

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.11.2010
COM(2010) 642 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK**

**Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale
samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid**

{SEC(2010) 1348 definitief}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK

Conclusies van het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang: de toekomst van het cohesiebeleid

1. INLEIDING

Europa staat voor een enorme taak: het moet uit een diepe crisis klimmen en de werkloosheid en armoede verminderen en tegelijkertijd overschakelen op een koolstofarme economie. Deze ambitieuze taak vraagt om snelle actie op tal van fronten, waarvoor de Europese Raad de strategie "Europa 2020"¹ heeft vastgesteld. Als Europa wil slagen, moeten alle niveaus, d.w.z. Europees, nationaal, regionaal en lokaal, hun rol spelen. Ook in deze moeilijke tijden is een belangrijke rol weggelegd voor het cohesiebeleid om te zorgen voor een slimme, duurzame en inclusieve groei die gepaard gaat met het bevorderen van een harmonieuze ontwikkeling van de Unie en haar regio's door het verminderen van de regionale verschillen.

Het cohesiebeleid heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het verspreiden van groei en welvaart binnen de Unie en heeft tegelijkertijd de economische, sociale en territoriale verschillen verkleind. Het vijfde verslag over de economische, sociale en territoriale samenhang laat zien dat dankzij het cohesiebeleid nieuwe banen zijn gecreëerd, het menselijk kapitaal is vergroot, essentiële infrastructuur is gebouwd en het milieu beter wordt beschermd, vooral in de minst ontwikkelde regio's. Zonder dit beleid zouden de verschillen ongetwijfeld groter zijn geweest. Dat neemt niet weg dat de blijvende sociale effecten van de crisis, de vraag naar innovatie als gevolg van de toegenomen mondiale uitdagingen en de dwingende noodzaak om elke euro aan overheidsgeld optimaal te besteden, een ambitieuze beleidshervorming nodig maken.

Zoals aangegeven in de evaluatie van de EU-begroting² moet met name op de volgende sleutelgebieden vooruitgang worden geboekt: concentreren van middelen op de "Europa 2020"-doelstellingen; de lidstaten verbinden tot het uitvoeren van de hervormingen die nodig zijn wil het beleid tot resultaat leiden; en het vergroten van de effectiviteit van het beleid door het volgen van een meer resultaatgerichte aanpak. De uitdrukkelijke koppeling van het cohesiebeleid aan "Europa 2020" biedt een reële kans om de armere regio's van de EU verder te helpen bij het inhalen van hun achterstand, de coördinatie tussen de beleidsmaatregelen van de EU te vergemakkelijken en het cohesiebeleid verder te ontwikkelen tot een belangrijke motor van groei, ook in kwalitatieve termen, voor de gehele EU en tegelijkertijd maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, zoals vergrijzing en klimaatverandering.

Met deze conclusies opent de Commissie een publieke raadpleging over de toekomst van het cohesiebeleid. Deze wordt georganiseerd rond een reeks vragen over de belangrijkste ideeën voor de hervorming daarvan.

¹ "Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei" - COM(2010) 2020, 3.3.2010.

² "Evaluatie van de EU-begroting" - COM(2010) 700, 19.10.2010.

In de volgende hoofdstukken wordt gekeken hoe het cohesiebeleid effectiever kan worden gemaakt en de effect ervan kan worden verbeterd zodat de meerwaarde voor Europa wordt vergroot (hoofdstuk 2), hoe de governance van het beleid verder kan worden versterkt (hoofdstuk 3) en hoe de uitvoering van het beleid kan worden gestroomlijnd en eenvoudiger gemaakt (hoofdstuk 4). Verder wordt ingegaan op de architectuur van het beleid (hoofdstuk 5).

2 VERGROTEN VAN DE EUROPESE MEERWAARDE VAN HET COHESIEBELEID

De meerwaarde van het cohesiebeleid is een steeds terugkerend onderwerp van gesprek bij beleidsmakers, academici en belanghebbenden. Sommigen voeren aan dat het cohesiebeleid maar losjes verband houdt met de EU-prioriteiten, dat de beschikbare middelen via dit beleid over te veel beleidsterreinen worden verspreid en dat de effecten ervan vaak moeilijk te meten zijn. Ofschoon het verslag laat zien dat het cohesiebeleid heeft bijgedragen aan de economische en sociale ontwikkeling van de regio's en het welzijn van de mensen heeft vergroot, neemt de Commissie deze kritiek zeer serieus.

Hoewel de algemene doelstelling van het cohesiebeleid moet worden behouden, moeten verdere hervormingen van het cohesiebeleid erop gericht zijn om het beleid beduidend resultaatgerichter te maken en de hervormingen door te voeren die nodig zijn om daadwerkelijk resultaten te behalen, terwijl de bureaucratie moet worden verminderd en het dagelijks beheer vereenvoudigd.

2.1. Versterking van de strategische programmering

Het cohesiebeleid is al wezenlijk afgestemd op de Lissabonstrategie, met name door het oormerken van financiële middelen, maar door de 'governancekloof' tussen de twee strategische processen is deze afstemming nog niet voldoende. In de toekomst kan nog meer worden gedaan om het cohesiebeleid verder op de "Europa 2020"-strategie af te stemmen. Dit vereist om te beginnen een duidelijke sturing op Europees niveau en een meer strategisch onderhandelingsproces en follow-up.

In de evaluatie van de EU-begroting wordt een nieuwe strategische programmeringsaanpak voor het cohesiebeleid vastgesteld om te komen tot een sterkere integratie van de EU-beleidsmaatregelen voor de uitvoering van de "Europa 2020"-strategie en de geïntegreerde richtsnoeren. Deze aanpak bestaat uit:

- een **gemeenschappelijk strategisch kader** (GSK) dat door de Commissie wordt vastgesteld en de doelstellingen van "Europa 2020" in investeringsprioriteiten omzet. Dit kader zou betrekking hebben op het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Visserijfonds;
- een **partnerschapsovereenkomst voor ontwikkeling en investering** waarin, op basis van het gemeenschappelijk strategisch kader, de investeringsprioriteiten, de toewijzing van de nationale en EU-middelen voor de verschillende prioritaire gebieden en programma's, de overeengekomen voorwaarden en de te bereiken doelstellingen worden vastgelegd. Deze overeenkomst heeft betrekking op het cohesiebeleid. Om de economische, sociale en territoriale samenhang op een coherente en geïntegreerde wijze te bevorderen, kan het nuttig zijn om het toepassingsgebied daarvan uit te breiden tot andere beleidsmaatregelen en financieringsinstrumenten van de EU. De overeenkomst moet het resultaat zijn van de

besprekingen tussen de lidstaten en de Commissie over de in de nationale hervormingsprogramma's aangegeven ontwikkelingsstrategie. De overeenkomst moet ook de coördinatie van de EU-fondsen op nationaal niveau beschrijven; en

- **operationele programma's** (OP) die, zoals in de huidige periode, het belangrijkste beheersinstrument vormen en de strategiedocumenten omzetten in concrete investeringsprioriteiten met duidelijke en meetbare doelstellingen – wat zou moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de nationale doelstellingen die in het kader van "Europa 2020" zijn vastgesteld.

Het tijdstip van de **jaarlijkse verslagen** over de monitoring van de vooruitgang bij de realisatie van de gestelde doelen moet worden afgestemd op de governancecyclus voor "Europa 2020". Op die basis zou een regelmatig **politiek debat** in de relevante samenstellingen van de Raad en de commissies van het Europees Parlement de transparantie, de verantwoording en de beoordeling van de effecten van het cohesiebeleid verbeteren.

Drie voorstellen in de evaluatie van de EU-begroting zijn voor het cohesiebeleid van bijzonder belang: concentratie van financiële middelen, het systeem van voorwaarden en prikkels en de nadruk op resultaten.

2.2. Vergroting van de thematische concentratie

Uit de ex-postevaluatie van het cohesiebeleid is gebleken dat een grotere concentratie van middelen nodig is om een kritische massa op te bouwen en een tastbaar effect te realiseren.

In de toekomst is het daarom nodig dat ervoor wordt gezorgd dat de lidstaten en regio's de **EU- en nationale middelen concentreren** op een klein aantal prioriteiten in verband met de specifieke uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd. Dit kan worden bereikt door in de regelgeving voor het cohesiebeleid een lijst van thematische prioriteiten op te nemen die verband houden met de prioriteiten, geïntegreerde richtsnoeren en kerninitiatieven van "Europa 2020".

Afhankelijk van de hoogte van de EU-financiering moeten landen en regio's zich op meer of minder prioriteiten richten. Aldus moeten lidstaten en regio's die minder financiële middelen ontvangen, de hele financiële toewijzing voor twee of drie prioriteiten bestemmen, terwijl de landen en regio's die meer financiële steun krijgen, meer prioriteiten kunnen kiezen. Bepaalde prioriteiten moeten verplicht zijn.

Tegelijkertijd mag de thematische concentratie de lidstaten en de regio's er niet van weerhouden te experimenteren en innovatieve projecten te financieren. Uitgaven uit fondsen die uitsluitend zijn bestemd voor specifieke doelgroepen of experimentele acties (bijv. lokale ontwikkeling) kunnen eveneens worden overwogen, eventueel in de vorm van globale subsidies.

2.3. Verbetering van de prestaties door het stellen van voorwaarden en het geven van prikkels

De financiële en economische crisis heeft de Commissie al gedwongen om voorstellen te doen voor maatregelen ter verbetering van de economische governance van de Unie³. Een gezond macro-economisch beleid, een gunstig micro-economisch klimaat en sterke institutionele kaders zijn een eerste vereiste voor het creëren van banen, het stimuleren van groei, het verminderen van sociale uitsluiting en het tot stand brengen van structurele veranderingen.

Dat geldt nog meer voor het cohesiebeleid, omdat de effectiviteit daarvan grotendeels afhangt van de economische omgeving waarin het wordt uitgevoerd. Het is daarom mogelijk om de banden tussen het cohesiebeleid en het economische beleidskader van de Unie te versterken.

Ten eerste moeten voor het ondersteunen van het nieuwe systeem van economische governance nieuwe voorwaarden worden ingevoerd die prikkels voor hervormingen zullen creëren. De lidstaten moeten op de terreinen die rechtstreeks verband houden met het cohesiebeleid, zoals milieubescherming, flexizekerheid, onderwijs of onderzoek en innovatie, de noodzakelijke hervormingen doorvoeren om te zorgen voor een doelmatig gebruik van de financiële middelen.

Het GSK moet voor elke thematische prioriteit de sleutelbeginselen voor steunverlening vaststellen. Deze beginselen moeten ruimte laten voor het aanpassen van de maatregelen aan de nationale en regionale context. Zij zouden vooral tot doel hebben om landen en regio's te helpen bij het aanpakken van problemen waarvan de ervaring heeft geleerd dat zij bijzonder relevant voor de beleidsuitvoering zijn. Deze beginselen zouden bijvoorbeeld verband kunnen houden met de omzetting van specifieke EU-wetgeving, de financiering van strategische EU-projecten of de administratieve evaluatie en de institutionele capaciteit.

Op deze basis moeten aan het begin van de programmeringscyclus met elke lidstaat en/of regio – afhankelijk van de institutionele context – in de programmeringsdocumenten (d.w.z. de partnerschapsovereenkomsten voor ontwikkeling en investering en de operationele programma's) op de gebieden die direct verband houden met het cohesiebeleid specifieke bindende voorwaarden worden vastgelegd in een gecoördineerde aanpak met alle relevante EU-beleidsmaatregelen. De nakoming daarvan zal een eerste vereiste zijn voor de uitbetaling van de cohesiemiddelen aan het begin van de programmeringsperiode of tijdens de periode waarin de Commissie de vooruitgang van de overeengekomen hervormingen beoordeelt.

Het realiseren van de institutionele hervormingen is van cruciaal belang om structurele aanpassingen te ondersteunen, groei en werkgelegenheid te bevorderen en sociale uitsluiting te verminderen, met name door de bestuursrechtelijke lasten voor de ondernemingen te verlichten en de overheidsdiensten te verbeteren. Zoals thans het geval is, zal de steun voor deze hervormingen worden aangevuld met steun uit hoofde van het cohesiebeleid voor het ontwikkelen van de administratieve en institutionele capaciteit en een doeltreffende governance. Die steun moet beschikbaar zijn voor elke lidstaat en regio.

Ten tweede zijn de financiële sancties en prikkels in verband met het stabiliteits- en groeipact tot dusver beperkt geweest tot het cohesiefonds. De Commissie heeft voorgesteld om deze tot

³ "Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU" - COM(2010) 367.

de rest van de EU-begroting uit te breiden als aanvullend hefboominstrument om ervoor te zorgen dat de macro-economische sleutelvoorwaarden in de context van het corrigerende gedeelte van het pact in acht worden genomen. Bij niet-naleving van de regels van het pact moeten prikkels worden gecreëerd om dat wel te doen door een deel van de huidige of toekomstige financiële kredieten uit de EU-begroting op te schorten of te annuleren zonder dat dit gevolgen heeft voor de eindbegunstigden. Geannuleerde middelen moeten binnen de EU-begroting blijven.

Ook in de context van de ruimere economische governance van de EU moet de verificatie van het **additionaliteitsbeginsel** moeten worden hervormd door deze te koppelen aan het economische toezichtproces in de EU, waarbij gebruik moet worden gemaakt van de indicatoren die de lidstaten elk jaar verstrekken in de stabiliteits- en convergentieprogramma's die zij aan de Commissie voorleggen.

Medefinanciering is een van de grondbeginselen van het cohesiebeleid, dat ervoor zorgt dat de begunstigden zich bij het beleid 'in het veld' betrokken voelen. Het niveau van de medefinanciering moet opnieuw worden bekeken en zo mogelijk worden gedifferentieerd om het ontwikkelingsniveau, de meerwaarde voor de EU, het soort acties en de begunstigden beter te weerspiegelen.

Ten slotte moet ook worden gekeken naar andere instrumenten waarmee de doeltreffendheid van het cohesiebeleid verder kan worden vergroot. Zo zou op EU-niveau een **prestatiereserve** kunnen worden gecreëerd om vooruitgang bij de verwezenlijking van de "Europa 2020"-doelstellingen en de daarmee verband houdende nationale doelstellingen aan te moedigen: een beperkt deel van de cohesiebegroting zou opzij worden gezet en na een tussentijdse evaluatie worden toegewezen aan de lidstaten en regio's waarvan de programma's – in vergelijking met hun uitgangspunt - het meest hebben bijgedragen tot de realisatie van de "Europa 2020"-doelstellingen. Verder is uit de ervaring die tijdens de huidige programmeringsperiode is opgedaan, gebleken dat de Commissie financiële middelen nodig heeft om rechtstreeks steun te kunnen verlenen aan **experimenten en het opzetten van netwerken**, volgens het patroon van de innovatieve acties van voorgaande programmeringsperiodes.

2.4. Verbetering van evaluatie, prestaties en resultaten

Kwalitatief hoogwaardigere en beter functionerende monitoring- en evaluatiesystemen zijn van cruciaal belang om te komen tot een meer strategische en resultaatgerichte benadering van het cohesiebeleid. Een aantal veranderingen kan deze omslag bewerkstelligen.

Ten eerste is het uitgangspunt voor een resultaatgerichte benadering het vooraf vaststellen van duidelijke en **meetbare doelstellingen en uitkomstindicatoren**. Indicatoren moeten duidelijk interpreteerbaar zijn, statistisch gevalideerd zijn, echt responsief zijn en direct verband houden met beleidsmaatregelen, en onmiddellijk worden verzameld en gepubliceerd. De indicatoren en doelstellingen moeten worden overeengekomen tijdens de besprekingen over de programmeringsdocumenten en moeten een aanvulling vormen op een klein aantal fondsspecifieke kernindicatoren die worden gebruikt voor alle operationele programma's die aan "Europa 2020" zijn gerelateerd. Een tijdige en volledige overlegging van juiste informatie over de **indicatoren** en over de vorderingen met betrekking tot de overeengekomen doelstellingen is voor de jaarlijkse verslagen van groot belang.

Ten tweede moeten de **ex-ante-evaluaties** vooral gericht zijn op de verbetering van de opzet van de programma's, zodat de instrumenten en prikkels voor het bereiken van de doelstellingen tijdens de uitvoering van het programma kunnen worden gemonitord en geëvalueerd.

Ten derde moet bij de evaluatie veel meer gebruik worden gemaakt van stringente methoden die in overeenstemming zijn met internationale normen, waaronder een **effectbeoordeling**. Zo mogelijk moet in een vroeg stadium een effectbeoordelingsmethode worden ontworpen om ervoor te zorgen dat de juiste gegevens worden verzameld en verspreid. Bovendien moet de opstelling van plannen voor de **continue evaluatie** van elk programma verplicht worden, omdat zij de transparantie op EU-niveau vergemakkelijken, evaluatiestrategieën bevorderen en de algehele kwaliteit van evaluaties verbeteren. Ook zou kunnen worden overwogen om een evaluatie uit te voeren, zodra een bepaald bedrag aan middelen door de Commissie is gecertificeerd.

Ten slotte zouden de lidstaten een samenvattend verslag kunnen opstellen van de resultaten van de continue evaluaties die zij gedurende de programmeringsperiode uitvoeren, teneinde een omvattende summaire evaluatie van de prestaties van de programma's te geven.

2.5. Ondersteuning van het gebruik van nieuwe financieringsinstrumenten

De evaluatie van de EU-begroting pleit voor de vergroting van het hefboomeffect van de EU-begroting. In de programmeringsperiode 2007-2013 zijn nieuwe vormen van financiering voor investeringen ontwikkeld, waarbij is overgestapt van de traditionele financiering op basis van subsidies naar innovatieve financieringswijzen waarbij subsidies worden gecombineerd met leningen. De Commissie zou graag zien dat de lidstaten en de regio's in de toekomst meer gebruik maken van dergelijke instrumenten.

Met behulp van financieringsinstrumenten kunnen roulerende vormen van financiering worden gecreëerd, waardoor financieringen op de langere termijn duurzamer worden. Dit is tevens een manier om Europa te helpen zijn investeringsmiddelen te vergroten, vooral in tijden van recessie. Het opent nieuwe markten voor verschillende vormen van publiek-private partnerschappen en biedt toegang tot de expertise van internationale financiële instellingen.

Ter verbetering van de financieringsinstrumenten in het kader van het cohesiebeleid kunnen een aantal maatregelen worden onderzocht:

- het verschaffen van grotere **duidelijkheid over en differentiëring tussen de regels** voor op subsidies gebaseerde financiering en de regels voor terugbetaalbare vormen van bijstand in het regelgevend kader, met name met betrekking tot de subsidiabiliteit van uitgaven en audits;
- het kanaliseren van **generieke financiële steun naar ondernemingen**, vooral via financieringsinstrumenten en gebruik van subsidies voor het medefinancieren van doelgerichte steunregelingen (innovatie, milieu-investeringen enz.);
- het **uitbreiden van zowel het toepassingsgebied als de omvang van financieringsinstrumenten**: uitbreiding van het toepassingsgebied om nieuwe activiteiten te kunnen financieren (bijv. duurzaam stadsvervoer, onderzoek & ontwikkeling, lokale ontwikkeling, energie, een leven lang leren, mobiliteit, klimaatverandering en milieu, ICT en breedband) en uitbreiding van de omvang om rentesubsidies te combineren met leenkapitaal of andere vormen van terugbetaalbare financiering.

- Hoe kunnen de "Europa 2020"-strategie en het cohesiebeleid beter op elkaar worden afgestemd op EU-, nationaal en subnationaal niveau?
- Moet de reikwijdte van de partnerschapsovereenkomst voor ontwikkeling en investering verder gaan dan het cohesiebeleid en, zo ja, tot waar?
- Hoe kan een sterkere thematische concentratie op de prioriteiten van "Europa 2020" worden bereikt?
- Hoe kunnen voorwaarden, prikkels en resultaatgericht beheer het cohesiebeleid doeltreffender maken?
- Hoe kan het cohesiebeleid meer resultaatgericht worden gemaakt? Welke prioriteiten moeten verplicht zijn?

3. VERSTERKING VAN DE GOVERNANCE

3.1. Invoering van een derde dimensie: territoriale samenhang

Met het Verdrag van Lissabon is de territoriale samenhang als doelstelling toegevoegd aan de economische en sociale samenhang. Daarom moet ook deze doelstelling in de nieuwe programma's worden opgenomen, waarbij bijzondere nadruk moet worden gelegd op de rol van de steden, functionele geografieën, gebieden die kampen met specifieke geografische of demografische problemen en macroregionale strategieën.

Stedelijke gebieden kunnen de motor van groei en het centrum van creativiteit en innovatie zijn. Hogere groeivolumes kunnen worden behaald en nieuwe banen kunnen worden gecreëerd op voorwaarde dat een kritieke massa van actoren zoals ondernemingen, universiteiten en onderzoekers tot stand wordt gebracht. Stedelijke problemen, die verband houden met de aantasting van het milieu of de sociale uitsluiting, vragen om een specifieke reactie en directe betrokkenheid op het relevante overheidsniveau. Bijgevolg moet een ambitieuze **stedelijke agenda** worden ontwikkeld waarbij financiële middelen duidelijker worden bestemd voor de aanpak van problemen in steden en de stedelijke autoriteiten een grotere rol wordt toebedeeld bij het ontwikkelen en uitvoeren van strategieën voor stedelijke ontwikkeling. Stedelijke acties, de bijbehorende middelen en de steden in kwestie, moeten duidelijk in de programmeringsdocumenten worden omschreven.

Een van de aspecten die in de toekomst moeten worden onderzocht is of het regelgevingskader voor het cohesiebeleid **meer flexibiliteit** moet bieden bij het organiseren van operationele programma's om de aard en de geografie van de ontwikkelingsprocessen beter te weerspiegelen. De programma's zouden dan niet alleen op nationaal of regionaal niveau kunnen worden ontwikkeld en beheerd, maar bijvoorbeeld ook op het niveau van een groep steden of een rivier- en zeebekken.

Het verslag laat zien dat ontwikkelingsproblemen in sommige gevallen door **geografische of demografische kenmerken** kunnen worden vergroot. Dat geldt met name voor de ultraperifere regio's, maar ook voor de meest noordelijke regio's met een zeer lage bevolkingsdichtheid en eiland-, grens- en bergregio's, zoals uitdrukkelijk in het Verdrag van Lissabon wordt erkend. Het zal nodig zijn om gerichte voorzieningen te treffen om met deze specifieke kenmerken rekening te houden, zonder het aantal instrumenten en programma's

onnodig te vergroten. Territoriale samenhang betekent ook dat er goede verbindingen zijn tussen stad en platteland, zodat plattelandsbewoners toegang hebben tot betaalbare en kwalitatief hoogwaardige infrastructuur en diensten. Territoriale samenhang houdt ook de aanpak van de problemen in regio's met een hoge concentratie van sociale randgroepen in.

Ten slotte moeten verdere activiteiten in verband met nieuwe **macroregionale strategieën** zijn gebaseerd op een grondige evaluatie van de bestaande strategieën en de beschikbaarheid van middelen. Macroregionale strategieën moeten breed opgezette, geïntegreerde instrumenten zijn die op de sleuteluitdagingen zijn gericht en worden ondersteund door een versterkt transnationaal onderdeel, hoewel het grootste gedeelte van de financiering moet komen uit middelen van de nationale en regionale programma's die in het kader van het cohesiebeleid worden medegefinancierd en uit andere nationale middelen.

3.2. Versterking van partnerschap

Een doeltreffende uitvoering van "Europa 2020" vereist een governancestelsel dat alle actoren van verandering in de lidstaten bij de uitvoering betreft en de administratieve instanties op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau met elkaar verbindt.

Om alle partijen volledig te mobiliseren, moeten de lokale en regionale belanghebbenden, de sociale partners en het maatschappelijke middenveld sterker zijn vertegenwoordigd bij zowel de beleidsdialoog als de uitvoering van het beleid. Met het oog hierop moet de dialoog tussen publieke en private entiteiten, inclusief sociaaleconomische partners en niet-gouvernementele organisaties, ook in de toekomst worden ondersteund.

In deze context moet de rol van de **lokale-ontwikkelingsaanpak** in het kader van het cohesiebeleid worden versterkt, bijvoorbeeld door het ondersteunen van actieve inclusie, het bevorderen van sociale innovatie, het ontwikkelen van innovatiestrategieën of het ontwerpen van programma's voor de vernieuwing van achterstandsgebieden. Deze acties moeten goed worden gecoördineerd met soortgelijke acties die in het kader van het plattelandsontwikkelings- en maritiem beleid worden ondersteund.

- Hoe kan het cohesiebeleid beter rekening houden met de sleutelrol die door stedelijke gebieden en gebieden met bijzondere geografische kenmerken in de ontwikkelingsprocessen wordt gespeeld en met de opkomst van macroregionale strategieën?
- Hoe kunnen het partnerschapsbeginsel en de betrokkenheid van lokale en regionale belanghebbenden, sociale partners en maatschappelijk middenveld worden verbeterd?

4. EEN GESTROOMLIJND EN EENVOUDIGER UITVOERINGSSYSTEEM

Hoewel het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken over de doeltreffendheid van het uitvoeringssysteem voor het cohesiebeleid in de periode 2007-2013, hebben de lidstaten zich uitgesproken tegen al te frequente en drastische wijzigingen van de regels die de uitvoering kunnen belemmeren. Een aantal doelgerichte veranderingen moet echter nader worden bekeken.

4.1. Financieel beheer

Overeenkomstig het recente voorstel tot herziening van het Financieel Reglement⁴ moet de verantwoordelijke autoriteit voor het beheer van de programma's die in het kader van cohesiebeleid worden uitgevoerd, elk jaar een beheersverklaring overleggen, vergezeld van de jaarrekeningen en een onafhankelijke accountantsverklaring. Hierdoor zal beter verantwoording worden afgelegd over de uitgaven die in een gegeven boekjaar uit de EU-begroting worden medegefinancierd.

De Commissie stelt voor om op basis van de jaarlijkse beheersverklaring, voor het cohesiebeleid een procedure in te voeren voor de periodieke goedkeuring van de rekeningen. Dit zou het proces van het verschaffen van zekerheid versterken en het mogelijk maken om programma's regelmatig gedeeltelijk af te sluiten.

De Commissie moet nagaan of uitstel van terugbetaling aan de nationale autoriteiten totdat de desbetreffende EU-bijdrage aan de begunstigden is betaald, de betaling van subsidies zou versnellen en de prikkels voor een krachtige nationale controle zou vergroten.

Ook zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is om, afhankelijk van het type actie, output- of resultaatgebaseerde elementen in te voeren voor de uitbetaling van de EU-bijdrage aan operationele programma's of delen daarvan.

Ten slotte moeten vereenvoudigde terugbetalingsmethoden, zoals de standaardschaal van kosten per eenheid en vaste bedragen voor subsidies die voor de periode 2007-2013 zijn ingevoerd, verder bevorderd worden om zo het effect ervan te vergroten. Dit is een andere manier om over te stappen naar een meer resultaatgerichte aanpak.

4.2. Lastenverlichting

De algemene aanpak voor de periode 2007-2013, krachtens welke de subsidiabiliteitsregels op nationaal niveau worden vastgesteld, moet gehandhaafd worden. Wel moeten voor kernpunten zoals overheadkosten gemeenschappelijke regels worden vastgesteld die van toepassing zijn op verschillende EU-fondsen. De onderlinge afstemming van de regels voor de subsidiabiliteit van de uitgaven voor de verschillende beleidsterreinen, financieringsinstrumenten en fondsen zou zowel het gebruik van de fondsen door de begunstigden als het beheer daarvan door de nationale autoriteiten eenvoudiger maken en het risico van fouten verminderen. Daarbij moet zo nodig worden gezorgd voor meer differentiatie om de specifieke kenmerken van het beleid, het instrument en de begunstigden te weerspiegelen.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel zou het ook nuttig zijn om te onderzoeken hoe controlemaatregelen meer kosteneffectief en risicogebaseerd kunnen worden gemaakt om de doeltreffendheid en de doelmatigheid daarvan te verbeteren en te zorgen voor een passende dekking van de inherente risico's tegen een redelijke prijs overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer.

⁴ "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie" - COM(2010) 260.

4.3. Financiële discipline

De annuleringsregel moet ervoor zorgen dat projecten binnen een redelijke termijn worden uitgevoerd en financiële discipline aanmoedigen. De regel kan het gedrag van de lidstaten en de regio's echter verstoren doordat teveel aandacht aan het snelle gebruik en te weinig aandacht aan het doeltreffende gebruik van de middelen wordt besteed. Bovendien heeft een aantal afwijkingen op deze regel de toepassing ervan ingewikkeld gemaakt. Er moet worden gezorgd voor een zorgvuldig evenwicht tussen de bewaking van de kwaliteit van de investering en de vlotte en snelle uitvoering van de projecten. Een mogelijkheid zou erin bestaan voor alle programma's n+2 toe te passen, behalve in het eerste jaar, en vrijstellingen en afwijkingen af te schaffen.

4.4. Financiële controle

Wat de beheers- en controlesystemen betreft, is het niet alleen nodig dat meer zekerheid wordt verschaft maar ook dat de lidstaten zich meer toeleggen op kwaliteitscontrole. Het Europees Parlement, de Commissie en de lidstaten zouden zich dan meer kunnen richten op de resultaten en het effect van het beleid.

Het eerste voorstel betreft de herziening van de procedure voor de ex-antebeoordeling van de systemen, rekening houdend met de ervaringen die zijn opgedaan bij de ex-antebeoordeling van de conformiteit van de programma's voor de periode 2007-2013, om problemen met de beheers- en controlesystemen te voorkomen. De procedure moet worden gestroomlijnd, maar de voordelen ervan moeten worden behouden. Dit kan worden bereikt door de beoordeling te richten op het belangrijkste beheersorgaan door middel van een accrediteringsproces en door de betrokkenheid van de Commissie bij dit proces opnieuw te bekijken.

Het tweede voorstel wil meer zekerheid verschaffen door de verantwoordelijkheden te concentreren. Een geaccrediteerd orgaan zou de volledige verantwoordelijkheid krijgen voor het beheer en de controle van het operationeel programma.

- Hoe kan het auditproces worden vereenvoudigd en hoe kunnen de audits door de lidstaten en de Commissie beter worden geïntegreerd zonder dat de zekerheid ten aanzien van medegefinancierde uitgaven vermindert?
- Hoe kan de toepassing van het evenredigheidsbeginsel de administratieve lasten met betrekking tot beheer en controle verlichten? Moeten specifieke vereenvoudigingsmaatregelen voor territoriale samenwerkingsprogramma's worden genomen?
- Hoe kan bij de vaststelling van de subsidiabiliteitsregels worden gezorgd voor een goed evenwicht tussen de gemeenschappelijke regels voor alle fondsen en de erkenning van de specifieke kenmerken van elk van die fondsen?
- Hoe kan voor financiële discipline worden gezorgd, terwijl tegelijkertijd voldoende flexibiliteit wordt geboden voor het ontwikkelen en uitvoeren van complexe programma's en projecten?

5. DE ARCHITECTUUR VAN HET COHESIEBELEID

Het cohesiebeleid beoogt de bevordering van een harmonieuze ontwikkeling van de Unie en haar regio's door het verminderen van de regionale verschillen (artikel 174 van het Verdrag). Het onderbouwt ook het groeimodel van de "Europa 2020"-strategie, waaronder de noodzaak om de maatschappelijke en werkgelegenheidsuitdagingen aan te pakken waarmee alle lidstaten en regio's worden geconfronteerd. Het beleid ondersteunt deze ontwikkeling met een duidelijke investeringsstrategie in elke regio door het vergroten van het concurrentievermogen, het creëren van meer banen, het verbeteren van de sociale inclusie en het beschermen en verbeteren van het milieu. Het multilevel-governancesysteem voor het beleid helpt om de EU meer zichtbaar te maken voor haar burgers.

Alle regio's en lidstaten moeten in aanmerking komen voor het cohesiebeleid en moeten in staat zijn om hun strategie op geïntegreerde wijze aan hun specifieke sterke en zwakke punten aan te passen.

Zoals thans het geval is, moet de steun tussen de regio's worden gedifferentieerd op basis van het niveau van hun economische ontwikkeling (gemeten als bbp per hoofd), waarbij een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen meer en minder ontwikkelde regio's. Om de overgang tussen deze twee categorieën te verzachten en te zorgen voor een eerlijker behandeling voor regio's met een soortgelijk niveau van economische ontwikkeling, kan de vraag worden gesteld of een eenvoudiger systeem met een nieuwe tussencategorie het huidige systeem van "phasing-out" en "phasing-in" zou kunnen vervangen. Tot die categorie zouden ook de regio's behoren die momenteel volgens de "convergentiedoelstelling" in aanmerking komen voor steun maar die volgens de laatste gegevens een bbp hebben van meer dan 75 % van het EU-gemiddelde.

Tegelijkertijd moet in lijn met de evaluatie van de begroting van de EU worden bekeken hoe de toekomstige architectuur van het cohesiebeleid er moet uitzien, hoe het ESF opnieuw kan worden gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen voor 2020 en hoe kan worden gezorgd voor een grotere zichtbaarheid en voorspelbare financieringsvolumes. Het is ook belangrijk dat wordt onderzocht hoe het fonds de Europese werkgelegenheidsstrategie beter kan dienen en bijdragen tot het omvattende Europese werkgelegenheidsinitiatief waarom in de evaluatie van de EU-begroting wordt gevraagd.

Het beleid zal gericht blijven op de uitvoering van de geïntegreerde richtsnoeren voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid.

Lidstaten waarvan het bni lager is dan 90% van het EU-gemiddelde zullen steun uit het Cohesiefonds blijven krijgen.

Ten slotte zal het cohesiebeleid de territoriale dimensies van de samenwerking (grensoverschrijdend, transnationaal en interregionaal) blijven bevorderen. Dit omvat onder meer een herziening en vereenvoudiging van de huidige regelingen voor grensoverschrijdende samenwerking, inclusief grensoverschrijdende samenwerking uit hoofde van IPA, ENPI en EDF aan de buitengrenzen van de EU, alsook van de huidige praktijken bij transnationale acties die door zowel het EFRO als het ESF worden ondersteund.

- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de architectuur van het cohesiebeleid rekening houdt met het specifieke karakter van elk fonds en met name de noodzaak om te zorgen voor een grotere zichtbaarheid en voorspelbare financieringsvolumes voor het ESF en om het te richten op de doelstellingen voor 2020?

- Hoe kan een nieuwe tussencategorie van regio's worden opgezet om de regio's te begeleiden die hun inhaalproces niet hebben voltooid?

6. VOLGENDE STAPPEN

In het vijfde cohesieverslag beschrijft de Commissie enkele van haar kernideeën voor de hervorming van het cohesiebeleid, die het resultaat zijn van een lange discussie die in 2007 met de publicatie van het vierde cohesieverslag is begonnen. Deze ideeën zullen de komende maanden verder worden uitgewerkt en geconsolideerd.

De Commissie verzoekt alle belanghebbenden om te antwoorden op de vragen die in deze mededeling worden gesteld. Opmerkingen kunnen tot en met 31 januari 2011 worden ingediend op het volgende adres

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm.

Er zal met deze opmerkingen rekening worden gehouden bij de opstelling van de wetgevingsvoorstellen, die onmiddellijk na de goedkeuring van het nieuwe meerjarige financiële kader in 2011 zullen worden ingediend

Het vijfde Cohesieforum, dat op 31 januari en 1 februari 2011 in Brussel wordt gehouden, biedt een goede gelegenheid om deze ideeën te bespreken.