



Brussel, 18.4.2013
COM(2013) 210 final

**VERSLAG 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 2013
over de uitvoering van de programma's 2007-2013**

{SWD(2013) 129 final}

VERSLAG 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 2013 over de uitvoering van de programma's 2007-2013

1. INLEIDING

Dit verslag geeft het tweede strategische overzicht van de uitvoering van de cohesiebeleidsprogramma's in het tijdvak 2007-2013 die in 2015 ten einde lopen. Het eerste verslag werd in maart 2010 gepresenteerd. Dit verslag vat de 27 strategische verslagen samen die eind 2012 door de lidstaten zijn gepresenteerd¹.

Het cohesiebeleid investeert in het moderniseren van nationale en regionale economieën door innovatie en het scheppen van banen bij kmo's, onderzoek en ontwikkeling, arbeidsmarkten en menselijk kapitaal te ondersteunen, door essentiële netwerkinfrastructuren op te zetten, het milieu te beschermen, sociale integratie te bevorderen en administratieve capaciteit op te bouwen. Door de economische crisis is een doeltreffende uitvoering van het beleid sinds 2008 nog belangrijker geworden, omdat het in veel lidstaten voortzetting van de overheidsinvesteringen tegen een achtergrond van begrotingsconsolidatie waarborgt.

De verslagen geven een overzicht van de sociaaleconomische uitdagingen waar de lidstaten voor staan en van de uitvoering van de door de EU gefinancierde programma's in een ongekend moeilijke tijd. Zij dragen daarmee bij tot de transparantie inzake en de verantwoording van de verwezenlijking van de doelstellingen van het cohesiebeleid.

In een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie² wordt uiteengezet hoe de Commissie te werk is gegaan bij haar beoordeling van de gemaakte voortgang en worden dertien thematische informatiebladen gepresenteerd waarin informatie over de uitvoering is samengevat.

Dit verslag laat zien dat de uitvoering sinds het verslag van 2010 in een stroomversnelling is geraakt en op veel gebieden belangrijke bijdragen levert die noodzakelijk zijn voor duurzame groei en het scheppen van banen. Ook zijn er tekenen dat duidelijke vooruitgang is geboekt in de richting van de aan het begin van de periode vastgestelde doelstellingen.

Tevens is gebleken dat het beleid in staat is zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en effectief kan reageren op de crisis. Er worden tot eind 2015 nog belangrijke aanvullende resultaten verwacht van deze programma's en het is van belang dat de tot nu toe geleverde inspanningen worden voortgezet en zelfs worden verdubbeld.

Tot slot heeft de Commissie substantiële wijzigingen voor de periode 2014-2020 voorgesteld voor veel van de onderwerpen die in dit verslag worden geanalyseerd: concentratie van middelen, resultaatgerichtheid, betrouwbare verslaglegging over gemeenschappelijke indicatoren, een kader voor prestatieverbetering en evaluatie.

¹ Artikelen 29 en 30 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad. De openbare verslagen zijn te vinden op het adres: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm.

² SWD(2013) 129 definitief van 18.4.2013.

Dit verslag en de begeleidende documentatie onderbouwen het belang van de voorgestelde wijzigingen.

2. SOCIAALECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN EN TENDENSEN

De in 2008 uitgebroken financiële en economische crisis heeft de context voor cohesiebeleidsprogramma's ingrijpend veranderd. In 2008 was de groei van het bbp in de EU al erg laag (0,3 %), maar in 2009 daalde het met meer dan 4 %. In 2010 en 2011 kende de EU weer positieve groeicijfers, maar in 2012 was er waarschijnlijk sprake van verdere krimp³. De recessie is met name ernstig in de Baltische staten, Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje. De Baltische staten en Ierland zijn erin geslaagd terug te keren op het pad van positieve groei en zullen volgens de prognoses blijven groeien. Portugal en Spanje zullen in 2012 en 2013 nog in een recessie verkeren, maar zullen naar verwachting in 2014 weer groei kennen. Cyprus en Griekenland kampen echter met een verdere daling van het bbp⁴.

De werkgelegenheid in de EU is sinds het begin van de crisis aanzienlijk afgenomen. In de loop van de vijf jaar tot en met het laatste kwartaal van 2012 gingen zes miljoen banen verloren. Na een licht herstel vanaf begin 2010 neemt de werkgelegenheid sinds medio 2011 weer af. In het vierde kwartaal van 2012 was de werkgelegenheid 0,4 % lager dan in het vierde kwartaal van 2011.

De werkloosheid bedroeg begin januari 2013 10,8 %, tegenover 8,1 % in januari 2009. De meest recente gegevens laten duidelijk de verschillen tussen de lidstaten zien, vooral tussen de noordelijke en de zuidelijke lidstaten van de eurozone. Het verschil tussen de werkloosheidspercentages van deze twee gebieden was in 2000 nog 3,5 punten, daalde in 2007 tot 0, maar steeg vervolgens tot 10,5 punten in december 2012. Het verschil tussen het hoogste en het laagste werkloosheidspercentage, respectievelijk 4,9 % (AT - januari 2013) en 27,0 % (EL - november 2012), is het grootste dat ooit is waargenomen. De zwakke economische activiteit zal de arbeidsmarkten negatief blijven beïnvloeden. Het werkloosheidspercentage in de EU zal naar verwachting verder stijgen tot 11 % in 2013 en 2014.

De economische teruggang leidde ook tot een duidelijke verslechtering van het bedrijfsklimaat en het consumentenvertrouwen. De totale investeringen (bruto-investeringen in vaste activa) daalden van 21 % van het bbp in 2008 naar 18 % in 2012. De uitvoer van goederen en diensten en de buitenlandse directe investeringen daalden in 2009 zienderogen, maar hebben zich sindsdien hersteld.

Er zijn aanwijzingen⁵ dat de economische crisis en de antwoorden daarop leiden tot grotere regionale verschillen, bijvoorbeeld tussen hoofdstedelijke of industriële gebieden en minder ontwikkelde of perifere regio's.

³ AGS 2013, november 2012 - http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_nl.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

⁵ 8e Voortgangsverslag, verwacht.

Zie ook DG REGIO Expert Evaluation Network, "Achievements of Cohesion Policy Synthesis report 2012" (EFRO/ Cohesiefonds), hoofdstuk 2 - http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm.

3. DE CRISIS: PROBLEMEN EN ANTWOORDEN

De negatieve effecten van de crisis werden niet in alle lidstaten, regio's en steden even sterk of op hetzelfde moment gevoeld. Veel nationale verslagen weerspiegelen algemene trends, maar het tijdstip en de intensiteit daarvan verschillen.

Bij enkele programma's daalde de vraag naar ondersteuning van innovatie op langere termijn, de omvang van bepaalde projecten slonk en resultaten lieten langer op zich wachten. Tegelijkertijd is er sprake van een toenemende vraag naar en gebruikmaking van maatregelen zoals arbeidsmarktinterventies, algemene bedrijfs ondersteuning en toegang tot krediet voor kmo's. Veel programma's kampen met problemen met de nationale of regionale cofinanciering⁶ en met wisselkoersfluctuaties⁷, maar zien daarentegen ook een daling van de bouwkosten⁸.

De begrotingsconsolidatie heeft in het bijzonder de overheidsinvesteringen in vaste activa hard getroffen: deze daalden in de jaren 2009 tot 2011 in de gehele EU met 12 % in reële termen en in BG, RO, ES, GR en PT met ten minste dit percentage. De steun van het EFRO en het Cohesiefonds bedraagt in de meeste EU12-landen meer dan een derde van de jaarlijkse kapitaaluitgaven van de overheid gedurende de programmeringsperiode. Aangezien een groot deel van de totale beschikbare middelen echter nog aan de lidstaten moet worden betaald, is het bedrag dat tot het einde van de periode nog kan worden gedeclareerd, in acht van de EU12-landen gelijk aan ongeveer de helft of meer en in GR en PT gelijk aan bijna een derde van de jaarlijkse kapitaaluitgaven. Dit bedrag is in de convergentieregio's van ES en IT van dezelfde orde van grootte. Deze cijfers onderstrepen het essentiële belang van financiering uit hoofde van het cohesiebeleid voor uitgaven voor ontwikkeling in veel delen van de EU⁹.

Om een antwoord te geven op deze uitdagingen, hebben de instellingen van de EU snel alle beschikbare instrumenten ingezet en deze, waar nodig, aangepast.

3.1. Flexibiliteit van programma's

Eind 2012 was bijna 36 miljard EUR – oftewel 11 % van de totale middelen – van het ene thematische gebied naar het andere geherprogrammeerd om te voorzien in de meest dringende behoeften en om bepaalde interventies te versterken. Het ging daarbij om meer dan 30 miljard EUR van het EFRO en Cohesiefonds en bijna 5,5 miljard EUR van het ESF.

De belangrijkste wijzigingen hebben geleid tot verhogingen voor innovatie en O&O, algemene bedrijfs ondersteuning, duurzame energie, culturele en sociale infrastructuur, wegen en de arbeidsmarkt. Verlagingen vonden plaats voor ICT-diensten, milieumaatregelen, spoorwegen, overig vervoer, onderwijs en opleiding, en maatregelen voor capaciteitsopbouw – allemaal gebieden met een afnemende vraag als gevolg van de crisis of gebieden waar de geprogrammeerde middelen te ambitieus bleken.

De Commissie heeft de lidstaten bij deze herprogrammering ondersteund. Eerst heeft zij in juli 2011 een taakgroep opgericht om Griekenland te helpen het aanpassingsprogramma van de EU en het IMF uit te voeren en zijn absorptie van

⁶ CZ, GR, IT, PL, PT, RO en SK.

⁷ PL en UK.

⁸ BG en PL.

⁹ Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013. Synthesis of National Reports 2012: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1.

EU-middelen te versnellen. Vervolgens heeft de Europese Raad in 2012 de speciale actieteams voor jongeren en kmo's in geselecteerde lidstaten goedgekeurd om de problemen in verband met de jeugdwerkloosheid aan te pakken (zie 4.1).

3.2. Overige maatregelen ter bestrijding van de crisis

Als onderdeel van hun antwoord op de financiële crisis zijn de EU-instellingen een pakket maatregelen overeengekomen om vereenvoudiging te bevorderen en de stroom van EU-middelen te verbeteren¹⁰. In de nationale verslagen van 2012 worden vier maatregelen opnieuw veel genoemd:

- **Verbetering van de kasstroom van programma-autoriteiten:** in 2009 is 6,25 miljard EUR aan extra EU-voorschotten betaald ter voorfinanciering van hoofdzakelijk publiekrechtelijke begunstigden (bijv. gemeenten).
- **Declaratie van uitgaven in verband met grote, nog niet goedgekeurde projecten:** deze maatregel werd door bijna alle lidstaten met grote infrastructurele projecten gebruikt.
- **Vereenvoudiging of rationalisatie van nationale of regionale procedures:** er is gezorgd voor een snellere tenuitvoerlegging door voorschotten te betalen aan overheden en door voorschotten aan ondernemingen in het kader van staatssteunregelingen te verhogen¹¹.
- **Verlaging van de nationale cofinanciering:** de Commissie heeft, met inachtneming van het voorgeschreven maximum, voor enkele lidstaten (ES, GR, IE, IT, LT en PT en in mindere mate voor BE, FR en UK) verlagingen van de nationale cofinancieringsvereisten vastgesteld. De EU-instellingen hebben verdere verlagingen van de nationale medefinanciering goedgekeurd door de medefinancieringspercentages tijdelijk te verhogen tot 95 % voor de lidstaten met de grootste begrotingsproblemen (GR, HU, IE, LV, PT en RO). Het gevolg van lagere nationale cofinanciering is dat de totale investeringsvolumes voor de programma's zijn verlaagd met ongeveer 15,5 miljard EUR – circa 3,1 % van de totale geplande investeringen, of bijna 11 % van de nationale publieke cofinanciering. De grootste relatieve verlagingen van de publieke cofinanciering vonden plaats in IE, PT, LV, GR en ES en varieerden van 26 % (ES) tot 47 % (IE). Het doel is de druk op nationale begrotingen in een tijd van crisis te verminderen en tegelijkertijd te waarborgen dat investeringen in projecten die mogelijk groei creëren en banen scheppen, doorgang vinden.

3.3. Overige uitdagingen bij de uitvoering

Hoewel de verslagen de crisis noemen als belangrijkste oorzaak van problemen, worden in enkele verslagen¹² ook andere bijdragende factoren genoemd. Daartoe behoren de late start van de programma's als gevolg van de verlenging van de vorige periode, een onderliggend gebrek aan (of zelfs afname van de) beheerscapaciteit, de uitdagingen bij het voorbereiden van grote infrastructurele projecten en het verkrijgen van toestemming van de Commissie, wetswijzigingen, wisselende politieke steun (nieuwe nationale regeringen en regionale besturen, veranderingen bij instellingen) en de effecten van nationale sectorale hervormingen.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf.

¹¹ BG, CY, ES, HU, IE, IT, LT, LV, SI en UK.

¹² BG, IT, LT, LV, PL, RO, SI en SK.

4. BIJDRAGE AAN HET CONCURRENTIEVERMOGEN EN HET SCHEPPEN VAN BANEN

De programma's van het cohesiebeleid hadden ten doel bij te dragen aan de verwezenlijking van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid. De Lissabonstrategie werd in 2010 opgevolgd door de "Europa 2020"-strategie. Opeenvolgende Europese Raden hebben de doelstellingen van deze strategie bevestigd, en in juni 2012 is in de conclusies van de Europese Raad over het Pact voor groei en werkgelegenheid de rol van het Structuurfonds en Cohesiefonds in de ondersteuning van deze doelstellingen benadrukt.

De meeste lidstaten stellen dat hun aanvankelijke investeringsstrategieën en doelstellingen overeind blijven, ondanks de plotselinge verandering in het sociaaleconomisch landschap als gevolg van de crisis. De meerderheid van de verslagen is optimistisch dat de programma's het merendeel van de doelstellingen zullen bereiken.

Een aantal verslagen onderstreept dat het cohesiebeleid van nut is geweest om de overheidsinvesteringen gaande te houden op vitale economische gebieden zoals onderzoek en ontwikkeling, ondersteuning van het MKB en duurzame energie, herindustrialisatie, sociale integratie, hervormingen in onderwijs- en opleidingsstelsels en uitdagingen op de arbeidsmarkt.

In bijna alle lidstaten zijn financiële instrumenten gebruikt om investeringen en het scheppen van banen in het MKB te ondersteunen in een periode van schuldafbouw door de financiële sector. Eind 2011 hadden cohesieprogramma's meer dan 8,9 miljard EUR (4,4 % van het totale EFRO) bijgedragen aan financiële instrumenten voor ondernemingen, waarvan meer dan 3,6 miljard EUR (40 %) was betaald aan ondernemingen.

Het belang van het ESF bij het aanpakken van de crisis betreft vooral het ondersteunen van de arbeidsmarkt. Voor de lidstaten die zwaar zijn getroffen door de crisis, maar wel de capaciteit hebben om daarop te reageren, is het ESF de belangrijkste bron van steun voor actief arbeidsmarktbeleid geweest. Het ESF heeft geholpen dit beleid te versterken in de lidstaten die kampen met begrotingsbeperkingen, terwijl voorheen hoofdzakelijk passieve maatregelen werden ondersteund. In deze landen werden wijzigingen in programma's direct gekoppeld aan wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid.

Meerdere lidstaten benadrukken de rol die het EFRO en het ESF spelen bij het bevorderen van nationale hervormingsinspanningen, in het bijzonder op het gebied van betere regelgeving, hervorming van onderwijsstelsels, de arbeidsmarkt, het openbaar bestuur en structurele hervormingen in de watersector. Het ESF heeft bovendien capaciteitsopbouw voor de sociale partners aangemoedigd.

De lidstaten beschrijven ook acties die zij hebben ondernomen in antwoord op de door de Raad goedgekeurde landenspecifieke aanbevelingen. PL vermeldt bijvoorbeeld herstelmaatregelen zoals een spoorwegplan, hervormingen in het hoger onderwijs en het koppelen van wetenschap en bedrijfsleven door 'voortbouwen op kennis'. LT doet verslag van maatregelen om de hoge werkloosheid aan te pakken, alsmede om de energie-efficiëntie in gebouwen te verbeteren. Het UK onderstreept de rol van het cohesiebeleid in het bevorderen van de regionale productiviteit en het stimuleren van groei en werkgelegenheid.

4.1. Focus op jongeren en kmo's

In januari 2012 heeft de Europese Raad een initiatief goedgekeurd voor actieteams voor jongeren en kmo's in de acht staten die het zwaarst zijn getroffen door jeugdwerkloosheid. Dankzij het werk van deze actieteams¹³ van ambtenaren van de Commissie en nationale vertegenwoordigers zullen waarschijnlijk naar schatting 780 000 jongeren extra profiteren van de toegewezen middelen uit het ESF voor jeugdwerkgelegenheid en opleidingsprogramma's. De EFRO-maatregelen uit hoofde van dit initiatief konden 54 800 kmo's meer ondersteunen dan aanvankelijk was gepland. Deze resultaten laten zien welke ambitieuze stappen enkele lidstaten hebben ondernomen om een antwoord te geven op de hoge jeugdwerkloosheid.

4.2. Kwantificering van de vooruitgang bij het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen

De verslagen bevatten een schat aan informatie en gegevens. Dit is de eerste programmeringsperiode waarin de Commissie gegevens die betrekking hebben op gemeenschappelijke outputindicatoren in jaarlijkse verslagen over de uitvoering en de nationale strategische verslagen kan aggregeren en analyseren. Deze gegevens laten zien dat het cohesiebeleid in de praktijk tastbare resultaten heeft opgeleverd en dat er een aanzienlijke versnelling van de output en resultaten in 2011 ten opzichte van eerdere jaren is gemeld.

De volgende concrete successen die door de programma's zijn gemeld, kunnen op Europees niveau worden geaggregeerd¹⁴.

- Er zijn tot nu toe bijna 400 000 banen geschapen, waarvan 190 000 sinds 2010. Daaronder bevinden zich:
 - meer dan 15 600 onderzoeksbanen (9 500 sinds 2010),
 - meer dan 167 000 banen bij kmo's (69 100 sinds 2010).

Het grootste aantal nieuwe banen werd gemeld in het UK, IT, DE, ES, PL en HU. Dit laat zien dat de steun van het cohesiebeleid een positief, en in sommige gevallen significant, anticyclisch effect op de werkgelegenheid heeft.

- Er is steun verleend aan 53 240 OTO-projecten en 16 000 samenwerkingsprojecten tussen ondernemingen en onderzoeksinstituten.
- Er zijn 53 160 startende ondernemingen ondersteund (28 000 sinds 2010), hoofdzakelijk in de EU15, maar ook een groot aantal in HU en PL.
- Nog eens bijna 1,9 miljoen mensen hebben breedbandtoegang gekregen (geconcentreerd in ES, FR, IE, IT).
- Er is sinds 2007 1 222 megawatt aan extra capaciteit voor stroomopwekking uit hernieuwbare energiebronnen gecreëerd, hoofdzakelijk in de EU15¹⁵.
- Er zijn nu 2,6 miljoen meer mensen aangesloten op waterleiding, en 5,7 miljoen meer mensen op riolering.

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_nl.pdf.

¹⁴ Meer bijzonderheden per lidstaat zijn te vinden in de thematische informatiebladen bij dit verslag.

¹⁵ Dit cijfer is een onderschatting, aangezien de regio's en lidstaten die andere maten gebruiken, van de aggregatie moesten worden uitgesloten.

- Er zijn meer dan 5 000 vervoersprojecten gestart, waarvan de output in de praktijk zichtbaar wordt: 460 km TEN-T-wegen en 334 km TEN-T-spoorweg¹⁶.
- Bijna 3,4 miljoen mensen hebben toegang gekregen tot beter stadsvervoer.
- Meer dan 19 000 onderwijsinfrastructuurprojecten hebben steun ontvangen, die ten goede komt aan 3,4 miljoen leerlingen en studenten, hoofdzakelijk in IT, maar ook met aanmerkelijk succes in BG, ES en GR.

Wat het ESF betreft, steeg het aantal deelnemers aan acties tussen 2009 en 2010 aanzienlijk (van 10 tot meer dan 15 miljoen deelnemers per jaar) en het is daarna op dit hoge niveau gebleven. Het profiel van de deelnemers is heel divers en weerspiegelt verschillende nationale voorwaarden en prioriteiten voor steun uit hoofde van het ESF. Van 2007 tot eind 2011 hebben de lidstaten de volgende resultaten gemeld:

- Er namen 12,5 miljoen mensen deel aan ESF-acties om de toegang tot werk te bevorderen door opleiding of andere vormen van bijstand. Twee derde van alle deelnemers was inactief of werkloos. 2,4 miljoen deelnemers vonden binnen zes maanden na voltooiing van de actie een baan, wat een opmerkelijk succes is, gezien de economische teruggang.
- 15 miljoen deelnemers waren jong (jonger dan 24 jaar) en dit cijfer steeg in 2010 en 2011 aanzienlijk als gevolg van de crisis. In DE, FR en HU maakten jongeren 40 % of meer van alle deelnemers uit.
- Bijna de helft (46 %) van de deelnemers heeft niet meer dan lager secundair onderwijs gevolgd. In DE, GR en MT maken zij meer dan 60 % van alle deelnemers uit, maar in FI, SE, SI en CY minder dan 20 %. In CY, EE, LT en SI heeft 40 % of meer tertiair onderwijs genoten.
- Op het gebied van levenslang leren (LLL) heeft het ESF ongeveer 5 miljoen jongeren ondersteund. Wat betreft het onderwijsprofiel, beschikten 5,5 miljoen deelnemers over beperkte vaardigheden¹⁷.
- Tot nu toe waren er meer dan 14,5 miljoen uiteindelijke begunstigden en werd een breed scala van doelgroepen bereikt op het gebied van de sociale integratie. 18 % van de deelnemers was afkomstig uit groepen die extra kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt. Hoewel de situatie verschilt, lijken het UK en AT bijzonder succesvol in het bereiken van mensen met een handicap. Andere lidstaten, met name AT, CY, NL en LV, weten het ESF goed te gebruiken om mensen die tot een minderheid behoren en mensen met een migrantenachtergrond te ondersteunen.
- Circa 700 000 deelnemers, met name ambtenaren, hebben met steun van het ESF hun vaardigheden vergroot. Vier lidstaten (BG, GR, HU en RO) voeren een programma uit dat expliciet gericht is op institutionele capaciteitsopbouw.
- Meer dan de helft van de ESF-deelnemers (52 %) was vrouw, wat in overeenstemming is met het algemene doel van het ESF om gelijke kansen te

¹⁶ Deze aantallen zullen in de komende maanden waarschijnlijk sterk stijgen, aangezien de oplevering van grote infrastructuurprojecten tijd kost en veel outputs pas helemaal aan het einde van de programmeringsperiode beschikbaar zullen komen.

¹⁷ Voor levenslang leren hebben de geciteerde gegevens betrekking op de periode van 2007 tot eind 2010.

bevorderen en de gemiddelde arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. In CY, EE, LT en LV vertegenwoordigen zij meer dan 60 %.

Deze informatie verschaft belangrijke inzichten in de uitvoering die we eerder nog niet hadden, ook al bestrijkt de informatie de effecten van het beleid niet volledig, doordat veel andere indicatoren niet kunnen worden geaggregeerd. Hoewel de Commissie constateert dat in de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang is geboekt op het punt van de kwaliteit van de verslaglegging, zouden veel programma-autoriteiten beter gebruik kunnen maken van kernindicatoren voor het EFRO/Cohesiefonds en zouden zij de nauwkeurigheid van de verslaglegging kunnen verbeteren. Ook voor het ESF moet meer gebruik worden gemaakt van gemeenschappelijke resultaatindicatoren. De gegevens over de periode tot eind 2012 zullen medio 2013 beschikbaar komen. De Commissie zal de gerapporteerde gegevens tot de afsluiting in 2017 blijven publiceren.

4.3. Evaluatiegegevens

Bij de evaluatie wordt gemeten hoe programma-activiteiten beleidsdoelstellingen helpen verwezenlijken, en de evaluatie is een belangrijke bron van informatie in beleidsdiscussies. De vereisten inzake evaluatie door de lidstaten tijdens deze programmeringsperiode specificeren geen verplichting tot het uitvoeren van een effectbeoordeling. Het gegenereerde materiaal heeft betrekking op specifieke behoeften van de beheersautoriteiten. Enkele lidstaten, met name Polen en Italië, hebben al veel evaluaties uitgevoerd, waaronder veel kleinschalige, maar ook enkele meer strategische studies. Frankrijk en Zweden hebben de bevindingen van al hun evaluaties bijeengebracht.

In de eerste helft van de programmeringsperiode waren de evaluaties hoofdzakelijk procesgeoriënteerd, bedoeld om bij te dragen tot een soepelere tenuitvoerlegging van programma's en om programmawijzigingen te rechtvaardigen. Er werd een groot aantal tussentijdse evaluaties uitgevoerd (in DE, FR, NL en UK op systematische wijze). De evaluaties bevestigden overwegend de validiteit van de aanvankelijke strategie, hoewel meerdere evaluaties aanpassingen in zowel de toewijzing van de middelen als de procedures voor de tenuitvoerlegging aanbevalen. In veel gevallen waren de gevolgen van de economische crisis de belangrijkste reden voor het aanbrengen van wijzigingen.

Vanaf 2011 is een begin gemaakt met meer evaluaties om de effecten van programma's te beoordelen. Hoewel de resultaten van verschillende lidstaten niet kunnen worden geaggregeerd, zijn uit een beoordeling van deze evaluaties voor het DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling¹⁸ een toenemend aantal evaluaties van maatregelen voor OTOI en bedrijfssteuning en een lager aantal evaluaties van maatregelen voor infrastructuur naar voren gekomen, hetgeen niet verrassend is, aangezien resultaten van laatstgenoemde interventies langer op zich laten wachten. Bij de evaluaties werden positieve resultaten voor OTOI geregistreerd. In veel gevallen genereerden de interventies een kritische massa die het mogelijk maakte een sprong voorwaarts te maken in de nationale of regionale activiteiten op het gebied van O&O. Ook het merendeel van de evaluaties van bedrijfssteuning meldde positieve resultaten.

18

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

Het aantal evaluaties van ESF-programma's is sinds 2010 aanzienlijk gestegen. Deze evaluaties laten zien dat de betekenis van het ESF sinds het begin van de programmeringsperiode sterk is toegenomen, ook al heeft de crisis de effectiviteit van het ESF negatief beïnvloed.

De Commissie evalueert de huidige programma's momenteel met twee beoordelingsnetwerken van deskundigen en zij gaat daarmee door. De evaluatie achteraf van de huidige periode moet voor eind 2015 zijn afgerond. De werkzaamheden van de Commissie zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van toezichtsystemen en evaluaties in de lidstaten en regio's. Er is duidelijk behoefte aan meer kwalitatief goede evaluaties van de effecten van interventies (bijstandsverlening), zowel in de huidige periode als in de toekomst. In de programmeringsperiode 2014-2020 zullen de beheersautoriteiten een evaluatieplan moeten opstellen en de bijdrage van interventies uit hoofde van het cohesiebeleid aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen moeten evalueren.

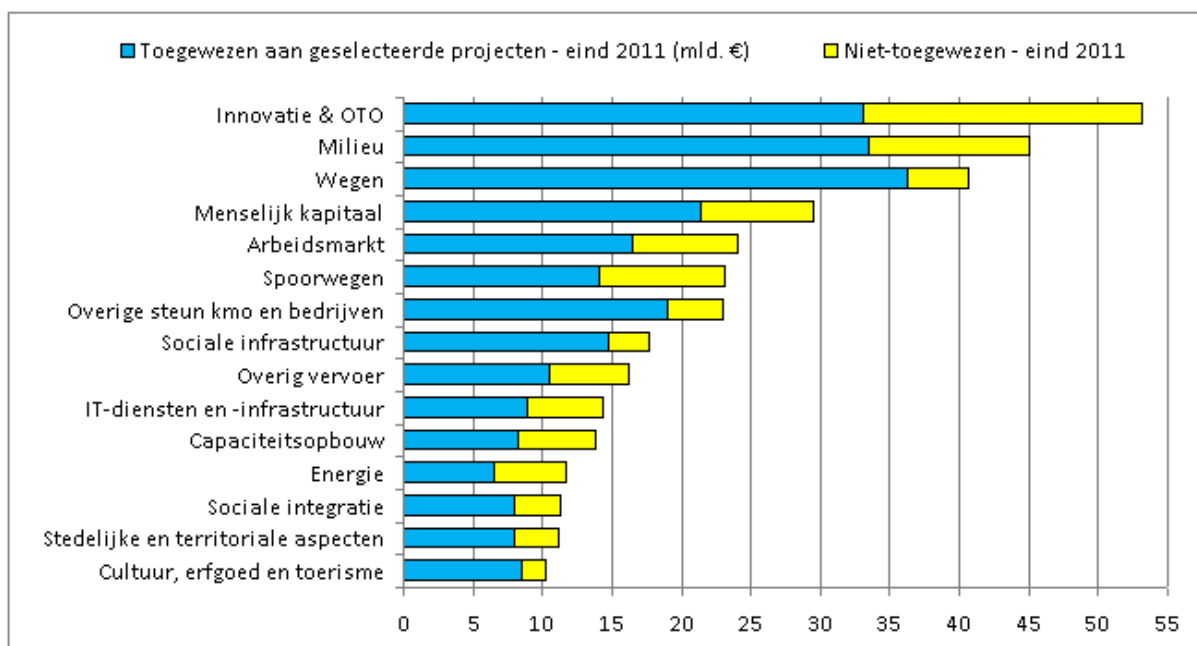
4.4. Absorptie van middelen

De cijfers in paragraaf 4.2 vertellen slechts een deel van het verhaal, omdat het altijd even duurt voordat output en resultaten worden opgeleverd, en omdat niet alle indicatoren op EU-niveau kunnen worden geaggregeerd. De cijfers kunnen worden aangevuld met financiële informatie over de percentages van de geselecteerde projecten en de uitgaven die bij de Commissie zijn gedeclareerd.

Trends in de selectie van projecten

Vijf jaar na het begin van de programmeringsperiode en vier jaar voor het einde ervan lag de gerapporteerde financiële omvang van de geselecteerde projecten op 246 miljard EUR, wat overeenkomt met 71 % van de beschikbare EU-middelen. Grafiek 1 laat de variatie zien in de selectie van projecten per thema, met enkele thema's (bijv. wegen, overige bedrijfs ondersteuning, sociale infrastructuur en cultuur, erfgoed en toerisme) waarvoor het percentage bovengemiddeld is, en andere thema's (bijv. innovatie en O&O, spoorwegen, IT-diensten en breedband, energie en capaciteitsopbouw) waarvoor het percentage achterblijft. Laatstgenoemde groep omvat gebieden waarop overheden minder ervaring hebben met het opleveren van programma's (innovatie, ICT, capaciteitsopbouw), alsmede gebieden zoals spoorwegen waarop het van oudsher moeilijker is om resultaat te boeken dan voor andere infrastructuren. Achter de gemiddelden gaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten schuil.

Grafiek 1: Percentages van geselecteerde projecten, naar hoofdthema - 2007-2011



Hoewel de gedetailleerde cijfers voor 2012 pas medio 2013 officieel zullen worden gemeld¹⁹, geven de laatste ramingen aan dat het geaggregeerde percentage geselecteerde projecten eind 2012 88 % bedroeg en dat inmiddels circa 304 miljard EUR is toegewezen aan projecten.

Trends in de betaling

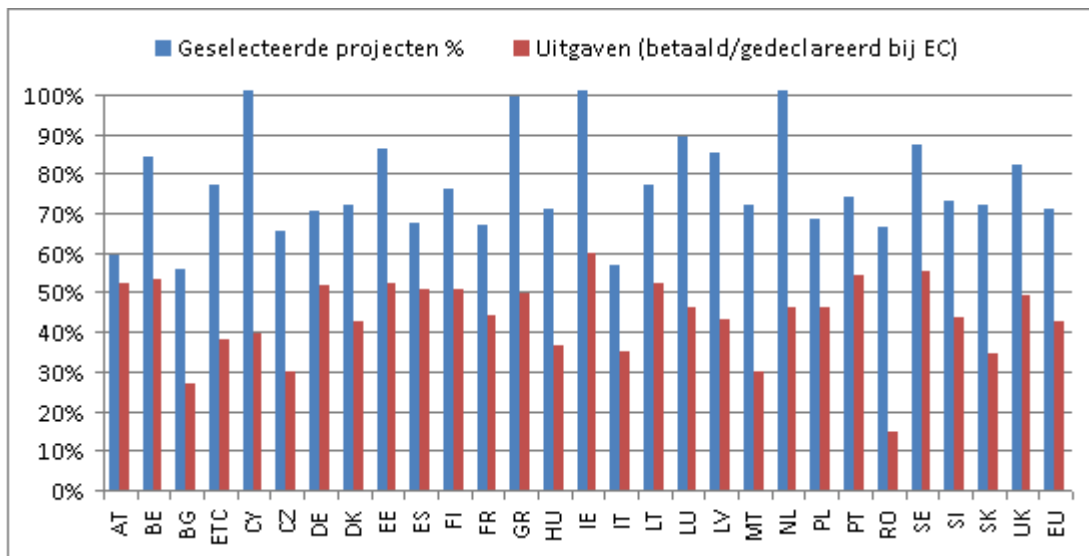
De voortgang bij de projectselectie en betalingen verschilt van lidstaat tot lidstaat, zoals grafiek 2 laat zien. Op deze punten is in 2012 aanzienlijke vooruitgang geboekt. Aangezien er een systematische vertraging is tussen de uitgaven die ter plaatse worden gedaan en het moment waarop de uitgaven bij de Commissie worden gedeclareerd, is de voortgang onderschat. Toch lopen de lidstaten waarvoor de voortgang aanmerkelijk onder het gemiddelde ligt, het risico dat projecten niet binnen de programmeringsperiode worden uitgevoerd, tenzij het tempo flink wordt verhoogd.

Het beeld is heel divers binnen de EU. De absorptie is hoger in AT, BE, DE, EE, IE, LT, PT en SE. De bestedingstempo's zijn met name laag in BG, CZ, HU, IT, MT, SK en in het bijzonder RO. In deze landen is er sprake van een toenemend risico dat een aanzienlijk deel van de beschikbare EU-middelen verloren gaat en de beoogde doelstellingen niet worden gehaald, als die middelen niet snel worden gemobiliseerd.

Het bestedingstempo is voor de verschillende fondsen ongeveer gelijk. De ESF-uitgaven lopen echter voor op de EFRO- en Cohesiefonds-uitgaven in AT, IT, LV en PT, terwijl de EFRO- en Cohesiefonds-uitgaven voorlopen op de ESF-uitgaven in BG, GR, HU, NL en SE.

¹⁹ Deze informatie komt pas per thema beschikbaar na ontvangst van de jaarlijkse verslagen over de uitvoering 2012 (eind juni 2013).

Grafiek 2: In de verslagen gemelde geaggregeerde percentages van geselecteerde projecten (2007-2011) en door de lidstaten gedeclareerde betalingen (2007-januari 2013)



5. CONCLUSIES

Er zijn duidelijke en toenemende aanwijzingen dat de programma's in veel lidstaten en voor veel beleidsprioriteiten resultaat opleveren.

De cumulatieve cijfers van de gemelde kernindicatoren voor de EFRO- en Cohesiefondsprogramma's laten zien dat deze programma's belangrijke bijdragen leveren op veel terreinen waarop investeringen in economische modernisering en concurrentievermogen nodig zijn. Er was in 2011 sprake van een aanzienlijke toename van de outputs ten opzichte van eerdere jaren. Wat het ESF betreft, profiteren grote aantallen mensen van programma's die investeren in toegang tot werk, onderwijs en opleiding, sociale integratie en opbouw van administratieve capaciteit.

De cohesiebeidsprogramma's hebben laten zien dat zij voldoende flexibel zijn om op de crisis te reageren ...

De ingebouwde flexibiliteit van het cohesiebeleid heeft het mogelijk gemaakt om tijdens de crisis te voorzien in regionale en nationale behoeften. Sinds het begin van de programmeringsperiode is meer dan 11% van het beschikbare budget geherprogrammeerd. Dankzij de substantiële herprogramming in 2011 en 2012 konden programma's inspelen op de veranderende behoeften.

... maar dat er nog steeds veel moet worden verwezenlijkt en dat er op enkele strategische gebieden risico's zijn.

Deze programma's zullen naar verwachting in de komende 33 maanden nog belangrijke resultaten opleveren op het gebied van het scheppen van banen en slimme, duurzame en inclusieve groei. De lidstaten en regio's moeten hun inspanningen verdubbelen en de geselecteerde projecten voor eind 2015 uitvoeren. Deze inspanningen zullen ook een belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het pact voor groei en werkgelegenheid dat in juni 2012 door de Europese Raad werd gepresenteerd.

Dit zal om twee redenen een uitdaging zijn. Nu de beleidsdiscussie steeds meer gaat over toekomstige programma's, kan de aandacht verschuiven naar de nieuwe programmeringsperiode. De druk op de nationale financiën kan het voor sommige regio's bovendien moeilijk maken om de vereiste cofinanciering voor de uitvoering van de programma's te vinden.

In enkele lidstaten zijn er aanzienlijke vertragingen op het gebied van innovatie en O&O, spoorwegen, IT-diensten en breedband, energie en capaciteitsopbouw. Enkele lidstaten zullen mogelijk proberen om in 2014-2015 te herprogrammeren naar gebieden waarop het geld gemakkelijker kan worden besteed (zoals lokale wegen). Elke verdere herprogrammering moet duidelijk gericht zijn op investeringen met een maximaal effect op de groei en werkgelegenheid en moet zorgvuldig worden beoordeeld om doeltreffende uitvoering in dit late stadium in de programmeringsperiode mogelijk te maken.

De Commissie is bereid om verlagingen van de nationale cofinanciering te overwegen.

Aan dergelijke verlagingen moet echter de voorwaarde verbonden zijn dat (a) wordt gewaarborgd dat zij helpen de voornaamste prioriteiten van het beleid te verwezenlijken, zoals innovatie in het MKB, energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen, spoorwegen, onderwijs en sociale integratie, en capaciteitsopbouw, en (b) de nationale middelen die zo vrijkomen, worden geormerkt voor het ondersteunen van nationale groeiversterkende investeringen, in het bijzonder investeringen met een kortetermijn- en anticyclisch effect of investeringen waarvan de uitvoering tot na het einde van de huidige programmeringsperiode doorloopt.

Uit de eerdere en de huidige programma's kunnen belangrijke lessen worden getrokken, ...

De Commissie heeft geleerd van de oorzaken van de vertraagde start van de programma's voor 2007-2013 en zij zal blijven aandringen op een snelle vaststelling van alle noodzakelijke wetgevingshandelingen om vertragingen bij het opstarten van de nieuwe programma's te voorkomen. Zij zal ook nauw met de lidstaten samenwerken bij de vaststelling van de nieuwe programma's en zij heeft met alle lidstaten al een begin gemaakt met de informele voorbereidingen. De Commissie roept in herinnering dat de subsidiabiliteit in de huidige programmeringsperiode in december 2015 eindigt²⁰, en de lidstaten moeten de overlap van de huidige en toekomstige programma's managen om vertragingen in de investeringen in het kader van de nieuwe programma's te voorkomen.

... de evaluatie en het gebruik van indicatoren moeten worden verbeterd ...

Het is van belang dat de lidstaten en de beheersautoriteiten het effect van de ondersteunde interventies gedurende de resterende tijd van deze programmeringsperiode blijven evalueren. Dit zal leiden tot een beter inzicht in de kwaliteit van investeringen en een beter begrip van maatregelen die doeltreffend zijn, en waarom zij dat zijn.

Net zo belangrijk is het om het gebruik van en toezicht op indicatoren te consolideren, in het bijzonder van gemeenschappelijke indicatoren. Dit is een centraal element van de volgende programmeringsperiode.

... en in de toekomst is een betere programmering nodig.

²⁰

Artikel 56, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

De programma's voor 2007-2013 hebben sterke mechanismen voor het volgen van de geldstromen en de absorptie, maar zwakkere voor de vaststelling, monitoring en evaluatie van doelstellingen. De verslagen zijn dan ook sterk waar het gaat om de absorptie, maar slagen er minder in om een overtuigend, door kwantificeerbare informatie ondersteund verhaal te presenteren over de geboekte voortgang met het verwezenlijken van de doelstellingen. Dit verslag en de begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie zijn een eerste poging om de door de lidstaten gemelde inputs, outputs en resultaten te analyseren. De Commissie meent dat een publiek debat over deze feiten en cijfers de lidstaten en regio's een belangrijke prikkel zal geven om de kwaliteit van hun verslaglegging te verbeteren. Deze "feedback loop" zal uiteindelijk bijdragen tot een effectievere verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

De analyse die voor dit verslag is verricht, bevestigt dat de voorstellen van de Commissie voor de volgende programmeringsperiode relevant zijn om het beleid resultaat- en prestatiegerichter te maken, met het accent op thematische en financiële aspecten, met ex-ante voorwaarden om de kwaliteit van de investeringen en een snelle tenuitvoerlegging te waarborgen en met geregelde, betrouwbare en vlottere verslaglegging. De Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement maken goede vorderingen met het bereiken van overeenstemming over deze fundamentele accentverschuiving in het beleid. Dit zal in de toekomst leiden tot grotere verantwoordelijkheid voor de bereikte resultaten en de bestede middelen.