Het OP van het Verenigd Koninkrijk (GB) bepaalde dat vluchtelingen en migranten een doelgroep waren. De selectiecriteria (die bijvoorbeeld werden vermeld in de „Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-99 (Part 2)”) gaven een specifieke wegging aan activiteiten ten behoeve van vluchtelingen.

EVALUATIE

29. In deze periode waren geen betrouwbare indicatoren beschikbaar. De enige relevante benchmark was er een die onder het initiatief ontwikkelde instrumenten, technieken en methodieken vergelijkt met de vroeger bestaande.

30. De aanvang van het initiatief kan rechtstreeks in verband worden gebracht met het witboek van de Commissie over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid, waarin omvangrijke achtergrondgegevens werden verstrekt over de economische en sociale uitdagingen waarmee de Europese Unie in 1994 geconfronteerd werd, vooral in hoofdstuk 8. De specifieke initiatieven van de Commissie in de periode onmiddellijk na het witboek moeten worden gezien in het licht van de ambitieuze poging van de Commissie om grote veranderingen teweeg te brengen in het economisch en sociaal bestel van de Europese Unie.

31. Het zal pas mogelijk zijn de kosten en eventuele baten van het initiatief in iedere lidstaat en de participatiegraad van de leden van de doelgroepen te bepalen wanneer de Commissie de nationale eindrapporten van de lidstaten heeft ontvangen en geanalyseerd. Die rapporten moeten uiterlijk op 30 juni 2002 worden ingediend.

32. Tijdens het programma werd een evaluatie gemaakt op basis van de algemene richtsnoeren van de Commissie voor ESF-steun (1). Bij de in maart 2000 gepubliceerde evaluatie over de

hele Europese Unie, die werd beschouwd als een tussentijdse evaluatie, werd zowel uitgegaan van de nationale evaluatierapporten die in vergaderingen werden besproken, als van specifieke onderzoeken zoals casestudy's. Daarnaast zal in de loop van 2002 en 2003 een eindevaluatie van het communautair initiatief Werkgelegenheid worden gemaakt, waarbij men toegang zal hebben tot informatie over het gehele initiatief.

33. Precieze informatie over de effecten van het initiatief in iedere lidstaat zal pas bekend worden wanneer de Commissie de nationale eindrapporten van de lidstaten heeft ontvangen en geanalyseerd. Die rapporten moeten uiterlijk op 30 juni 2002 worden ingediend.

34. Omdat Werkgelegenheid één enkel initiatief was, werd er geen specifieke evaluatie gemaakt per onderdeel van het communautair initiatief. De tussentijdse evaluatie van het Werkgelegenheid-initiatief over de hele Europese Unie, die werd verricht in samenwerking met de beoordelaars in iedere lidstaat, bevat aanzienlijke informatie over de uitvoering van Integra (2). Met betrekking tot de coherentie van de voor Werkgelegenheid gebruikte evaluatiebenadering, zie punt 33.

36. In de „Conclusies van de tussentijdse evaluaties van de ESF” werd erop gewezen dat het communautair initiatief niet louter kwantitatief moest worden beoordeeld. De evaluaties moesten gericht zijn op kwalitatieve zaken, zoals processen om nieuwe bevolkingsgroepen te bereiken die door uitsluiting getroffen waren. Een aantal lidstaten heeft monitoringsinstrumenten ontwikkeld om gegevens over de implementatie van het project met betrekking tot inhoud, financiering en transnationaliteit te verzamelen (3).

37. Bij de uitwerking van Werkgelegenheid werd ervan uitgegaan dat er vele uiteenlopende problemen bestonden waarmee vele uiteenlopende groepen en subgroepen werden geconfronteerd en dat een groot aantal gevarieerde voorstellen noodzakelijk was om die problemen op te lossen. Bij de eindevaluatie van het Werkgelegenheid-initiatief, die in 2003 zal worden gepubliceerd, zou de aandacht van de beleidsmakers en de programma-ontwerpers moeten worden gevestigd op verschillende modellen van beste praktijken en zou daarnaast een onafhankelijke beoordeling van hun potentieel moeten worden gemaakt.

41. Er was een evaluatie voorzien tijdens en aan het einde van het programma. De Commissie heeft algemene richtsnoeren opgesteld voor ESF-steun (4). De beoordelaars op EU-niveau hebben de nationale beoordelaars bijstand en advies geboden. Bij de evaluatie over de hele Europese Unie zijn methodologische richtsnoeren opgesteld om de nationale beoordelaars te ondersteunen en is een gemeenschappelijke structuur uitgewerkt met afspraken over het soort onderzoek dat moet worden gevoerd en welke informatie moet worden verzameld. De beoordelaars op EU-niveau kunnen zich baseren op nationale evaluatieverslagen die in gezamenlijke vergaderingen werden besproken, en ook op specifiek onderzoek zoals casestudy's.

(2) Op. cit.

(3) „Final EU wide evaluation of Community Initiative Employment”, maart 2000, blz. 107.

(4) Op. cit. — EG-structuurfondsen — Gemeenschappelijke richtsnoeren voor het toezicht en de tussentijdse evaluaties, Europese Commissie, 1995, en „A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative”, 1999.

(1) Op. cit. — EG-structuurfondsen — Gemeenschappelijke richtsnoeren voor het toezicht en de tussentijdse evaluaties, Europese Commissie, 1995, en „A methodology for the European evaluation of the Employment Initiative”, 1999.

42. De evaluatieverslagen over individuele projecten vormen een onderdeel van de voorlichtings- en verspreidingsstructuren van de lidstaten en via hen ook op EU-niveau. In vele gevallen werden de resultaten verwerkt in nationale verslagen en publicaties die openbaar werden gemaakt.

43. In de doelstelling van het initiatief is niet voorzien dat projecten eindeloos blijven lopen. Als een project een succesvolle benadering ontwikkelt, dan moet die worden veralgemeend in het „normale” arbeidsmarktbeleid en de dagelijkse praktijk. Als die benadering beperkt blijft tot communautaire initiatieven, zou dit betekenen dat de mainstreaming mislukt is en dus niet is voldaan aan een grondbeginsel van het initiatief.

De lidstaten hadden echter een strategie om de ervaringen uit de projecten te verwerken, door middel van mainstreaming.

VERSPREIDING EN POPULARISERING

44 en 45. Als onderdeel van haar verspreidingsactiviteiten stelde de Commissie in 1997 een leidraad op getiteld „Impact Guide for Employment Project Promoters”. De leidraad geeft een aantal suggesties over de manier waarop een strategie moet worden uitgewerkt om de resultaten van een project te verspreiden (CE-V/7-97-003-XX-C, blz. 32, 1997). In 1999 volgde een „Guide to Public Relations Activities for Project Promoters”, om ervoor te zorgen dat projecten in communautaire initiatieven via doeltreffende communicatie hun volledig potentieel verwezenlijken (blz. 28, 1999).

Daarnaast zorgden de nationale bureaus voor technische bijstand voor leidraden voor hun eigen projecten.

Bijvoorbeeld:

- In het Verenigd Koninkrijk (GB) stelde het bureau voor technische bijstand in juli 1997 een „Guidance Note 7: Dissemination” op, die de initiatiefnemers van projecten gedetailleerd advies gaf over het doel, de middelen en de technieken voor verspreiding.
- In Spanje werden brochures opgesteld en werden daarnaast drie nationale seminars georganiseerd in juli 1998, november 1998 en juni 1999. Er werden nog veel meer regionale en lokale seminars en informatievergaderingen georganiseerd. Netwerken die gericht waren op de doelgroepen kregen specifieke ondersteuning (red Europea de Gitanos y Vajeros, red Repris, red Labora Vita).

46. De Commissie is het eens met deze opmerking en heeft bij de opzet van het communautair initiatief Equal reeds de eerste ingevoerd om dergelijke brede stuurgroepen op te richten.

48. Via Europs, haar bureau voor technische bijstand voor het Werkgelegenheid-initiatief, heeft de Commissie een website ontwikkeld die een aanzienlijke hoeveelheid informatie bevatte over de ervaringen die met Integra werden opgedaan en de lessen die eruit werden getrokken. Toen Europs in 2000 zijn activiteiten staakte, werd de inhoud van de website overgebracht naar de site van de Commissie, waar hij thans publiek toegankelijk is op het adres <http://europa.eu.int/comm/equal>.

Verscheidende lidstaten, waaronder Spanje, hebben databanken aangelegd met basisinformatie over projecten.

50. De lidstaten waren nauw betrokken bij de werkzaamheden van de thematische focusgroepen (TFG's) op EU-niveau, die hebben geleid tot een aantal leidraden in de reeks „Innovations”. De volgende publicaties hadden specifiek betrekking op Integra:

- Employment and solidarity ⁽¹⁾,
- Forging strong local partnerships ⁽²⁾,
- Towards employment for all ⁽³⁾. Andere publicaties in de reeks bevatten eveneens waardevolle lessen voor de doelgroepen van Integra (zie bijlage 1), hoewel ze niet rechtstreeks voortvloeien uit het werk van de Integra-projecten.

51. Duidelijker gegevens over de mate waarin Integra een invloed heeft gehad op uitsluiting van de arbeidsmarkt zullen moeten komen van de eindevaluatie van het communautair initiatief Werkgelegenheid, die in 2003 zal worden gepubliceerd, en van de eindrapporten over de implementatie van het initiatief op nationaal niveau, die uiterlijk op 30 juni 2002 naar de Commissie moeten worden gestuurd.

53. In samenwerking met de lidstaten heeft de Commissie een gedetailleerde publicatie „Transnationality works! If you work at it!” uitgebracht, waarin transnationaliteit vanuit drie belangrijke hoeken wordt benaderd. Deze publicatie werd uitgebracht in de vijf grootste officiële talen en in grote oplage verspreid onder de voornaamste betrokkenen, de beleidsmakers, nationale autoriteiten en projecten. Ze is gratis verkrijgbaar via de website van de Commissie op het adres: <http://europa.eu.int/comm/equal> (Catalogusinformatie: Innovations n° 8, CE-19-98-487-XX-C, 1999, blz. 60).

54. De Commissie kan de bewering van de Rekenkamer dat er in de bezochte lidstaten geen strategisch plan voor de systematische organisatie van de overdracht van goede praktijken zou bestaan, bevestigen noch tegenspreken.

⁽¹⁾ Innovations n° 7, CE-11-98-932-XX-C, 1998, blz. 36.

⁽²⁾ Innovations n° 1, CE-11-98-924-XX-C, 1998, blz. 28.

⁽³⁾ Innovations n° 9, CE-26-99-780-XX-C, 2000, blz. 40.

Alvast in het Verenigd Koninkrijk (GB) bestond er een systematisch mainstreamingplan dat was opgesteld door de beheersautoriteit en goedgekeurd door het toezichtcomité (zie vergadering van het toezichtcomité Werkgelegenheid op 29 april 1997). Dit plan werd via het bureau voor technische bijstand in de praktijk gebracht, doorlopend bijgewerkt en over de vordering ervan werd aan het toezichtcomité verslag uitgebracht in de vorm van een vast agendapunt op alle latere vergaderingen. Een soortgelijk plan werd in Frankrijk uitgevoerd.

55. Tijdens de uitvoering van het Werkgelegenheid-initiatief stelde de Commissie vast dat de deelname van die actoren (lokale autoriteiten, werkgevers, sociale partners, enz.) aan de projectstuurgroepen gunstige effecten had. Daarom werd de systematische integratie van die actoren in de projectstuurgroepen ingebouwd in het communautair initiatief Equal (dat volgde op Werkgelegenheid).

ANDERE ASPECTEN

58. De vereiste dat de lokale actoren moesten worden betrokken bij de planning, implementatie en evaluatie van de maatregelen (punt 6, onder d), van de richtsnoeren), leidde logischerwijze tot een concentratie van activiteiten in de gebieden waar die relevante lokale actoren voorhanden waren.

In Spanje bijvoorbeeld werd in de selectiecriteria voor Integra uitdrukkelijk vermeld dat voorrang zou worden gegeven aan projecten in stedelijke achterstandsgebieden. Om de complementariteit tussen de activiteiten van de verschillende initiatieven in dergelijke gebieden te versterken, organiseerde Spanje een gezamenlijk Integra-Urban-seminar in Córdoba.

60 tot en met 63 en 65 tot en met 67. De ervaringen met Adapt en Werkgelegenheid hebben de Commissie tot hetzelfde besluit als de Rekenkamer geleid, en dit probleem werd aangepakt bij de uitwerking van het huidige Equal-initiatief.

64. In het belang van de subsidiariteit werd deze aangelegenheid meestal automatisch overgelaten aan de voorkeur van de lidstaten. De selectie van projecten en de goedkeuring van hun begrotingen kwam aan de lidstaten toe en was in ruime mate gebaseerd op een gedetailleerde analyse van hun voorstellen van werkprogramma's.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

68. De Commissie is van mening dat Integra, zoals trouwens het communautair initiatief Werkgelegenheid in zijn geheel, ambitieus was — en terecht, gezien de problemen waartegenover het stond —, maar niet overambitieuze. De doelstellingen van het initiatief, zoals bepaald in de mededeling van 1996 aan de lidstaten tot vaststelling van richtsnoeren voor het initiatief, waren duidelijk en vrij eenvoudig en hebben ertoe geleid dat de meeste projecten in de praktijk geslaagd zijn.

69. Wat de voorbereidende activiteiten betreft, werden de doelstellingen van het initiatief vastgelegd in zowel de richtsnoeren (in afdeling I „Doelstellingen”) als in de verordeningen over de structuurfondsen. De algemene achtergrond werd geschetst in het witboek van de Commissie over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid ⁽¹⁾, zoals aangegeven in punt 3 van de richtsnoeren.

70. De door de Commissie vastgestelde richtsnoeren in haar mededeling aan de lidstaten waren ruim en algemeen en de lidstaten werden aangemoedigd om ze te interpreteren volgens hun eigen omstandigheden en prioriteiten zoals beschreven in hun operationele programma's. De Commissie meent dat het vastleggen van benchmarks voor identificeerbare doelgroepen een onjuiste indicatie zou kunnen geven over het succes van een programma als Integra, waar de doelgroep voortdurend in beweging is en waar effecten op systemen en op factoren die uitsluiting van de arbeidsmarkt beïnvloeden, belangrijker zijn.

71. De operationele programma's van zowel Spanje als het Verenigd Koninkrijk (GB) bepaalden wel degelijk dat vluchtelingen en migranten een doelgroep waren. In het Verenigd Koninkrijk (GB) gaven de selectiecriteria (die bijvoorbeeld werden vermeld in de „Guidance for Applicants for the Employment Initiative 1997-99 (Part 2)”) een specifieke weging aan activiteiten ten behoeve van vluchtelingen.

72. De eerste resultaten van Integra en van de andere deelinitiatieven van het communautair initiatief Werkgelegenheid zijn beschikbaar via de publieke website van de Commissie. Deze belangrijkste lessen werden geklasseerd volgens de indeling van de Europese werkgelegenheidsstrategie om ervoor te zorgen dat de lidstaten ze zoveel mogelijk gebruiken bij de opstelling van hun nationale actieplannen voor de werkgelegenheid.

Daarnaast zal de eindevaluatie van Werkgelegenheid en de eindrapporten van het programma (die uiterlijk op 30 juni 2002 moeten worden ingediend) een beknopt overzicht bieden van de belangrijkste lessen op nationaal en EU-niveau en de behaalde resultaten.

73. Omdat Werkgelegenheid één enkel initiatief was, werd geen specifieke evaluatie gemaakt per deelinitiatief van Werkgelegenheid. De tussentijdse evaluatie over de hele Europese Unie legt methodologische richtsnoeren vast om de nationale beoordelaars te ondersteunen en een gemeenschappelijke structuur uit te werken met afspraken over het soort onderzoek dat moet worden gevoerd en welke informatie moet worden verzameld. Daarnaast zal de eindevaluatie van het Werkgelegenheid-initiatief gedetailleerde informatie opleveren over het effect van het hele initiatief, met inbegrip van Integra.

⁽¹⁾ ISBN 92-826-7423-1.

74. De Commissie is het eens met deze opmerking over de verspreiding en heeft de vereiste ingebouwd in het huidige communautair initiatief Equal (dat volgt op Werkgelegenheid).

75.

- a) Zowel in Spanje als in het Verenigd Koninkrijk (GB) waren innovatie en doelgerichte steun aan projecten rond personen die van de arbeidsmarkt uitgesloten dreigen te raken, opgenomen in de selectiecriteria.
- b) Pas wanneer de Commissie de eindrapporten over het initiatief heeft ontvangen en geanalyseerd, zal een betrouwbare conclusie kunnen worden getrokken over de opgedane ervaring en de follow-up van de lessen die werden getrokken.
- c) In iedere lidstaat werd de monitoring verricht via het formeel opgerichte toezichtcomité, waarvan de Commissie deel uitmaakte. De verspreiding gebeurde op grote schaal op projectniveau en op lokaal, nationaal en EU-niveau. Geen van beide werden gebruikt om nieuwe modellen uit te werken ter bestrijding van uitsluiting van de arbeidsmarkt, maar beide hebben er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de lessen die uit de projecten werden getrokken, werden doorgegeven aan een zo breed mogelijk publiek van beleidsmakers.

76. Er zal pas een betrouwbare conclusie kunnen worden getrokken over het nut en de doeltreffendheid van Integra wanneer de Commissie de eindrapporten over het Werkgelegenheidsinitiatief, die uiterlijk op 30 juni moeten worden ingediend, en de

eindevaluatie die in 2003 zal worden gepubliceerd, heeft ontvangen en geanalyseerd.

77. Met betrekking tot de aanbevelingen van de Rekenkamer, wil de Commissie verduidelijken:

- a) dat de ervaring in de eerste jaren van de Europese werkgelegenheidsstrategie heeft uitgewezen dat een meer thematische benadering van het werkgelegenheidsbeleid belangrijk is. Discriminatie en ongelijkheid zijn tegelijk algemene en gedifferentieerde verschijnselen. De wens om iedereen toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen, maakt onderzoek op vele terreinen noodzakelijk. De Commissie is van mening dat het aan de lokale autoriteiten toekomt om er bij de selectie voor te zorgen dat projecten innovatief zijn;
- b) dat zij de bekommernis van de Rekenkamer deelt om zo spoedig mogelijk over betrouwbare en gehomogeniseerde indicatoren te beschikken. Daaraan wordt momenteel gewerkt in onderling overleg tussen de lidstaten. Een kwalitatieve evaluatie tijdens het hele project vormt de beste waarborg voor de meerwaarde van dergelijke proefprogramma's;
- c) dat de ervaring met Adapt en Werkgelegenheid een eerste stap vormde in de richting van een nauwere en meer intense samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten, onder meer via de thematische focusgroepen die op Europees niveau werden opgericht, en dat de opzet van het Equal-initiatief in grote mate rekening houdt met deze positieve elementen.

Bijlage 1

In de reeks belangrijke publicaties die aan het einde van het initiatief werden uitgebracht, hebben de volgende titels rechtstreeks betrekking op Integra:

- *Crossing the Job Threshold*. Resultaat van de werkzaamheden van de thematische focusgroep „Crossing the Job Threshold”. In deze publicatie wordt gewezen op de noodzaak om de inspanningen te richten op personen die van de arbeidsmarkt uitgesloten zijn of dat dreigen te raken. Ze is in de eerste plaats van belang voor organisaties en personen die kunnen optreden als bemiddelaar tussen dergelijke kansarme groepen en de werkgevers, zoals openbare diensten voor arbeidsvoorziening, particuliere arbeidsbureaus en diensten voor arbeidsbemiddeling, centra voor beroepsopleiding, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die de belangen van de kansarme groepen verdedigen. Dergelijke organisaties kunnen hun methodes en benaderingen niet gemakkelijk veranderen of laten evolueren, tenzij er een ondersteunende beleidsomgeving is. Deze publicatie is dus ook bedoeld voor de sociale partners en beleidsmakers die betrokken zijn bij het werkgelegenheidsbeleid op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (CE-V/1-00-016-XX-C, 2000, blz. 28).
- *Empowerment*. Resultaat van de werkzaamheden van de thematische focusgroep „Empowerment”. Deze groep heeft onderzocht hoe de Werkgelegenheid-Integra-projecten de doelstelling trachtten te bereiken om kansarme personen en groepen mondig en verantwoordelijk te maken, als strategie voor hun integratie in de arbeidsmarkt. Hij zocht naar projecten die het meest representatief waren voor deze benadering en verrichte nationaal en Europees onderzoek naar de aard en het effect van „empowerment” — strategieën op de werkgelegenheid en de integratie (CE-V/1-00-013-XX-C, 2000, blz. 30).

- *Integra — Wegen naar integratie en werkgelegenheid voor de sociaal uitgesloten.* Integra wil maatregelen bevorderen om de toegang tot de arbeidsmarkt en de inzetbaarheid te verbeteren van degenen die zichzelf buiten die arbeidsmarkt geplaatst zien (CE-97-96-475-XX-C, 1997, blz. 20).
 - *Shaping active employment policies.* Synthese van de strategische lessen uit Adapt en Werkgelegenheid: Adapt- en Werkgelegenheid-projecten hebben een breed scala aan innovatieve modellen van goede praktijken onderzocht om een actief werkgelegenheidsbeleid te verbeteren en te ondersteunen. Die kunnen rechtstreeks gekoppeld worden aan de vier pijlers van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) en de actieplannen van de lidstaten voor de werkgelegenheid (NAP's): inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen, gelijke kansen (CE-V/1-00-020-XX-C, 2000, blz. 16).
 - *Territorial Approaches: the key principles.* De term lokale/regionale benadering verwijst naar een lokale bestuursvorm die opgang maakt. Met deze bestuursvorm kunnen regio's en gebieden in regio's op een soepele en vernieuwende manier inspelen op de uitdagingen van een globale economie die in toenemende mate open is, en tegelijk de betrokkenheid en participatie van de burger bevorderen (CE-V/1-00-001-XX-C, 2000, blz. 36).
-

SPECIAAL VERSLAG NR. 4/2002
over lokale acties voor werkgelegenheid, vergezeld van de antwoorden van de Commissie
(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)
(2002/C 263/02)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
WOORDENLIJST		23
SAMENVATTING	I-VIII	24
INLEIDING	1-4	25
DOELSTELLINGEN EN REIKWIJDTE VAN DE CONTROLE	5-9	26
NOODZAAK VAN EEN DUIDELIJKER COMMUNAUTAIR BELEID	10-21	27
Wettelijke vereisten inzake lokaal werkgelegenheids-beleid bij gebreke van een Europees wettelijk kader	12-15	27
Noodzaak van verbeterde beleidsformulering	16-21	28
BETERE INFORMATIE EN VERBETERDE BELEIDSUITVOERING	22-42	29
Beperkt gebruik door lidstaten van verstrekte kleine subsidies	25-29	29
Onvoldoende informatie over lokale werkgelegenheids-acties uit hoofde van het ESF	30-31	30
Onvoldoende informatie over lokale werkgelegenheids-acties in het kader van de richtsnoeren van de EWS	32-35	30
Verbeterde evaluatie van lokale acties	36-42	31
NOODZAAK VAN VERBETERING VAN PROJECTBEHEER DOOR DE COMMISSIE	43-52	32
Noodzaak tot verscherping van financiële controles op innovatieve projecten	45-48	32
Noodzaak van meer gerichte voorbereidende acties	49-52	32
BELEMMERINGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN LOKALE ACTIES	53-64	33
Gebrek aan ondersteuning bij follow-up van TWP's	54-55	33
Vertragingen bij het gebruik van globale subsidies door de lidstaten	56-58	34
Belemmeringen voor deelname van de vrijwilligerssector aan ESF-programma's	59-61	34
Gebrek aan particuliere financiering voor lokale acties	62-64	35
CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	65-72	35
Antwoorden van de Commissie		37

WOORDENLIJST

Derde systeem	Economische activiteit van coöperaties, onderlinge maatschappijen en verenigingen
Doelstellingen	De structuurfondsen zijn gebaseerd op drie doelstellingen:
Doelstelling 1	Bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand
Doelstelling 2	Omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen
Doelstelling 3	Bestrijding van langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van de inschakeling in het arbeidsproces
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EPD	Enig programmeringsdocument, een document dat wordt ingediend door een lidstaat en goedgekeurd door de Commissie; het bevat een aantal prioriteiten en meerjarenacties, die met nationale en communautaire cofinanciering ten uitvoer worden gelegd
ESF	Europees Sociaal Fonds
EWS	Europese werkgelegenheidsstrategie: hierin wordt het nationale werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten samengebracht en worden werkgelegenheidsrichtsnoeren uitgedacht, die jaarlijks door de Raad worden vastgesteld op voorstel van de Commissie
NAP	Nationaal actieplan: dit wordt door elke lidstaat opgesteld voor de toepassing van de werkgelegenheidsrichtsnoeren die door de Raad zijn vastgesteld
NGO	Niet-gouvernementele organisatie: deze heeft een gedelegeerde verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van door de overheid en de Europese Unie gefinancierde programma's
Structuurfondsen	Communautaire fondsen ter ondersteuning van programma's voor sociaal-economische ontwikkeling in de 15 lidstaten
TWP	Territoriaal werkgelegenheidspact: dit zijn partnerschappen, bestaande uit lokale en regionale actoren, die zijn opgezet ter verbetering van structureel werkgelegenheidsbeleid en het uitwisselen van ervaringen met andere regio's

SAMENVATTING

I. Lokale werkgelegenheid bevordert het scheppen van arbeidsplaatsen op plaatselijk niveau en omvat een grote verscheidenheid van acties en activiteiten met uiteenlopende kenmerken: sommige houden verband met de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS), waarin het nationaal werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten wordt samengebracht, dat in sommige gevallen wordt gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat door de Commissie wordt beheerd in partnerschap met de lidstaten, en in andere gevallen rechtstreeks door de Commissie wordt beheerd. Deze componenten berusten weliswaar op verschillende rechtsgronden en hebben hun eigen specifieke doelstellingen, maar zijn telkens gericht op de globale, gemeenschappelijke doelstelling van het bevorderen van een lokale werkgelegenheidsstrategie voor het scheppen van arbeidsplaatsen. De terreinen verschillen ook ten aanzien van de toewijzing van de verantwoordelijkheden voor de verwezenlijking ervan, zoals tussen het geval van de operationele programma's van het ESF, waarvoor de lidstaten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben op grond van het subsidiariteitsbeginsel, en dat van de innovatieve en voorbereidende acties, waarvoor de Commissie de volledige verantwoordelijkheid draagt. In de periode 1994-1999 werd naar schatting van de Commissie 10 % of 5 000 miljoen euro van de totale ESF-financiering aan lokale werkgelegenheid besteed, terwijl het algeheel totaal van de communautaire middelen voor lokale ontwikkeling circa 20 455 miljoen euro beliep.

II. Het Verdrag voorziet weliswaar in deze gecoördineerde strategie, maar biedt geen wettelijk afdwingbare grondslag voor een Europees werkgelegenheidsbeleid als zodanig. Zodoende blijft het aan de nationale overheden, prioriteiten en acties op het gebied van werkgelegenheid vast te stellen, en daarmee te bepalen welk belang wordt gehecht aan lokale werkgelegenheidsacties in elke lidstaat.

III. De controle van de Rekenkamer had betrekking op de functies van de Commissie (directoraat-generaal Werkgelegenheid) ten aanzien van beleidsformulering en informatieverzameling op het gebied van lokale werkgelegenheid, alsmede op het beheer door de Commissie van innovatieve projecten die in de periode 1994-2001 rechtstreeks door haar zijn gefinancierd. Ook werden in zes lidstaten (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk) lokale werkgelegenheidsprojecten ter plaatse bezocht.

IV. Ten aanzien van de formulering van communautair beleid werd het volgende gesignaleerd:

- a) in de beleidsverklaringen wordt geen definitie van lokale werkgelegenheid gegeven, en er worden ook geen bijzonderheden meegedeeld over het bereik en de toepassing van het beleid in de lidstaten;
- b) de ontwikkeling van communautair beleid op het gebied van de ondersteuning van lokale werkgelegenheid door innovatieve en voorbereidende acties was fragmentarisch en vertoonde een gebrek aan structuur en samenhang.

V. In de volgende gevallen werd vastgesteld dat het ontbrak aan informatie voor het toezicht en de beoordeling van lokale werkgelegenheid:

- a) ten aanzien van de ESF-financiering ontbreekt het aan informatie over de mate waarin door de Commissie voor de periode 2000-2006 goedgekeurde operationele programma's betrekking hebben op het horizontale thema „lokale werkgelegenheid”;
- b) het toezicht dat de Commissie uitoefende op de lokale werkgelegenheidsacties binnen de EWS werd bemoeilijkt door het ontbreken van informatie over de jaarlijkse nationale actieplannen (NAP's) van de lidstaten. De Commissie zou erop aan moeten dringen dat de lidstaten meer informatie over lokale werkgelegenheidsacties verschaffen.

VI. De procedures van de Commissie voor het financieel beheer vertoonden ten aanzien van innovatieve en voorbereidende lokale werkgelegenheidsacties van de lidstaten zelf met name de volgende tekortkomingen:

- a) de financiële voorschriften inzake betalingen voor projecten werden in enkele gevallen niet in acht genomen;
- b) sommige subsidieovereenkomsten werden getekend nadat de betrokken projecten waren afgesloten;
- c) er bestond een zekere overlapping tussen de innovatieve acties uit hoofde van maatregel 6 en voorbereidende maatregelen voor lokale werkgelegenheid in de periode 2000-2001, hetgeen ten koste ging van de kosteneffectiviteit van de beperkte financiële middelen.

VII. De controle bracht ook belemmeringen aan het licht voor een doeltreffende uitvoering van lokale werkgelegenheidsacties in de lidstaten:

- a) in enkele lidstaten traden vertragingen en administratieve complicaties op bij de invoering van globale subsidiemechanismen voor de toekenning van kleine subsidies in het kader van het ESF, met name ten aanzien van de vereisten van de nieuwe verordeningen inzake de financiële controle, en de bestaande wettelijke en administratieve regelingen in de lidstaten;
- b) in sommige lidstaten zijn krachtens nationale administratieve beperkingen vooruitbetalingen door het ESF aan uiteindelijke begunstigden in de sectoren vrijwilligerswerk en gemeenschapswerk verboden;
- c) sommige door de Commissie beheerde lokale werkgelegenheidsacties waren beperkt tot non-profitorganisaties, waardoor de opbouw van capaciteit op dit gebied in de particuliere sector wordt beperkt.

VIII. De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- a) op alle niveaus van beleidsvoering moet een globale beoordeling komen van de waarschijnlijke toegevoegde waarde van een lokaal werkgelegenheidsbeleid;
- b) de Commissie dient de lidstaten preciezere richtsnoeren te geven inzake lokale werkgelegenheid in het kader van de ESF-programma's;
- c) de Commissie moet erop aandringen dat in het kader van de EWS de lidstaten meer informatie inzake lokale werkgelegenheidsacties verstrekken;
- d) door de Commissie beheerde acties op het gebied van innovatieve projecten moeten worden gerationaliseerd, en de procedures voor financieel beheer moeten worden verscherpt om te waarborgen dat de financiering regelmatig en kosteneffectief is;
- e) hoewel de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van de globale lokale werkgelegenheidsstrategie primair bij de lidstaten berust, dient de Commissie ervoor te zorgen dat zij over toereikende informatie beschikt om haar faciliterende en coördinerende rol te kunnen vervullen.

INLEIDING

1. De communautaire ondersteuning van lokale werkgelegenheidsacties gaat terug tot het witboek van de Commissie uit 1993 over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid, waarin werd erkend dat het noodzakelijk was, nieuwe bronnen van werkgelegenheid op lokaal niveau te benutten. Door deze accentverschuiving naar de „lokale” dimensie moesten de ontwikkelingspraktijken op dit gebied in heel Europa worden overgenomen ter bevordering van de algehele doelstelling van het halveren van de werkloosheid in en door de lidstaten tegen het jaar 2000.

2. De Europese Raad van Essen in 1994 heeft dit beleid nog eens bevestigd, waarna de Commissie een aantal studies ⁽¹⁾ op dit

terrein heeft uitgevoerd. In 1997 is tijdens de buitengewone top in Luxemburg inzake werkgelegenheid de EWS goedgekeurd, die voorzag in werkgelegenheidsrichtsnoeren, die jaarlijks door de Raad op voorstel van de Commissie worden goedgekeurd. Deze richtsnoeren, waarmee de lidstaten bij de vorming van hun nationaal werkgelegenheidsbeleid rekening dienen te houden, hebben een steeds sterkere lokale dimensie gekregen.

3. Op grond van artikel 2, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1784/1999 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ betreffende het ESF houdt het fonds rekening met de bevordering van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven, en met name van territoriale werkgelegenheidsafspraken. In de periode 1994-1999 ging naar schatting van de Commissie 10 % of 5 000 miljoen euro van de totale ESF-financiering naar de lokale werkgelegenheidsacties, op een totaalbedrag van circa 20 455 miljoen euro aan communautaire middelen voor lokale ontwikkeling. Tabel 1 geeft een schatting te zien van de totale uitgaven aan lokale ontwikkeling over de periode 1989-1999 voor alle drie de structuurfondsen.

⁽¹⁾ SEC(1996) 2061 van november 1996 „Eerste verslag over de plaatselijke ontwikkelings- en werkgelegenheidsinitiatieven”; SEC(1998) 25 „Tweede verslag over de plaatselijke ontwikkelings- en werkgelegenheidsinitiatieven”; COM(1995) 273 „Een Europese strategie ter stimulering van plaatselijke initiatieven voor ontwikkeling en werkgelegenheid”.

⁽²⁾ PBL 213 van 13.8.1999.

Tabel 1

Totale geschatte uitgaven voor lokale ontwikkeling in het kader van de structuurfondsen (1989-1999)

(In miljoen euro)

	Totaalbedrag structuur- fondsen 1989-1993	Lokale ontwikkeling 1989-1993		Totaalbedrag structuur- fondsen 1994-1999	Lokale ontwikkeling 1994-1999	
	(1)	(2)	% (3)=(2):(1)	(4)	% (5)	(6)=(5):(4)
Operationele programma's	57 700	2 900	5	127 200	12 700	10
Communautaire initiatieven	3 800	1 140	30	13 450	6 900	51
Innovatieve acties	520	334	64	950	855	90
Totaal	62 020	4 374	7	141 600	20 455	14

Bron: SEC(1994) 2199 van de Commissie.

4. De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid ⁽¹⁾ geven indicaties van de inhoud van regionale en lokale acties voor werkgelegenheid door de bepalingen dat „alle betrokkenen op regionaal en lokaal niveau, inclusief de sociale partners, moeten worden opgeroepen om mee te werken aan de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie, door na te gaan waar het werkgelegenheidspotentieel op lokaal niveau ligt en door met het oog hierop sterkere partnerschappen op te bouwen”. Met name „[houden] de lidstaten waar mogelijk in hun algemeen werkgelegenheidsbeleid, rekening met het aspect regionale ontwikkeling, moedigen [zij] lokale en regionale autoriteiten aan om strategieën voor werkgelegenheid te ontwikkelen, teneinde de mogelijkheden van het scheppen van banen op lokaal niveau volledig te benutten en hiertoe partnerschappen op te bouwen met alle betrokken actoren, inclusief vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld [...] en versterken [zij] de rol van de overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening op alle niveaus bij de identificatie van de lokale werkgelegenheidsmogelijkheden en de verbetering van het functioneren van de lokale arbeidsmarkten”. Deze acties zijn opgenomen in programma's van de structuurfondsen, of worden rechtstreeks door de Commissie gefinancierd, zoals innovatieve projecten ⁽²⁾ of werkgelegenheidsscheppende activiteiten in het kader van het „derde systeem” ⁽³⁾. Dit systeem heeft betrekking op de economische activiteit van coöperaties, onderlinge maatschappijen en verenigingen, die naar schatting goed zijn voor bijna 7 % van alle betaalde banen in de lidstaten ⁽⁴⁾.

DOELSTELLINGEN EN REIKWIJDTE VAN DE CONTROLE

5. De Rekenkamer heeft in 2001 een controle verricht op het gebied van lokale werkgelegenheid, waarbij werden onderzocht het wettelijk en beleidskader voor lokale werkgelegenheid, de informatiesystemen van de Commissie voor het houden van toezicht op dit beleidsterrein, het financieel beheer van rechtstreeks gefinancierde innovatieve acties door de Commissie, en de uitvoering van steekproefsgewijs geselecteerde lokale werkgelegenheidsprojecten in een selectie van lidstaten.

6. Aangezien er sprake is van een breed onderwerp en uiteenlopende economische en politieke omstandigheden enerzijds, en de Rekenkamer anderzijds over beperkte middelen beschikt, heeft zij geen poging ondernomen tot een doelmatigheidscontrole op dit gebied die de gehele Europese Unie bestrijkt, maar heeft zij in plaats daarvan onderzocht of de regelgeving adequaat is en of de Commissie op dit terrein haar rol doelmatig en doeltreffend vervult.

7. De controle moest met name antwoord geven op de volgende vragen:

- Was er een samenhangend en duidelijk communautair beleid ter bevordering van lokale werkgelegenheid?
- Was er toereikende informatie voorhanden voor de formulering en implementatie van het beleid inzake lokale werkgelegenheid?
- Werden de lokale werkgelegenheidsprojecten adequaat beheerd?
- Wat waren de grootste belemmeringen bij het ontwikkelen van de lokale werkgelegenheid in de lidstaten?

⁽¹⁾ Nieuwste editie: „Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002” (PBL 60 van 1.3.2002, blz. 66).

⁽²⁾ Ingevolge artikel 22, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PBL 161 van 26.6.1999) en artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1784/1999 kunnen uit het ESF (2000-2006) innovatieve maatregelen zoals studies worden gefinancierd.

⁽³⁾ Begrotingsonderdeel B5-5 0 1 in de begroting 2000.

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie „Lokale werkgelegenheidsinitiatieven” (COM(2000) 196 def. van 7 april 2000).

8. De controle omvatte een analyse van de beleidsverklaringen hierover die de Commissie heeft gepubliceerd en een analyse van de werkgelegenheidsstrategieën van de lidstaten voor 2000 en 2001. Overeenkomstig de hoofddoelstelling van de controle — het onderzoeken van het strategisch en operationeel beheer van de Commissie — was de controle van de projecten gericht op het specifieke terrein van innovatieve projecten, die rechtstreeks door de Commissie (directoraat-generaal Werkgelegenheid) werden gefinancierd in de periode 1994-2001 en waarvoor bij de Commissie een financiële controle van 50 projecten werd verricht. Verder werden nog eens twaalf projecten uit programma's van de structuurfondsen en rechtstreeks door de Commissie gefinancierde projecten in zes lidstaten bezocht (Duitsland, Spanje, Frankrijk, Oostenrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk), om na te gaan welke belemmeringen er bestaan voor de ontwikkeling van lokale werkgelegenheid.

9. Bij de controle van de Rekenkamer werden drie afzonderlijke componenten van „lokale werkgelegenheidsacties” onderzocht, alsmede de wisselwerking en de synergie hiertussen:

- a) de *beleidsmatige* vereisten die voortvloeien uit de EWS en de NAP's voor werkgelegenheid;
- b) de *wettelijke* vereisten op grond van de ESF-verordening;
- c) de *operationele* vereisten en voorschriften inzake door de Commissie beheerde innovatieve en voorbereidende maatregelen.

Deze componenten berusten weliswaar op verschillende rechtsgronden en hebben hun eigen specifieke doelstellingen, maar zijn steeds gericht op de globale, gemeenschappelijke doelstelling van het bevorderen van een lokale werkgelegenheidsstrategie voor het scheppen van arbeidsplaatsen. De terreinen verschillen ook ten aanzien van de toewijzing van de verantwoordelijkheden voor de verwezenlijking ervan, zoals tussen het geval van de operationele programma's van het ESF, waarvoor de lidstaten een gedeelde verantwoordelijkheid hebben op grond van het subsidiariteitsbeginsel, en dat van de innovatieve en voorbereidende acties, waarvoor de Commissie de volledige verantwoordelijkheid draagt.

NOODZAAK VAN EEN DUIDELIJKER COMMUNAUTAIR BELEID

10. Overeenkomstig de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit in het kader van het protocol bij het Verdrag van Amsterdam dient de keuze voor het niveau waarop de Gemeenschap actie onderneemt (van EU- tot lokaal niveau) en de selectie van de gebruikte instrumenten evenredig te zijn met de beoogde doelstellingen. Dit brengt voor de Commissie de plicht mee om, alvorens een initiatief te nemen, na te gaan of het wel noodzakelijk is, of dit het best op Europees niveau kan plaatsvinden, en of de gekozen maatregelen in de juiste verhouding staan tot de doelstellingen. Voorts vereist een goede managementpraktijk, zoals de Commissie onlangs zelf erkende⁽¹⁾, dat het beleid „op het juiste moment moet komen. Het moet de gewenste resultaten opleveren

⁽¹⁾ „Europese Governance — een witboek” van de Commissie (COM(2001) 428 def. van 25 juli 2001).

op basis van duidelijke doelstellingen, een evaluatie van het toekomstige effect en, zo mogelijk, van ervaringen in het verleden”.

11. Bij de controle van de Rekenkamer werd getracht vast te stellen of er een samenhangend, duidelijk beleid ter bevordering van lokale werkgelegenheid bestaat en of de Commissie duidelijke doelstellingen heeft ontwikkeld voor haar ondersteunende rol ten aanzien van het ontwikkelen van lokale werkgelegenheid, binnen de verschillende contexten die worden omschreven in paragraaf 9.

Wettelijke vereisten inzake lokaal werkgelegenheidsbeleid bij gebreke van een Europees wettelijk kader

12. In titel VIII van het EG-Verdrag zijn de beginselen en procedures voor een gecoördineerde EWS⁽²⁾ neergelegd. De desbetreffende werkgelegenheidsrichtsnoeren⁽³⁾ schrijven het volgende voor:

- a) „Alle actoren op regionaal en lokaal niveau, inclusief de sociale partners, moeten worden gemobiliseerd voor de tenuitvoerlegging van de Europese werkgelegenheidsstrategie door het identificeren van het werkgelegenheidspotentieel op lokaal niveau en het versterken van partnerschappen hier toe”;
- b) „de lidstaten houden, waar mogelijk in hun globaal werkgelegenheidsbeleid, rekening met het aspect van de regionale ontwikkeling, moedigen lokale en regionale autoriteiten aan om strategieën voor werkgelegenheid te ontwikkelen”.

13. Elke lidstaat stelt een „beleidsreferentiekader” op voor werkgelegenheid en ontwikkeling van menselijk potentieel, waarin een kader wordt geboden voor ESF-programmering, met name bij programma's in het kader van doelstelling 3⁽⁴⁾. Hierna worden in communautaire bestekken en/of enige programmeringsdocumenten de strategie en prioriteiten uiteengezet voor de programma's van de horizontale doelstelling 3 en voor specifieke programma's voor gebieden die onder de doelstellingen 1 en 2 vallen.

⁽²⁾ De EWS berust op vier pijlers en op 19 Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren:

- pijler 1 „Verbetering van de inzetbaarheid”,
- pijler 2 „Ontwikkeling van ondernemerschap en het scheppen van banen”,
- pijler 3 „Bevordering van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en van hun werknemers”,
- pijler 4 „Versterking van het gelijkheidsbeleid voor mannen en vrouwen”.

⁽³⁾ Besluit 2001/63/EG van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (PB L 22 van 24.1.2001, blz. 18). Dit werd nog eens herhaald in een voorstel voor een Beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002 (COM(2001) 511 def. van 12 september 2001).

⁽⁴⁾ De NAP's worden door iedere lidstaat opgesteld om de door de Raad vastgestelde richtlijnen uit te voeren.

14. Het Verdrag voorziet weliswaar in deze gecoördineerde strategie, maar biedt geen wettelijk afdwingbare grondslag voor een Europees werkgelegenheidsbeleid als zodanig. Zodoende blijft het aan de nationale overheden, prioriteiten en acties op het gebied van werkgelegenheid vast te stellen, en daarmee te bepalen welk belang wordt gehecht aan lokale werkgelegenheidsacties in elke lidstaat.

15. Artikel 146 onder titel XI van het Verdrag verschaft de grondslag voor Verordening (EG) nr. 1784/1999⁽¹⁾, die voor de programmeringsperiode 2000-2006 voor programma's van de structuurfondsen voorschrijft dat het ESF rekening houdt met de bevordering van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven, met name van territoriale werkgelegenheidsafspraken. Ook maakte artikel 161 van het Verdrag Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad mogelijk, die in artikel 8 voorzag in uitbreiding van het proces van partnerschap, in het kader waarvan de communautaire acties worden opgezet. Ten slotte schrijft artikel 127 van het EG-Verdrag voor dat de Gemeenschap bijdraagt „tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen. De bevoegdheden van de lidstaten worden daarbij geëerbiedigd”.

Noodzaak van verbeterde beleidsformulering

16. Naar gelang van de context heeft de Commissie verschillende doelstellingen op het gebied van lokale werkgelegenheid:

- a) in de context van de EWS biedt zij de grondslag waarop de deelnemers kunnen komen tot een gemeenschappelijke kaderstrategie;
- b) in het kader van het ESF stelt zij zich ten doel, te waarborgen dat de lidstaten rekening houden met de ondersteuning van lokale werkgelegenheidsinitiatieven;
- c) ten aanzien van rechtstreeks beheerde experimentele acties op eigen initiatief streeft zij naar het bevorderen en verbreden van de beste praktijken.

17. Om te komen tot een gemeenschappelijke strategie die door lokale actoren kan worden geïmplementeerd, heeft de Com-

missie in april 2000 een eerste mededeling gedaan met de titel „Lokale werkgelegenheidsinitiatieven”⁽²⁾, die de basis vormde voor een overlegcampagne in alle lidstaten. In februari 2001 hebben de diensten van de Commissie het raadgevend comité voor de werkgelegenheid een discussienota voor een tweede mededeling voorgelegd⁽³⁾, met nadere informatie over haar geplande follow-upcampagne. In overeenstemming met de inzet van de Commissie voor een meer gedecentraliseerde aanpak van regionaal beleid⁽⁴⁾, bevatte deze mededeling een voorstel ter voorbereiding van lokale actieplannen door plaatselijke actoren en een tijdschema voor de uitvoering ervan. De campagne was er vooral op gericht, de actoren op de verschillende niveaus een betere toegang tot het besluitvormingsproces te bieden.

18. Ondanks de in voorgaande paragrafen beschreven inspanningen stelde de Rekenkamer vast dat er geen kader voor een samenhangend communautair werkgelegenheidsbeleid is vastgesteld. Met name waren de doelstellingen ter stimulering van lokale werkgelegenheid van de Commissie niet duidelijk omschreven, en ontbrak het aan relevante en meetbare criteria voor de beoordeling van de resultaten. Allereerst werd er onvoldoende empirisch bewijs gevonden om vast te stellen of het stimuleren van lokale werkgelegenheidsacties in Europees verband voldeed. Hoewel uit een algemene vergelijkende studie naar werkgelegenheid in de dienstensector in de Verenigde Staten en Europa, verricht door de Commissie in 1998, wel het werkgelegenheidscheppend potentieel op lokaal niveau in de dienstensector in de Europese Unie was gebleken, werd er geen vervolgonderzoek op regionaal of lokaal niveau verricht om de feitelijke mogelijkheden tot het scheppen van lokale werkgelegenheid vast te stellen.

19. Ten tweede heeft de Commissie niet gedefinieerd wat een „lokale werkgelegenheidsactie” is, aangezien een dergelijke benadering niet verenigbaar zou zijn met de bevoegdheden van de Gemeenschap en het subsidiariteitsbeginsel.

20. Ten derde voorzagen de mededelingen van de Commissie niet in een gemeenschappelijk kader voor steun voor lokale werkgelegenheidsacties uit de EU-begroting, noch in een actieplan met kwantitatief ofwel kwalitatief geformuleerde streefcijfers voor de output. Zo bevatte de mededeling van de Commissie van november 2001 geen actieplan met tijdschema voor de voorbereiding van lokale actieplannen, hoewel de Commissie dit aanvankelijk had voorgesteld.

21. Ten slotte was het beleid in deze mededelingen niet duidelijk genoeg geformuleerd. Er werd geen duidelijk onderscheid

⁽¹⁾ Artikel 2, lid 2, onder a), bepaalt: „In het kader van de [...] beleids-terreinen houdt het fonds rekening met de bevordering van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven, met name van territoriale werkgelegenheidsafspraken”.

Artikel 3, lid 1, onder d), verwijst naar de ontwikkeling van nieuwe bronnen van werkgelegenheid, onder andere in de sector van de sociale economie (derde systeem).

Artikel 4, lid 2, bepaalt dat een redelijk bedrag van de (in het kader van de doelstellingen 1 en 3) beschikbare kredieten beschikbaar wordt gesteld voor de toekenning van kleine subsidies, eventueel met speciale toegangsregelingen voor niet-gouvernementele organisaties en plaatselijke partnerschappen.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie „Lokale werkgelegenheidsinitiatieven — Een lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie” (COM(2000) 196 van 7 april 2000).

⁽³⁾ Intern dienstdocument EMCO/07/01, dat diende als basis voor de mededeling van de Commissie „Een sterkere lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie” (COM(2001) 629 def. van 6 november 2001).

⁽⁴⁾ Tweede verslag over de economische en sociale cohesie (COM(2001) 24 def. van 31 januari 2001).

gemaakt tussen de beoogde directe en procesvoordelen ⁽¹⁾ en geen duidelijke doelstelling bepaald op basis van streefcijfers en specifieke financiële toewijzingen. Voorts werd geen onderscheid gemaakt tussen de begrippen „regionaal”, „lokaal” en „territoriaal” en was het begrip „lokaal” niet statistisch te bepalen, waardoor moeilijkheden ontstonden bij het vaststellen van de werkingssfeer en de toepassing van het in en/of door de lidstaten te implementeren beleid.

BETERE INFORMATIE EN VERBETERDE BELEIDSUITVOERING

22. Betrouwbare informatie is noodzakelijk om te waarborgen dat de genomen beslissingen aansluiten op de doelstellingen van het beleidsterrein, en zijn gebaseerd op meetbare en correcte gegevens, teneinde een vergelijking van de bereikte resultaten met de plannen mogelijk te maken. In de context van lokale werkgelegenheid houdt dit allereerst in dat de uitvoerende instanties behoorlijke en duidelijke *richtsnoeren* hadden moeten krijgen; ten tweede had de inhoud van de afzonderlijke actieprogramma's moeten worden *beoordeeld*; ten derde dient behoorlijk *toezicht* op het juiste niveau te worden uitgeoefend op dergelijke acties, waarop feedback en corrigerende maatregelen moeten volgen, en ten slotte moet er een *evaluatie* worden verricht om vast te stellen of deze acties bijdragen tot de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

23. Waar het gaat om de tenuitvoerlegging van de EWS en het ESF, heeft de Commissie voornamelijk tot taak, nationale acties aan te vullen en samenwerking tussen de lidstaten te stimuleren. Hoewel de lidstaten hoofdzakelijk verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de regionale en lokale actoren bij de tenuitvoerlegging van lokale werkgelegenheidsacties, is het de Commissie die ervoor moet zorgen dat er rekening wordt gehouden met de regionale en lokale omstandigheden bij het ontwikkelen van beleid inzake communautaire financiële ondersteuning, waarbij de nationale constitutionele en bestuurlijke regelingen volledig worden geëerbiedigd. Dit is geen eenvoudige opgave, gelet op de uiteenlopende niveaus van plaatselijk bestuur en gedecentraliseerde overheden in de verschillende lidstaten.

24. Bij de controle van de Rekenkamer werd getracht vast te stellen of de lidstaten ten aanzien van de lokale werkgelegenheidsacties voor de ESF-programma's in de programmeringsperiode 2000-2006 voldoende begeleiding hadden gekregen, of er voldoende informatie en toezicht was om vast te stellen of de lidstaten voldeden aan de vereisten inzake verslaggeving op grond van de EWS-richtsnoeren, en of de Commissie het effect van de communautaire financiering op de lokale werkgelegenheid behoorlijk had geëvalueerd.

⁽¹⁾ Directe voordelen zijn kwantificeerbaar en houden bijvoorbeeld in dat arbeidsplaatsen zijn gecreëerd of mensen opgeleid. Procesvoordelen zijn kwalitatief en omvatten het instellen van partnerschappen en bemiddelende instanties, die verschillende betrokkenen uit de gemeenschap samenbrengen. Beide worden in operationele programma's vaak uitdrukkelijk genoemd als doelstellingen van financiering uit de structuurfondsen.

Beperkt gebruik door lidstaten van verstrekte kleine subsidies

25. Ingevolge artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 heeft de Commissie de lidstaten beknopte beleidsrichtsnoeren ⁽²⁾ gegeven inzake de prioriteiten voor de programma's van de structuurfondsen ten aanzien van de doelstellingen 1, 2 en 3 in de programmeringsperiode 2000-2006, die een leidraad boden inzake de component lokale werkgelegenheid ⁽³⁾. Deze begeleiding was echter te algemeen en te onsamenhangend, aangezien ze in het kader van de diverse hoofdstukken van de richtsnoeren werd gegeven. Een tweede begeleidingsnota, een werkdocument voor het personeel met vragen en antwoorden ⁽⁴⁾ dat was bedoeld ter begeleiding van het personeel van de Commissie, bevatte nadere bijzonderheden over de vereisten inzake informatie ⁽⁵⁾. Dit document werd aan de lidstaten verstrekt, zij het slechts via de website van het ESF-comité.

26. Verordening (EG) nr. 1784/1999 ⁽⁶⁾ schrijft voor dat de lidstaten een redelijk bedrag van de in het kader van de programma's van de doelstellingen 1 en 3 beschikbare ESF-financiering beschikbaar stellen als een regeling voor kleine subsidies in het kader van een mechanisme voor globale subsidies ⁽⁷⁾ ten behoeve van initiatieven voor plaatselijke ontwikkeling. Deze instanties zijn verantwoordelijk voor de toewijzing van de communautaire financiering aan de uiteindelijke begunstigden in de vorm van individuele subsidies. Dankzij deze administratieve structuur kunnen organen die vertrouwd zijn met de situatie ter plaatse, sneller middelen vrijmaken die voorzien in de financieringsbehoeften van de afzonderlijke projecten.

27. In het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994 (zie de paragrafen 4.39 tot en met 4.60), waarin de benutting van globale subsidies als instrument voor plaatselijke ontwikkeling ten behoeve van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) aan de orde kwam, maakte de Rekenkamer melding van gevallen waarin de regels voor de oprichting van bemiddelende instanties niet waren nageleefd, en van situaties waarin een gebrek aan specifieke bepalingen inzake bemiddelende instanties had geleid tot gebrekkig toezicht en tot niet-subsidiabele uitgaven.

⁽²⁾ Mededeling COM(1999) 344 def. van de Commissie van 1 juli 1999 betreffende de structuurfondsen, het Cohesiefonds en de coördinatie ervan — Richtlijnen voor programma's in de periode 2000-2006, Sociale economie: nieuwe werkgelegenheidscheppende dienstverlening (PB C 267 van 22.9.1999, blz. 13).

⁽³⁾ Deel 1, afdeling II „Concurrerende ondernemingen voor het scheppen van werkgelegenheid”; deel 2 „De Europese werkgelegenheidsstrategie”, met name de versterking van de ondersteuning uit het ESF aan werkgelegenheidsconvenanten op lokaal en regionaal vlak in doelstelling 3-regio's, en de lokale of regionale inventarisatie van behoeften die voortvloeien uit een bottom-up-programmering en de integratie van het ESF in door andere fondsen ondersteunde activiteiten.

⁽⁴⁾ ESF 2000: Vragen en antwoorden.

⁽⁵⁾ Terwijl de verordening en de officiële richtsnoeren slechts voorschreven dat programma's de inhoud van de maatregelen kort zouden weergeven, bepaalde dit aanvullende document met richtsnoeren dat de programma's veel gedetailleerdere informatie moesten bevatten.

⁽⁶⁾ Artikel 4.

⁽⁷⁾ Artikel 9, punt I), en artikel 27 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

28. Bij de onderhavige controle van de Rekenkamer is gebleken dat soortgelijke moeilijkheden zich voordeden bij het vaststellen van deze globale subsidiemechanismen voor de programmeringsperiode 2000-2006. Twee lidstaten ⁽¹⁾, die moeilijkheden ondervonden bij het interpreteren en implementeren van de globale subsidiemechanismen, zagen af van een besluit om een bemiddelende instantie te selecteren, of stelden een dergelijk besluit uit, hoofdzakelijk vanwege de grote onzekerheid over de verdeling van aansprakelijkheden tussen de partijen in geval van financiële correcties, en over de praktische toepassing van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie ⁽²⁾ over de financiële controle van de structuurfondsen.

29. Ook werden er verschillen aangetroffen in de vaststelling van plafonds voor de administratieve kosten van deze bemiddelende instanties. In vergelijking met de eigen, rechtstreeks gefinancierde contracten van de Commissie, die de administratiekosten beperken tot 7 % van het totaalbedrag van de subsidie uit de begroting ⁽³⁾, stelden de financieringsprogramma's bij twee uit de structuurfondsen gefinancierde bemiddelende instanties ⁽⁴⁾ in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een bovengrens van 20 % van het budget. In het geval van de Britse bemiddelende instantie stelde de regionale overheid vervolgens een lagere grens van 12 %. Aan één Duitse bemiddelende instantie ⁽⁵⁾ werden administratieve kosten ter hoogte van 30 % van het subsidiebedrag vergoed.

Onvoldoende informatie over lokale werkgelegenheidsacties uit hoofde van het ESF

30. De Commissie ging door middel van een beoordeling achteraf na hoe de lidstaten met de horizontale prioriteit van lokale werkgelegenheidsacties rekening hadden gehouden in de programma's voor de periode 2000-2006, zoals uiteengezet in artikel 2, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1784/1999. De lidstaten waren niet verplicht om voor deze prioriteit prestatietingsindicatoren op te nemen, hoewel van hen werd verwacht dat zij in de tekst van de programma's zouden aangeven hoe zij aan de vereisten dachten te voldoen.

31. De Rekenkamer stelde vast dat de Commissie niet beschikte over specifieke informatie over de mate waarin door haar goedgekeurde operationele programma's betrekking hadden op het horizontale thema „lokale werkgelegenheidsacties”.

⁽¹⁾ Duitsland en Oostenrijk.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21). Deze verordening schrijft een duidelijke scheiding van functies voor tussen beheersinstanties en betaalorganen, en een onafhankelijke controle van ten minste 5 % van de subsidiabele uitgaven op basis van een representatieve steekproef van goedgekeurde verrichtingen.

⁽³⁾ Vademecum van subsidies van de Commissie, financiële bepalingen, paragraaf 11.3 (directoraat-generaal Begrotingen, 15 juli 1999).

⁽⁴⁾ Doelstelling 3 EPD York and the Humber, Verenigd Koninkrijk, en doelstelling 3 in Frankrijk.

⁽⁵⁾ De bemiddelende instantie die voor doelstelling 3 van het EPD in Duitsland (federaal niveau) is aangesteld.

Onvoldoende informatie over lokale werkgelegenheidsacties in het kader van de richtsnoeren van de EWS

32. Het Verdrag ⁽⁶⁾ voorziet in de opstelling van jaarlijkse richtsnoeren door de Raad, op basis waarvan de lidstaten jaarlijks verslagen moeten maken en overleggen (NAP's voor de werkgelegenheid), waarin de vorderingen met de tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsstrategie worden uiteengezet. Deze verslagen worden onderzocht door de Commissie, waarop de Raad aanbevelingen doet aan de lidstaten, en een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid wordt uitgebracht ⁽⁷⁾. De NAP's vormen weliswaar de voornaamste instrumenten die de Commissie hanteert om toezicht te houden op het lokale werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, maar anders dan communautaire operationele programma's zijn zij juridisch niet bindend.

33. Uit het onderzoek door de Rekenkamer van de NAP's voor 2000 en 2001 bleek dat essentiële informatie over de lokale werkgelegenheid ontbrak die nodig is voor een doeltreffend toezicht op het beleid. In de NAP's verschaften de lidstaten voor meer dan eenderde van de door de Rekenkamer vastgestelde kerncriteria ⁽⁸⁾ informatie die ofwel onvolledig, ofwel van matige kwaliteit was.

34. De Rekenkamer kon ook weinig verbetering vaststellen wat betreft de in de NAP's opgenomen streefcijfers en indicatoren, waarmee het lokale werkgelegenheidseffect kan worden gemeten. Sommige NAP's bleken weliswaar algemene begrotingsgegevens te bevatten, maar deze bleven hoofdzakelijk beperkt tot ESF-acties. Dit punt werd reeds eerder aan de orde gesteld door de Rekenkamer ⁽⁹⁾, en ook benadrukt door de Commissie ⁽¹⁰⁾, die nadien ook opmerkte ⁽¹¹⁾ dat de omschrijvingen van ESF-acties in de NAP's los stonden van de werkgelegenheidsstrategie, waardoor het moeilijk wordt precies aan te geven wat de werkelijk innovatieve bijdrage van het ESF is.

35. Ten aanzien van informatie over de vorderingen op het gebied van de lokale werkgelegenheid merkte de Rekenkamer het volgende op:

- a) in de overgrote meerderheid van de gevallen ⁽¹²⁾ was er weinig dat wees op betrokkenheid van lokale actoren bij het proces van voorbereiding van de NAP's ⁽¹³⁾. In de gevallen waarin er regionale plannen bestonden, hield dit niet altijd in dat er bij de planning werd uitgegaan van de behoeften ter plaatse,

⁽⁶⁾ Artikel 128 van het Verdrag.

⁽⁷⁾ Het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid wordt opgesteld door de Raad en de Commissie, en wordt voorgelegd aan de Europese Raad.

⁽⁸⁾ Plaatselijke kennis van NAP's, deelneming ter plaatse in de voorbereiding van NAP's, mogelijkheden voor nieuwe arbeidsplaatsen, sociale economie, lokale partnerschappen, publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties en deelneming van sociale partners.

⁽⁹⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 1999, paragraaf 3.134.

⁽¹⁰⁾ Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad van Cardiff in 1998.

⁽¹¹⁾ SEC(2001) 1398 van 16 november 2001, werkdocument van de Commissie over de beoordeling van de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid voor 2001 (ondersteunend document voor het Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid (COM(2001) 438 def. van 12 september 2001).

⁽¹²⁾ Behalve in twee lidstaten (Frankrijk en Nederland in 2000).

⁽¹³⁾ Dit werd bevestigd in de Gezamenlijke verslagen over de werkgelegenheid voor 2000 (paragraaf 4.4) en 2001 (paragraaf 3.3).

- aangezien de regionale plannen niet werden verwerkt in de voorbereiding van de NAP's, maar afzonderlijk bleven bestaan;
- b) slechts eenderde van de lidstaten ⁽¹⁾ maakte melding van initiatieven die gericht waren op nieuwe bronnen van lokale werkgelegenheid;
- c) het concept „sociale economie” werd door de lidstaten zeer uiteenlopend geïnterpreteerd ⁽²⁾;
- d) er bleef een aanzienlijk gebrek aan coördinatie en synergie bestaan tussen het ESF en het EFRO in documenten voor strategische planning op dit terrein, zoals de Rekenkamer reeds in 2001 heeft opgemerkt ⁽³⁾. Coördinatie en synergie zijn van belang, aangezien de fondsen verschillende soorten activiteiten ondersteunen: het EFRO de opbouw van infrastructuur en partnerschappen, en het ESF opleiding;
- e) vastgesteld werd dat het ontbreekt aan coördinatie van en toezicht op ontwikkelingen tussen de diensten van de Commissie ten aanzien van de territoriale werkgelegenheidspacten (TWP's). Hoewel het directoraat-generaal Regionaal beleid de leiding op zich nam, werd in 2001 slechts één coördinerende vergadering tussen de diensten gehouden, terwijl er bij het directoraat-generaal Werkgelegenheid weinig controle-informatie inzake TWP's voorhanden is.

Verbeterde evaluatie van lokale acties

36. De Commissie verrichtte in de periode 1996-2001 een groot aantal studies op het gebied van lokale werkgelegenheid. De resultaten van deze studies en evaluaties, met name op het gebied van innovatieve projecten uit hoofde van artikel 6, wijzen erop dat er zowel kwalitatieve als kwantitatieve positieve effecten zijn geweest, naar gelang van het soort acties en de omvang van het gebied.

37. De meest opvallende vooruitgang op het gebied van lokale werkgelegenheid is overwegend geboekt bij uit het EFRO ondersteunde acties, aangezien het ESF in de regel eerder diende ter ondersteuning van nationale maatregelen door het in evenwicht brengen van vraag en aanbod op het gebied van werk en bijscholing, dan ter verwezenlijking van thematische doelstellingen.

38. Waar enkele lidstaten (bijvoorbeeld Nederland en Finland) een lange traditie van lokale werkgelegenheidsacties kennen, is deze aanpak in andere lidstaten (bijvoorbeeld Frankrijk en Spanje) betrekkelijk nieuw, en wordt deze pas sinds kort opgeno-

⁽¹⁾ België, Spanje, Frankrijk, Nederland en Portugal in de NAP's voor 2000.

⁽²⁾ Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2001, paragraaf 3.3.

⁽³⁾ In speciaal verslag nr. 12/2001 van de Rekenkamer over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid: effect van de EFRO-steun op de werkgelegenheid en ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid, paragraaf 17 (PB C 334 van 28.11.2001), werd vermeld dat de werkgelegenheidsrichtsnoeren van de EWS, de NAP's en de gezamenlijke verslagen over de werkgelegenheid het EFRO niet uitdrukkelijk noemen, hoewel dit een aanzienlijk effect op de werkgelegenheid heeft gehad.

men in de NAP's. Zo kunnen bepaalde projecten met een lokaal karakter uit de operationele programma's worden beschouwd als werkgelegenheidsacties die toevallig lokaal zijn, zonder dat dit de opzet was, aangezien ze niet voortkomen uit een zichtbare, systematische structuur die uitgaat van de lokale behoeften, en een geïnstitutionaliseerd lokaal partnerschap.

39. Niettemin groeit in de meeste lidstaten de belangstelling voor de regionale dimensie van hun werkgelegenheidsbeleid en -strategieën: sommige nationale programma's zijn flexibeler van opzet om rekening te houden met regionale kenmerken, en sommige regio's ontwikkelen hun eigen programma's als aanvulling op onderdelen van nationale programma's. In het Verenigd Koninkrijk had in het kader van doelstelling 3 elke regio haar regionale actieplan, dat was gebaseerd op de voor die regio meest relevant geachte prioriteit in het NAP.

40. Eén probleem bij het beoordelen van de effecten is echter, zoals aangegeven in de evaluaties van proefprojecten en werkgelegenheidspacten, aan wie de verantwoordelijkheid voor gecreëerde arbeidsplaatsen kan worden toegewezen. Deze moeten worden verdeeld tussen de partnerschappen die de acties ten uitvoer hebben gelegd, het nationale programma voor de schepping van werkgelegenheid, het regionale programma dat het project heeft gefinancierd, en het publieke arbeidsvoorzieningsorgaan ter plaatse, dat ondersteuning heeft geboden bij het oprichten van het bedrijf of de vereniging. Voorts bestaat er weinig empirisch bewijs voor het verplaatsingseffect van acties voor het scheppen van lokale werkgelegenheid, en omtrent de vraag of hieruit werkelijke toegevoegde economische waarde, met name in de publieke sector, resulteert.

41. De Rekenkamer merkt echter op dat in het kader van de richtsnoeren van de Commissie voor innovatieve acties in 2001 ⁽⁴⁾ steun wordt verleend voor onderzoek ter bevordering van methoden om de toepassing van lokale werkgelegenheidsstrategieën te meten en om methodologische instrumenten te ontwikkelen ter beoordeling van de resultaten op het gebied van lokale ontwikkeling. Het verder ontwikkelen van werkgelegenheidseffectindicatoren voor de sociale economie is echter moeilijk door het gebrek aan relevante statistieken in de meeste lidstaten.

42. Hoewel er evaluaties hebben plaatsgevonden van specifieke, afzonderlijke gebieden die vallen onder lokale werkgelegenheid, bestaat er geen duidelijk beeld of overzicht van de huidige stand van zaken in de lidstaten waarmee de gestelde doelen en de voortgang met de implementatie ervan in een groter verband kunnen worden geplaatst. Evenmin is er informatie voorhanden over de hoogte van de communautaire uitgaven aan lokale werkgelegenheid in de lidstaten.

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie over de uitvoering van innovatieve acties uit hoofde van artikel 6 van de verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds voor de programmeringsperiode 2000-2006 (COM(2000) 894 van 12 januari 2001).

NOODZAAK VAN VERBETERING VAN PROJECTBEHEER DOOR DE COMMISSIE

43. De Commissie beheert direct een reeks lokale werkgelegenheidsacties, voornamelijk door middel van innovatieve projecten uit hoofde van artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1784/1999 ⁽¹⁾ en „voorbereidende lokale werkgelegenheidsacties”.

44. Met de controle van de Rekenkamer werd getracht, vast te stellen in hoeverre de Commissie had gewaarborgd dat uitsluitend die projecten werden gefinancierd die voldeden aan de juridische, financiële en reglementaire voorschriften van de subsidie-regelingen, en die een gunstige kosten/batenverhouding hadden.

Noodzaak tot verscherping van financiële controles op innovatieve projecten

45. In de periode 1994-1998 heeft de Commissie 201 innovatieve projecten uit hoofde van artikel 6, lid 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 1784/1999 gefinancierd voor een bedrag van gemiddeld 20,7 miljoen euro per jaar, met een gemiddelde subsidie per project van 55,5 % van de totale kosten (tabel 2). De Rekenkamer stelde vast dat het subsidiepercentage tussen 1997 en 1998 aanzienlijk is gestegen (van 50 tot 83 %).

Tabel 2

Projecten uit hoofde van artikel 6, gefinancierd van 1994 tot 1998

(In miljoen euro)

Jaar	Aantal projecten	Totale kosten	Aandeel ESF	Gemiddelde financiering (%)
1994	32	32,1	18,0	56,1
1995	54	54,3	23,0	42,4
1996	50	43,9	23,5	53,5
1997	34	23,6	11,8	50,0
1998	31	32,8	27,1	82,6
1994-1998	201	186,6	103,5	55,5

Bron: Rekenkamer.

46. De Rekenkamer selecteerde en onderzocht 13 projecten die waren goedgekeurd in 1996-1997 en afgerond in 1999-2000, om vast te stellen hoe deze waren beheerd en welke bijdrage ze hadden geleverd aan de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve benaderingen.

⁽¹⁾ Proef- en demonstratieprojecten en uitwisseling van ervaring, tot maximaal 0,4 % van de jaarlijkse ESF-financiering.

47. Het volgende werd geconstateerd:

- a) bij zes van de 13 projecten traden er aanzienlijke vertragingen op in het toezicht en de follow-up van de Commissie. In één geval ⁽²⁾, waarin 288 200 euro was toegekend, werd pas bijna twee jaar nadat voor het project een eindrapport had moeten zijn ingediend, een invorderingsprocedure ingesteld;
- b) de projectbeoordelingen vooraf gaven niet altijd een verklaring voor het toegekende subsidiebedrag, zoals bij een project ⁽³⁾ ter verbetering van de coördinatie en de uitwisseling van ervaringen, waarvoor een subsidie van 1 miljoen euro werd ontvangen, waarmee de projectkosten voor 100 % waren gedekt;
- c) in zes van de 13 onderzochte gevallen kregen de projectontwikkelaars na het verstrijken van het contract zes maanden de tijd om de laatste uitgaven te doen, en een heel jaar om hun eindverslag en einddeclaratie bij de Commissie in te dienen. Door dit extra uitstel werd het voor de Commissie lastiger, de resultaten te evalueren en te gebruiken binnen redelijke tijd na de feitelijke afronding van de projecten.

48. Bovendien werden in de periode 1994-2001 slechts 34 van de 201 goedgekeurde projecten uit hoofde van artikel 6 door de Commissie gecontroleerd, zodat er nog minder kans was op ontdekking van niet-subsidiabele of onregelmatige uitgaven op dit zeer riskante terrein van directe contracten. De analyse door de Rekenkamer van een steekproef van controleverslagen wees uit dat de controleurs van de Commissie in veruit de meeste gevallen ernstige tekortkomingen en belangrijke fouten aantroffen die noopten tot vele invorderingen van onverschuldigd betaalde bedragen. Gelet op deze resultaten zou een actievere controlestrategie op dit terrein niet misstaan.

Noodzaak van meer gerichte voorbereidende acties

49. Ook heeft de Rekenkamer onderzoek verricht naar de in totaal 37 projecten voor een totaalbedrag van 5,6 miljoen euro van de uit 2000 daterende maatregel van de Commissie „voorbereidende lokale werkgelegenheidsacties” ⁽⁴⁾. Dit modelproject, dat op 1 januari 2000 van start ging, had tot doel, lokale actoren te ondersteunen bij het opstellen van lokale werkgelegenheidsplannen op basis van de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Een onderzoek van de financiële uitvoering van de begroting voor 2000 en 2001 ⁽⁵⁾ (tabel 3) wees uit dat de absorptiegraad van de financiering laag was voor betalingsverplichtingen in 2000 (46,6 %). Van de voor 2000 beschikbare kredieten was slechts 1,6 % betaald,

⁽²⁾ Project nr. 970751 ATO.

⁽³⁾ Project nr. 960019B 0.

⁽⁴⁾ Begrotingsonderdeel B5-5 0 3 — 12 miljoen euro in 2000.

⁽⁵⁾ Gegevens per 31 december 2001.

terwijl het resterende bedrag werd geannuleerd. Voor 99,8 % van de middelen waren in 2001 betalingsverplichtingen aangegaan, waarvan 96,3 % in november en december. Ondanks de doorvoering van deze nieuwe maatregel daalde de totale financiering voor innovatieve acties feitelijk in de periode 1998-2001 ⁽¹⁾.

Tabel 3

Begrotingsonderdeel B5-5 0 3: Voorbereidende acties ten behoeve van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven

(In miljoen euro)

2000	Geraamde betalingsverplichtingen	12,0	100,0 %
	Uitgevoerde betalingsverplichtingen	5,6	46,7 %
	Geannuleerde kredieten	6,4	53,3 %
2000	Geraamde betalingen ⁽¹⁾	11,4	100,0 %
	Verrichte betalingen	0,2	1,8 %
	Geannuleerde kredieten	11,2	98,2 %
2001	Geraamde betalingsverplichtingen	11,9	100,0 %
	Uitgevoerde betalingsverplichtingen	11,9	100,0 %
2001	Geraamde betalingen ⁽²⁾	3,8	100,0 %
	Verrichte betalingen ⁽²⁾	3,3	86,8 %

⁽¹⁾ 12 miljoen euro gevoteerd — kredietoverschrijving ad 0,64 miljoen euro.

⁽²⁾ 6 miljoen euro gevoteerd — kredietoverschrijving ad 2,3 miljoen euro.

Bron: Rekenkamer.

50. De lage uitvoeringsgraad van de begroting in 2000 was deels te wijten aan het feit dat alle middelen vr eind 2001 moesten worden vastgelegd en besteed. Daardoor was de maximale looptijd van projecten beperkt tot negen maanden, en moesten aanvragen binnen een termijn van slechts zeven weken worden ingediend. Deze beperking heeft veel potentiële aanvragers, met name op sociaal-economisch gebied, afgeschrikt. Verder werd in weinig voorstellen in 2000 het beschikbare maximumbedrag aan cofinanciering aangevraagd.

51. In het operationeel beheer van de maatregel werden de volgende tekortkomingen aangetroffen:

- a) veel projecten vertoonden een thematische overlapping met de bestaande innovatieve acties van artikel 6 en de proefprojecten, gefinancierd in het kader van het „derde systeem” en de „arbeidsmarkt” ⁽²⁾;

⁽¹⁾ De betalingsverplichtingen daalden van 53 miljoen euro in 1998 naar 47 miljoen euro in 2001, en de betalingen van 39 miljoen euro in 1998 naar 23 miljoen euro in 2001.

⁽²⁾ Begrotingsonderdeel B5-5 0 2.

- b) 17 subsidieovereenkomsten voor de projecten (voor een bedrag van 2,6 miljoen euro ofwel 46 % van de totale betalingsverplichtingen) werden pas op 30 december 2000 door de Commissie goedgekeurd voor acties die op die datum van start gingen en eindigden op 30 september 2001. Aangezien deze overeenkomsten pas in januari 2001 door de begunstigen werden ondertekend, hadden de uitgaven ten laste van de begroting voor 2001 moeten komen. Verder werden er overeenkomsten door de Commissie goedgekeurd voor de cofinanciering van conferenties nadat deze hadden plaatsgevonden ⁽³⁾.

52. Ondanks bovenstaande tekortkomingen en het feit dat het gaat om een innovatief terrein waaraan van nature hogere risico's zijn verbonden dan normaal, heeft de Commissie in 2000 of 2001 geen voorbereidende projecten gecontroleerd.

BELEMMERINGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN LOKALE ACTIES

53. De Rekenkamer onderzocht de tenuitvoerlegging van diverse lokale werkgelegenheidsacties in de lidstaten, waaronder TWP's, organisaties die globale subsidies ontvangen en de rol van vrijwilligerswerk en de particuliere sector bij de bevordering van de lokale werkgelegenheid, teneinde na te gaan waardoor het efficiënt en effectief bereiken van resultaten op dit terrein wordt belemmerd.

Gebrek aan ondersteuning bij follow-up van TWP's

54. De Rekenkamer bezocht drie TWP's ⁽⁴⁾, die tot doel hadden, lokale werkgelegenheidsactiviteiten te coördineren en goede praktijken te verbreiden door werkgelegenheid te ontwikkelen aan de hand van de behoeften ter plaatse. Ten aanzien van het Britse pact waren de bevindingen als volgt:

- a) er bestond geen gemeenschappelijk algemeen strategiedocument dat door alle partners van het pact was ondertekend;
- b) de raad van vertegenwoordigers van de hoofdpartners van het pact is nooit samengekomen, maar werd vervangen door een beheersteam, dat slechts bestond uit vertegenwoordigers van lokale autoriteiten en de coördinator van het pact, hetgeen ten koste ging van de lokale representativiteit van het project;

⁽³⁾ Zo werd in het geval van de gemeenteraad van Glasgow de subsidieovereenkomst pas twee maanden na de conferentie ondertekend.

⁽⁴⁾ 3-steden-TWP, Verenigd Koninkrijk; TWP Tampere, Finland en TWP voor Catalonië, doelstelling 2.

c) het TWP slaagde er niet in, aan te knopen bij de operationele programma's en kon dan ook geen projectfinanciering uit die programma's krijgen, nadat het de eerste financiering had gebruikt om voorstudies te verrichten. Bijgevolg leverden deze studies niet het optimale resultaat op. Verder bleek het door de Commissie goedgekeurde streefcijfer van 30 000 te scheppen arbeidsplaatsen niet realistisch, wat geen verbazing wekt gezien de aard van het pact en de beperkte middelen die werden verstrekt (200 000 euro).

55. Omdat de Commissie ernaar streefde ⁽¹⁾, plaatselijke ontwikkelingsinitiatieven te laten verschuiven van individuele initiatieven naar strategischer vormen van steun, moedigde zij de lidstaten aan, bestaande TWP's te blijven financieren, en nieuwe pacten in het kader van operationele programma's te steunen (zie paragraaf 54, onder c). Niettemin ontbrak het in sommige lidstaten ⁽²⁾ aan draagvlak voor voortzetting van de financiering van de TWP's door de nationale overheden.

Vertragingen bij het gebruik van globale subsidies door de lidstaten

56. Doordat er in de ESF-programmeringsperiode 2000-2006 globale subsidiemechanismen voor het beheer van kleine subsidies (zie paragraaf 26) werden ingevoerd, ontstonden er aanzienlijke vertragingen bij de uitvoering van lokale werkgelegenheidsacties. Dit kwam omdat er goedkeuring moest worden verkregen en er overeenkomsten moesten worden gesloten met beheersautoriteiten op veel verschillende niveaus en omdat het moeilijk was, ervaren bemiddelende instanties in te schakelen. In twee gevallen ⁽³⁾ werden vertragingen van 15 tot 18 maanden geregistreerd, hetgeen aanzienlijk langer is dan bij andere maatregelen van de programma's.

57. Bij het programma van doelstelling 3 in Frankrijk betekende het vereiste dat de operationele programma's door de Commissie formeel moeten worden goedgekeurd alvorens er bemiddelende instanties voor globale subsidies worden ingesteld, dat de selectieprocedure voor bemiddelende instanties pas in november 2000 werd gestart.

58. Bovendien bleek de mogelijkheid tot gebruikmaking van globale subsidies in enkele gevallen wettelijk beperkt te zijn. In

Oostenrijk werd het gebruik van globale subsidies uitgesteld, en in Finland verbood de nationale wetgeving de overheidsorganen, hun functies inzake financieel beheer te delegeren aan niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

Belemmeringen voor deelname van de vrijwilligerssector aan ESF-programma's

59. Het „derde systeem”, dat verwijst naar de economische activiteit van coöperaties, onderlinge maatschappijen en verenigingen, is een benadering van lokale economische ontwikkeling die verschillende deelontwikkelingen in plaatselijke gemeenschappen samenbrengt. De potentiële toegevoegde waarde van deze acties schuilt in het feit dat zij de mogelijkheid bieden om economische en sociale doelstellingen te combineren door lokale behoeften en lokale middelen op elkaar af te stemmen.

60. Er bestond een aantal belemmeringen voor de deelname van vrijwilligersorganisaties in deze sector. Ten eerste leveren vrijwilligers in dergelijke organisaties met hun onbetaalde tijd een belangrijke bijdrage aan de ESF-projecten ⁽⁴⁾. Maar in gevallen waarin de maatregel van het programma slechts in openbare en ESF-financiering voorziet, zou dit de openbare bijdrage aan het programma verminderen, waarmee ook het percentage van de desbetreffende financiering vermindert. Dit is het geval, zelfs al zijn vrijwilligersorganisaties vaak non-profitorganisaties die uit openbare middelen en door liefdadigheidsinstellingen worden bekostigd. Deze situatie maakt deelname aan dergelijke acties voor kleine vrijwilligersgroepen dan ook minder aantrekkelijk.

61. Ten tweede hebben de vrijwilligers- en de gemeenschapssector ⁽⁵⁾ weliswaar voorschotten nodig om hun functies te kunnen vervullen, maar is dit niet altijd mogelijk ⁽⁶⁾, omdat nationale regelgeving het betalen van voorschotten aan uiteindelijke begunstigden verbiedt. Deze beperking, in combinatie met het gebrek aan middelen bij deze organisaties zelf, betekende dat er in Spanje in 2000 en een deel van 2001 geen activiteiten plaatsvonden.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie over de uitvoering van innovatieve acties uit hoofde van artikel 6 van de verordening betreffende het Europees Sociaal Fonds voor de programmeringsperiode 2000-2006, paragraaf 27 (COM(2000) 894 def. van 12 januari 2001).

⁽²⁾ Verenigd Koninkrijk (East Midlands, doelstelling 2 EPD, 2000-2006, heeft niets toegewezen aan TWP's) en Finland (een OESO-rapport stelde dat diverse partnerschappen die sterk afhankelijk waren van nationale financiering, zouden ophouden te bestaan in hun huidige vorm als gevolg van het stopzetten van de ondersteuning).

⁽³⁾ Spanje (operationeel programma van doelstelling 3) en ook het TWP voor Catalonië, doelstelling 2.

⁽⁴⁾ Verenigd Koninkrijk, York and the Humber, EPD's van doelstellingen 1, 2 en 3, en Spanje, operationeel programma van doelstelling 3.

⁽⁵⁾ Zo adviseerde de Commissie bij het ontwerp-plan 2000-2006 voor doelstelling 2 voor Yorkshire and the Humber, Verenigd Koninkrijk, dat een dergelijk financieel mechanisme nodig was om de sectoren in staat te stellen hun functies te vervullen. Dit standpunt wordt ook gedragen door de interpretatie van de Commissie van artikel 32, lid 1, derde alinea, van Verordening (EG) nr. 1260/1999.

⁽⁶⁾ Zo verbood de Britse centrale overheid in een uitspraak de regionale kantoren om voorschotten te betalen, en ook in het EPD van doelstelling 3 (Beieren, Duitsland) en het EPD van doelstelling 3 van Spanje werd het betalen van voorschotten aan uiteindelijke begunstigden van subsidies verboden.

Gebrek aan particuliere financiering voor lokale acties

62. Een ander obstakel voor de doeltreffende ontwikkeling van lokale werkgelegenheid was het gebrek aan particuliere financiering voor dergelijke acties. Veel NGO's en bemiddelende instanties zijn niet bevoegd tot particuliere fondsenwerving. Dit draagt er soms toe bij dat zowel de vrijwilligerssector als particuliere ondernemingen worden uitgesloten bij de ontwikkeling van lokale werkgelegenheid. Bij één groot door de Commissie gefinancierd project, getiteld het project voor „plaatselijk sociaal kapitaal” ⁽¹⁾, constateerde de Rekenkamer dat de deelnemende bemiddelende structuren beperkt werden tot non-profitorganisaties en consortia.

63. Gezien het nagenoeg exclusief publieke karakter van partnerschappen en het feit dat andere innovatieve financiering ook hoofdzakelijk op lokale overheden en de NGO-sector is gericht, bestaat er ook een risico dat het vermogen tot deelname van de particuliere sector op dit gebied niet even sterk wordt ontwikkeld, waardoor de opbouw van capaciteit door lokale actoren wordt beperkt. Verder is het waargenomen concurrentievoordeel dat de publieke sector ten aanzien van ESF-financiering heeft, nog een beperkende factor voor de lokale ontwikkeling van werkgelegenheidsacties.

64. Aangezien betere toegankelijkheid op lokaal niveau tot de besluitvormingsprocedure één van de hoofddoelstellingen van het communautaire beleid op dit terrein is, kan een fundamentele verandering niet met wetgeving alleen worden bereikt, maar moet tevens in overleg een strategie worden vastgelegd met richtsnoeren inzake methodologieën, het zorgen voor een netwerk van organisaties, en — het meest belangrijk — een gemeenschappelijke politieke wil tot verandering van de autoriteiten van de lidstaten.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

65. Hoewel het Europese werkgelegenheidsbeleid in het EG-Verdrag is opgenomen, bestaat er geen duidelijk, alomvattend communautair beleid inzake het scheppen van lokale werkgelegenheid. Hoewel de Commissie vorderingen heeft gemaakt ten aanzien van beleidsontwikkeling en verbreiding van de beste praktijken, moet gezien de schaarste van het beschikbare empirische bewijs inzake gecreëerde werkgelegenheid op dit gebied, het toekomstige beleid zijn gebaseerd op een analyse die is gericht op doeltreffender acties op de arbeidsmarkt ten aanzien van de schepping van werkgelegenheid (zie de paragrafen 10-15).

⁽¹⁾ „Plaatselijk sociaal kapitaal” wordt door de Commissie gedefinieerd in het document „Evaluatie van het proefproject Plaatselijk sociaal kapitaal” (contract VC/2000/0220) als ondersteuning door een op regionaal of lokaal niveau opererende bemiddelende instantie voor mensen die hun krachten bundelen om op microniveau projecten uit te voeren ter bevordering van de werkgelegenheid en de sociale samenhang. De leidende gedachte is, het eigen potentieel te mobiliseren om op lokaal niveau te voorzien in lokale behoeften.

66. Hoewel dergelijke ontwikkelingen in de lidstaten worden erkend en een rechtsgrond krijgen in de Europese werkgelegenheidsstrategie en de verordeningen inzake de programmering voor 2000-2006, is de communautaire beleidsontwikkeling op het gebied van lokale werkgelegenheidsacties fragmentarisch en vertoont zij een gebrek aan structuur en samenhang. Met de bestaande brede aanpak bestaat de mogelijkheid dat, doordat het actieterrein reeds complex is, de gedane inspanningen en het effect van uitgevoerde acties worden versnipperd en afgezwakt (zie de paragrafen 16-21).

67. Voor het toezicht en de beoordeling van de voortgang op het terrein van lokale werkgelegenheid door de financiering uit de EWS en het ESF is onvoldoende informatie voorhanden (zie de paragrafen 22-42).

68. Ook vertoont het beheer door de Commissie van rechtstreekse financiering van innovatieve acties inzake lokale werkgelegenheid tekortkomingen (zie de paragrafen 43-52).

69. Hoewel er in veel lidstaten vooruitgang is geboekt op het gebied van lokale werkgelegenheid, zijn er nog steeds belemmeringen voor volledige deelname van zowel de vrijwilligers- als de particuliere sector aan lokale werkgelegenheidsacties (zie de paragrafen 53-64).

70. Ook doen zich in sommige lidstaten problemen voor met de implementatie van structuren met gedelegeerd beheer. Deze vloeien voort uit een conflict tussen de gedetailleerde vereisten van de nieuwe regelgeving inzake financiële controle en de bestaande wettelijke en bestuurlijke regelingen in de lidstaten (zie de paragrafen 25-29 en 56-58).

71. Uit politiek en juridisch oogpunt bestaat de Europese werkgelegenheidsstrategie uit gecoördineerde nationale strategieën, waarvan de verwezenlijking en de doeltreffendheid allereerst onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. De Commissie heeft de moeilijke maar cruciale taak, de coördinatiecomponent te bevorderen en te ondersteunen. Om deze aansturende functie ten aanzien van het nationale werkgelegenheidsbeleid te kunnen vervullen, is het essentieel dat de lidstaten adequate informatie verstrekken en dat de Commissie deze verzamelt, verwerkt en verspreidt. Dit geldt met name op het gebied van lokale werkgelegenheidsacties, waarvoor een specifieke rechtsgrond bestaat op grond van de ESF-verordeningen.

72. De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

a) op alle niveaus van beleidsvoering moet er een uitvoerige beoordeling komen van de waarschijnlijke toegevoegde waarde van lokaal werkgelegenheidsbeleid ⁽²⁾;

⁽²⁾ Witboek inzake groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid van de Commissie uit 1993, hoofdstuk 8, paragraaf 8.2.

- b) de Commissie dient de lidstaten preciezere richtsnoeren te geven inzake lokale werkgelegenheid in het kader van de ESF-programma's;
- c) de Commissie zou moeten aandringen op meer informatieverstrekking over de lokale werkgelegenheidsacties door de lidstaten in het kader van de EWS;
- d) door de Commissie beheerde acties op het gebied van innovatieve projecten moeten worden gerationaliseerd, en de procedures voor financieel beheer moeten worden verscherpt om te waarborgen dat de financiering regelmatig en kosten-effectief is;
- e) hoewel de verantwoordelijkheid voor een effectieve globale lokale werkgelegenheidsstrategie primair bij de lidstaten berust, dient de Commissie ervoor te zorgen dat zij beschikt over nauwkeurige beheersinformatie om haar faciliterende en coördinerende rol te kunnen vervullen.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 17 en 18 juli 2002.

Voor de Rekenkamer

Juan Manuel FABRA VALLÉS

President

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING**

I en II. De Commissie tracht een gunstiger kader voor lokale werkgelegenheid te scheppen binnen de verschillende onderdelen van dit beleidsgebied, uitgaande van de veronderstelling dat de doeltreffendheid van de beleidsvorming en -uitvoering kan worden verbeterd door er meer personen en instellingen bij te betrekken. Wat de lokale ontwikkeling betreft, moet de Commissie rekening houden met een aantal essentiële principes zoals het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel en de open coördinatiemethode die in Lissabon werd vastgesteld, met name door de nationale administratieve en grondwettelijke regelingen van de lidstaten volledig te eerbiedigen.

IV. De Commissie erkent uiteraard de noodzaak om de formulering van het gemeenschapsbeleid te verbeteren, maar wil toch wijzen op de volgende punten:

- a) door de uiteenlopende activiteiten en de sterk verschillende situaties in de lidstaten (omvang, bevoegdheid, middelen van het infra-regionale niveau), zou één enkele definitie van het lokaal werkgelegenheidsbeleid of één enkele actie voor de hele Gemeenschap niet werkbaar of wenselijk zijn en bovendien niet stroken met de geest van de ESF-verordening of de EWS;
- b) de Commissie oriënteert het beleid en bevordert de uitwisseling van ervaringen via innovatieve en voorbereidende maatregelen, ook voor de lokale actoren zelf, zoals bleek in haar mededeling van november 2001 ⁽¹⁾.

V. Informatie voor beleidstoezicht en -evaluatie is in het algemeen nuttig. Maar binnen de onderdelen van het lokaal werkgelegenheidsbeleid verschillen de vereisten en verantwoordelijkheden. In dit opzicht:

- a) is het normaal dat de lidstaten geen specifieke informatie over lokale werkgelegenheidsacties als dusdanig verstrekken in hun operationele programma's, gezien de aard en de doelstellingen van deze programma's volgens de ESF-verordening;
- b) is de Commissie van mening dat de informatie over lokale werkgelegenheid die de lidstaten in hun NAP's verstrekken volstaat voor een beoordeling van de basistendensen in de uitbouw van de territoriale dimensie van de EWS. Uiteraard zal de Commissie blijven pleiten voor de uitbouw van de lokale dimensie van de EWS.

VI.

- a) en b) Met betrekking tot de projecten in direct beheer, herinnert de Commissie eraan dat de officiële verzoeken om EU-financiering lang voor de start van de projecten naar de Commissie waren gestuurd, dat de boekhoudkundige vastleggingen waren gevalideerd voor de aanvang van de acties en de subsidieovereenkomsten tijdig naar de initiatiefnemers waren verzonden.
- c) De Commissie is het eens met de analyse van de Rekenkamer over de overlapping tussen de acties van artikel 6 en de voorbereidende maatregelen sinds de begrotingsautoriteit, ondanks het voorbehoud van de Commissie, in 2000 begrotingslijn B5-5 0 3 heeft gecreëerd. Ze heeft echter aanvaard om deze begrotingslijnen met het beschikbare personeel zo goed mogelijk uit te voeren en geprobeerd om mogelijke overlappingen te beperken, voornamelijk via een gezamenlijke selectie van projecten met alle betrokken diensten.

⁽¹⁾ „Een sterkere lokale dimensie voor de Europese werkgelegenheidsstrategie” – COM(2001) 629 def. van 6 november 2001.

VII.

- a) en b) Met betrekking tot de kleine subsidies, zouden de complicaties en beperkingen die de Rekenkamer vermeldt individueel door de betrokken lidstaten en/of de beheersautoriteiten moeten worden opgelost. De Commissie heeft gepleit voor meer vereenvoudiging op dit gebied, maar heeft geen zeggenschap over nationale mechanismen of administratieve regelingen.
- c) Wat betreft de beperking van sommige lokale werkgelegenheidsacties tot organisaties zonder winstoogmerk, wil de Commissie erop wijzen dat lokale werkgelegenheidsacties onmogelijk altijd alle belanghebbenden kunnen bereiken. Organisaties zonder winstoogmerk vormen een erkende prioriteit en een doelgroep voor de ontwikkeling van de lokale werkgelegenheid.

VIII. Met betrekking tot de aanbevelingen van de Rekenkamer wil de Commissie wijzen op het volgende:

- a) Een thematische evaluatie van de lokale ontwikkeling werd door de Commissie aangekondigd in haar mededeling van november 2001 en wordt momenteel aangevat. Maar hoewel de Commissie de noodzaak erkent van een evaluatie van de toegevoegde waarde en de doeltreffendheid van arbeidsmarktmaatregelen, zou een grondige studie van arbeidsmarktmaatregelen een eerder beperkende methode zijn om de resultaten van het lokaal werkgelegenheidsbeleid te beoordelen.
- b) De Commissie is van mening dat de verslaggevingsvereisten die door de verordeningen over het ESF en de structuurfondsen aan de lidstaten worden opgelegd in het algemeen adequaat zijn. Zij moeten immers stroken met de principes van versterkt partnerschap en vereenvoudiging die in de verordeningen zijn vastgelegd, en moeten vermijden dat de lidstaten worden overbelast met bijkomende verplichtingen.
- c) De Commissie is van mening dat de informatie over lokale werkgelegenheid die de lidstaten in hun NAP's verstrekken voldoende is voor een beoordeling van de basistendensen in de uitbouw van de territoriale dimensie van de EWS. De Commissie zal blijven pleiten voor de uitbouw van de lokale dimensie van EWS.
- d) De Commissie is het eens met de algemene aanbeveling van de Rekenkamer om de begrotingssteun te rationaliseren en de procedures voor financieel beheer te verbeteren.
- e) De Commissie zal haar ondersteunende en coördinerende rol blijven spelen, met inachtneming van de evenredigheids- en subsidiariteitsbeginselen die op het gebied van de lokale werkgelegenheidsacties essentieel zijn.

INLEIDING

1. Al tientallen jaren worden er in de lidstaten lokale werkgelegenheidsacties ondernomen. Sinds het witboek van 1993 tracht de Commissie een gunstiger kader voor lokale acties te scheppen, uitgaande van de veronderstelling dat de doeltreffendheid van de beleidsvorming en -uitvoering kan worden verbeterd door er meer personen en instellingen bij te betrekken. De vooruitgang op dit beleidsterrein is echter grotendeels afhankelijk van beslissingen die in de lidstaten worden genomen.

2. In het kader van de EWS bepaalt richtsnoer 11 met name dat de lidstaten — in tegenstelling tot de Commissie of de lokale actoren zelf — „in hun globaal werkgelegenheidsbeleid rekening [houden] met het aspect van de regionale ontwikkeling” en „lokale en regionale autoriteiten aanmoedigen om strategieën voor werkgelegenheid te ontwikkelen”. De richtsnoeren bevatten echter geen lokale werkgelegenheidsactie die de Commissie moet ondernemen of beheren.

3. De verordening over het ESF bepaalt dat het fonds, binnen zijn vijf beleidsterreinen, onder meer rekening houdt met „de bevordering van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven” (artikel 2, lid 2).

4. Het lokale werkgelegenheidsbeleid en de lokale acties omvatten talrijke en veelsoortige projecten die meestal vervat zijn in de ESF-programma's en door de lidstaten worden beheerd. Zo heeft een groot deel van de financiering in de vijf beleidsterreinen van het ESF, waaronder levenslang leren en gelijke kansen, een direct of indirect effect op de schepping van plaatselijke werkgelegenheid. Het zou dus onmogelijk zijn de activiteiten in dit uitgestrekte gebied te kwantificeren of in een coherent en duidelijk communautair kader op alle beleidsniveaus te vatten.

DOELSTELLINGEN EN REIKWIJDTE VAN DE CONTROLE

6. De lokale werkgelegenheidsacties en de economische, politieke en administratieve omstandigheden in de lidstaten zijn

inderdaad veelomvattend en uiteenlopend. Dit maakt het onmogelijk de kosten-batenverhouding van alle activiteiten met betrekking tot lokale werkgelegenheid te bepalen, of zelfs om er een eenduidige definitie van te geven, vooral voor de ESF-programma's. De beperkte personele middelen zijn ook een factor voor de Commissie.

9. De lokale werkgelegenheidsacties bestaan uit drie onderdelen die weliswaar allemaal gericht zijn op de lokale werkgelegenheid, maar verschillende juridische grondslagen en specifieke doelstellingen hebben en daardoor verschillende vereisten en verantwoordelijkheden inhouden: het beleidsproces van de EWS, de wettelijke vereisten van de ESF-verordening, en de operationele regels voor innovatieve en voorbereidende acties. Het communautaire beleid en optreden moet noodzakelijkerwijze aangepast zijn aan elk van deze drie onderdelen.

NOODZAAK VAN EEN DUIDELIJKER BELEID VAN DE COMMISSIE

10. Met betrekking tot lokale ontwikkeling zijn de principes van evenredigheid en subsidiariteit, en tevens de open coördinatie-methode die in Lissabon werd vastgesteld, essentieel. Zoals vermeld in haar mededeling van november 2001 houdt de Commissie, bij de vaststelling van haar beleid, richtsnoeren en maatregelen, rekening met deze principes met name door de nationale administratieve en grondwettelijke regelingen van de lidstaten volledig te eerbiedigen. De Commissie moet uiteraard ook een prescriptieve benadering van de nationale, regionale en lokale actoren vermijden.

14. Door het gebrek aan een afdwingbare rechtsgrond en door de ESF-verordening zelf (zie paragraaf 3) zijn de mogelijkheden van de Commissie om ervoor te zorgen dat bij de uitwerking van beleidsvoorstellen en projecten rekening wordt gehouden met regionale en lokale omstandigheden in hoofdzaak beperkt tot niet-prescriptieve bevordering, oriëntatie en experimentele projecten in het kader van innovatieve acties en voorbereidende maatregelen.

15. De structuurfondsen zijn financiële instrumenten die gericht zijn op een versterking van de sociale en economische samenhang. De betreffende verordeningen bepalen hun werkings-sfeer, maar niet het regelgevende kader voor het nationale en/of communautaire beleid dat zij medefinancieren. Artikel 2 van de ESF-verordening omschrijft het werkingsgebied van de lidstaten en behandelt de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de menselijke hulpbronnen, die door het ESF worden gesteund en aangevuld. De uitvoering en de regels die gelden voor dit beleid en deze projecten, zijn uitsluitend de verantwoordelijkheid van lidstaten. Artikel 8 van Verordening 1260/1999 versterkt deze benadering nog, met name in lid 1, waar ze bepaalt dat de acties tot stand komen in partnerschap „met de autoriteiten en instanties die door de lidstaat zijn aangewezen in het kader van zijn nationale regels en de bestaande praktijk”. Het partnerschapsprincipe waarnaar wordt verwezen in artikel 8 beoogt regionale en lokale partners een grotere rol toe te bedelen in de uitwerking, het beheer, de follow-up en de evaluatie van door de structuurfondsen medefinancierde activiteiten op het niveau van de lidstaat. Het wordt aangevuld door het subsidiariteitsbeginsel waarnaar in lid 2 wordt verwezen, en dat de rol van de Commissie in de uitvoering van acties sterk beperkt.

De horizontale prioriteit van lokale werkgelegenheid kwam echter aan bod tijdens de onderhandelingen met de lidstaten, en de

Commissie zal er bij de tussentijdse evaluatie bijzondere aandacht aan besteden.

17. De besprekingen in het Comité voor de werkgelegenheid over het document van de diensten van de Commissie hebben uitgewezen dat de lidstaten sterk gekant zijn tegen een actieplan en tijdschema van de Commissie voor de voorbereiding van lokale actieplannen. Om de bevoegdheden van de lidstaten te eerbiedigen, heeft de Commissie dan ook haar oorspronkelijke standpunt herzien en de mededeling van november 2001 over de lokale werkgelegenheid opgesteld.

18. Verschillende andere factoren maken het voor de Commissie minder wenselijk of vrijwel onmogelijk om een globaal beleid ter bevordering van werkgelegenheidsacties voor heel Europa uit te werken, met meetbare doelstellingen, criteria en beoogde output. Ten eerste is werkgelegenheidsbeleid een nationale materie en is de omvang van lokaal en gedecentraliseerd bestuur in de lidstaten sterk verschillend. Ten tweede komt het hoofdzakelijk toe aan de lidstaten om te beslissen hoe specifiek rekening moet worden gehouden met de regionale en lokale omstandigheden, overeenkomstig de ESF-verordening en hun grondwettelijke en administratieve regelingen. Meer in het algemeen zijn de lidstaten het best geplaatst om het werkgelegenheidsbeleid aan hun eigen lokale situaties en behoeften aan te passen.

De Commissie zorgt echter voor de beleidsoriëntatie en bevordert onderzoek binnen haar bevoegdheidsgebied, ook voor de lokale actoren zelf, zoals blijkt uit haar mededeling van november 2001 en door de Rekenkamer is opgemerkt (paragraaf. 41). Ze gaat uit van experimentele acties en vele andere relevante bijdragen dan de studies die de Rekenkamer vermeldt in paragraaf 18, bijvoorbeeld het „Local employment and economic development programme” van de OESO, waarvan de Commissie een stichtend en actief lid is sinds de aanvang in 1982.

19. Door de uiteenlopende activiteiten en vooral de sterk verschillende situaties in de lidstaten (omvang, bevoegdheid, middelen van het infra-regionale niveau), zou een definitie van een „lokale werkgelegenheidsactie” of gebied voor de hele Gemeenschap niet werkbaar of wenselijk zijn en bovendien niet stroken met de geest van de ESF-verordening of de EWS. De term „lokale werkgelegenheidsactie” omvat compleet verschillende begrippen zoals innovatieve maatregelen en operationele programma's van het ESF.

20 en 21. De hoofddoelstelling van de mededeling van de Commissie van november 2001 was bijdragen tot de versterking van de lokale dimensie van de EWS door de recente tendensen in de NAP's van de lidstaten en de resultaten van het overleg met lokale actoren te analyseren, en door voort te bouwen op

vroegere ervaringen en beter gebruik te maken van bestaande instrumenten. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel werd in de mededeling dan ook een aantal niet-prescriptieve oriëntaties voor de lokale werkgelegenheidsstrategieën voorgesteld, eerder dan een actieplan. Ze werd gunstig ontvangen door het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité⁽¹⁾. De lidstaten waren sterk gekant tegen een meer interventionistische benadering van de Commissie.

Precies door de aard van lokale werkgelegenheidsacties, door het feit dat lokale werkgelegenheid niet een van de beleidsterreinen van de ESF-verordening is, en door het gebrek aan statistische gegevens waarop de Rekenkamer wijst, kunnen de kwantificeerbare directe voordelen vermeld in de voetnoot bij paragraaf 21 (gecreëerde arbeidsplaatsen, opgeleide mensen) niet objectief worden bepaald — vooral met betrekking tot de operationele programma's van de structuurfondsen, die de hoofdmoot vormen van de communautaire financiering ter bevordering van de lokale werkgelegenheid.

ONTBREKEN VAN NAUWKEURIGE BEHEERSINFORMATIE EN PASSENDE BEHEERSACTIES

22. De Commissie is het eens met de algemene beschouwingen van de Rekenkamer over goed beheer. Los van deze algemene principes, die overigens gelden voor de uitvoering, de follow-up en de evaluatie van ieder beleid, moet erop gewezen worden dat voor lokale acties, de inhoud, de procedures en de verantwoordelijkheid voor de concrete toepassing van deze principes verschillen naargelang het gaat om één van de drie onderdelen van de lokale acties die door de Rekenkamer in paragraaf 9 van dit verslag worden beschreven.

25. Het onderhandelingsmandaat van de Commissie met alle lidstaten bevatte duidelijke en coherente bepalingen over de begeleiding voor deze nieuwe horizontale prioriteit, en dit werd nauwlettend uitgevoerd door de Commissie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de bepalingen van de verordening over de structuurfondsen.

De ESF-richtsnoeren voor voorafgaande evaluaties (30 april 1999) verschaffen eveneens een uitgebreide beleidsoriëntatie waarin vooral benadrukt wordt dat voor ieder beleidsterrein moet worden beoordeeld hoe en in welke soorten activiteiten de horizontale prioriteiten werden geïntegreerd. In deze richtsnoeren wordt ook de integratie van lokale initiatieven voor de schepping van arbeidsplaatsen en territoriale werkgelegenheidspacten in de nationale/regionale strategieën behandeld.

Wat betreft de beleidsrichtsnoeren over de prioriteiten van de structuurfondsen die aan de lidstaten werden verstrekt, was de leidraad van de Commissie over lokale ontwikkeling, die niet al te gedetailleerd hoefde te zijn, toereikend. De eerste leidraad die de Rekenkamer vermeldt, was een noodzakelijkerwijze beknopt

beleidsdocument voor de lidstaten, en betrof de structuurfondsen in hun geheel. De tweede leidraad was een meer gedetailleerd werkdocument bedoeld om het personeel van de Commissie te helpen bij bilaterale onderhandelingen, en betrof alleen het ESF. Ten behoeve van de transparantie werd het in voldoende ruime oplage verspreid onder de lidstaten.

27. Zoals aangegeven in de antwoorden op het jaarverslag van 1994 en zoals bevestigd door de praktijk van de afgelopen jaren, heeft de Commissie zich in overleg met de lidstaten ingespannen voor een verbetering van de werkingsregels voor globale subsidies en voor de verdere uitwerking van de noodzakelijke mechanismen om een adequate follow-up en controle van deze steunvormen te waarborgen.

28. Bepaalde lidstaten hebben moeilijkheden ondervonden bij de toepassing van de bepalingen over kleine subsidies. De ESF-verordening (artikel 4.2) bepaalt dat kleine organisaties „speciale regelingen voor toegang” tot de middelen van het ESF zouden moeten krijgen, om het voor deze organisaties minder moeilijk te maken een ESF-financiering te verkrijgen. Het is aan de betrokken lidstaten om deze vereenvoudigde toegangsvoorwaarden te scheppen zodat er een grotere participatie van kleine organisaties ontstaat. Verder voorziet de ESF-verordening in een uitzondering op de algemene regels inzake medefinanciering die toestaat dat kleine subsidieprojecten voor 100 % worden gefinancierd door het ESF. Ten slotte, zette de Commissie proefprojecten op touw in het kader van ESF-artikel 6, „Plaatselijk sociaal kapitaal”, en heeft zij de lidstaten via het ESF-Comité regelmatig geïnformeerd over de vordering en de evaluatie van de resultaten.

29. De voorschriften voor eigen directe contracten van de Commissie in het „Vademecum voor subsidies van de Commissie” waarnaar de Rekenkamer verwijst (zie de eerste voetnoot bij paragraaf 29), verschillen van de bepalingen van de structuurfondsen over kleine subsidies: zoals uiteengezet in punt 1.2 is het „Vademecum” van toepassing op niet-gereguleerde subsidies, m.a.w. die welke hetzij vallen onder een verordening die geen bepalingen bevat over de toekennings- of beheersprocedures, hetzij onder geen enkele specifieke verordening vallen: „Dit vademecum besteedt geen aandacht aan de financiële steun die via de lidstaten of de door hen aangewezen organen wordt verstrekt, zoals bijvoorbeeld in het kader van het GLB en de structuurfondsen.” De eigen bepalingen van de structuurfondsen over kleine subsidies betreffen fondsen die worden beheerd door bemiddelende instanties in de lidstaten volgens de nationale procedures.

Wat de kern van de zaak betreft, lijkt de vergelijking tussen de twee plafonds niet volledig adequaat, aangezien de kosten van bemiddelende instanties nauw en rechtstreeks verband houden met de actie zelf. Deze instanties zijn immers ook rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de initiatieven (informatieverstrekking, stimulering, hulp bij planning, opleiding, selectie, financieel beheer, follow-up van de uitvoering, controle, evaluatie ...). Het vermelde plafond van 20 % exploitatiekosten vloeit voort uit de experimenten met betrekking tot artikel 6 van de ESF-verordening in de periode 1994/1999, die de omvang van de administratieve kosten van bemiddelende instanties aantonen.

⁽¹⁾ Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, A5-0214/2002 def. van 31 mei 2002. ECOSOC: CES/518/2002 def. van 24 april 2002. Comité van de Regio's: CdR/453/2002 def. van 14 maart 2002.

In het geval van de Duitse bemiddelende instantie waarnaar de Rekenkamer verwijst, werd de mogelijkheid om in verantwoorde gevallen de vergoeding op te trekken tot 30 % op verzoek van het BMA (federaal ministerie van Werkgelegenheid) aanvaard, op grond van het feit dat de coördinatie van de ingewikkelde maatregel „plaatselijk sociaal kapitaal” voor heel Duitsland als een verantwoord geval kon worden beschouwd.

30. Hoewel de ESF-richtsnoeren voor voorafgaande evaluatie een uitvoerig advies gaven voor de opstelling van programma's, zal de Commissie bij de tussentijdse evaluatie van 2003 beoordelen hoe de lidstaten met de horizontale prioriteit van de lokale werkgelegenheidsacties rekening hebben gehouden, zoals bepaald in de verordening over de structuurfondsen.

31. Het is niet de bedoeling dat de operationele programma's van de lidstaten specifieke of statistische informatie bevatten over individuele acties. De verordening vereist dat het ESF „rekening houdt” met de lokale werkgelegenheid, maar aangezien het hier niet gaat om een van de beleidsterreinen van het ESF, is het verzamelen van specifieke informatie over de lokale werkgelegenheid als dusdanig niet vereist. Tijdens de jaarlijkse vergaderingen met de beheersautoriteiten, wijst de Commissie er echter systematisch op dat het belangrijk is om in operationele programma's relevante informatie op te nemen over de manier waarop met de horizontale prioriteiten, ook met de lokale werkgelegenheid, rekening is gehouden door de lidstaten.

33. In het algemeen zijn zowel de Commissie als de lidstaten van mening dat de informatie in de NAP's volstaat voor een beoordeling van de basistendenzen in de uitbouw van de territoriale dimensie van de EWS. De territoriale dimensie in de richtsnoeren is geleidelijk tot stand gekomen, en de lidstaten en de Commissie zijn bijgevolg op zoek naar de meest passende verslaggevingspraktijk op dit gebied. In dit opzicht zou de evaluatie van het effect van de EWS die door de Commissie is aangevat nuttige informatie en advies voor de toekomst moeten opleveren. De Commissie tracht de territoriale dimensie van de EWS en de kennis van het regionaal en lokaal werkgelegenheidsbeleid te verbeteren via de NAP's. De evolutie van de richtsnoeren over lokale werkgelegenheid sinds 1997 toont aan dat op dit gebied vooruitgang is geboekt. Toch zou bij de analyse van NAP's geen gedetailleerde beheersinformatie mogen worden gevraagd: dit zijn beleidsdocumenten van hoogstens 25 pagina's in totaal. Bovendien heeft de Europese Raad van Barcelona onlangs gewezen op de noodzaak om het EWS-proces en de NAP's te vereenvoudigen.

34. Het was nog niet mogelijk om overeenstemming te bereiken over gekwantificeerde streefcijfers over het effect van lokale werkgelegenheidsacties, wat ook het geval is voor andere aspecten van de EWS. De Commissie heeft echter onlangs een studie aangevat om de draagwijdte en de beperkingen van de indicatoren op het gebied van lokale werkgelegenheidsacties te omschrijven in kortere en meer doelgerichte analytische documenten.

35.

a) en b) De Commissie heeft erkend dat de lidstaten in de NAP's niet aangeven in welke mate er een gecoördineerde benadering bestaat voor steun uit het EFRO-ESF. Depo-

tentiële synergie tussen beide fondsen is echter beperkt door hun respectieve steunvormen.

d) en e) De coördinatie tussen het ESF en het EFRO gebeurt op verschillende niveaus tijdens de programmeringsprocedure en de follow-up van de steunverlening. De grote meerderheid van de programma's en EPD's voor de doelstellingen 1 en 2 hebben minstens betrekking op beide fondsen en de diensten die ze beheren werken nauw samen, ook voor de evaluatie. De eerstverantwoordelijke dienst overlegt systematisch met de betrokken diensten bij de voorbereiding van de goedkeuringsbesluiten voor de programma's en bij de deelname aan de toezichtcomités en de jaarlijkse bijeenkomsten met de beheersautoriteiten. De oriëntatiedocumenten, informatienota's en andere documenten bestemd voor de lidstaten of de begunstigden worden steeds gezamenlijk opgesteld door de betrokken diensten. Voorts had elk territoriaal werkgelegenheidspact een toezichtcomité waarin de vier fondsen (eventueel drie) vertegenwoordigd waren.

36. In de mededeling van de Commissie van 2001 over de lokale ontwikkeling werd een globale strategische evaluatie van de lokale ontwikkelingsacties aangekondigd. Ze wordt momenteel gestart en zal nog dit jaar worden uitgevoerd. De ontwikkeling van methodologische instrumenten wordt door de Commissie actief gesteund. Verschillende evaluaties zijn aan de gang: projecten inzake plaatselijk sociaal kapitaal, beoordeling van voorbereidende maatregelen voor 2000, evaluatie van de territoriale werkgelegenheidspacten. De Commissie gaf belangstellende initiatiefnemers en andere belanghebbenden algemene adviezen via bewustmakingsactiviteiten en andere instrumenten.

38. De voorlopige bevindingen van een studie van de Commissie over de lokale en regionale dimensie in de NAP's voor de periode 1998-2001 laten zien dat de EWS en de structuurfondsen de regionale en lokale actoren blijkbaar een grotere rol hebben toebedeeld in de bevordering van de werkgelegenheid. Er lijkt echter een brede consensus te bestaan over de noodzaak van een meer strategische benadering van de ontwikkeling van de werkgelegenheid op lokaal niveau, en dit komt steeds vaker tot uiting in de NAP's.

39. De Commissie heeft deze toegenomen belangstelling voor de regionale dimensie van de werkgelegenheid in de lidstaten geanalyseerd in haar evaluatie van de NAP's die momenteel aan de gang is, en in haar mededeling van november 2001.

40 en 41. De Commissie ontwikkelt inderdaad methodologische instrumenten om een beter inzicht te krijgen in de lokale werkgelegenheidsstrategieën en de meting van hun effecten te verbeteren: verschillende projecten uit hoofde van artikel 6 (plaatselijk sociaal kapitaal) hebben tot doel indicatoren te ontwikkelen, en de evaluatieresultaten worden uiterlijk eind 2002 verwacht. Verschillende projecten die in het kader van de B5-5 O 3-oproep tot indiening van voorstellen voor het jaar 2000 werden gefinancierd, hebben in dit opzicht interessante resultaten opgeleverd. De evaluatieresultaten worden verwacht in 2002. Verdere gegevens worden verwacht van de projecten van 2001 rond toezicht,

benchmarking en evaluatie. Het Leed-programma van de OESO, waaraan de Commissie actief deelneemt, zal ook verder bijdragen tot de vooruitgang op dit gebied. De Commissie stimuleert discussie en uitwisseling van ervaringen over hoe de horizontale prioriteit van lokale ontwikkeling in het ESF moet worden geëvalueerd. Ten slotte startte de Commissie in het voorjaar van 2002 een onderzoek voor de ontwikkeling van prestatie-indicatoren voor de lokale werkgelegenheid. De resultaten zouden in 2003 beschikbaar moeten zijn. Er moet echter ook rekening worden gehouden met de moeilijkheden waarnaar de Rekenkamer verwijst in paragraaf 41 over het gebrek aan relevante statistieken.

42. De manier waarop de beleidsprioriteiten, met inbegrip van lokale ontwikkeling, door de lidstaten zijn uitgevoerd zal tot uiting komen in de tussentijdse evaluatie van de structuurfondsen.

De lidstaten verstrekken geen details — en zijn dit ook niet verplicht — over feitelijke uitgaven voor lokale acties of prestatie-indicatoren. De Commissie is dan ook niet in staat om het overzicht te maken dat de Rekenkamer vraagt. Belangrijker is dat een overzicht van alle uitgaven die als „lokale werkgelegenheidsactie” worden vermeld in de programma’s en de maatregelen van de lidstaten niet noodzakelijk een bepalende factor hoeft te zijn voor de verbetering van het communautair beleid, of een duidelijke stand van zaken zou opleveren. Vele subsidies en uitgaven van het ESF bijvoorbeeld, die een belangrijk effect hebben gehad op de lokale werkgelegenheid, zijn opgenomen onder andere prioritaire programma’s en maatregelen (bijvoorbeeld gelijke kansen, integratie, enz.). Zie ook het antwoord op paragraaf 31.

GEBREKEN IN PROJECTBEHEER VAN DE COMMISSIE

45. De stijging van de communautaire medefinanciering waarnaar het Hof verwijst is verantwoord door de specifieke aard van de oproep tot het indienen van voorstellen van 1998 en de in dit kader gefinancierde projecten. Aangezien het de bedoeling was te experimenteren met het systeem van kleine subsidies, kon de Commissie immers moeilijk een te hoge medefinanciering vragen van de bemiddelende instanties, en werd de medefinanciering uit het ESF derhalve opgetrokken.

47. De Commissie wil het volgende verduidelijken:

- a) Deze vertraging in de follow-up van de projecten was te wijten aan technische problemen en was geenszins een systematische tekortkoming.
- b) Volgens de ESF-verordening kunnen innovatieve maatregelen voor 100 % gefinancierd worden als de Commissie daartoe besluit. Om operationele redenen is het meestal wenselijk dat er een financiële betrokkenheid is van de initiatiefnemer en van de plaatselijke, regionale of nationale actoren. In bepaalde gevallen vereist de aard van de acties echter een financiering voor 100 %.

Het feit dat de Commissie heeft besloten om het project 960019B 0 voor 100 % te financieren, is te wijten aan de aard van dit project. Het was de bedoeling een transnationaal netwerk van NGO's te creëren, wier financiële middelen waren voorbehouden voor strikt nationale activiteiten en die dus geen financiële middelen op Europees niveau konden vrijmaken. In de periode waarop de controle van de Rekenkamer slaat, keurde de Commissie de besluiten goed die de bijdragen regelen op basis van het standaardmodel dat in 1994-1995 werd gebruikt.

- c) Voor de oproep van 1998 werd de periode tussen het einde van de activiteiten, de eindafrekening en de indiening van het eindverslag beperkt tot twee periodes van drie maanden. Bijgevolg ontvangt de Commissie het eindverslag uiterlijk zes maanden na het einde van de acties.

In de nieuwe programmeringsperiode moet het eindverslag drie maanden na het einde van de contractperiode ingediend worden.

48. De Commissie onderschat het belang van een gedegen follow-up en de noodzaak van follow-upbezoeken of controle ter plaatse niet. Wat betreft de projecten die voortvloeiden uit de oproep tot indiening van voorstellen van 1998, werd de grote meerderheid van de initiatiefnemers tijdens de contractperiode bezocht door de vertegenwoordigers van de Commissie.

Op grond van haar eigen risicoanalyse en gezien de beperkte personele middelen waarover zij beschikte, verkoos de Commissie voorrang te geven aan de controle van acties die behoorden tot de kern van het ESF, boven de innovatieve maatregelen op grond van artikel 6, met name gezien de omvang van de betreffende fondsen.

In onderhavig geval leek een controle van 17 % van het totaal aantal projecten ruimschoots te voldoen aan de criteria van goed beheer.

De bevindingen van de controleurs van de Commissie in verband met de 34 gevallen die in paragraaf 48 worden vermeld, werden echter behoorlijk opgevolgd en wanneer noodzakelijk worden de onrechtmatig uitbetaalde bedragen teruggevorderd.

49 en 50. De Commissie is het eens met de bevindingen van de Rekenkamer over de voorbereidende maatregelen voor het jaar 2000. De late vastleggingen waren het gevolg van reglementaire en administratieve bepalingen over de oproepen tot indiening van voorstellen, en van de korte termijn voor de indiening van de aanvragen.

Er zij echter op gewezen dat de beheerssituatie vanaf 2001 een drastische verbetering kende: 99,8 % van de beschikbare fondsen werd in 2001 vastgelegd. Alle geselecteerde projecten zijn aan de gang en het eerste gedeelte van de fondsen voor al deze projecten was tegen juli 2002 uitbetaald. De uiterste datum voor indiening werd door de Commissie verlengd tot 15 weken in 2002, en er werden 130 aanvragen ontvangen.

51.

- a) De Commissie gaat akkoord met de opmerking van de Rekenkamer over de overlappingsen. Ze had daarom ook herhaaldelijk aan de begrotingsautoriteit meegedeeld dat zij het niet eens was met de vaststelling van begrotingslijn B5-5 0 3 0. Nadat deze begrotingslijn was gecreëerd, had de Commissie echter de plicht om ze zo goed mogelijk uit te voeren. 99,8 % van de beschikbare fondsen werd in 2001 vastgelegd.
- b) Er moet worden opgemerkt dat de vastlegging van middelen aan het einde van het jaar toegestaan is volgens het jaarperiodiciteitsbeginsel. Dit brengt met zich mee dat de overeenkomsten om evidente technische redenen in 2001 worden ondertekend door de begunstigde. Deze praktijk is weliswaar niet aan te bevelen, maar blijft uitzonderlijk. Hij is een gevolg van de inspanningen om de beslissingen van de begrotingsautoriteit in december 1999 uit te voeren binnen een zeer korte termijn, gezien de voorgeschreven procedures (oproep tot indiening van voorstellen, analyse van voorstellen, vastleggingsproces).

De Commissie aanvaardt de opmerking van de Rekenkamer over de late ondertekening van een aantal overeenkomsten voor conferenties, maar vestigt ook de aandacht op het feit dat deze evenementen werden georganiseerd met het voorzitterschap van de Raad of met de administraties van de lidstaten.

52. De Commissie kan slechts een beperkte hoeveelheid personele middelen inzetten voor controles van dit soort projecten, die in vergelijking met ESF-programma's bijzonder kleinschalig zijn. Niettemin werd een steekproef genomen van vier in 2000 goedgekeurde projecten (van de 37) voor controles ter plaatse in 2002. Bovendien plant de Commissie momenteel verschillende controlebezoeken aan projecten van 2001.

BELEMMERINGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN LOKALE ACTIES

54. Doordat de pacts op lokaal niveau werden beheerd, moest aan de partners in het pact noodzakelijkerwijze een grote beoordelingsruimte worden gelaten. Een neveneffect van deze overdracht van bevoegdheden naar het lokale niveau was dat de omstandigheden op een bepaald terrein van het pact niet altijd hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van sommige doelstellingen die de Commissie aanvankelijk had vastgelegd. Niet alleen de Commissie, maar vooral de lokale actoren hebben echter vele lessen getrokken uit de werking van deze pacts, die in wezen proefprojecten waren voor een allesomvattende strategische benadering van de schepping van werkgelegenheid.

55. Vanuit economisch oogpunt is het niet altijd wenselijk de oude structuren automatisch te blijven financieren. De lokale projecten (met inbegrip van TWP's) met goede vooruitzichten op een blijvende toegevoegde waarde hebben niettemin een financiering gekregen uit nieuwe programma's in Finland.

58. In Frankrijk liep de invoering van het nieuwe instrument „kleine subsidies” uit hoofde van artikel 4, lid 2, van de ESF-

verordening eerder vertraging op doordat de beheersautoriteit tijd nodig had voor de noodzakelijke voorbereiding en overleg over de opstelling van het bestek en de modelovereenkomst voor de maatregel „steun aan associatieve microprojecten” van het EPD doelstelling 3. Deze nauwgezette voorbereiding vormde een volstrekt noodzakelijke voorwaarde om een vereenvoudigde toegang voor kleine projecten mogelijk te maken en tegelijk te zorgen voor een strikt beheer van dit nieuwe instrument.

Deze uitwerkingsfase, die inherent is aan een innoverend en afwijkend financieel mechanisme, kon echter geen beletsel vormen voor de goedkeuring van het EPD. De circulaire van het Franse ministerie van Werkgelegenheid en solidariteit, die door alle betrokken ministeriële departementen werd bekrachtigd, kon zo worden ondertekend en in maart jongstleden doorgestuurd naar de regioprefecten.

59. Het klopt dat de nationale wetgeving in Finland de overheidsorganen verbiedt hun financiële beheersfuncties te delegeren aan NGO's, maar dit belet de gekozen bemiddelende instanties niet noodzakelijk om een actieve en nuttige bijdrage te leveren tot de selectie van projecten.

In Oostenrijk werd de invoering van een mechanisme van kleine subsidies ter ondersteuning van het plaatselijk sociaal kapitaal uitgesteld (zie de programma-aanvulling voor doelstelling 3, hoofdstuk 8) aangezien de Oostenrijkers wilden wachten op de evaluaties van artikel 6-projecten en op een speciaal Oostenrijks programma „Newstart”.

62. De Commissie is zich bewust van de moeilijkheden die sommige NGO's ondervinden. Daarom is de deelname aan sommige projecten beperkt tot organisaties zonder winstoogmerk, zoals de Rekenkamer opmerkt. De oproep tot indiening van voorstellen voor plaatselijk sociaal kapitaal verplichte de bemiddelende instanties om alle relevante actoren in het betreffende gebied bij de actie te betrekken, met inbegrip van de privé-sector. Een van de belangrijkste resultaten van deze oproep tot indiening van voorstellen was dat de privé-sector, vooral de banksector, heeft beslist om micro-ondernemingen te gaan financieren.

Een aspect dat in overweging moet worden genomen wanneer men rechtstreekse steunverlening aan de privé-sector bepleit, is dat dit extra inkomen zou kunnen worden beschouwd als een inbreuk op mededingingsregels.

63. De participatiebereidheid van de privé-sector zal hoofdzakelijk afhangen van de commerciële aantrekkelijkheid van de projecten.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

65 en 71. Om het communautair beleid inzake „lokale werkgelegenheidsacties” te beoordelen, moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende onderdelen, die weliswaar allemaal dezelfde ruime beleidsdoelstellingen hebben,

maar behoren tot totaal verschillende processen, waardoor de vereisten, de activiteiten en het toezicht verschillen: 1. het beleidsproces van de EWS; 2. de wettelijke vereisten van de ESF-verordening; en 3. de administratieve regels voor innovatieve en voorbereidende acties. Vooral de EWS en de verordeningen over de structuurfondsen bieden geen wettelijk kader voor lokale werkgelegenheidsacties.

1. De EWS en de NAP's zijn geen beheersinstrumenten zoals innovatieve of voorbereidende maatregelen. In de lokale dimensie van de werkgelegenheidsstrategie is er dus geen beheersaspect dat de Commissie kan coördineren: de rol van de Commissie is bepaalde beleidslijnen en partnerschappen te bevorderen, en het beleid van de lidstaten te controleren. Daartoe werden de richtsnoeren over lokale werkgelegenheid geleidelijk aangepast en aangevuld om te evolueren naar een meer strategische vorm van steunverlening, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Alleen de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de verwezenlijking en de doeltreffendheid van hun nationale strategieën: zij moeten verslag uitbrengen over de implementatie van brede beleidsprioriteiten, niet over de acties in het veld.

2. Wat het ESF betreft, zijn de Commissie en de lidstaten van mening dat de huidige verslaggevingsvereisten in het algemeen adequaat zijn. Zij moeten immers stroken met de principes van versterkt partnerschap en vereenvoudiging die in de huidige verordeningen over de structuurfondsen zijn vastgelegd, en moeten vermijden dat de lidstaten worden overbelast met bijkomende verplichtingen. Een punt van zware kritiek van de lidstaten over de huidige programmeringsperiode waren immers de buitensporige verslaggevingsvereisten bij de uitvoering van de fondsen. De ESF-verordening vereist niet dat de lidstaten specifieke informatie over lokale werkgelegenheidsacties verstrekken in hun programma's, en daarom hoeft de advisering van de Commissie over het nationaal werkgelegenheidsbeleid dat via het ESF wordt uitgevoerd geen gedetailleerde informatie te bevatten over lokale werkgelegenheidsacties. Ten slotte kunnen nationale voorschriften of administratieve regelingen die uitsluitend tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, een hinderpaal vormen voor de deelname van vrijwilligers- of andere organisaties aan ESF-projecten.

3. Wat de innovatieve acties en voorbereidende maatregelen betreft, zijn de communautaire doelstellingen hoofdzakelijk onderzoek, bevordering en verspreiding van beste praktijken, en niet zozeer algemeen toezicht en beheer van de lokale werkgelegenheid. De Commissie verheugt zich dan ook over de erkenning door de Rekenkamer van de vorderingen die zowel op het gebied

van de beleidsvorming als de verspreiding van beste praktijken werden gemaakt. In de oproepen tot indiening van voorstellen in 2000 en 2001 legde de Commissie de klemtoon op sectoroverschrijdende integratie, partnerschap, strategische benaderingen, en een betere koppeling met andere besluitvormingsniveaus. De nieuwe financieringsstromen die in de context van de hervorming werden goedgekeurd, in combinatie met doelgerichte actieplannen voor specifieke openstaande dossiers, zullen zeker bijdragen tot een verdere verbetering van het projectbeheer (zie de paragrafen 15-21).

72.

- a) Een algemene thematische evaluatie van de lokale ontwikkeling werd door de Commissie aangekondigd in haar mededeling van november 2001 en wordt momenteel aangevat. Maar hoewel de Commissie de noodzaak erkent van een evaluatie van de toegevoegde waarde en de doeltreffendheid van arbeidsmarktmaatregelen, zou een grondige studie van arbeidsmarktmaatregelen een eerder beperkende methode zijn om de resultaten van het lokaal werkgelegenheidsbeleid te beoordelen.
- b) De Commissie is van mening dat de verslaggevingsvereisten die door de verordeningen over het ESF en de structuurfondsen aan de lidstaten worden opgelegd in het algemeen adequaat zijn. Zij moeten immers stroken met de principes van versterkt partnerschap en vereenvoudiging die in de verordeningen zijn vastgelegd, en moeten vermijden dat de lidstaten worden overbelast met bijkomende verplichtingen.
- c) De Commissie is van mening dat de informatie over lokale werkgelegenheid die de lidstaten in hun NAP's verstrekken voldoende is voor een beoordeling van de basistendensen in de uitbouw van de territoriale dimensie van de Europese werkgelegenheidsstrategie. De Commissie zal blijven pleiten voor de uitbouw van de lokale dimensie van de EWS.
- d) De Commissie is het eens met de algemene aanbeveling van de Rekenkamer om de begrotingssteun te rationaliseren en de procedures voor financieel beheer te verbeteren.
- e) De Commissie zal haar ondersteunende en coördinerende rol blijven spelen, met inachtneming van de evenredigheids- en subsidiariteitsbeginselen die op het gebied van de lokale werkgelegenheidsacties essentieel zijn.