

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 31.3.2010
COM(2010)110 definitief

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

**Cohesiebeleid: Strategisch verslag 2010
over de uitvoering van de programma's 2007-2013**

SEC(2010)360

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

**Cohesiebeleid: Strategisch verslag 2010
over de uitvoering van de programma's 2007-2013**

1. INLEIDING

Deze mededeling geeft voor het eerst een volledig overzicht van de uitvoering van de cohesiebeleidprogramma's in het tijdvak 2007-2013 en is voornamelijk gebaseerd op de 27 nationale strategische verslagen, die voor het eerst voor dit tijdvak over het cohesiebeleid zijn opgesteld¹.

De nationale strategische verslagen waren ingevoerd om de transparantie te verbeteren en de verantwoordingsplicht in samenhang met het gemeenschappelijke beheer van het cohesiebeleid op nationaal niveau te vergroten. De nationale strategische verslagen zijn daarom een belangrijk instrument om toe te zien op de uitvoering van de strategische verplichtingen van de lidstaten om met het cohesiebeleid ambitieuze EU-doelstellingen te verwezenlijken.

Deze mededeling is bedoeld om de discussie met de EU-instellingen vergemakkelijken, aangezien het beleid een belangrijke rol speelt bij de bevordering van een duurzame economische en sociale ontwikkeling in de Europese regio's en de lidstaten. Tegen deze achtergrond bevat het laatste deel aanbevelingen over de wijze waarop een doeltreffende uitvoering moet worden versterkt voor een optimale bijdrage van de programma's 2007-2013 aan een betere peer review en beleidsleerprocessen, niet in de laatste plaats om bij te dragen aan de strategie Europa 2020.

De lidstaten melden dat de oorspronkelijke verplichtingen om in structurele verandering te investeren, zijn nagekomen. Na ongeveer 18 maanden van actieve uitvoering zijn er reeds projecten ter waarde van meer dan 93 miljard euro geselecteerd, ofwel 27% van het totale financiële volume voor die periode. Overeenkomstig deze algemene tendens zijn prioriteiten met een EU-earmark even snel of zelfs iets sneller geselecteerd. Dit komt grotendeels doordat cohesiebeleidprogramma's in nieuwe behoeften hebben voorzien door flexibeler en eenvoudiger beheer om de middelen doeltreffender in te zetten. Daartoe behoren ook de wijzigingen in de regelgeving die door de Commissie zijn voorgesteld en die in 2009 door de Raad en het Europees Parlement zijn goedgekeurd.

Veel prioritaire investeringen van de EU maken volgens de verslagen goede vooruitgang. Daarbij werd minstens een derde van de totale geplande investeringen toegewezen voor projecten op de volgende gebieden: de bevordering van onderzoek en innovatie in kmo's, het gebruik van financiële instrumentering om kmo's kapitaal te verschaffen (bv. JEREMIE-initiatief), bevordering van schoon stadsvervoer, de uitvoering van beleid op het gebied van actieve arbeidsmarkt en een leven lang leren, en de vernieuwing van onderwijs- en

¹ Rechtsbasis: artikelen 29 en 30 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L210 van 31.7.2006, blz. 25). Deze openbare verslagen zijn te vinden op het adres: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm

gezondheidsinfrastructuren. In de verslagen van de lidstaten wordt ook aandacht besteed aan gebieden waar minder vooruitgang wordt geboekt en waar een follow-up duidelijk gewenst is.

De lidstaten hebben zich sterk ingespannen om strategische verslagen in te dienen die zowel relevante kwalitatieve als kwantitatieve gegevens over de uitvoering bevatten. De programma's voor 2007-2013 zijn weliswaar met succes gelanceerd, maar de financiering ter plaatse bevindt zich nog in een beginstadium. Het is nog te vroeg voor uitgebreide gegevens over resultaten of effecten. Dit wordt anders met de strategische verslagen in 2012, wanneer uitgebreidere gegevens over de resultaten en de eerste effecten zijn te verwachten.

Als bijlage is aan deze mededeling een afzonderlijk werkdocument van de diensten van de Commissie² toegevoegd, waarin de gemelde vooruitgang in de geselecteerde projecten, beknopt commentaar over belangrijke tendensen en een selectie van 40 goede praktijken uit de nationale verslagen is opgenomen.

2. SOCIAALECONOMISCHE ONWIKKELINGEN EN TENDENZEN

De in 2008 uitgebroken financiële en economische crisis heeft het economische landschap van de EU ingrijpend veranderd. Terwijl de economische groei ongeveer 3% bedroeg in 2006 en 2007, toen de nationale strategische referentiekaders (NSRK's)³ werden voorbereid, nam het bbp vanaf de zomer van 2008 sterk af, aanvankelijk door de turbulenties in de financiële markten. Sindsdien is de werkgelegenheid afgenomen en is de werkloosheid hoger dan deze in de afgelopen 10 jaar is geweest. Bovendien zijn de consumptie en de investeringen aanzienlijk gedaald en is de staatsschuld in veel lidstaten dramatisch gestegen. In deze context is het niet verrassend dat in de meeste nationale verslagen de situatie vóór de voorbereiding van de NSRK's in sterk contrast staat tot de situatie vanaf 2008. Vrijwel alle verslagen beschrijven de regionale en lokale verschillen, terwijl in meer dan de helft de relevantie van deze veranderingen voor de programma's wordt onderzocht.

In 2008 was de groei van het bbp in de EU reeds zeer gering (0,8%), en deze is met meer dan 4% gekrompen in 2009. De recessie was bijzonder ernstig in de Baltische staten, met negatieve percentages tussen 14% en 18%. Alleen Polen kende in 2009 een economische groei (1,2%). Er zijn echter voorspellingen die de eerste tekenen van economisch herstel laten zien. In 2010 zal de economische groei in de EU weliswaar laag zijn, maar positief, en in 2011 groeit het bbp weer in alle lidstaten.

De werkloosheid bedroeg in december 2009 9,6%, tegenover 8,2% in december 2008⁴. Sommige landen zijn bijzonder zwaar getroffen door de crisis. Het werkloosheidspercentage is het afgelopen jaar bijna verdubbeld in Ierland en in Spanje, en verdrievoudigd in de Baltische staten. Letland (22,8%) en Spanje (18,8%) hadden eind 2009 de hoogste percentages. Ook heeft de crisis de regionale verschillen in de arbeidsmarkt waarschijnlijk vergroot. Aangezien de werkloosheid waarschijnlijk enige tijd hoog zal blijven, is er per definitie kans op langdurige werkloosheid en sociale uitsluiting.

² SEC(2010) 360 van 31.3.2010.

³ De NSRK's zijn de kaderdocumenten die de communautaire strategische richtsnoeren naar de nationale context vertaalden.

⁴ Eurostat-werkloosheidscijfers in december 2009, voor seizoensinvloeden gecorrigeerd.

De economische teruggang leidde ook tot een duidelijke verslechtering van het bedrijfsklimaat en het consumentenvertrouwen. De totale investeringen daalden in 2009 met ongeveer 15% ten opzichte van het voorafgaande jaar, en de consumptie met ongeveer 3%. De export van goederen en diensten daalde dramatisch met bijna 20%, en in verscheidene Midden- en Oost-Europese landen namen de buitenlandse directe investeringen af.⁵ De openbare uitgaven stegen en waren daardoor anticyclisch. Deze toename werd vooral veroorzaakt door de nationale socialezekerheidsstelsels en de door veel lidstaten aangenomen stimuleringsplannen in het kader van het Europees economisch herstelplan. Het gecombineerde effect van de dalende werkgelegenheid en de toenemende sociale uitgaven verschilt waarschijnlijk sterk van lidstaat tot lidstaat. Naar verwachting zullen de sociale uitgaven tussen 2007 en 2010 toenemen van 27,5% tot 30,8% van het bbp van de EU.

Het vijfde cohesieverslag, dat later in 2010 moet worden goedgekeurd, zal een vollediger beeld van de ontwikkelingen in de sociaaleconomische verschillen geven.

3. UITDAGINGEN EN VOORTUITGANG BIJ DE UITVOERING

De nationale verslagen verschaffen inzicht in de zeer verschillende contexten waarbinnen de programma's 2007-2013 worden uitgevoerd.

De volgende systeemgerelateerde belemmeringen voor de snelle uitvoering zijn door de lidstaten genoemd:

- vertragingen bij de goedkeuring van de EU-begroting, vertragingen bij de goedkeuring van de verordeningen, communautaire strategische richtsnoeren⁶, en de daarop volgende onderhandelingen over de programma's⁷;
- veranderingen in de financiële-controlevoorschriften worden als de meest voorkomende factor voor vertraging bij de uitvoering beschouwd, aangezien de lidstaten zich aan het nieuwe controlesysteem moeten aanpassen⁸;
- problemen bij het beheren van overlappende programmaperiodes⁹;
- onduidelijke taakverdeling op nationaal niveau, gebrek aan ervaring, gebrek aan beheerscapaciteit – zowel bij de beheersautoriteiten als bij de ontvangers –, en interne reorganisatieprocessen van overheidsinstellingen¹⁰.

In veel verslagen wordt uitdrukkelijk vermeld dat de effecten van de wereldwijde economische recessie, die in het najaar van 2008 is ontstaan, de uitvoering bemoeilijken en de verwachte vraag hebben veranderd¹¹. Een groep lidstaten wijst op het effect van toenemende beperkingen in de nationale en plaatselijke openbare financiering¹². Twee lidstaten vermelden de inzet van EIB-leningen om de nationale cofinanciering te garanderen (LT, HU). Het

⁵ HU, LV, SK

⁶ PB L 291 van 21.10.2006, blz. 11 - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

⁷ bv. AT, DE, ES, LT

⁸ bv. AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, IE, IT, PT, SK, UK

⁹ bv. AT, EE, EL, ES, FI, IE, IT, HU, PT, UK

¹⁰ bv. BG, RO, LT

¹¹ bv. AT, DE, ES, IE, PT, SL, UK

¹² bv. DE, ES, FI, IE, LT, LV, MT

Tsjechische en het Britse verslag noemen de veranderende wisselkoersen als een extra probleem. Volgens enkele lidstaten zijn de programma's echter even snel gestart als in het verleden¹³.

Cohesiebeleidsmaatregelen voor economisch herstel

De mededeling "Cohesiebeleid: investeren in de reële economie"¹⁴ (en ondersteunende wetswijzigingen) bevat de belangrijke bestanddelen van het Europees economisch herstelplan¹⁵, inclusief aanbevelingen voor de lidstaten. Het herstellpakket werd toegejuicht door de lidstaten. Omdat ze op verschillende manieren door de crisis worden getroffen, zijn de voorgestelde maatregelen van lidstaat tot lidstaat verschillend ingezet.

- De meeste landen bevestigen nadrukkelijk dat de overeengekomen strategieën relevant blijven. De nationale strategische referentiekaders en de meeste programma's verschaffen voldoende flexibiliteit om zich aan de veranderende sociaaleconomische context aan te passen.
- Veel lidstaten hebben onderzocht of het nodig is om op nieuwe behoeften in te spelen of om de uitvoering te versnellen. De antwoorden variëren van vereenvoudigingsmaatregelen (lastenvermindering voor de begunstigden), gebruikmaking van interne flexibiliteit binnen de prioriteiten, de verschuiving van de toewijzing van financiële middelen tussen de prioriteiten of wijzigingen van cofinancieringpercentages.
- Het vaakst werd teruggegrepen naar arbeidsmarktactiveringsmaatregelen, gericht op degenen die het zwaarst door de crisis zijn getroffen (ESF) en meer gebruik van financiële instrumentering boven de oorspronkelijk geplande 3 miljard euro, zonder rekening te houden met het daardoor aangetrokken privékapitaal (bv. JEREMIE en microfinancieringsfondsen voor de door de crisis getroffen (DE)). Een kleiner aantal programma's is gewijzigd om nieuwe maatregelen mogelijk te maken, zoals de investering in energie-efficiëntie.
- De extra EU-voortuitbetalingen in 2009 zorgden voor een financiële injectie van 6,25 miljard euro in 2009 voor de lidstaten, met een vooruitzicht op meer prefinanciering en versnelde investeringen. De meeste nationale verslagen vermelden uitvoerig hoe dit werd toegepast, namelijk vaak door veranderingen in nationaal beleid en procedures.
- De Commissie zal vóór medio 2010 een samenvattend verslag over de aanpassingen van het programma van het cohesiebeleid in de context van de recessie indienen.

Het Europees Parlement en de Raad worden verzocht om hun onderzoek van de voorstellen tot verdere wetswijzigingen, die de Commissie in juli 2009 heeft ingediend, sneller te verrichten, zodat er tijdig een besluit kan worden genomen.

Een sterk punt van de meeste nationale verslagen is dat zij ook de maatregelen bespreken die worden genomen om de moeilijkheden bij de uitvoering te overwinnen of tegen te gaan. De

¹³ bv. AT, BE, DE, SE

¹⁴ COM(2008) 876 van 16.12.2008.

¹⁵ COM(2008) 800 van 29.10.2008.

lidstaten hebben ook voorbeelden van goede praktijken¹⁶ verschaft, die de volgende succesfactoren voor de uitvoering onderstrepen:

- nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie bij de voltooiing van de verordeningen en richtsnoeren;
- positieve links tussen cohesiebeleiddoelstellingen en sectoriële hervormingen in gebieden zoals onderwijs, wetenschap/onderzoek, gezondheid en ondernemingsklimaat;
- gebruik van informatie- en communicatietechnologie;
- positieve effecten van investeringsplannen en meeromvattende nationale hervormingen (regionale of plaatselijke bestuurshervorming, openbare-begrotingshervorming, hervorming van milieu- en aanbestedingsvoorschriften), hoewel vertragingen in sommige hervormingen ook negatieve gevolgen hebben;
- vereenvoudiging van administratieve procedures (nationaal en/of regionaal);
- ondersteuning van ondernemerschap en het opvullen van leemten in de arbeidsmarkt door het aanpassingsvermogen te bevorderen.

Het is duidelijk dat de programmaplanning in de lidstaten die sinds 2004 tot de Unie zijn toegetreden nauw verbonden is met grote uitdagingen in sociale integratie, de modernisering van de economie en de institutionele capaciteitsopbouw. In veel strategische verslagen wordt ook aandacht besteed aan de rol van goed bestuur op meerdere niveaus en partnerschappen bij hun programmaplanning om de verschillende bestuursniveaus te mobiliseren en te coördineren, rekening houdend met het maatschappelijk middenveld en het belang van het bedrijfsleven en met de integratie van verschillende sectorale doelen.

4. UITVOERING VAN OVEREENGEKOMEN STRATEGIEËN EN VOORUITGANG BIJ HET BEREIKEN VAN DE DOELEN

Twee mededelingen van de Commissie hebben reeds inzicht in de overeengekomen prioriteiten van de programma's 2007-2013 geboden, wat de EU-groei- en werkgelegenheidsdoelen¹⁷ en – meer in het algemeen – de resultaten van de onderhandelingen over de programma's betreft¹⁸. Kort gezegd moet voor de minder ontwikkelde regio's die onder het doel "convergentie" (81% van de middelen) vallen, en de regio's die onder het doel "regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid" (15% van de middelen) vallen, respectievelijk 65% en 82% van de middelen in de prioritaire EU-thema's worden geïnvesteerd. In totaal was 230 miljard euro toegewezen ("earmarked") voor investeringen in de modernisering van de EU-economie, overeenkomstig de ambitieuze EU-prioriteiten die in het kader van de Lissabon-agenda zijn vastgesteld.

De vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelen die oorspronkelijk in de communautaire strategische richtsnoeren, de nationale strategische referentiekaders en de geïntegreerde

¹⁶ Deel 3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een indicatieve selectie van 40 van de 220 beste praktijken die door de lidstaten zijn aangewezen.

¹⁷ COM(2007) 798 van 11.12.2007.

¹⁸ COM(2008) 301 van 14.5.2008.

richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid¹⁹ zijn vastgesteld, worden hierna weergegeven aan de hand van informatie uit de nationale verslagen over de reeds geselecteerde projecten (toewijzingen aan het geselecteerde project), vroege tendensen in de uitgaven en de eerste resultaten uit toezicht en evaluatie.

4.1. Versnelde uitvoering

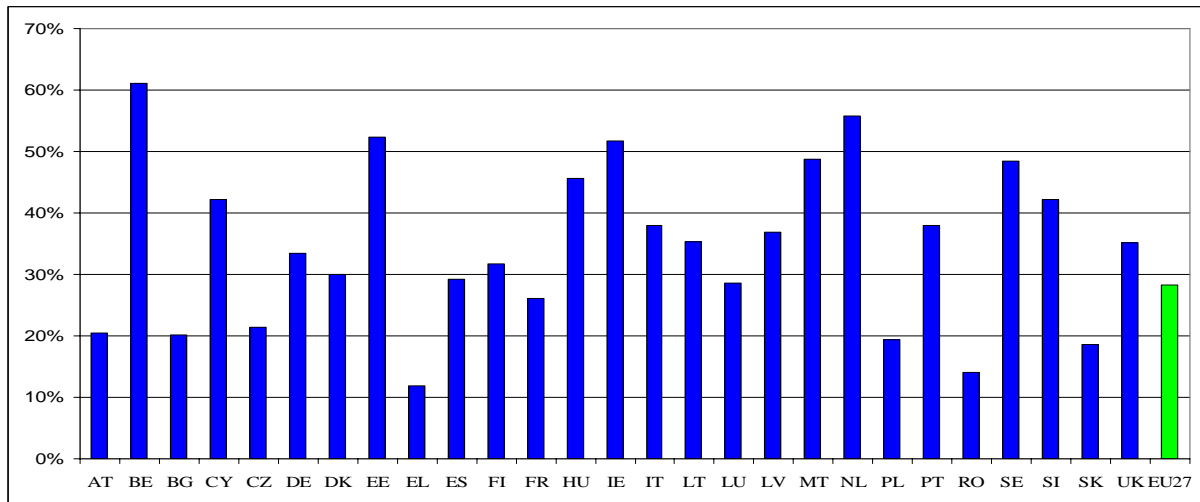
Volgens de berichten zijn projecten ter waarde van 93,4 miljard euro geselecteerd, die meer dan 27% van de beschikbare EU-middelen in die periode vertegenwoordigen. Dit gemiddelde quotum van het geselecteerde projecten wordt in alle drie doelen – convergentie, Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid (RCW) en Europese territoriale samenwerkingen (ETS) – nagekomen en geldt ook voor het selectiequotum van de projecten in de categorieën met een Lissabon-earmark. Volgens de opgaven is in totaal 63 miljard euro toegewezen voor de projecten met een Lissabon-earmark.

Op nationaal niveau varieert de vooruitgang bij de uitvoering echter sterker, zoals blijkt uit grafiek 1. Bij de benedengemiddelde lidstaten is er mee kans op vertraging wanneer de selectie en de uitvoering van de projecten niet versneld worden. In het werkdocument van de diensten van de Commissie² in de bijlage bevat meer informatie over de vooruitgang bij de geselecteerde projecten.

Wat de behoefte aan investeringen betreft, stemmen de prioriteiten met een EU-earmark die in deze periode zijn gesteld, sterk overeen met de prioriteiten in de strategie Europa 2020. Een sterk punt van het informatiesysteem voor categorisering is, dat 86 van de gekozen "prioritaire thema's" kunnen worden bekeken aan de hand van de belangrijkste zwaartepunten (nl. vervoer, energie) of in het licht van de transversale beleidsprioriteiten (bv. innovatie of klimaatverandering).

¹⁹ COM(2007) 803 van 11.12.2007.

Grafiek 1: In de verslagen gemelde geaggregeerde percentages van geselecteerde projecten, naar lidstaat



Tabel 1 bevat een samenvatting van de gegevens over de kosten van de geselecteerde projecten uit de nationale verslagen, overeenkomstig de in communautaire strategische richtsnoeren vastgestelde prioriteiten. Hieruit blijkt de relatieve vooruitgang in de selectie van projecten volgens de verschillende doelen.

Tabel 1: Vooruitgang bij de uitvoering van prioriteiten met Lissabon-earmark 2007-2013, naar doelstelling.

Met Lissabon-earmark			Zonder earmark		
Geplande EU-investering (miljard €)	Toegewezen aan geselecteerde projecten (miljard €)	%	Geplande EU-investering (miljard €)	Toegewezen aan geselecteerde projecten (miljard €)	%

I. Convergentie

Aantrekkelijke gebieden om te investeren en te werken	65,883	16,235	24,6%	76,579	20,340	26,6%
Meer kennis en innovatie voor groei	64,599	19,727	30,5%			
Meer en betere banen	42,860	11,020	25,7%	3,878	0,697	18,0%
Earmarking op nationaal niveau	7,972	3,262	40,9%			
Territoriale dimensie				11,095	3,036	27,4%
	181,315	50,244	27,7%	91,552	24,074	26,6%

II. Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid

Aantrekkelijke gebieden om te investeren en te werken	2,531	0,827	32,7%	7,032	1,695	24,1%
Meer kennis en innovatie voor groei	18,601	4,740	25,5%			
Meer en betere banen	21,614	6,318	29,2%	0,463	0,076	16,3%
Earmarking op nationaal niveau	0,714	0,193	27,0%			
Territoriale dimensie				2,533	0,556	21,9%
	43,460	12,078	27,8%	10,027	2,327	23,2%

III. Europese territoriale samenwerking

Aantrekkelijke gebieden om te investeren en te werken	0,947	0,168	17,7%	2,913	0,745	25,6%
Meer kennis en innovatie voor groei	1,971	0,462	23,4%			
Meer en betere banen	0,540	0,079	14,6%	0,505	0,137	27,2%
Territoriale dimensie				0,482	0,138	28,7%
	3,458	0,709	20,5%	3,900	1,020	26,9%

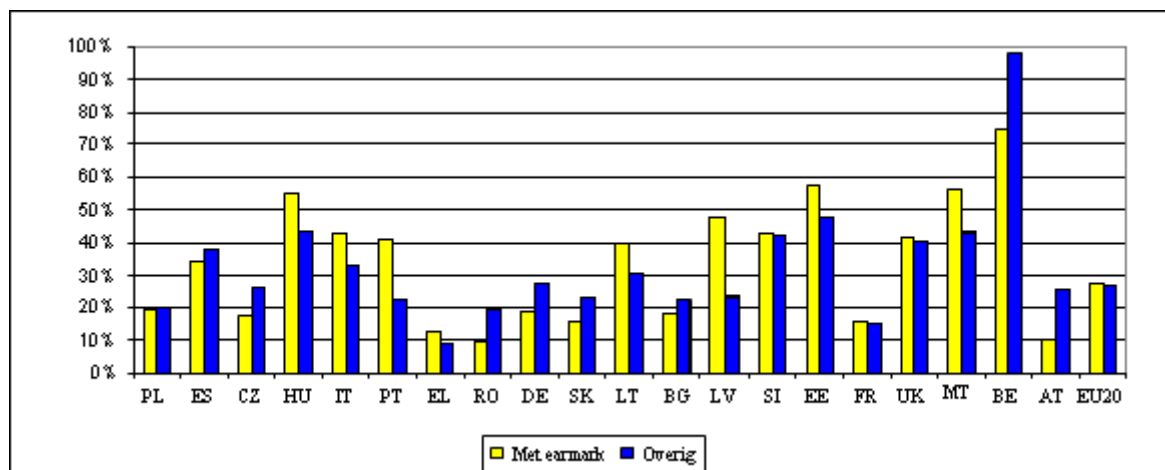
Technische bijstand				10,594	2,993	28,3%
---------------------	--	--	--	--------	-------	-------

Totaal	228,233	63,031	27,6%	116,072	30,413	26,1%
---------------	----------------	---------------	--------------	----------------	---------------	--------------

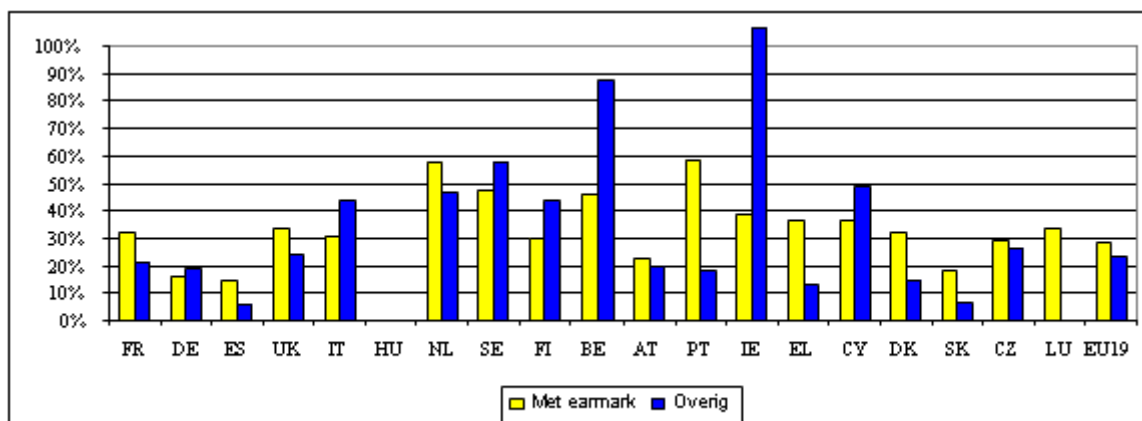
Veel lidstaten bevestigen nu dat de discipline die door verplichte earmarking is opgelegd, tot een betere en nauwkeurigere programmering heeft geleid. Uit door de lidstaten verschaft

gegevens blijkt ook dat de prioriteiten met een earmark relatieve vooruit zijn gegaan ten opzichte van de projecten zonder earmark van elke lidstaat. De grafieken 2 en 3 tonen de relatieve toename in de earmarking voor respectievelijk de doelstellingen Convergentie en Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid (RCW). De grafiek geeft van links naar rechts het afnemende absolute financiële belang weer.

Grafiek 2: Lissabon-earmark – doelstelling Convergentie: volume van geselecteerde projecten in % van het totaal



Grafiek 3: Lissabon-earmark - doelstelling Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid: volume van geselecteerde projecten in % van het totaal



4.2. Uitgavetrends

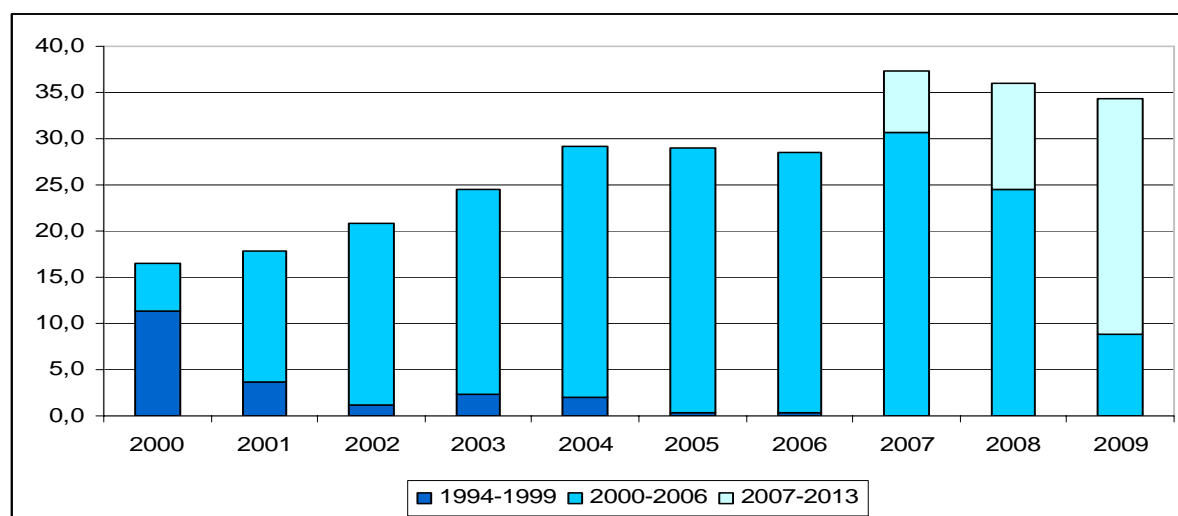
Wat de betaling van EU-financiering betreft, is in de jaren 2007-2009 108 miljard euro aan de lidstaten overgemaakt: 64 miljard euro voor de daadwerkelijke uitgaven in het kader van de programma's 2000-2006 en 44 miljard euro aan voorschotten en daadwerkelijke uitgaven voor de programma's 2007-2013 (grafiek 4).

De nationale verslagen verschaffen informatie over de uitgaven per programma, uitsluitend voor de laatstgenoemde periode. Tot nu toe is 23,3 miljard euro gedeclareerd als tussentijdse uitgaven in het kader van de programma's 2007-2013²⁰. In 2009 was er een duidelijke

²⁰ Aangezien de betalingsgegevens door het lidstaten niet zijn verstrekt naar "zwaartepunt" maar volgens de overeengekomen financiële tabellen voor de programma's, kunnen de gedeclareerde uitgaven in dit

toename in gecertificeerde uitgaven in het kader van de nieuwe programma's, zodra de voorgaande programma's waren afgesloten.

Grafiek 4: EU-betalingen aan de lidstaten – 2000-2009 (EFRO, ESF en Cohesiefonds – miljarden euro's in huidige prijzen)



4.3. Toezicht en evaluatie

De verschillende nationale en regionale beheersautoriteiten gebruiken veel verschillende indicatoren in het kader van het gemeenschappelijke beheerssysteem; deze kunnen echter meestal niet op EU-niveau worden geaggregeerd²¹. Op EU-niveau kan de Commissie alleen gegevens over bepaalde kernindicatoren aggregeren. Niet alle verslagen bevatten informatie over indicatoren, maar 19 lidstaten hebben gegevens verschaft over kernindicatoren voor het EFRO en het Cohesiefonds. Deze verslaggeving over aanbevolen kernindicatoren is een bemoedigende eerste stap op weg naar een geaggregeerde weergave van de resultaten van het beleid ter plaatse. Zo hebben dertien lidstaten gemeld dat zij over programma's of goedgekeurde projectdoelen beschikken, om ongeveer 351 300 bruto-arbeidsplaatsen²² te scheppen. Acht lidstaten melden²³ reeds dat zij 55 900 bruto-arbeidsplaatsen hebben geschapen.

In 2007 en 2008 hebben de huidige ESF-programma's bijna 6 miljoen mensen bereikt, waarvan 52% vrouwen. Ongeveer een derde van de acties was gericht op de ondersteuning van werknemers. Ook waren maatregelen gericht op werklozen (33% van de begunstigden, waarvan 7% langdurig werkloos) en op kwetsbare groepen, zoals migranten en minderheden (13%).

stadium niet thematisch worden vergeleken met de gegevens over de geselecteerde projecten. Daarom worden de betalingen niet nader geanalyseerd.

²¹ De jaarlijkse uitvoeringsverslagen verschaffen gedetailleerde informatie over de vooruitgang bij individuele programma's wat de vastgestelde indicatoren en doelstellingen betreft. Bijlage XXIII bij de uitvoeringsverordening nr. 1828/2006 verschaft gegevens over deelnemers in ESF-activiteiten naar prioriteit.

²² Het betreft de lidstaten AT, BE, BG, CZ, DE, FI, HU, IE, LU, NL, PL, SE, SI. Programmadoelen zijn een aggregaat van die in de programma's, gebaseerd op geselecteerde projecten. Enkele lidstaten meldden geen programmadoelen, maar rapporteerden de doelen van de tot dusverre goedgekeurde projecten.

²³ CZ, DE, FI, IE, PL, SE, SI

In twintig nationale strategische verslagen werd gemeld dat er lessen waren getrokken uit nationale en regionale evaluaties. Ook een evaluatie achteraf voor de Commissie van de nationale strategieën toont aan dat de fondsen een aanzienlijk potentieel hebben om bij te dragen aan de ambitieuze EU-doelstellingen en laat de centrale positie zien die de EU-prioriteiten in de programmaplaning van het cohesiebeleid hebben²⁴.

Evaluatie achteraf van de programma's 2000-2006

De effecten van investeringen op structurele verandering is alleen zichtbaar op termijn. Uit de nu gehouden evaluaties achteraf van de periode 2000-2006 komen successen van het cohesiebeleid in de praktijk naar voren²⁵.

Er zijn aanwijzingen dat investeringen toenemen bij ondernemingen die door de EFRO worden ondersteund. De lidstaten hebben bruto minstens 730 000 banen gecreëerd in Doelstelling-2-regio's, terwijl volgens schattingen netto 612 000 banen werden gecreëerd in Doelstelling-1-regio's.

Het beleid heeft de verbindingen in heel Europa verbeterd – alleen al de EFRO heeft de aanleg van 2000 km autowegen ondersteund, zijnde 24% van de totale aanleg van autowegen in die periode – en de verbetering of de bouw van 4 000 km spoorwegen.

De ESF verschaft relevante steun om de hervormingen in de arbeidsmarkt uit te voeren, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Het bleek een doeltreffend instrument te zijn, dat bijdroeg aan de overgang van een passief naar een actief en zelfs preventief arbeidsmarktbeleid door financiële en conceptuele steun voor hervormingen te verlenen en door het volume en de reikwijdte van de acties te vergroten.

Meer dan 75 miljoen deelnemers waren betrokken bij de door het ESF gefinancierde activiteiten. Bijna 28 miljoen EU-burgers namen deel aan een breed scala van actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen. De helft van hen was vrouw, bijna 3/4 was werkloos en meer dan 1/3 jonger dan 26. Bij de activiteiten op het gebied van onderwijs en een leven lang leren waren bijna 33 miljoen deelnemers betrokken. 71% van de deelnemers hadden een baan, terwijl 23% werkloos was en 6% inactief. 62% van hen bestond uit jongeren en meer dan 1/3 was tussen 26 en 54 jaar oud.

Het cohesiebeleid zorgde ook voor verbeteringen op milieugebied overeenkomstig EU-richtlijnen, waarbij 14 miljoen personen extra door watervoorzieningsprojecten werden bediend en 20 miljoen personen extra door afvalwaterprojecten die door de EFRO werden gefinancierd, met name in Doelstelling 1-regio's.

Tot slot draagt evaluatie achteraf bij aan de verbetering van het beleid, met het oog op een optimaal effect, nu en in de toekomst. Hierdoor sporen de lidstaten en de diensten van de Commissie belemmeringen voor de uitvoering van het EU-beleid ter plaatse op en dragen zij ertoe bij dat deze belemmeringen worden weggenomen door middel van de financiële middelen en de mechanismen van het cohesiebeleid.

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_en.htm

²⁵ EFRO / CF evaluaties: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/index_en.htm
ESF-evaluaties: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=nl>

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De strategische verslaglegging is een belangrijke verbetering van de aflegging van verantwoording bij de vaststelling van de beleidsdoelstellingen...

De lidstaten zijn hun verantwoordelijkheid nagekomen en hebben hard gewerkt aan de voortgangsverslaggeving. Door de opgedane ervaring in deze eerste verslagronde moet het mogelijk zijn dat de nationale verslagen van 2012 beknopter zijn en meer gericht op resultaten en strategische ontwikkelingen. De nationale verslagen zijn opgesteld in nauwe samenwerking met de bevoegde beheersautoriteiten, maar het zou nuttig zijn geweest om stelselmatig gebruik te maken van openbare presentatie en discussie.

... hoewel deze eerste verslagronde haar beperkingen heeft, is het een veelbelovende basis voor een grondigere peer review van de prestaties, die een impuls geeft aan een meer resultaatgericht beleid.

Als gevolg van de specifieke wettelijke basis en de gestelde strategische doelen, waren de strategische verslagen beperkt tot de programma's 2007-2013. Hierdoor worden de effecten van het beleid slechts gedeeltelijk weergegeven. Nu de programma's 2000-2006 zijn afgerond en de uitgaven voor de programma's 2007-2013 duidelijk toenemen, wordt verwacht dat de gegevens over de resultaten in de praktijk een duidelijke toename laten zien.

Het gemeenschappelijke stelsel van verslaglegging over geselecteerde projecten heeft zijn waarde bewezen bij de verschaffing van actuele gegevens over de voorraad van projecten. De lidstaten moeten zorgen dat de jaarlijkse programmaverslagen voorzien zijn van juiste en volledige gegevens die een voortdurend toezicht op de vooruitgang en een beter inzicht in de inhoud van een programma's mogelijk maken.

Het is bemoedigend dat veel lidstaten informatie hebben verschaft over door de EU gedefinieerde indicatoren voor bijstandsverlening uit het EFRO en het Cohesiefonds, hoewel dit niet verplicht was. De verslaglegging over gemeenschappelijke indicatoren moet worden bevorderd. De specifieke programmaverslagen die medio 2010 moeten worden ingediend en de volgende ronde van nationale strategische verslagen in 2012 moeten de vooruitgang van de programma's analyseren en de nadruk duidelijk verleggen van verslaggeving over inputs naar de bespreking van outputs, resultaten en eerste effecten.

Bij deze verslagronde wordt belangrijke en actuele informatie ingebracht in de discussie over de mogelijkheden van het beleid om de uitweg uit de crisis te versnellen, door bij te dragen aan noodzakelijke ontwikkeling en tegelijkertijd de gevolgen van de crisis te bestrijden...

De nationale verslagen leggen de nadruk op het fundamentele belang van de strategieën die in 2007 zijn overeengekomen, en de waarde van cohesiebeleid dat is gericht op economische ontwikkeling op de lange termijn.

In het algemeen worden de maatregelen om de overeengekomen strategieën en doelstellingen te formuleren in een goed tempo uitgevoerd, en daarbij aangepast aan de sterke verandering in het economisch klimaat. Na gemiddeld 18 maanden van daadwerkelijke uitvoering in de praktijk wordt 27,1% van de projecten geselecteerd, en de vooruitgang blijkt uit de toegenomen uitgaven. De projecten ter uitvoering van de overeengekomen prioriteiten met een EU-earmark worden even snel geselecteerd als de prioriteiten zonder earmark. Tot deze EU-prioriteiten behoren intelligente, schone en integratiegerichte investeringen in infrastructuur (energie-efficiency, breedband, sociale infrastructuur), bedrijfsondersteuning (eco-innovatie, financiële instrumentering) en flexibele arbeidsmarkten.

Deze positieve vooruitgang is gedeeltelijk te verklaren doordat de lidstaten de flexibiliteit binnen de programma's gebruiken om de noodzakelijke veranderingen aan te brengen bij de overeengekomen prioriteiten. Het pakket met herstelmaatregelen van het cohesiebeleid van eind 2008, dat meer voorfinanciering, wetwijzigingen voor een snellere terugbetaling en vereenvoudigingen omvat, is overal in de praktijk gebracht, terwijl de lidstaten ook hun eigen voorschriften hebben vereenvoudigd.

Niemand kan hierover echter tevreden zijn. Met gebruikmaking van de tijdens deze ronde uitgewisselde informatie kunnen de lidstaten hun vooruitgang in verschillende prioriteitsgebieden toetsen aan het EU-gemiddelde, en zo vaststellen in welke gebieden goede en minder goede vooruitgang is geboekt.

De Commissie doet daarom een beroep op de lidstaten om:

- de reeds geselecteerde projecten snel uit te voeren;
- de selectie van hoogwaardige projecten te versnellen teneinde bij te dragen aan de overeengekomen programmadoelstellingen, vooral om de uitweg uit de huidige economische crisis te vergemakkelijken;
- te zorgen dat – in een klimaat van toenemende druk op de nationale begrotingen – de noodzakelijke nationale cofinanciering om de overeengekomen investeringen te financieren beschikbaar wordt gesteld, zodat de middelen uit de EU-begroting volledig worden vrijgemaakt.

De Commissie van haar kant zal in 2010 in een aantal mededelingen aangeven hoe het cohesiebeleid 2007-2013 volgens haar kan bijdragen aan de doelstellingen voor de strategie Europa 2020. Met name vermelden deze mededelingen hoe de huidige programma's het werkgelegenheidsbeleid, het sociaal herstel en de sociale integratie kunnen versterken; ondersteuning voor duurzame ontwikkeling en ondersteuning voor innovatie op nationaal en regionaal niveau. De Commissie heeft zich geëngageerd om met de lidstaten verder samen te

werken aan een betere uitvoering van de programma's en aan het wegnemen van knelpunten in verschillende thematische gebieden.

... ook wordt een nuttig toezichtsinstrument verschaft en worden gebieden aangewezen waar de inspanningen moeten worden versterkt...

Uit de nationale verslagen blijkt duidelijk dat er vertragingen optreden bij de selectie van projecten in belangrijke investeringsgebieden. De Commissie roept de lidstaten op om zich op deze prioriteitsgebieden te concentreren – zo nodig door de invoering van actieplannen om de vertragingen op te heffen zolang dat nog kan. De Commissie heeft vastgesteld dat in de volgende prioriteitsgebieden doorgaans vertraging optreedt of de vooruitgang van lidstaat tot lidstaat verschilt:

- In de **spoorwegsector** zijn er problemen bij de voorbereiding van grote investeringen in een kerngroep van lidstaten, zoals blijkt uit de in de verslagen gemelde vooruitgang en de resultaten van beoordelingen;
- **Bepaalde investeringen in energie en milieu** boeken niet de verwachte vooruitgang. Dit moet worden hersteld door de lidstaten en regio's, zodat zij volledig bijdragen aan de EU-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling;
- De investeringen in de **digitale economie** – uitbreiding van breedband en van ICT-gebruik in de publieke en de private sector – gaan langzamer dan gemiddeld met uiteenlopende resultaten, zelfs wanneer goede praktijken worden onderkend;
- De vooruitgang bij de uitvoering van de prioriteit van **sociale integratie** zijn relatief langzaam, en niet gelijkmatig verspreid over de fondsen en programma's. Maatregelen zijn noodzakelijk om EU-middelen vrij te maken teneinde bij te dragen aan het doel van armoedebestrijding, dat in de strategie Europa 2020 is vastgelegd;
- Er zijn vertragingen vastgesteld in de uitvoering van de maatregelen op het gebied van **governance en institutionele capaciteitsopbouw**, die moeten worden aangepakt om de prestaties van de overheidssector te verbeteren, met name met het oog op de crisis.

... met het oog op een vroege bijdrage aan de strategie Europa 2020.

Door nu voort te bouwen op de reeds geboekte vooruitgang in veel nieuwe prioriteitsgebieden en de vertragingen aan te pakken, kunnen de lidstaten, regio's en belanghebbenden van de programma's hun eigen verantwoordelijkheid nemen en de doelstellingen van de programma's 2007-2013 verwezenlijken. De Commissie roept de lidstaten op om de uitvoering van de programma's te verbeteren door middel van meer transparantie, netwerken, de uitwisseling van goede praktijken en het leren van beleidsmaatregelen met betrekking tot de prioriteiten van het cohesiebeleid, teneinde een belangrijke vroegtijdige bijdrage te leveren aan de uitvoering van de strategie Europa 2020, de belangrijkste initiatieven en de gekwantificeerde doelstellingen.