



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.7.2005  
COM(2005) 299 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid:  
Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013**

{SEC(2005) 904}

## INHOUDSOPGAVE

|  |    |
|--|----|
| MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid: Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013..... | 1  |
| 1. INLEIDING .....   | 4  |
| 2. COHESIE, GROEI, WERKGELEGENHEID .....   | 6  |
| 2.1. De hernieuwde Lissabon-strategie .....  | 6  |
| 2.2. De bijdrage van het cohesiebeleid aan groei en werkgelegenheid.....   | 6  |
| 3. HET KADER VOOR HET COHESIEBELEID 2007-2013.....   | 8  |
| 3.1. Concentratie .....  | 8  |
| 3.2. Convergentie .....  | 9  |
| 3.3. Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid .....   | 9  |
| 3.4. Europese territoriale samenwerking.....   | 10 |
| 3.5. Bestuur .....   | 10 |
| 4. RICHTSNOEREN VOOR HET COHESIEBELEID 2007-2013.....  | 13 |
| 4.1. RICHTSNOER: Europa en de regio's aantrekkelijker maken om te investeren en te werken.....   | 13 |
| 4.1.1. Uitbreiding en verbetering van de vervoersinfrastructuur .....  | 14 |
| 4.1.2. Versterking van de wisselwerking tussen milieubescherming en groei.....   | 16 |
| 4.1.3. Aanpak van het grote verbruik van traditionele energiebronnen.....  | 17 |
| 4.2. RICHTSNOER: Meer kennis en innovatie voor groei .....   | 18 |
| 4.2.1. Investeringen in OTO verhogen en verbeteren .....   | 19 |
| 4.2.2. Bevordering van innovatie en ondernemerschap .....  | 21 |
| 4.2.3. Bevordering van de informatiemaatschappij voor iedereen.....  | 22 |
| 4.2.4. Betere toegang tot financiering .....   | 24 |
| 4.3. RICHTSNOER: Meer en betere banen jkkj.....  | 25 |
| 4.3.1. Meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden en de sociale-zekerheidsstelsels moderniseren .....                                      | 26 |
| 4.3.2. Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.....                      | 27 |
| 4.3.3. Versterken van investeringen in menselijk kapitaal door verbetering van onderwijs en vaardigheden .....                                   | 29 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 4.3.4. | Bestuurlijke capaciteit.....   | 30 |
| 4.3.5. | Bescherming van de gezondheid van werknemers .....                         | 31 |
| 5.     | REKENING HOUDEN MET DE TERRITORIALE DIMENSIE VAN HET<br>COHESIEBELEID..... | 32 |
| 5.1.   | Bijdrage van de steden tot groei en werkgelegenheid.....                   | 32 |
| 5.2.   | Steun voor de economische diversificatie van plattlandsgebieden .....      | 33 |
| 5.3.   | Samenwerking.....  | 34 |
| 5.4.   | Grensoverschrijdende samenwerking .....                                    | 34 |
| 5.5.   | Transnationale samenwerking.....   | 35 |
| 5.6.   | Interregionale samenwerking .....  | 36 |
| 6.     | VOLGENDE STAPPEN.....  | 36 |
|        | BIJLAGE.....   | 38 |

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid: Communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013

*“Europa moet immers de grondslagen van zijn concurrentievermogen vernieuwen, zijn groeipotentieel en productiviteit vergroten en de sociale samenhang versterken door vooral in te zetten op kennis, innovatie en het optimaal benutten van menselijk kapitaal.*

*Om die doelstellingen te bereiken, moet de EU meer dan voorheen alle passende nationale en communautaire middelen - inclusief het cohesiebeleid - aanwenden in de drie dimensies (de economische, de sociale en de ecologische) van de strategie om de wisselwerkingen daartussen beter te benutten in een algemene context van duurzame ontwikkeling”<sup>1</sup>.*

#### 1. INLEIDING

Door de recente uitbreiding tot 25 lidstaten en met de verwachte toetreding van Bulgarije en Roemenië in 2007 is de ongelijkheid binnen de EU sterk toegenomen.

Het onlangs gepubliceerde derde tussentijdse cohesieverslag bevestigde dat de uitbreiding van de EU tot 25, later 27, lidstaten een ongekende uitdaging vormt wat betreft het concurrentievermogen en de interne cohesie. Daarnaast werd echter geconstateerd dat sommige van de armste delen van de nieuwe lidstaten groeipercentages kennen die tot de hoogste in de EU behoren (zie kaart in bijlage).

Om de in het Verdrag beschreven doelstellingen te verwezenlijken<sup>2</sup>, met name het streven naar reële convergentie, moeten de maatregelen die met de beperkte voor het cohesiebeleid beschikbare middelen worden ondersteund, worden geconcentreerd op het bevorderen van duurzame groei<sup>3</sup>, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, zoals beschreven in de hernieuwde Lissabon-strategie. Macro-economische stabiliteit en structurele hervormingen zijn natuurlijk voorwaarden voor het slagen van het cohesiebeleid, evenals een gunstig investeringsklimaat (waaronder effectieve implementatie van de interne markt, bestuurlijke hervormingen, goed bestuur, een goed ondernemingsklimaat en een goed geschoolde beroepsbevolking)<sup>4</sup>.

Dit zijn de uitgangspunten voor de voorstellen voor de hervorming van het cohesiebeleid in de periode 2007-2013 zoals de Commissie die presenteerde in het Derde Cohesieverslag van februari 2004 en in de begrotings- en wetgevingsvoorstellen van juli 2004.

In deze voorstellen wordt naar verbeteringen op twee belangrijke terreinen gestreefd. Ten eerste moet de strategische dimensie van het cohesiebeleid worden versterkt zodat de prioriteiten van de Gemeenschap beter worden geïntegreerd in de nationale en regionale

---

<sup>1</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad, maart 2005.

<sup>2</sup> Overeenkomstig artikel 158 van het EG-Verdrag stelt de Gemeenschap zich ten doel de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen teneinde de harmonische ontwikkeling te bevorderen.

<sup>3</sup> Overeenkomstig de Göteborg-strategie zoals in 2001 goedgekeurd door de Europese Raad.

<sup>4</sup> “Evaluatie van de EU-economie in 2004”, COM(2004) 723, 26.10.2004.

ontwikkelingsprogramma's. Ten tweede wordt gestreefd naar grotere betrokkenheid bij het cohesiebeleid van alle partijen, in de vorm van een versterkte dialoog in de partnerschappen tussen de Commissie, de lidstaten en de regio's en een duidelijkere en meer gedecentraliseerde verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld financieel beheer en financiële controle. Er wordt ook een duidelijkere afbakening van de bevoegdheden tussen de Commissie, de lidstaten en het Parlement voorgesteld.

Overeenkomstig artikel 23 van het voorstel voor een verordening houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds<sup>5</sup> moet de Raad, na goedkeuring van de verordeningen en op voorstel van de Commissie, *uitvoering geven aan de prioriteiten van de Gemeenschap teneinde een evenwichtige, harmonieuze en duurzame ontwikkeling te bevorderen*<sup>6</sup>.

De belangrijkste kenmerken van de in deze mededeling geschetste communautaire strategische richtsnoeren zijn:

- De financiële instrumenten voor het cohesiebeleid zijn de Structuurfondsen (EFRO en ESF) en het Cohesiefonds. In de hiernavolgende richtsnoeren wordt bewust geen onderscheid naar fonds gemaakt. Welk instrument moet worden gebruikt, wordt tijdens de programmeringsfase vastgesteld en hangt af van de aard van de geplande uitgaven (infrastructuur, productieve investeringen, ontwikkeling van het menselijk potentieel, enz.).
- Het voornaamste doel is de prioriteiten van de Gemeenschap vast te stellen voor steun in het kader van het cohesiebeleid, ter versterking van de samenhang met en tot bijdrage aan de uitvoering van de Lissabon-strategie zoals vastgesteld in de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid.
- Ze hebben alleen betrekking op het deel van de nationale en regionale investeringen dat wordt gefinancierd uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds.
- De richtsnoeren hangen samen met de wetgevingsvoorstellen. In deze laatste wordt het doel en het toepassingsgebied van ieder fonds beschreven, terwijl met de communautaire strategische richtsnoeren wordt getracht daarbinnen te bepalen op welke terreinen het cohesiebeleid het best kan bijdragen aan de verwezenlijking van de prioriteiten van de Gemeenschap, met name de prioriteiten in verband met de hernieuwde Lissabon-strategie.
- Het resultaat van overleg met de lidstaten en binnen de verschillende diensten van de Commissie is erin verwerkt.

Na goedkeuring door de Raad zullen de richtsnoeren de basis vormen voor het nationale strategische referentiekader en de daaruit voortvloeiende operationele programma's.

---

<sup>5</sup> COM(2004) 492 van 14.7.2004. In de rest van de tekst wordt de term "fondsen" gebruikt als het over deze drie fondsen gaat en "Structuurfondsen" als het alleen over het EFRO en het ESF gaat.

<sup>6</sup> COM(2004) 492, artikel 23.

## 2. COHESIE, GROEI, WERKGELEGENHEID

### 2.1. De hernieuwde Lissabon-strategie

In de conclusies van de Europese Raad van maart 2000 in Lissabon<sup>7</sup> – de basistekst van de Lissabon-strategie - worden een strategie en een reeks doelstellingen en beleidsinstrumenten beschreven waarmee de Europese Unie dynamischer en concurrerender moet worden gemaakt. Tijdens de Europese Raad van 2001 in Göteborg werd het thema milieu aan deze doelstellingen toegevoegd.

Uit de tussentijdse evaluatie van het proces bleek dat de resultaten tot dan toe wisselend waren. Na een veelbelovende start in 2000, daalde de groei van de werkgelegenheid sterk, terwijl de groei van de productiviteit gedurende de hele periode teleurstellend was, deels als gevolg van het feit dat niet optimaal gebruik kon worden gemaakt van de kenniseconomie en informatie- en communicatietechnologie (ICT). Hoewel de slechte economische prestaties gedeeltelijk te wijten zijn aan de malaise in de wereldeconomie, moet meer worden gedaan om het groeipotentieel en de werkgelegenheid in Europa te vergroten.

In februari 2005 stelde de Commissie met het oog op de Europese Raad van maart 2005 een nieuw partnerschap voor groei en werkgelegenheid voor<sup>8</sup>. De Raad bevestigde de doelstellingen en benadrukte dat de Lissabon-strategie een nieuwe impuls moet krijgen, wat inhoudt dat de EU *alle passende nationale en communautaire middelen – inclusief het cohesiebeleid – moet aanwenden*<sup>9</sup>. Daarnaast werd geconstateerd dat grotere betrokkenheid bij de Lissabon-doelstellingen nodig is, evenals de participatie van regionale en lokale partijen en de sociale partners. Dit is vooral van belang voor gebieden waar de nabijheid een rol speelt, zoals bij innovatie en de kenniseconomie, werkgelegenheid, menselijk kapitaal, ondernemerschap, steun voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) en toegang tot risicokapitaal financiering. Daarnaast moeten nationale beleidslijnen systematisch dezelfde strategische doelstellingen omvatten, zodat zo veel mogelijk middelen worden aangewend en de concrete maatregelen niet met elkaar in strijd zijn.

Sinds de Europese Raad van maart 2005 heeft de Commissie geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid<sup>10</sup> goedgekeurd om de lidstaten te helpen bij de ontwikkeling van hun nationale hervormingsprogramma's. Parallel hieraan zal de Commissie een communautair Lissabon-programma opstellen.

### 2.2. De bijdrage van het cohesiebeleid aan groei en werkgelegenheid

Het cohesiebeleid draagt op dit moment al bij aan de Lissabon-strategie. Uit onafhankelijke evaluaties blijkt dat het cohesiebeleid grote macro-economische effecten heeft, met name in de minder ontwikkelde regio's, die uitstralen naar de EU als geheel<sup>11</sup>. Door het in alle regio's aanwezige groeipotentieel te mobiliseren, bewerkstelligt het cohesiebeleid geografisch evenwicht in de economische ontwikkeling, waardoor het groeipotentieel van de EU in haar geheel toeneemt. Als de EU de Lissabon-doelstellingen wil verwezenlijken, moeten alle

---

<sup>7</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 24.3.2000.

<sup>8</sup> Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad: "Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie", COM(2005) 24 van 2.2.2005.

<sup>9</sup> Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad, maart 2005.

<sup>10</sup> COM(2005) 141.

<sup>11</sup> Zie het Derde Cohesieverslag, blz. 149.

regio's hun steentje bijdragen, met name de regio's waar de groeimogelijkheden voor de productiviteit en de werkgelegenheid het grootst zijn.

Daarnaast draagt het cohesiebeleid bij aan meer economische en politieke integratie, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van infrastructuurnetwerken en toegang tot diensten van algemeen belang, het vergroten van de vaardigheden van de Europese burger, het beter toegankelijk maken van verafgelegen regio's en het stimuleren van de samenwerking.

Er zijn verschillende manieren waarop het cohesiebeleid een grote bijdrage kan blijven leveren aan de verwezenlijking van de Lissabon-prioriteiten:

- **Investeren in gebieden met goede groeimogelijkheden.** In regio's die hun achterstand ten opzichte van de rest van de EU snel kunnen wegwerken, maar waar onvoldoende binnenlandse middelen beschikbaar zijn om alle mogelijkheden te benutten, kunnen investeringen zeer rendabel zijn.
- **Investeren in de motoren voor groei en werkgelegenheid.** Het cohesiebeleid richt zich op investeringen in menselijk en materieel kapitaal dat essentieel is voor groei en werkgelegenheid, waaronder materiële en ICT-infrastructuur, onderzoekscapaciteit en innovatie, onderwijs en opleiding en het aanpassingsvermogen van werknemers.
- **Ondersteunen van de implementatie van samenhangende strategieën op middellange en lange termijn.** Het cohesiebeleid is het enige beleidsinstrument met een stabiel, zevenjarig investeringskader.
- **Ontwikkelen van wisselwerking tussen en samenhang met andere communautaire beleidslijnen.** Het cohesiebeleid heeft een belangrijke hefboomwerking voor de implementatie van andere communautaire beleidslijnen. Projecten in verband met het trans-Europese netwerk in de cohesielanden worden bijvoorbeeld rechtstreeks uit het Cohesiefonds gefinancierd, waardoor de verbindingen met de rest van Europa beter worden; aanpassing aan het acquis op milieugebied en aan de bredere doelstellingen met betrekking tot duurzame ontwikkeling wordt ten eerste aangemoedigd door het cohesiebeleid; ook wordt steun verleend aan het OTO-beleid, met name wat betreft onderzoeksinfrastructuur en de ontwikkeling van het menselijk potentieel, en aan de communautaire beleidslijnen met betrekking tot innovatie en het MKB.
- **Aanwenden van aanvullende middelen.** Activiteiten die worden gefinancierd door het cohesiebeleid waarborgen een grote mate van additionaliteit van Europese fondsen, met name door middelen voor investeringen aan te wenden voor gebieden waar de uitgaven het meeste effect en de hoogste toegevoegde waarde hebben. Ze genereren aanvullende nationale middelen, zowel publieke als particuliere, voor coherente nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën. Elke euro die op EU-niveau aan het cohesiebeleid wordt besteed, leidt tot verdere uitgaven, van gemiddeld 0,9 euro in minder ontwikkelde regio's (huidige doelstelling 1) en 3 euro in regio's waar een herstructurering plaatsvindt (huidige doelstelling 2).
- **Beter bestuur.** Het unieke systeem voor de uitvoering van cohesieprogramma's bevordert verbeteringen van de institutionele capaciteit met betrekking tot de opzet en uitvoering van beleid; de verspreiding van een evaluatiecultuur; publiek-private partnerschappen; transparantie; regionale en grensoverschrijdende samenwerking; en de uitwisseling van goede praktijken. Het draagt ook bij tot beter bestuur op alle niveaus door de

verantwoordelijkheid voor en de betrokkenheid bij de Lissabon-strategie op subnationaal niveau te vergroten.

- **Bevorderen van een geïntegreerde aanpak van territoriale cohesie.** Het cohesiebeleid kan bijdragen aan de totstandkoming van duurzame gemeenschappen, door ervoor te zorgen dat economische, sociale en ecologische vraagstukken worden aangepakt door middel van geïntegreerde strategieën met betrekking tot vernieuwing, revitalisatie en ontwikkeling van zowel stedelijke als plattelandsgebieden.

In het licht van de verschillende manieren waarop het cohesiebeleid kan bijdragen aan de Lissabon-agenda worden in de volgende paragrafen de belangrijkste aspecten van het nieuwe kader voor het cohesiebeleid voor 2007-2013 beschreven.

### **3. HET KADER VOOR HET COHESIEBELEID 2007-2013**

#### **3.1. Concentratie**

In deze paragraaf wordt het nieuwe kader voor het cohesiebeleid uiteengezet in het licht van de noodzaak tot thematische en geografische concentratie. Omdat de concentratie van middelen ook een procesmatige kwestie is, wordt ook het thema bestuur besproken.

Economische groei bestaat in wezen uit twee componenten: groei van de werkgelegenheid en van de productiviteit. Deze twee componenten hangen nauw samen en moeten tegelijkertijd worden gestimuleerd om maximaal effect te sorteren. Om binnen de nationale en regionale ontwikkelingsprogramma's voor 2007-2013 duurzame ontwikkeling te stimuleren en het concurrentievermogen van de kenniseconomie te vergroten, is het van belang dat de middelen worden geconcentreerd op basisinfrastructuur, menselijk kapitaal, en onderzoek en innovatie, waaronder toegang tot en strategisch gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Hiervoor zijn zowel activa als passiva nodig.

De beleidsmix aan de hand waarvan een lidstaat of regio de juiste combinatie van investeringen voor groei kan bewerkstelligen hangt af van de specifieke kenmerken van die lidstaat of regio, de structuur van de economische activiteit, de aard en omvang van de structurele tekorten en de terreinen waarop een comparatief voordeel mogelijk is. Het is onvermijdelijk dat de beleidsmix mettertijd verandert wat betreft het type beleidslijnen en instrumenten. Elke lidstaat en regio moet de juiste beleidsmix vinden voor zijn eigen ontwikkeling, naar gelang zijn specifieke omstandigheden op economisch, sociaal, ecologisch, cultureel en institutioneel gebied.

Hoewel de mix afhankelijk van de situatie kan variëren, moet concentratie worden gewaarborgd op het niveau van programma's en projecten door alleen de elementen op te nemen die kunnen bijdragen aan de agenda voor groei en werkgelegenheid. Dit is het centrale beginsel dat de Commissie zal hanteren bij de onderhandelingen over de nationale en regionale programma's.

Ook de tijdsplanning is van belang in verband met het cohesiebeleid in de lidstaten wanneer EU-middelen een macro-economische dimensie krijgen. Op korte termijn leidt de overdracht van middelen tot druk op de inflatie, bijvoorbeeld in de bouwsector, en extra druk op de lopende rekening (als gevolg van de invoer van kapitaalgoederen, enz.) en op de begroting (vanwege cofinancieringsregelingen). Daarom is het van belang dat de lidstaten en de regio's



hun investeringsprogramma's zodanig inrichten dat problemen aan de aanbodzijde worden aangepakt en de productiviteit wordt vergroot om tegenwicht te bieden aan de druk aan de vraagzijde op de nominale economie.

Ook moet rekening worden gehouden met de andere communautaire beleidsprioriteiten, ten eerste omdat zij kunnen bijdragen aan groei en werkgelegenheid in het kader van de programma's in verband met het cohesiebeleid en ten tweede om te zorgen voor een wisselwerking met andere EU-beleidslijnen.

### 3.2. Convergentie

Voor regio's en lidstaten die in aanmerking komen voor steun in het kader van het cohesiebeleid uit hoofde van de nieuwe convergentiedoelstellingen, zal de belangrijkste doelstelling zijn het **groeipotentieel te stimuleren** om hoge groeicijfers te behouden of verwezenlijken. Deze doelstelling moet worden gezien in het licht van de ongekende toename in ongelijkheid binnen de uitgebreide EU, het feit dat er langdurige inspanningen nodig zijn om deze terug te brengen en de bijdrage aan het concurrentievermogen van de EU als geheel.

Hun strategieën moeten zich richten op investeringen en collectieve voorzieningen die nodig zijn om op lange termijn het concurrentievermogen, de werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling te vergroten. Er moeten basisinfrastructuur en -diensten worden opgezet, gemoderniseerd en uitgebreid om regionale en lokale economieën open te stellen, er moet een goed ondersteunend kader voor het bedrijfsleven worden geschapen en de mogelijkheden die de interne markt biedt moeten worden benut. Daarnaast zijn omvangrijke inspanningen nodig om de investeringen in menselijk kapitaal te vergroten, de toegang tot werkgelegenheid te verbeteren, de sociale integratie te bevorderen en hervormingen van de stelsels voor onderwijs en opleiding te introduceren en te implementeren.

Naast inspanningen met betrekking tot basisinfrastructuur zijn maatregelen nodig om de productiecapaciteit van regio's te moderniseren en te herstructureren door dienstverlening aan ondernemingen, met name het MKB, door de toegang tot financiering te verbeteren, door OTO en innovatie te stimuleren, door het menselijk potentieel te ontwikkelen en door de toepassing, de verspreiding en het gebruik van ICT te bevorderen.

Om doeltreffende beleidslijnen te kunnen opzetten en implementeren moet de institutionele capaciteit worden vergroot en de institutionele structuur worden verbeterd.

### 3.3. Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid

Om ervoor te zorgen dat de beperkte middelen optimaal worden gebruikt moet het cohesiebeleid met betrekking tot deze doelstelling worden geconcentreerd op een beperkt aantal kernprioriteiten, met name op onderzoek, innovatie, toegankelijkheid en werkgelegenheid. Investeringen in menselijk kapitaal kunnen een belangrijke rol spelen bij een soepele overgang na economische veranderingen en herstructureringen.

De nieuwe doelstelling met betrekking tot het regionale concurrentievermogen en werkgelegenheid is om **op economische veranderingen te anticiperen en deze te bevorderen** door het concurrentievermogen en de aantrekkingskracht van de Europese regio's te vergroten door investeringen in de kenniseconomie, ondernemerschap, onderzoek, samenwerking tussen universiteiten en het bedrijfsleven, innovatie, toegang tot vervoers- en telecommunicatie-infrastructuur, energie en gezondheidszorg, milieu en risicopreventie,

ondersteuning van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven, vergroting van de arbeidsmarktparticipatie en het versterken van de sociale integratie en duurzame gemeenschappen.

**Industriële regio's** kunnen zeer verschillend zijn. Veel van deze regio's worden gekenmerkt door de aanwezigheid van grote producenten, een hoge bevolkingsdichtheid en sterke economische groei, terwijl andere een moderne industrie, met name kleine en middelgrote ondernemingen, combineren met een relatief snel groeiende dienstensector. Beide typen kunnen echter te maken krijgen met hardnekkig stedelijk verval en armoede, verkeers- en milieuproblemen en ongezonde leefomstandigheden; ze moeten zich aanpassen aan de mondialisering en aan de steeds snellere economische veranderingen. Aan het andere kant beginnen veel industriegebieden zich nu pas aan te passen aan de veranderingen en het wegvallen van de industriële basis wordt nog onvoldoende gecompenseerd met nieuwe activiteiten.

In gebieden met een **lage bevolkingsdichtheid** komt de economische ontwikkeling eerder van kleinschalige ondernemingen, maar zij zien zich voor vergelijkbare taken geplaatst. Door de lage bevolkingsdichtheid is het moeilijk in te spelen op de veranderingen en de sociaal-economische situatie is er de afgelopen tien jaar dan ook nauwelijks veranderd.

De economische situatie in **plattlandsgebieden** verschilt sterk. Sommige hebben goede verbindingen met stedelijke gebieden en maken naast de landbouw, die een belangrijke rol blijft spelen, kennis met economische diversificatie en de groei van activiteiten in de dienstensector, bijvoorbeeld toerisme. Andere, verder afgelegen plattlandsgebieden hebben te maken met een sterk verspreide en vergrijzende bevolking, slechte technische en sociale infrastructuur, onvoldoende dienstverlening en een zwakke band met de rest van de economie.

Met de nieuwe generatie regionale programma's op het gebied van concurrentievermogen en werkgelegenheid moeten deze problemen worden aangepakt en moeten de regio's worden geholpen nieuwe activiteiten op te zetten in verband met de hernieuwde Lissabon-agenda.

### 3.4. Europese territoriale samenwerking

Het doel van deze nieuwe doelstelling met betrekking tot samenwerking is de **integratie** van het grondgebied van de EU op alle vlakken te **versterken**. In dat verband ondersteunt het cohesiebeleid **evenwichtige en duurzame ontwikkeling** op het grondgebied van de EU op het niveau van de macroregio's en beperkt het de "barrière-effecten" door middel van grensoverschrijdende samenwerking en de uitwisseling van goede praktijken.

Deze maatregelen zijn gebaseerd op gezamenlijke ontwikkelingsstrategieën voor de betrokken gebieden (nationaal, regionaal, lokaal) en op netwerken tussen de belangrijkste betrokkenen. In die zin hebben zij duidelijk een toegevoegde waarde op Europees niveau, die nog groter wordt in de uitgebreide, meer gediversifieerde EU.

### 3.5. Bestuur

Binnen het cohesiebeleid kent het onderwerp bestuur verschillende dimensies.

De eerste dimensie betreft de kenmerken van overheidsorganisaties met betrekking tot **de resultaten en het succes van overheidsbeleid**. Met name voor de landen en regio's die in aanmerking komen voor steun in het kader van de convergentiedoelstelling, zijn de kwaliteit

en productiviteit van de publieke sector essentieel om hervormingen en goed bestuur te kunnen doorvoeren, met name op economisch, sociaal en juridisch gebied en op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en milieu. Hierdoor zal niet alleen de implementatie van het cohesiebeleid van de EU verbeteren, maar ook de economische prestaties in het algemeen.

Het versterken van de institutionele capaciteit en het bestuur wanneer deze zwak worden geacht moet een kernprioriteit zijn in minder ontwikkelde regio's. Economisch concurrentievermogen en een sterker maatschappelijk middenveld zijn niet alleen afhankelijk van effectieve infrastructuurnetwerken, maar ook van niet-discriminerende, voorspelbare en transparante wetshandhaving, de toekenning en handhaving van verhandelbare eigendomsrechten, waaronder intellectuele-eigendomsrechten, een open systeem voor de toekenning van overheidsopdrachten en een administratief systeem dat de administratieve lasten voor ondernemingen zo klein mogelijk houdt.

Bij het ontwikkelen van hun nationale strategieën moeten de lidstaten dan ook systematisch analyseren in welke mate zij hun productiviteit kunnen verhogen door middel van een efficiënter, verantwoordingsplichtig en transparant openbaar bestuur. De Structuurfondsen zouden daarom steun moeten verlenen voor capaciteitsopbouw voor openbaar bestuur op nationaal, regionaal en lokaal niveau, ter verbetering van het administratieve kader voor de economische activiteit, de opzet van beleid en de uitvoering daarvan, waaronder betere wetgeving, evaluatie en effectrapportages van beleidsvoorstellen en regelmatige toetsing van de uitvoeringsmechanismen.

De tweede dimensie betreft maatregelen en acties die noodzakelijk zijn ter vergroting van de capaciteit van de lidstaten om **het cohesiebeleid te beheren en te implementeren**. Solide en efficiënt beheer van de fondsen vereist passende, effectieve en transparante structuren voor de centrale en regionale administraties, zodat zij de taken in verband met de implementatie van de fondsen kunnen vervullen, zoals openbare aanbestedingen, financiële controle, toezicht, evaluatie en het voorkomen en bestrijden van fraude en corruptie. Of de fondsen effectief worden aangewend, hangt ook af van de capaciteit van de projectleiders om hoogwaardige projecten te ontwikkelen en implementeren. Wanneer middelen op efficiënte en transparante wijze worden gebruikt, vormt hun zichtbaarheid een stimulans voor particuliere ondernemers en sociale partners en ontstaat een klimaat waarin de eersten hun eigen investeringsbesluiten kunnen nemen. Daarom is ook op dit vlak actie nodig, die moet worden ondersteund met technische bijstand.

Een verwante, zeer belangrijke factor voor het welslagen van het cohesiebeleid is de kwaliteit van de **samenwerking** tussen alle betrokkenen, ook die op regionaal en lokaal niveau, bij de opzet en uitvoering van programma's. Daarnaast moet een sterker partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten de basis vormen voor het bepalen van het cohesiebeleid en zijn uiteindelijke implementatie via het operationele programma.

Het ontwikkelen van innovatieve projecten die zijn gebaseerd op samenwerking, het stimuleren van de maatschappelijke participatie bij de opzet en uitvoering van overheidsbeleid en het verbeteren van de contacten tussen en binnen de gemeenschappen kan menselijk en sociaal kapitaal helpen genereren, dat leidt tot duurzame werkgelegenheid, groei, concurrentievermogen en sociale cohesie. In dit verband is het van belang dat de belangrijkste betrokkenen op nationaal, regionaal en lokaal niveau zich achter de hervormingsagenda scharen zodat de middelen **daadwerkelijk** worden **geconcentreerd** op de agenda voor groei en werkgelegenheid en zodat de samenwerkingsnetwerken worden opgezet die daarvoor noodzakelijk zijn.

De regio's worden aangemoedigd regionale strategieën voor duurzame ontwikkeling uit te werken en overeenstemming te bereiken over de te verwezenlijken doelstellingen door middel van regelmatig en systematisch overleg met de belangrijkste betrokkenen. Samenwerking is essentieel bij de uitwerking en implementatie van ontwikkelingsstrategieën; hiervoor is overleg met en participatie van de betrokkenen nodig, zoals de bevoegde autoriteiten, de economische en sociale partners, en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, waaronder niet-gouvernementele organisaties. Samenwerking vormt de basis voor openheid en transparantie bij de opzet en uitvoering van programma's.

### ***Publiek-private samenwerking***

Publiek-private samenwerking (PPS) kan een goed instrument voor het financieren van investeringen zijn wanneer er voldoende speelruimte voor de particuliere sector is, met name wanneer het niet mogelijk of wenselijk is om af te zien van staatseigendom of publieke dienstverlening. Naast de financiële mogelijkheden die publiek-private samenwerking biedt, verbetert deze samenwerking op projectniveau ook de kwaliteit van de implementatie en daarmee het projectbeheer. De lidstaten worden dus aangemoedigd wanneer mogelijk te kiezen voor dergelijke samenwerking. De belangrijkste voordelen van dergelijke PPS-regelingen zijn:

- de publieke sector krijgt toegang tot de kennis van de particuliere sector, waarmee de overheid efficiëntere en goedkopere dienstverlening kan bieden;
- de particuliere sector neemt een aantal risico's voor zijn rekening die in traditionele openbare aanbestedingen door de publieke sector zouden worden gedragen;
- er is meer efficiëntie mogelijk wanneer één partij verantwoordelijk is voor de opzet, de uitwerking, het beheer en de financiering als één geïntegreerd pakket.

Wanneer voor een bepaald project PPS wordt overwogen, is het belangrijk dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan voordat het leveren van goederen en diensten aan particuliere ondernemingen wordt uitbesteed; er moet met name een passend juridisch kader worden ingesteld.

PPS-regelingen werken het beste wanneer de nationale regering expliciet heeft gezegd te streven naar betrokkenheid van de particuliere sector bij overheidsprojecten. Duidelijke en aangepaste regelingen zijn nodig voor PPS op de verschillende beleidsterreinen; deze zullen bijvoorbeeld variëren wat betreft de mate waarin kosten kunnen worden doorberekend aan de gebruikers en de mate waarin sociale doelstellingen meespelen.

De EU zal deze PPS ondersteunen uit hoofde van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds als de projecten voldoen aan alle criteria. Voor grootschaligere projecten zal de Commissie de lidstaten aanmoedigen de wenselijkheid van een PPS-regeling te onderzoeken. De EIB en het EIF zouden in dit verband een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

#### 4. RICHTSNOEREN VOOR HET COHESIEBELEID 2007-2013

Gezien het bovenstaande en de hernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid zouden de middelen voor in het kader van het cohesiebeleid gefinancierde programma's aan de volgende drie terreinen moeten worden besteed<sup>12</sup>:

- **lidstaten, regio's en steden aantrekkelijker maken** door de toegankelijkheid te vergroten, een hoge kwaliteit en adequaat niveau van dienstverlening te garanderen en het milieu te beschermen;
- **innovaties, ondernemerschap** en de groei van de **kenniseconomie** aanmoedigen door onderzoeks- en innovatiecapaciteit, waaronder nieuwe informatie- en communicatietechnologieën; en
- **meer en betere banen** scheppen door meer mensen aan het werk te helpen of tot het ondernemerschap te bewegen, het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven te vergroten en meer te investeren in menselijk kapitaal.

Hieronder worden verschillende aspecten van elk van deze brede terreinen beschreven, met specifieke richtsnoeren voor elk terrein. Natuurlijk zullen deze meer gedetailleerde richtsnoeren niet relevant zijn voor alle regio's. Wat de beste investeringsmix is, hangt uiteindelijk af van de analyse van de sterke en zwakke punten van elke lidstaat en regio. **De richtsnoeren vormen een kader dat de lidstaten en de regio's kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van hun nationale en regionale programma's, met name om te kunnen beoordelen in welke mate deze bijdragen aan de doelstellingen van de EU met betrekking tot cohesie, groei en werkgelegenheid.** De richtsnoeren vormen een voorwaarde, maar niet de enige voorwaarde, voor het bereiken van voldoende concentratie van de kernprioriteiten voor iedere lidstaat en regio overeenkomstig de nieuwe Lissabon-agenda.

In aansluiting op de nieuwe start van de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid moet het cohesiebeleid zich duidelijker richten op kennis, onderzoek en innovatie en menselijk kapitaal. Daarom moet de totale financiële steun voor maatregelen op deze terreinen aanzienlijk worden verhoogd. Daarnaast moeten de lidstaten zich laten inspireren door goede praktijken waar deze zichtbaar positieve resultaten hebben opgeleverd wat betreft groei en werkgelegenheid.

De lidstaten en de regio's zouden gedurende alle fases van de opzet en uitvoering van programma's en projecten moeten streven naar **gelijke kansen voor mannen en vrouwen**. Dit kan geschieden door middel van specifieke maatregelen om gelijke kansen te bevorderen of discriminatie tegen te gaan, maar ook door zorgvuldig na te gaan welke gevolgen andere projecten en het beheer van de middelen hebben voor mannen en vrouwen.

##### 4.1. RICHTSNOER: Europa en de regio's aantrekkelijker maken om te investeren en te werken

Een van de voorwaarden voor groei en werkgelegenheid is dat bedrijven kunnen beschikken over de noodzakelijke infrastructuur (vervoer, milieu, energie). Moderne infrastructuur is een belangrijke factor voor de resultaten van veel bedrijven, die bepaalt of een regio in

---

<sup>12</sup> Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad: "Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie", COM(2005) 24 van 2.2.2005.

economische en sociale zin aantrekkelijk is. Investerings in infrastructuur in regio's die achterlopen, met name in de nieuwe lidstaten, zullen de groei stimuleren en dus leiden tot grotere convergentie met de rest van de EU. De middelen zouden niet alleen uit subsidies, maar ook uit leningen moeten komen, bijvoorbeeld van de Europese Investeringsbank (EIB). Bij de voorbereiding van geschikte projecten voor communautaire financiering zullen de lidstaten de mogelijkheid krijgen om vaker een beroep te doen op de kennis van de EIB.

#### *4.1.1. Uitbreiding en verbetering van de vervoersinfrastructuur*

Het bestaan van efficiënte, flexibele en veilige vervoersinfrastructuur kan worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor economische ontwikkeling, want het verhoogt de productie en daarmee het ontwikkelingspotentieel van de betrokken regio's door het verkeer van personen en goederen gemakkelijker te maken. Vervoersnetwerken geven een impuls aan de handel en maken deze efficiënter. Daarnaast is de ontwikkeling van vervoersinfrastructuur op Europese schaal (met name de relevante delen van de dertig prioriteitsprojecten voor de trans-Europese vervoersnetwerken), met name voor grensoverschrijdende projecten, essentieel voor het bewerkstelligen van meer integratie van de nationale markten, met name binnen de uitgebreide EU.

Investerings in infrastructuur moeten worden afgestemd op de specifieke behoeften en de mate van economische ontwikkeling in de betrokken regio's en landen. In het algemeen daalt boven een bepaald bedrag het rendement van investeringen in infrastructuur (net als andere investeringen) het rendement. Het economische rendement van dergelijke investeringen is hoog wanneer infrastructuur schaars is en de basisnetwerken nog niet zijn voltooid, maar neemt af zodra een bepaald niveau is bereikt.

Er moet dus ook rekening worden gehouden met de mate van economische ontwikkeling en de omvang van de bestaande infrastructuur. In de minst ontwikkelde regio's en landen, kunnen internationale en interregionale verbindingen op lange termijn een hoger rendement opleveren als gevolg van het toegenomen concurrentievermogen van het bedrijfsleven en daarnaast de arbeidsmobiliteit vergroten. Aan de andere kant kan de aanleg van regionale vervoersinfrastructuur de beste oplossing zijn voor regio's met verspreide, kleinschalige economische activiteiten en kleine steden. In convergentieregio's, en in mindere mate in regio's waarvoor een overgangsregeling geldt, waar het wegennet onvoldoende ontwikkeld is, zou ook financiering beschikbaar moeten worden gesteld voor de aanleg van wegen die economisch gezien cruciaal zijn.

Om de investeringen in vervoer optimaal te benutten moet de steun uit hoofde van de fondsen worden gebaseerd op een aantal beginselen.

Ten eerste moeten de aard en de omvang van de vervoersinvesteringen worden vastgesteld op basis van objectieve criteria. Het potentiële rendement moet bijvoorbeeld worden gemeten aan de hand van de economische ontwikkeling, de aard van de economische activiteiten in de betrokken regio's, de dichtheid van de bestaande infrastructuur en de verkeersproblemen. Bij het bepalen van het sociale rendement moet ook rekening worden gehouden met de ecologische en maatschappelijke gevolgen van de geplande infrastructuurprojecten.

Ten tweede moet het beginsel van ecologische duurzaamheid zo veel mogelijk worden gerespecteerd, overeenkomstig het Witboek<sup>13</sup>. Hierbij moet een meer evenwichtige verdeling van het vervoer in Europa over wegvervoer, alternatieve vervoerswijzen en gecombineerd vervoer centraal staan.

Ten derde moet in de convergentieregio's bijzondere aandacht worden besteed aan de modernisering van het spoorwegvervoer door zorgvuldig de prioritaire trajecten te selecteren en de interoperabiliteit binnen het European Rail Transport Management System (ERTMS) te garanderen.

Ten vierde zouden investeringen in vervoersinfrastructuur moeten worden gecombineerd met adequaat verkeersbeheer, met bijzondere aandacht voor veiligheid, overeenkomstig nationale en Europese normen. In nationale of regionale strategieën zou rekening moeten worden gehouden met de noodzaak om tot een evenwichtige vervoersverdeling te komen, waarmee aan zowel economische als ecologische behoeften wordt tegemoet gekomen. Deze strategieën zouden bijvoorbeeld betrekking moeten hebben op intelligente vervoerssystemen, multimodale platforms, en met name technologie voor het ERTMS en SESAME (voor uniformisering van het luchtverkeersbeheer in Europa).

Uitgaande van deze beginselen luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

De lidstaten zouden prioriteit moeten geven aan **de dertig projecten van Europees belang**, in de lidstaten en regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen<sup>14</sup>. Overige TEN-projecten moeten worden ondersteund wanneer zij van groot belang zijn voor meer groei en een groter concurrentievermogen. Binnen deze groep projecten verdienen grensoverschrijdende verbindingen en de verbindingen waarop wordt toegezien door de speciale Europese coördinatoren in de lidstaten bijzondere aandacht. De lidstaten zouden de coördinatoren moeten gebruiken om de tijd tussen de toekenning en de planning van het netwerk en de daadwerkelijke aanleg te bekorten.

Aanvullende investeringen in **secundaire verbindingen** zijn eveneens van belang in het kader van een geïntegreerde regionale vervoers- en communicatiestrategie voor steden en het platteland, om ervoor te zorgen dat de regio's profiteren van de mogelijkheden die de grote netwerken bieden.

De steun voor **spoorweginfrastructuur** zou zich moeten richten op het verbeteren van de toegankelijkheid. Door middel van trajectlicenties zouden onafhankelijke operatoren gemakkelijker toegang moeten krijgen en zou ook een interoperabel netwerk op Europese schaal tot stand moeten worden gebracht. Naleving en toepassing van de interoperabiliteit en de installatie van ERTMS in treinen en aan de rails zouden deel uit moeten maken van alle gefinancierde projecten.

Milieuvriendelijke **vervoersnetwerken** moeten worden gestimuleerd: openbaar vervoer (waaronder parkeer & reis-voorzieningen), mobiliteitsplannen, ringwegen, veiligere kruispunten, voorzieningen voor zachte weggebruikers (fiets- en voetpaden). Het gaat hierbij ook om maatregelen met betrekking tot de toegankelijkheid tot openbaar vervoer voor

<sup>13</sup> "Het Europese vervoerbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen", COM(2001) 370.

<sup>14</sup> Besluit nr. 884/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29.4.2004.

bepaalde groepen (ouderen, mensen met een handicap) en distributienetwerken voor alternatieve motorbrandstoffen.

Om optimale efficiëntie van de vervoersinfrastructuur met het oog op regionale ontwikkeling te garanderen, moet aandacht worden besteed aan de verbetering van de **aansluiting** van geïsoleerde gebieden op het trans-Europese netwerk (TEN-vervoer) (zie kaart in bijlage). In dit verband moet de ontwikkeling van secundaire verbindingen worden gestimuleerd, met de nadruk op intermodaliteit en duurzaam vervoer. In het bijzonder moeten verbindingen tot stand worden gebracht tussen havens en vliegvelden en het achterland.

Er moet meer aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van “**snelwegen op zee**” en de korte vaart als een realistisch alternatief voor vervoer over de weg en per spoor over lange afstanden.

Wanneer lidstaten steun ontvangen uit zowel het Cohesiefonds als de Structuurfondsen moet in de programma's onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen die uit elk fonds worden gefinancierd, waarbij het Cohesiefonds een centrale rol speelt bij de steun voor trans-Europese vervoersnetwerken.

De Structuurfondsen zouden zich daarentegen meer moeten richten op de ontwikkeling van infrastructuur in verband met maatregelen ter bevordering van de economische groei (zoals ontwikkeling van toerisme, het aantrekkelijker maken van bedrijfsterreinen, enz.). Bij investeringen in wegen moet ook worden voldaan aan de algemene doelstelling met betrekking tot verkeersveiligheid.

Cofinanciering uit het Cohesiefonds en de Structuurfondsen moet een aanvulling vormen op subsidies uit hoofde van de begroting voor trans-Europese netwerken. De lidstaten moeten vooraf bepalen welk instrument het beste past bij de geplande projecten. Steun uit het Cohesiefonds kan worden gecombineerd met leninggaranties in het kader van de TEN-instrumenten.

#### *4.1.2. Versterking van de wisselwerking tussen milieubescherming en groei*

Milieu-investeringen kunnen op drie manieren aan de economie bijdragen: ze kunnen de duurzaamheid van de economische groei op lange termijn waarborgen, ze verkleinen de ecologische gevolgen van de economie (bijvoorbeeld wat betreft de volksgezondheid, sanering of herstel van schade) en ze stimuleren innovaties en nieuwe banen. Toekomstige cohesieprogramma's zouden moeten streven naar een versterking van de wisselwerking tussen milieubescherming en groei. In dit verband moet hoge prioriteit worden gegeven aan milieudiensten zoals infrastructuur voor afvalverwerking en afvalwaterbehandeling, het beheer van natuurlijke hulpbronnen, bodemsanering ter voorbereiding op nieuwe economische activiteiten en bescherming tegen bepaalde milieurisico's.

Om de economische baten zo hoog mogelijk en de kosten zo laag mogelijk te houden, moet voorrang worden gegeven aan de aanpak van milieuvervuiling aan de bron. Wat betreft afvalbeheer houdt dit in dat er vooral aandacht moet worden besteed aan afvalpreventie, recycling en biologische afbraak van afval, wat goedkoper is en meer werkgelegenheid oplevert dan vuilnisbelten en verbranding, de ongunstigste vormen van oplossingen aan het einde van de afvalketen.



De ontwikkelingsstrategieën zouden moeten worden gebaseerd op de evaluatie van de behoeften en specifieke omstandigheden van de regio's, waarbij zo veel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van passende indicatoren. Externe milieukosten zouden eigenlijk standaard in programma's moeten worden verwerkt en er zou steun moeten worden verleend voor de opzet en ontwikkeling van marktgerichte instrumenten (zie bijvoorbeeld de instrumenten die zijn voorgesteld in het kader van het actieplan inzake milieutechnologieën).

De aanbevolen richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

Aanpak van de grote behoeften aan investeringen in **infrastructuur**, met name in de convergentieregio's, vooral in de nieuwe lidstaten, om te voldoen aan de milieuwetgeving op het gebied van water, afval, lucht en natuur- en soortenbescherming;

Zorgen voor **aantrekkelijke voorwaarden voor bedrijven en hoogopgeleid personeel**, door middel van ruimtelijke ordening waarmee stedelijke wildgroei wordt verminderd en door de fysieke omgeving, met inbegrip van natuurlijk en cultureel erfgoed, in stand te houden. Investeringen op dit gebied zouden duidelijk moeten worden gekoppeld aan de ontwikkeling van innovatieve, werkgelegenheid genererende bedrijven in de betrokken gebieden;

Bevordering van investeringen die bijdragen aan de verbintenissen die de EU is aangegaan met betrekking tot **Kyoto**, naast de investeringen in duurzame energie en duurzaam vervoer die onder andere maatregelen vallen;

**Risicopreventiemaatregelen** door middel van beter beheer van natuurlijke hulpbronnen, gericht onderzoek en beter gebruik van ICT en innovatiever overheidsbeheer (zie kaart in bijlage).

Wanneer lidstaten steun ontvangen uit zowel het Cohesiefonds als de Structuurfondsen moet in de programma's onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen die uit elk fonds worden gefinancierd. Het Cohesiefonds moet zich in het algemeen richten op investeringen met betrekking tot water, afval en luchtvervuiling, terwijl de Structuurfondsen zich eerder richten op milieubeheerssystemen, de verspreiding van schone technologieën in het MKB en de sanering van vervuilde terreinen.

#### *4.1.3. Aanpak van het grote verbruik van traditionele energiebronnen*

Een verwante prioriteit is de noodzaak om het gebruik van energie uit traditionele bronnen te verlagen door verbetering van het energierendement en duurzame energie. Investeringen op deze terreinen dragen bij aan de continuïteit van de energievoorziening voor groei op lange termijn en vormt tevens een bron van innovatie, die exportmogelijkheden biedt.

Ook investeringen in traditionele energie zijn noodzakelijk, om ervoor te zorgen dat de continuïteit van de energievoorziening is gewaarborgd. Wanneer er sprake is van een falende markt en wanneer de maatregelen niet in strijd zijn met de liberalisering van de markt, zouden de fondsen zich moeten richten op de voltooiing van de onderlinge verbindingen, vooral met betrekking tot de trans-Europese netwerken, de verbetering van het elektriciteitsnet en de voltooiing en verbetering van de gasleidingen en -distributienetwerken.

De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

Ondersteuning van projecten ter verbetering van het **energierendement** en verspreiding van ontwikkelingsmodellen die uitgaan van een laag energieverbruik;

Steun voor de ontwikkeling van **hernieuwbare energie en alternatieve technologieën** (wind, zon, biomassa), waarin de EU een leidende rol kan spelen en haar concurrentiepositie kan versterken. Dergelijke investeringen dragen ook bij aan de Lissabon-doelstelling om in 2010 21% van de gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen te winnen;

Concentratie van de investeringen in traditionele energiebronnen op de ontwikkeling van netwerken waar sprake is van een falende markt, vooral in de convergentieregio's.

#### **4.2. RICHTSNOER: Meer kennis en innovatie voor groei**

De doelstellingen van de EU met betrekking tot groei en werkgelegenheid vereisten een economische verschuiving naar op kennis gebaseerde activiteiten. Hiervoor is actie op vele terreinen nodig: aanpak van de lage uitgaven aan onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO), met name in de particuliere sector; bevordering van innovatie door middel van nieuwe of verbeterde producten, processen en diensten, die de internationale concurrentie aan kunnen; vergroting van de regionale capaciteit om nieuwe technologieën (met name ICT) te genereren en op te nemen; en meer durfkapitaal.

De OTO-uitgaven als percentage van het BBP zijn toegenomen, maar slechts marginaal; ze bedragen nu 1,9% van het BBP, wat nog ver onder de Lissabon-doelstelling van 3% is<sup>15</sup>. Naar schatting zou een toename van dit percentage tot 3% (om de Lissabon-doelstelling voor 2010 te bereiken) leiden tot een toename van het BBP met 1,7% in 2010<sup>16</sup>. De investeringen van het bedrijfsleven in OTO blijven aanzienlijk achter, maar er zijn tekenen dat ook de overheidsinvesteringen op dit vlak onder druk komen te staan. De kloof in OTO en innovatie binnen en tussen landen, met name wat betreft de uitgaven van het bedrijfsleven aan OTO, is veel groter dan de kloof in inkomen. Hoewel zowel nationale als communautaire initiatieven zijn ondernomen, moet meer worden gedaan om de behoeften van het bedrijfsleven in overeenstemming te brengen met het aanbod vanuit publieke en particuliere OTO-instellingen.

De Europese innovatiekloof wordt breder: uit het Europees Innovatiescorebord blijkt dat Europa op 9 van de 11 innovatie-indicatoren achterligt op de VS<sup>17</sup>. Ook *binnen* Europa blijft de kloof bestaan, omdat de EU er te vaak niet in slaagt technologische ontwikkeling om te zetten in commerciële producten en processen. Het cohesiebeleid kan helpen de grote problemen achter de slechte Europese prestaties op innovatiegebied aan te pakken, waaronder ondoelmatige innovatiesystemen, onvoldoende dynamisch ondernemerschap en te langzame toepassing van ICT in het bedrijfsleven.

In dit verband is het noodzakelijk de nationale en regionale OTO-capaciteit te vergroten, investeringen in ICT-infrastructuur te ondersteunen en technologie en kennis te verspreiden door middel van passende mechanismen voor technologieoverdracht en kennisuitwisseling. Het bestaande OTO-potentieel zou beter kunnen worden benut door op regionaal niveau vooruit te plannen en andere methoden voor regionale strategische planning, waaronder

---

<sup>15</sup> "Investeren in onderzoek: een actieplan voor Europa", COM(2003) 226 van 30.4.2003.

<sup>16</sup> "The economic costs of non-Lisbon", SEC(2005) 385 van 15.3.2005.

<sup>17</sup> SEC(2004) 1475.

regelmatig en systematisch overleg met de belangrijkste betrokkenen. Ook moet de OTO-absorptiecapaciteit van het bedrijfsleven, met name van het MKB, worden vergroot, moet Europees onderzoekstalent van grote kwaliteit bij elkaar worden gebracht en worden ingezet, moeten de particuliere en private investeringen in OTO en innovatie worden verhoogd en moeten OTO-partnerschappen tussen verschillende regio's van de EU worden aangemoedigd.

Rechtstreekse subsidies blijven belangrijk, met name in convergentieregio's, maar er moet ook aandacht worden besteed aan collectieve zakelijke en technologische voorzieningen voor groepen bedrijven om hun activiteiten met betrekking tot innovatie te verbeteren. Rechtstreekse subsidies aan individuele bedrijven moeten gericht zijn op het vergroten van de OTO- en innovatiecapaciteit van het bedrijf, en niet op een tijdelijke verlaging van de productiekosten die grote deadweighteffecten hebben. Dit is met name van belang in traditionele sectoren, vooral de sectoren die mondiaal moeten concurreren, waar aanvullende inspanningen noodzakelijk zijn om een goede concurrentiepositie te kunnen behouden, en het MKB, dat vaak de grootste bron van werkgelegenheid op regionaal niveau vormt. Het is vooral belangrijk dat deze beleidslijnen aan de specifieke omstandigheden van elke regio, en vooral aan de behoeften van het MKB, worden aangepast. Nationale en regionale strategieën moeten worden gebaseerd op een grondige analyse van de mogelijkheden voor OTO-investeringen.

Kennis en innovatie vormen het hart van de inspanningen van de EU om snellere groei en meer werkgelegenheid tot stand te brengen. Op Europees niveau worden twee verwante kaderprogramma's voorgesteld: het Zevende Kaderprogramma voor OTO en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP). De wisselwerking tussen het cohesiebeleid en deze instrumenten is cruciaal en in de nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën moet worden beschreven hoe dit zal worden bewerkstelligd. Het cohesiebeleid kan alle regio's helpen onderzoeks- en innovatiecapaciteit op te bouwen, waarmee wordt bijgedragen aan de effectieve participatie van die regio's in de Europese onderzoeksruimte en de onderzoeks- en innovatieactiviteiten van de EU in het algemeen. Het cohesiebeleid moet met name op twee gebieden een belangrijke rol vervullen. Ten eerste moeten de regio's worden geholpen bij de implementatie van regionale innovatiestrategieën en actieplannen die van grote invloed kunnen zijn op het concurrentievermogen, zowel op regionaal als op Europees niveau; ten tweede moet de onderzoeks- en innovatiecapaciteit in de regio worden vergroot tot een niveau waarop de regio kan deelnemen aan internationale onderzoeksprojecten.

Regionale strategieën zouden zich daarom moeten concentreren op investeringen in OTO, innovatie en ondernemerschap, waarmee kan worden gewaarborgd dat deze investeringen overeenkomen met de behoeften met betrekking tot economische ontwikkeling van de regio en leiden tot de vernieuwing van producten, processen en diensten, dat technologieoverdracht en kennisuitwisseling plaatsvinden, dat ICT binnen het bedrijfsleven wordt ontwikkeld, verspreid en toegepast en dat ondernemingen die bereid zijn te investeren in goederen en diensten met een grote toegevoegde waarde toegang hebben tot financiering.

#### *4.2.1. Investeringen in OTO verhogen en verbeteren*

Het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven hangt voor een groot deel af van de mate waarin ondernemingen in staat zijn nieuwe kennis zo snel mogelijk commercieel toe te passen. Dit vermogen wordt versterkt door overheidssteun voor OTO, waaronder steun voor ondernemingen wanneer de economische situatie en de marktomstandigheden dit rechtvaardigen. Daarnaast is overheidssteun voor OTO gerechtvaardigd in verband met de

vraag wie eigenaar is van de onderzoeksresultaten en vanwege de noodzaak om een kritische massa te bereiken op bepaalde onderzoeksgebieden.

De specifieke aard van OTO moet in overweging worden genomen bij de implementatie van regionaal beleid. OTO vereist met name nauwe samenwerking tussen de betrokkenen om ervoor te zorgen dat expertisecentra tot stand komen, die nodig zijn voor het bereiken van een kritische massa. Geografische nabijheid door middel van MKB-clusters en innovatiecentra rond publieke onderzoeksinstellingen bijvoorbeeld moet hierin een centrale rol spelen. OTO-activiteiten moeten daarom in ruimtelijke zin worden geconcentreerd terwijl tegelijkertijd de absorptiecapaciteit van extensieve OTO-gebieden wordt vergroot.

In de minder ontwikkelde lidstaten en regio's moet OTO worden ontwikkeld met behulp van bestaande expertisecentra en moet worden voorkomen dat de middelen te zeer versnipperd raken. Investerings moeten ook een aanvulling vormen op de Europese prioriteiten zoals beschreven in het Zevende Kaderprogramma en bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de hernieuwde Lissabon-agenda. Prioriteit moet worden gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe, commercieel interessante producten, diensten en vaardigheden.

OTO-maatregelen moeten ook worden afgestemd op het Europese OTO-beleid en de behoeften van de betrokken regio's. Qua methode moet bij OTO-maatregelen worden uitgegaan van een degelijke analytische aanpak (zoals vooruit plannen), indicatoren (bijvoorbeeld octrooien), OTO-personeel, de locatie van particuliere en publieke onderzoeksinstellingen en het bestaan van clusters van innovatieve bedrijven.

De richtsnoeren voor OTO-maatregelen luiden als volgt:

Versterking van de samenwerking tussen bedrijven en tussen het bedrijfsleven en publieke onderzoeksinstellingen/instellingen voor hoger onderwijs door de opzet van regionale en transregionale **expertisecentra** te ondersteunen;

Ondersteuning van **OTO-activiteiten in het MKB** en het MKB toegang bieden tot OTO-diensten van publieke onderzoeksinstellingen;

Steun voor regionale **grensoverschrijdende en internationale initiatieven** die gericht zijn op de versterking van de samenwerking op onderzoeksgebied en capaciteitsopbouw op prioritaire gebieden van het onderzoeksbeleid van de EU;

**Meer capaciteitsopbouw op het gebied van O&O**, waaronder ICT, onderzoeksinfrastructuur en menselijk kapitaal, op gebieden waar veel groeimogelijkheden zijn.

In de regio's die in aanmerking komen voor de convergentiedoelstellingen kunnen de programma's worden gebruikt voor het ontwikkelen van infrastructuur op het gebied van OTO en onderwijs (waaronder regionale snelle datanetwerken tussen en binnen onderzoeksinstellingen), apparatuur en instrumenten voor zowel publieke onderzoeksinstellingen als bedrijven, mits deze investeringen rechtstreeks gekoppeld zijn aan regionale economische ontwikkelingsdoelstellingen. Dit kan onderzoeksinfrastructuur omvatten waarvoor haalbaarheidsstudies zijn gefinancierd uit hoofde van eerdere kaderprogramma's. Met steun voor prioriteiten in verband met het Zevende Kaderprogramma moet ernaar worden gestreefd het potentieel van nieuwe en bestaande expertisecentra optimaal te benutten en de investeringen in menselijk kapitaal te vergroten, met name door

onderzoekers op nationaal niveau op te leiden en door een aantrekkelijk klimaat te scheppen voor buitenlandse onderzoekers.

#### 4.2.2. *Bevordering van innovatie en ondernemerschap*

Innovatie is het resultaat van complexe en interactieve processen, waaronder het vermogen van bedrijven om aanvullende middelen van andere marktpartijen, organisaties en instellingen aan elkaar te koppelen.

Investerings in innovatie vormen een overkoepelende prioriteit voor het cohesiebeleid in de hele EU. De cofinanciering daarvan zou de belangrijkste prioriteit moeten zijn in de regio's waarop de nieuwe doelstellingen met betrekking tot regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid van toepassing zijn. De beperkte financiële middelen moeten worden geconcentreerd zodat een kritische massa en een hefboomeffect kunnen worden bewerkstelligd.

De belangrijkste doelstelling is het bevorderen van een ondernemingsklimaat waarin de verwerving, verspreiding en toepassing van nieuwe kennis door bedrijven worden gestimuleerd. Om efficiënte regionale innovatiesystemen tot stand te brengen, moeten economische, sociale en politieke betrokken in contact worden gebracht met de technologische voorsprong en bedrijfspraktijk in de wereld, verder dan lokaal of nationaal niveau. Daartoe moet ook samenwerking worden gezocht met de Innovation Relay Centres en de Euroinfocentres, die in het kader van het CIP-programma worden gefinancierd, met name wat betreft internationale technologieoverdracht en verspreiding van informatie.

Startende ondernemingen, met name in de OTO-sector, moeten worden gestimuleerd om te gaan samenwerken met onderzoeksinstituten, uitgaande van een marktgerichte langetermijnvisie. Het cohesiebeleid zou ernaar moeten streven een falende markt, die innovatie en ondernemerschap belemmert, te compenseren. De maatregelen moeten voortbouwen op bestaande activiteitencentra om het regionale OTO-potentieel te benutten en netwerken en technologische samenwerking tussen en binnen regio's bevorderen.

De overheid moet ervoor zorgen dat onderzoeksinstituten, de particuliere sector en de publieke sector de mogelijkheden tot wisselwerking optimaal benutten.

Qua methode zouden de strategieën voor economische ontwikkeling moeten worden gevoed met gegevens over bestaande innovatieactiviteiten in de betrokken regio's, bijvoorbeeld over particuliere octrooien of over de aard, de toepassing en het ontwikkelingspotentieel van bestaande clusters van innovatieactiviteiten, waaronder de activiteiten waarbij zowel particuliere als publieke onderzoeksinstituten zijn betrokken. De communautaire innovatie-enquêtes en het Europese Innovatiescorebord kunnen ook nuttig zijn in dit verband.

De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

Ervoor zorgen dat OTO-innovaties en onderwijs efficiënter worden en toegankelijk voor het bedrijfsleven, met name het MKB, bijvoorbeeld door de opzet van **expertisecentra**, waarbij hoogtechnologische kleine en middelgrote ondernemingen in contact worden gebracht met onderzoeksinstituten en technologische instituten, of door regionale **clusters** op te zetten en te ontwikkelen rondom grote bedrijven;

**Zakelijke ondersteuning** bieden om bedrijven, met name het MKB, in staat te stellen hun concurrentievermogen te vergroten en te internationaliseren, met name door de mogelijkheden van de interne markt te benutten. Bij deze zakelijke dienstverlening moet voorrang worden gegeven aan het benutten van wisselwerkingen (bijvoorbeeld met betrekking tot technologieoverdracht, wetenschapsparken, ICT-centra, kweekkamers en aanverwante diensten, samenwerking met clusters) en meer traditionele steun op het gebied van beheer, marketing, technische ondersteuning, aanwerving en andere beroepsmatige en commerciële diensten;

Ervoor zorgen dat de Europese kracht op het gebied van **ecologische innovaties** optimaal wordt benut. Ecologische innovaties moeten worden gestimuleerd, evenals de verbetering van de praktijken van het MKB door middel van de invoering van systemen voor milieubeheer. Door nu op dit terrein te investeren zullen Europese bedrijven in de toekomst een sterke positie innemen wanneer andere regio's de noodzaak van dergelijke technologieën zullen beseffen. Dit terrein hangt sterk samen met het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie;

Het **ondernemerschap** bevorderen, de opzet en **ontwikkeling van nieuwe bedrijven** gemakkelijker maken en spin-out- en spin-offondernemingen uit onderzoeksinstellingen of bedrijven op allerlei manieren gemakkelijker maken (bijvoorbeeld voorlichting, prototypen, begeleiding van toekomstige ondernemers en ondersteuning op het gebied van management en technologie).

Er moet voor gezorgd worden dat bedrijven, waaronder het MKB, onderzoeksresultaten commercieel kunnen toepassen.

Zakelijke diensten zouden bij voorkeur moeten worden verleend door de particuliere sector of door gemengde publiek-private organisaties. De diensten zouden van topkwaliteit moeten zijn, snel beschikbaar, gemakkelijk toegankelijk en ze zouden moeten aansluiten op de behoeften van het MKB. De kwaliteit van de diensten zou moeten worden vastgesteld en gecontroleerd en er zou samenhang moeten bestaan tussen de dienstverleners, bijvoorbeeld door het opzetten van publiek-private samenwerking en centrale loketten.

Vaak zijn de administratieve procedures te ingewikkeld. Informatie en eerste steun zouden beschikbaar moeten zijn via een netwerk van centrale loketten, die de verbinding zouden kunnen vormen tussen de overheid en de subsidieaanvrager, onder meer voor de verschillende maatregelen die in het kader van het cohesiebeleid worden gefinancierd. Deze centrale loketten zouden bevoegd moeten zijn voor alle vormen van staatssteun, onafhankelijk van nationale of regionale bevoegdheden; er zouden prestatiedoelen moeten worden geformuleerd die regelmatig worden gecontroleerd.

Telkens wanneer de omstandigheden het toelaten zou steun op maat beschikbaar moeten zijn voor specifieke categorieën ondernemingen (bijvoorbeeld startende ondernemingen of pas verhuisde bedrijven) of ondernemers (bijvoorbeeld jongeren, vrouwen, ouderen of etnische minderheden). Ook zou op scholen les moeten worden gegeven over ondernemerschap.

#### *4.2.3. Bevordering van de informatiemaatschappij voor iedereen*

Dankzij de toepassing van ICT in de hele Europese economie zouden zowel de productiviteit als het concurrentievermogen in de hele regio kunnen toenemen. De verspreiding van ICT vormt ook een stimulans voor de reorganisatie van de productiemethoden en de opkomst van

nieuwe ondernemingen en nieuwe vormen van particuliere dienstverlening. Efficiënte en effectieve dienstverlening door de overheid – met name e-bestuur en e-gezondheidszorg – kan leiden tot aanzienlijke economische groei en nieuwe diensten. De verspreiding van technologie kan bijdragen aan regionale ontwikkeling door de opzet en groei van expertisecentra voor ICT-activiteiten en de ontwikkeling van aansluitingen en netwerken tussen ondernemingen in het algemeen en het MKB in het bijzonder. De maatregelen zouden de ontwikkeling van producten en diensten moeten aanmoedigen die de particuliere investeringen in ICT vergemakkelijken en stimuleren terwijl tegelijkertijd de concurrentie in de ICT-sector wordt gewaarborgd.

De beleidsmaatregelen zouden zich daarom moeten concentreren op het verbeteren van de diensten ter ondersteuning van de innovatieactiviteiten van het MKB, in het bijzonder het stimuleren van de technologieoverdracht tussen onderzoeksinstituten en bedrijven. Het cohesiebeleid zou ook moeten worden gebruikt om de vaardigheden te ontwikkelen die nodig zijn in de kenniseconomie, evenals online toepassingen en diensten (met betrekking tot de overheid, het bedrijfsleven, het onderwijs en de gezondheidszorg) die interessante alternatieven bieden voor andere, vaak duurere, vormen van dienstverlening. Dit is met name relevant voor verafgelegen, dunbevolkte gebieden. De toepassing en ontwikkeling van dergelijke producten en diensten kan natuurlijk alleen werken als de juiste infrastructuur aanwezig is en gebruik kan maken van breedbanddiensten. Daarom is het van belang dat overal in de EU goede breedbandcommunicatie-infrastructuur beschikbaar is tegen een redelijke prijs.

In het algemeen zou bij investeringen in ICT-infrastructuur ook rekening moeten worden gehouden met de snelle technologische ontwikkelingen en de beginselen van technologische neutraliteit en vrije toegang moeten worden geëerbiedigd. Het is cruciaal dat wordt voldaan aan de mededingingsregels en dat de regelgeving inzake elektronische communicatie ten uitvoer wordt gelegd.

De maatregelen moeten worden gebaseerd op contextindicatoren met betrekking tot de bestaande economische structuur (waaronder industriële specialisatie, mate van economische ontwikkeling, kwaliteit van de ICT-aansluitingen en potentiële samenwerking tussen de regionale polen van economische activiteit). Bij de vaststelling van de regionale behoeften zou ook rekening moeten worden gehouden met de bestaande communautaire initiatieven op het gebied van ICT, met name i2010 – een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid<sup>18</sup>.

Omdat ICT te maken heeft met alle sectoren van de economie en de maatschappij moeten de lidstaten en de regio's strategieën voor de informatiemaatschappij ontwikkelen die op elkaar aansluiten en waarmee samenhang en integratie tussen de sectoren worden gegarandeerd, door vraag en aanbod op elkaar af te stemmen op basis van de lokale behoeften, de participatie van de betrokkenen en duidelijke politieke steun.

De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

Ervoor zorgen dat ICT wordt toegepast door bedrijven en particulieren en de ontwikkeling ervan bevorderen door evenwichtige steun voor vraag en aanbod van ICT-producten en zowel publieke als particuliere diensten en door meer investeringen in menselijk kapitaal.

---

<sup>18</sup> COM(2005) 229.

Deze maatregelen zouden moeten leiden tot meer productiviteit, een open digitale economie met een goede concurrentiepositie en een samenleving waarin plaats is voor iedereen (bijvoorbeeld door betere toegang voor gehandicapten en ouderen), waardoor groei en werkgelegenheid toenemen;

Ervoor zorgen dat ICT-infrastructuur beschikbaar is wanneer de markt er niet in slaagt deze infrastructuur te verschaffen tegen redelijke kosten of op het niveau dat noodzakelijk is voor de noodzakelijke dienstverlening, met name in afgelegen en rurale gebieden en in de nieuwe lidstaten.

#### 4.2.4. *Betere toegang tot financiering*

Een ander belangrijk middel om kennis en innovatie te stimuleren is het vergemakkelijken van de toegang tot financiering. Om groei en werkgelegenheid te stimuleren, moet het voor ondernemers en ondernemingen interessanter worden gemaakt om te investeren in de ontwikkeling en productie van goederen en diensten dan om zich bijvoorbeeld te concentreren op speculatieactiviteiten.

De toegang tot financiering is vaak moeilijk, wat een obstakel vormt voor groei en werkgelegenheid. De toegang tot kapitaal voor OTO-activiteiten en voor startende ondernemingen moet verbeterd worden. Risicokapitaalmarkten in verband met innovatie moeten worden ontwikkeld in combinatie met betere regelgeving waardoor het ondernemerschap wordt vergemakkelijkt.

Deze programma's zouden kunnen worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met het Europese Investeringsfonds (EIF) om financiële middelen vrij te maken voor terreinen waar het ondernemerschap wordt belemmerd door tekortkomingen van de markt als gevolg van de hoge risico's die worden geassocieerd met OTO-activiteiten. Er moet ook rekening worden gehouden met het effect van staatssteun voor de opzet van ondernemingen om de verdringing van particuliere investeringen en concurrentieverstorende maatregelen te voorkomen.

Particuliere aandelen, risicodragend kapitaal en roterende fondsen voor innovatieve startende ondernemingen zouden als motor moeten fungeren voor ondernemerschap, innovatie en werkgelegenheid; instellingen in de publieke sector zijn niet altijd goed toegerust om risico's te nemen. Er moet vooral worden gewerkt aan de opzet of uitbreiding van gespecialiseerde aanbieders van risicokapitaal en bankgaranties voor situaties waarin de markt tekortschiet. Deze zullen doorgaans meer effect sorteren wanneer zij een geïntegreerd steunpakket aanbieden, te beginnen met opleiding voorafgaand aan de opzet of uitbreiding van een bedrijf.

Uitgaande van het bovenstaande luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

Steun voor **instrumenten anders dan subsidies**, bijvoorbeeld leningen, financieringsgaranties voor achtergestelde leningen, convertibele instrumenten (mezzanine debt) en risicokapitaal (bijvoorbeeld zaai- en risicodragend kapitaal). Subsidies moeten worden gebruikt om infrastructuur op te bouwen en te onderhouden waarmee de toegang tot financiering gemakkelijker wordt (bijvoorbeeld centra voor technologieoverdracht, kweekkamers, netwerken van "business angels", programma's ter vergroting van de investeringsbereidheid). Er moet ook steun worden verleend voor garanties en wederzijdse garantiemechanismen, met name om de toegang tot microkredieten voor het MKB te vergemakkelijken. De EIB en het EIF zouden in dit verband een waardevolle bijdrage kunnen leveren;



Programma's voor **specifieke groepen**, zoals jonge of vrouwelijke ondernemers of ondernemers uit kansarme groepen, waaronder etnische minderheden.

Vanwege de deskundigheid die het EIF in de loop der tijd heeft opgebouwd, is het met name van belang nauw samen te werken met het EIF, zodat de nodige steun kan worden verleend aan het MKB en tegelijkertijd de Europese markt voor risicokapitaal wordt ontwikkeld.

#### **4.3. RICHTSNOER: Meer en betere banen jkjkj**

Bij de nieuwe start van de Lissabon-strategie hechtte de Raad zijn goedkeuring aan één pakket richtsnoeren waarin de globale richtsnoeren voor het economisch beleid worden gecombineerd met de werkgelegenheidsrichtsnoeren<sup>19</sup>; aldus werden de beleidslijnen op macro-economisch en micro-economisch vlak en op het gebied van werkgelegenheid samengebracht. Overeenkomstig de ontwerpverordeningen voor de fondsen<sup>20</sup> zijn de prioriteiten van de communautaire strategische richtsnoeren met betrekking tot werkgelegenheid en menselijke hulpbronnen dezelfde als die van de Europese werkgelegenheidsstrategie<sup>21</sup>. Daarnaast worden in de Europese aanbevelingen inzake werkgelegenheid per land specifieke problemen en prioriteiten beschreven.

Het streven naar volledige werkgelegenheid en een hogere productiviteit hangt samen met een breed pakket maatregelen, waaronder de maatregelen die hiervoor werden beschreven. Investerings in infrastructuur, ontwikkeling van het bedrijfsleven en onderzoek leiden tot meer werkgelegenheid, zowel rechtstreeks op korte termijn als op langere termijn als gevolg van het toegenomen concurrentievermogen. Om zo veel mogelijk werkgelegenheid te genereren uit deze investeringen, moet het menselijk kapitaal verder worden ontwikkeld en bevorderd.

In dit verband worden in de werkgelegenheidsrichtsnoeren drie prioriteiten genoemd voor het beleid van de lidstaten:

- meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden en de sociale-zekerheidsstelsels moderniseren;
- vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en van de flexibiliteit van de arbeidsmarkten;
- meer investeringen in menselijk kapitaal door middel van beter onderwijs en betere vaardigheden.

Overeenkomstig deze prioriteiten moet voldoende aandacht worden besteed aan investeringen ter verbetering van de efficiëntie van het openbaar bestuur, alsmede aan infrastructuur met betrekking tot onderwijs en gezondheidszorg.

---

<sup>19</sup> Artikel 99 van het Verdrag voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en artikel 128 voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren.

<sup>20</sup> Artikel 23 van het voorstel voor een verordening (EG) tot vaststelling van de algemene bepalingen voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.

<sup>21</sup> COM(2005) 141 van 12.4.2005.

Het cohesiebeleid moet zich richten op de specifieke problemen met betrekking tot de Europese werkgelegenheidsstrategie in iedere lidstaat, door maatregelen te ondersteunen in het kader van de doelstellingen op het gebied van “convergentie” en “regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid”. Voor de eerste doelstelling zijn meer instrumenten en financiële middelen beschikbaar. Voor de tweede doelstelling moeten de communautaire middelen beter worden geconcentreerd om een aanzienlijk effect te sorteren.

In programma's voor de ontwikkeling van werkgelegenheid en het arbeidspotentieel moet ook rekening worden gehouden met de specifieke nationale problemen en prioriteiten, zoals beschreven in de aanbevelingen inzake werkgelegenheid; deze programma's kunnen op nationaal of op regionaal niveau worden beheerd. Om de regionale verschillen effectief aan te pakken, zouden de nationale programma's een regionale dimensie moeten hebben als er geen aparte regionale programma's bestaan.

#### *4.3.1. Meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden en de sociale-zekerheidsstelsels moderniseren*

Het verbreden van de basis van de economische activiteit, het vergroten van de werkgelegenheid en het terugdringen van de werkloosheid zijn cruciaal voor economische groei, samenlevingen waarin plaats is voor iedereen en de bestrijding van armoede. Het vergroten van de arbeidsparticipatie is des te noodzakelijker gezien de verwachte daling van de beroepsbevolking. In het kader van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren worden de lidstaten opgeroepen:

Werkgelegenheidsbeleid ten uitvoer te leggen dat gericht is op het bereiken van volledige werkgelegenheid, het verbeteren van de kwaliteit van werk en de arbeidsproductiviteit en het versterken van sociale en territoriale samenhang;

Een “levenscyclusaanpak” te hanteren met betrekking tot werk;

Ervoor te zorgen dat er voor iedereen plaats is op de arbeidsmarkt, werk aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat het vinden van werk loont, met name voor kansarme en niet-actieve werkzoekers;

Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen.

Maatregelen moeten uitgaan van eerdere behoefteanalyses, bijvoorbeeld door het gebruik van relevante nationale en/of regionale indicatoren zoals de werkloosheids- en participatiepercentages, het percentage langdurig werklozen, het percentage mensen die het risico lopen in armoede te vervallen en het inkomensniveau.

Om goede dienstverlening voor werkzoekenden, werklozen en kansarmen te garanderen, zijn efficiënte en effectieve arbeidsmarktorganisaties nodig, met name arbeidsbureaus die kunnen inspelen op de gevolgen van snelle economische en sociale veranderingen en de vergrijzing; dergelijke organisaties kunnen steun ontvangen uit de Structuurfondsen. Die organisaties spelen een centrale rol bij de tenuitvoerlegging van een actief arbeidsmarktbeleid en individuele dienstverlening, met het oog op de vergroting van de beroeps- en geografische mobiliteit en het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, onder meer op lokaal niveau. Zij moeten anticiperen op tekorten en knelpunten op de arbeidsmarkt en op de behoeften aan kennis en vaardigheden. Als gevolg daarvan zou ook de economische migratie beter worden beheerd. De diensten moeten toegankelijk en transparant zijn. Het

EURES-netwerk speelt een centrale rol in het vergroten van de beroeps- en geografische mobiliteit, zowel op Europees als op nationaal niveau.

Er moet veel aandacht worden besteed aan de versterking van actieve en preventieve arbeidsmarktmaatregelen waardoor werkzoekenden, werklozen en niet-actieven, oudere werknemers en mensen die het risico lopen werkloos te worden de obstakels kunnen overwinnen voor het vinden of behouden van een baan. De maatregelen moeten zich concentreren op dienstverlening op maat, waaronder hulp bij het zoeken van een baan, opleiding en arbeidsbemiddeling. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden om zelfstandig ondernemer te worden en een bedrijf op te zetten, ICT-vaardigheden en computervaardigheden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan:

- de implementatie van het **Europees pact voor de jeugd** door werk beter toegankelijk te maken voor jongeren, door de overgang van school naar werk gemakkelijker te maken, onder meer door middel van beroepskeuzevoorlichting, hulp bij het voltooiën van een opleiding en toegang tot passende opleiding en stages;
- specifieke maatregelen om de **arbeidsparticipatie van vrouwen** te vergroten, beroepssegregatie en genderstereotypen te verminderen, salarisverschillen tussen mannen en vrouwen te verkleinen, een gezinsvriendelijke werkomgeving bevorderen en het gemakkelijker te maken om werk en privéleven te combineren. Kinderopvang en zorg voor hulpbehoevende familieleden is cruciaal, alsmede horizontale integratie van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in beleid en maatregelen, voorlichting en dialoog tussen de belanghebbenden;
- specifieke maatregelen om de **toegang van migranten** tot de arbeidsmarkt te vergroten en hun maatschappelijke integratie te bevorderen, door middel van opleiding en de erkenning van in het buitenland verworven kwalificaties, persoonlijke begeleiding, taalonderwijs, steun bij het opzetten van een bedrijf, voorlichting aan werkgevers en migranten over hun rechten en verplichtingen en betere naleving van de antidiscriminatieregels.

Een andere belangrijke prioriteit is ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt ook toegankelijk is voor kansarmen of mensen die het risico lopen buiten de boot te vallen, zoals vroegtijdige schoolverlaters, langdurig werklozen, minderheden en gehandicapten. Hiervoor is een nog breder scala aan maatregelen nodig om integratie te bevorderen en discriminatie te bestrijden. Het doel moet zijn:

- hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt vergroten door deelname aan het beroepsonderwijs en -opleiding te stimuleren, reïntegratie en passende premies en werkafspraken, alsmede de noodzakelijke maatschappelijke dienstverlening en zorg, onder meer door de ontwikkeling van de sociale economie;
- discriminatie tegengaan en ervoor zorgen dat diversiteit op de werkplek beter wordt geaccepteerd door middel van training en voorlichting, waarbij de lokale gemeenschappen en ondernemingen ten volle moeten worden betrokken.

#### 4.3.2. *Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven en van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt*

In het licht van de toenemende druk van de mondialisering, met inbegrip van plotselinge en onverwachte handelsschokken, en de doorlopende invoering van nieuwe technologieën moet

Europa zijn vermogen versterken om economische en sociale wijzigingen te voorzien, te initiëren en te absorberen. In het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren hebben de lidstaten de volgende taken:

Bevordering van de flexibiliteit gecombineerd met zekerheid van de werkgelegenheid en terugdringen van de compartimentering van de arbeidsmarkt, rekening houdend met de rol van de sociale partners;

Ervoor zorgen dat de ontwikkeling van de arbeidskosten en de loonvormingsmechanismen de werkgelegenheid niet in gevaar brengen.

De belangrijkste klemtoon moet worden gelegd op maatregelen ter bevordering van investeringen van ondernemingen en met name het MKB in menselijke hulpbronnen en werknemers via het creëren van strategieën en systemen voor levenslang leren, waardoor werknemers en in het bijzonder laaggeschoolde en oudere arbeidskrachten de nodige vaardigheden verwerven om zich aan de kenniseconomie aan te passen en hun beroepsleven te verlengen. Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

- ontwikkeling van strategieën en systemen voor levenslang leren, met inbegrip van mechanismen zoals regionale en sectorale fondsen, teneinde bedrijfsinvesteringen en participatie van werknemers aan opleiding uit te breiden;
- tenuitvoerlegging van die strategieën door bij te dragen tot de financiering van programma's en opleidingsactiviteiten. Er moet prioriteit worden verleend aan het MKB, met inbegrip van het bevorderen van de toegang tot externe bronnen van deskundigheid en opleidingsinitiatieven, waarbij de nadruk ligt op ICT- en managementvaardigheden, en het versterken van de participatie van laaggeschoolde en oudere werknemers aan opleiding en bijscholing.

Een betere anticipatie op en een positief beheer van economische herstructureringen, in het bijzonder als gevolg van wijzigingen in verband met de openstelling van het handelsverkeer, zijn van bijzonder belang. Er moet worden nagedacht over de mogelijkheid van het creëren van controlesystemen met medewerking van de sociale partners, het bedrijfsleven en de plaatselijke gemeenschappen, het nauwgezet volgen van sociaal-economische verschuivingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau en het beoordelen van de toekomstige tendensen op het gebied van economie en de arbeidsmarkt. Er moet worden voorzien in steun voor programma's die zijn gericht op de modernisering van de arbeidsmarkten en worden geanticipeerd op geleidelijke wijzigingen in de EU in sectoren zoals landbouw, textiel en de auto-industrie; daarnaast zijn actieve maatregelen nodig om de welvaart van regio's te versterken. Er is ook een rol weggelegd voor specifieke werkgelegenheids-, opleidings- en ondersteuningsdiensten voor werknemers in het kader van bedrijfs- en sectorale herstructureringen, zoals systemen om snel op collectieve ontslagen te reageren.

Voorts dient aandacht te worden besteed aan het ontwikkelen en verspreiden van kennis van innoverende en flexibele vormen van arbeidsorganisatie teneinde te profiteren van nieuwe technologieën met inbegrip van telewerken, het verbeteren van gezondheid en veiligheid op de werkplek, het verhogen van de productiviteit en het bevorderen van een betere combinatie van arbeids- en gezinsleven. Daaronder kunnen ook maatregelen vallen om bedrijven bewust te maken van hun sociale verantwoordelijkheid en van middelen om zwartwerk in reguliere arbeid om te zetten.

#### 4.3.3. *Versterken van investeringen in menselijk kapitaal door verbetering van onderwijs en vaardigheden*

Europa moet meer investeren in menselijk kapitaal. Te veel mensen vinden geen plaats op de arbeidsmarkt of vallen na een tijd uit de boot als gevolg van onvoldoende kwalificaties of omdat hun kwalificaties niet op de vraag aansluiten. Om de toegang tot werkgelegenheid voor alle leeftijdsgroepen te verbeteren en de productiviteit en kwaliteit op de werkplek te verhogen, is het nodig de investeringen in menselijk kapitaal te versterken en ten behoeve van individuen, bedrijven, de economie en de samenleving doeltreffende nationale strategieën voor levenslang leren uit te werken en te implementeren:

Uitbreiding en verbetering van investeringen in menselijk kapitaal;

Aanpassing van onderwijs- en opleidingssystemen aan de nieuwe kwalificatie-eisen.

De hervormingen van een arbeidsmarktgeoriënteerde opleiding teneinde meer mensen werkgelegenheid te verschaffen en het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven te verhogen moeten hand in hand gaan met hervormingen van de onderwijs- en opleidingssystemen, waarbij zo nodig gemeenschappelijke Europese normen en beginselen worden toegepast. Tijdens de eerdere programmeringsperiodes hebben de Structuurfondsen substantieel geïnvesteerd in onderwijs- en opleidingssystemen. In de komende programmeringsperiode moeten de investeringen in menselijk kapitaal worden versterkt door de klemtoon te leggen op de Lissabon-doelstellingen in overeenstemming met de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid. De volgende algemene prioritaire doelstellingen moeten worden nagestreefd:

- uitbreiding en versterking van investeringen in menselijk kapitaal, met inbegrip van het ontwikkelen van passende stimulansen en mechanismen voor kostendeling ten behoeve van bedrijven, overheidsinstanties en individuen;
- steun voor coherente en omvattende strategieën voor levenslang leren met bijzondere aandacht voor de kwalificatie-eisen van de kenniseconomie, met inbegrip van steun voor het creëren van onderwijs- en opleidingspartnerschappen tussen regio's en steden teneinde de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken te bevorderen. Bijzondere aandacht moet gaan naar de behoeften van achtergestelde groepen;
- steun voor de ontwikkeling en invoering van hervormingen van onderwijs- en opleidingssystemen, waarbij zo nodig gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke Europese normen en beginselen;
- versterking van de banden tussen universiteiten, onderzoek- en technologische centra en bedrijven, in het bijzonder via netwerken en gemeenschappelijke activiteiten.

In het kader van de convergentiedoelstelling worden talrijke lidstaten en regio's geconfronteerd met aanzienlijke onderwijs- en opleidingsproblemen. De financiële middelen moeten ook worden aangewend voor de tenuitvoerlegging van hervormingen, die op de volgende specifieke prioriteiten moeten worden gericht:

- zorgen voor een voldoende aanbod van aantrekkelijke en toegankelijke onderwijs- en opleidingsmogelijkheden van goede kwaliteit op alle niveaus, met inbegrip van flexibele

leertrajecten, een significante daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters en stijging van het aantal leerlingen die het middelbaar onderwijs volledig afmaken;

- steun voor de modernisering van hoger onderwijs en de ontwikkeling van het menselijk potentieel voor onderzoek en innovatie, door postuniversitaire opleiding, de voortgezette opleiding van onderzoekers en het aantrekken van meer jongeren naar wetenschappelijk en technisch onderwijs;
- bevordering van de kwaliteit en aantrekkelijkheid van beroepsonderwijs en -opleiding, met inbegrip van leercontracten en opleiding tot ondernemerschap;
- zorgen voor verbetering van de mobiliteit op regionaal, nationaal of transnationaal niveau en bevordering van raamwerken en systemen ter ondersteuning van de transparantie en erkenning van kwalificaties en de validering van niet-formele en informele leerprogramma's;
- investeringen in onderwijs- en opleidingsinfrastructuur, onder meer in ICT, wanneer die investeringen nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en/of wanneer zij een significante bijdrage kunnen leveren tot het verhogen van de kwaliteit en doeltreffendheid van het onderwijs- en opleidingsstelsel.

#### 4.3.4. *Bestuurlijke capaciteit*

In eerdere programmeringsperiodes hebben de fondsen via technische bijstand bijgedragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten en de bestuurlijke instanties in verband met de tenuitvoerlegging van de verordeningen. Hetzelfde geldt voor de periode 2007-2013.

Los van het beheer van de fondsen is een doeltreffende openbaar bestuur en doeltreffende publieke dienstverlening – dit wil zeggen een intelligent bestuur – een fundamentele voorwaarde voor economische groei en werkgelegenheid. In overeenstemming met de herziene Lissabon-strategie die is gericht op de verbetering van wetgeving, beleid en uitvoering teneinde de voorwaarden voor economische groei en werkgelegenheid te creëren, zullen de fondsen dus steun verlenen voor investeringen in het menselijk kapitaal van bestuurs- en openbare diensten op alle territoriale niveaus.

In landen en regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen, is het van essentieel belang de productiviteit en de kwaliteit op de werkplek in de openbare sector op te voeren, met name in de sectoren economie, werkgelegenheid, sociale zaken, onderwijs, gezondheid, milieu en justitie, teneinde hervormingen door te voeren en te versnellen, de productiviteit en de groei van de economie in het algemeen te versterken en de sociale en territoriale cohesie en duurzame ontwikkeling te bevorderen. De Structuurfondsen kunnen daarbij een belangrijke rol spelen door het ondersteunen van de uitstippeling en uitvoering van doeltreffende beleidsmaatregelen op een groot aantal terreinen, waaraan alle betrokkenen deelnemen.

In het kader van de convergentiedoelstelling dienen de lidstaten dus hun bestuurlijke instanties en openbare diensten op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau te versterken. Bij de maatregelen op dit gebied dient rekening te worden gehouden met de specifieke situatie in de verschillende lidstaten. In overeenstemming met het concentratiebeginsel worden de lidstaten dus verzocht een omvattende analyse te verrichten teneinde de beleidsterreinen te identificeren waarop de behoefte aan steun voor de bestuurlijke capaciteit het grootst is. De

investeringen moeten worden toegespitst op de beleidsterreinen waar de hinderpalen voor sociaal-economische ontwikkeling het sterkst zijn en op de essentiële elementen van de bestuurlijke hervormingen.

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat passende maatregelen worden genomen om de efficiëntie en transparantie van de overheid te verbeteren en de openbare diensten te moderniseren. In het bijzonder dienen zij de volgende maatregelen in overweging te nemen:

**Steun voor de gerichte uitwerking van beleidslijnen en programma's**, toezicht, evaluatie en effectenbeoordeling, aan de hand van studies, statistieken, expertise en prognoses, steun voor coördinatie tussen de verschillende diensten en dialoog tussen openbare en particuliere instanties;

**Versterking van de capaciteitsopbouw** voor de uitvoering van beleidslijnen en programma's, onder meer betreffende de analyse van misdaadrisico's en de handhaving van de wetgeving, met name door de omschrijving van opleidingsbehoeften, toetsing van de loopbaanontwikkeling, evaluatie, sociale auditprocedures, toepassing van de beginselen van een transparant bestuur, opleiding van management en personeel en specifieke ondersteuning van essentiële diensten, inspectiediensten en sociaal-economische actoren.

#### 4.3.5. *Bescherming van de gezondheid van werknemers*

In het licht van de demografische structuur van de EU, de vergrijzing en de waarschijnlijke inkrimping van de beroepsbevolking is het essentieel dat de EU stappen onderneemt om het aantal gezonde werkjaren van haar arbeidskrachten te verhogen. Investerings in bevordering van de gezondheid en ziektepreventie zullen ertoe bijdragen dat zoveel mogelijk werknemers actief aan de samenleving blijven deelnemen, waardoor hun bijdrage aan de economie wordt gehandhaafd en het aandeel van de niet-werkende bevolking daalt. Dit heeft een direct effect op de productiviteit en het concurrentievermogen.

Tussen de Europese regio's bestaan grote verschillen inzake gezondheidstoestand en toegang tot de gezondheidszorg. Het is dus van belang dat het cohesiebeleid bijdraagt tot de voorzieningen voor gezondheidszorg, waardoor het aantal gezonde werkjaren wordt verhoogd. Verbetering van de eerstelijnszorg en preventief optreden zijn van groot belang om de ongelijkheden in de gezondheidszorg weg te werken. Een goede gezondheidszorg leidt tot een grotere arbeidsmarktparticipatie, een langer beroepsleven, een hogere productiviteit en een daling van de uitgaven voor gezondheidszorg en de sociale kosten.

Het is belangrijk dat het cohesiebeleid, met name in achtergestelde regio's, bijdraagt tot de verbetering van inrichtingen voor langdurige zorg en investeringen stimuleert in de verbetering van de gezondheidsinfrastructuur, in het bijzonder wanneer het ontbreken of de ontoereikende ontwikkeling daarvan een belangrijke hinderpaal voor de economische ontwikkeling vormt. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat in de behoefte aan een efficiëntere gezondheidszorg wordt voorzien door investeringen in ICT, kennis en innovatie. De lidstaten dienen in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende maatregelen:

**Preventie van gezondheidsrisico's** door algemene voorlichtingscampagnes op gezondheidsgebied en de overdracht van kennis en technologie, en door ervoor te zorgen dat de gezondheidsdiensten beschikken over de nodige vaardigheden, producten en uitrusting om risico's te voorkomen en de potentiële schadelijke gevolgen ervan tot een minimum te beperken;

**Opvullen van de lacunes in de gezondheidsinfrastructuur** en bevordering van een efficiënte dienstverlening wanneer de economische ontwikkeling van regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen wordt belemmerd. Deze maatregelen moeten worden gebaseerd op een diepgaande analyse van het optimale dienstverleningspeil en de juiste technologie zoals telegeneeskunde en het kostenbesparingspotentieel van elektronische gezondheidsdiensten.

## **5. REKENING HOUDEN MET DE TERRITORIALE DIMENSIE VAN HET COHESIEBELEID**

Een van de essentiële kenmerken van het cohesiebeleid is dat het – in tegenstelling tot het sectorale beleid – gemakkelijk kan worden afgestemd op de specifieke behoeften en kenmerken die uit bepaalde geografische knelpunten en mogelijkheden voortvloeien. Bijgevolg dienen de lidstaten en de regio's bij het uitwerken van hun programma's en het concentreren van de middelen op de hierboven uiteengezette prioriteiten bijzondere aandacht te besteden aan deze specifieke behoeften om te voorkomen dat een ongelijke regionale ontwikkeling het groeipotentieel zou belemmeren.

De territoriale dimensie is zowel voor stad als platteland van bijzonder belang. Het cohesiebeleid kan ook een cruciale rol spelen bij het verbeteren van de situatie in grensoverschrijdende of grotere internationale gebieden en regio's die met andere handicaps te kampen hebben als gevolg van hun insulaire of afgelegen ligging (zoals de extraperifere regio's of het Hoge Noorden), de geringe bevolkingsdichtheid of hun bergachtig karakter. Daartoe zijn maatregelen nodig voor het verhogen van de toegankelijkheid, met name voor diensten van algemeen economisch belang, het ondersteunen van de economische activiteit en het bevorderen van economische diversificatie op basis van de eigen capaciteiten en natuurlijke pluspunten van die gebieden.

Het concept territoriale cohesie overstijgt het begrip economische en sociale cohesie: het doel ervan is bij te dragen tot een meer evenwichtige ontwikkeling, duurzame gemeenschappen in stedelijke en rurale gebieden tot stand te brengen en te streven naar een sterkere samenhang met andere sectorale beleidslijnen die effect hebben op de ruimtelijke ordening. Dit impliceert ook het verbeteren van de territoriale integratie en het aanmoedigen van samenwerking tussen en binnen de regio's.

Het verbeteren van de territoriale cohesie vereist zowel een methodische aanpak – dit wil zeggen bepalen of een multidisciplinaire dan wel een geïntegreerde aanpak vereist is – als het identificeren van de specifieke problemen die uit uiteenlopende geografische omstandigheden voortvloeien. Wetslagen op het gebied van de territoriale cohesie is dus afhankelijk van een omvattende strategie die het kader vormt waarbinnen de specifieke doelstellingen en maatregelen worden geïmplementeerd.

### **5.1. Bijdrage van de steden tot groei en werkgelegenheid**

In **stedelijke gebieden** dient de klemtoon te liggen op het verbeteren van het concurrentievermogen (door clusters en netwerken) en het bewerkstelligen van een ontwikkeling die een beter evenwicht vertoont tussen de economisch sterkste steden en de rest van het stedelijke netwerk.



Er moet rekening worden gehouden met de specifieke problemen van stedelijke gebieden zoals sociale uitsluiting, hoge en nog stijgende misdaadcijfers en de algemene achteruitgang van de levenskwaliteit in achtergestelde stedelijke zones. In het algemeen moet de steun worden toegespitst op het ontwikkelen van participatieve en geïntegreerde strategieën waarmee de sterk geconcentreerde economische, ecologische en sociale problemen in de stedelijke gebieden kunnen worden aangepakt.

De steun omvat onder meer maatregelen ter bevordering van **ondernemerschap, plaatselijke werkgelegenheid en de ontwikkeling van basisgemeenschappen** alsmede het verstrekken van diensten aan de bevolking, rekening houdend met veranderende demografische structuren. Het is eveneens belangrijk hooggeschoold personeel aan te trekken (via maatregelen betreffende toegankelijkheid, onderwijs op hoog niveau, cultuuraanbod en mogelijkheden voor OTO en innovatie).

Eveneens belangrijk zijn maatregelen voor het herstel van het **fysiek milieu**, het saneren van vervallen industrieterreinen en het beschermen en ontwikkelen van het historisch en cultureel erfgoed. Het herstel van publieke ruimten en industrieterreinen kan een belangrijke rol spelen bij het creëren van de nodige infrastructuur voor duurzame economische ontwikkeling.

In het licht van de vaak diepgewortelde problemen van de **sociale cohesie** is het van belang dat de maatregelen de veiligheid versterken, de economische, sociale en culturele integratie van de meest achtergestelde groepen bevorderen, de discriminatie bestrijden en de beschikbaarheid van en toegang tot essentiële diensten verbeteren.

De belangrijkste partners bij de stedelijke en plaatselijke instanties hebben een significante rol te vervullen bij het verwezenlijken van deze doelstellingen. De uitwerking van een **ontwikkelingsplan voor stedelijk herstel** op middellange tot lange termijn is in het algemeen een voorwaarde voor succes, aangezien hierdoor de coherentie en de milieukwaliteit van de investeringen worden bevorderd. Ook de inzet en participatie van de particuliere sector aan de stadsvernieuwing kunnen zo worden verzekerd.

## **5.2. Steun voor de economische diversificatie van plattlandsgebieden**

Het cohesiebeleid kan ook een essentiële rol spelen bij de ondersteuning van het economisch herstel van de **plattlandsgebieden**, in aanvulling op de maatregelen die door het nieuwe Fonds voor plattlandsontwikkeling (Europees Landbouwfonds voor plattlandsontwikkeling) worden gesteund.

De synergie tussen het structuurbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en het beleid voor plattlandsontwikkeling moet worden gestimuleerd. In dit kader dienen de lidstaten te zorgen voor complementariteit en samenhang tussen de maatregelen die het EFRO, het Cohesiefonds, het ESF, het EVF en het ELFP in een bepaald gebied en in een bepaalde sector financieren. De belangrijkste richtsnoeren inzake de afbakening en de coördinatiemechanismen tussen de maatregelen die uit de verschillende fondsen worden gefinancierd, moeten worden vastgesteld op het niveau van het nationaal strategisch referentiekader/de nationale strategie.

De maatregelen ten gunste van plattlandsgebieden in het kader van het cohesiebeleid dienen bij te dragen tot het creëren van een minimumtoegang tot **diensten van algemeen economisch belang** waardoor de levensomstandigheden op het platteland worden verbeterd en die nodig zijn om ondernemingen en gekwalificeerd personeel aan te trekken en de emigratie te beperken. Aansluiting op de voornaamste nationale en Europese netwerken is

eveneens noodzakelijk. Bovendien moet het cohesiebeleid de endogene capaciteit van plattelandsgebieden ondersteunen door bijvoorbeeld de afzet van producten op nationaal en mondiaal niveau te bevorderen en de innovatie van processen en producten in bestaande economische activiteiten te stimuleren.

Talrijke plattelandsgebieden zijn sterk afhankelijk van het toerisme. Deze regio's vereisen een **geïntegreerde aanpak** gericht op kwaliteit, waarbij de klemtoon valt op de tevredenheid van de consument en wordt uitgegaan van de economische, sociale en ecologische dimensie van duurzame ontwikkeling. Deze maatregelen dienen uit te gaan van het natuurlijke en culturele erfgoed en te zorgen voor de bescherming daarvan. Die werkwijze kan aanzienlijke positieve nevenresultaten opleveren door het beschermen van de habitat en de bevordering van de biodiversiteit. De geïntegreerde aanpak dient een positief effect te hebben op het toerisme, de plaatselijke economie, de werknemers in de toeristische sector, de bezoekers en de plaatselijke bevolking, alsmede op het natuurlijk en cultureel erfgoed.

Men mag evenwel niet blind zijn voor de potentiële knelpunten van een geïntegreerde aanpak. Het bereiken van de noodzakelijke kritische massa voor een efficiënte dienstverlening – met inbegrip van de hierboven vermelde gezondheidszorg voor werknemers – vormt een bijzondere uitdaging. Universele toegang tot alle diensten, in het bijzonder in dunbevolkte gebieden, kan worden bereikt door te investeren in **ontwikkelingspolen** in rurale gebieden (bijvoorbeeld in kleine en middelgrote steden) en door het ontwikkelen van **economische clusters** gebaseerd op een combinatie van plaatselijke aantrekkingspunten en het gebruik van nieuwe informatietechnologieën.

### 5.3. Samenwerking

De drie hierboven beschreven prioriteiten moeten worden aangevuld met maatregelen ter bevordering van grensoverschrijdende, internationale en interregionale samenwerking. Als gevolg daarvan zou de nauwere samenwerking tussen de EU-regio's moeten leiden tot een versnelde economische ontwikkeling en meer groei. De nationale grenzen vormen vaak een hinderpaal voor de ontwikkeling van het Europese grondgebied in zijn geheel en voor het Europese potentieel voor een volledig concurrentievermogen. Binnen de grensoverschrijdende en internationale context vormen vervoer, waterbeheer en milieubescherming duidelijke voorbeelden van vraagstukken die een gerichte en geïntegreerde aanpak vereisen die verdergaat dan de nationale grenzen.

### 5.4. Grensoverschrijdende samenwerking

Het uiteindelijke doel van de grensoverschrijdende samenwerking in Europa is het integreren van gebieden die door nationale grenzen worden gescheiden, maar worden geconfronteerd met gemeenschappelijke problemen die een gemeenschappelijke oplossing vereisen. Die problemen doen zich voor in alle grensgebieden van de EU en houden in het algemeen verband met de versnippering van de markten, het arbeidsaanbod, investeringspatronen, infrastructuur, belastinginkomsten, instellingen en diensten van algemeen belang.

Hoewel de samenwerkingsprogramma's moeten worden afgestemd op de specifieke situaties in de verschillende grensgebieden, is het van belang de bijstand te concentreren op de belangrijkste prioriteiten ter ondersteuning van groei en het creëren van werkgelegenheid.

Gezien het sterk uiteenlopende karakter van de verschillende situaties is het niet altijd relevant algemeen toepasbare aanbevelingen voor de toekomstige grensoverschrijdende samenwerking

te formuleren. In het licht van de door de grenzen gecreëerde hinderpalen is een vruchtbaar uitgangspunt evenwel het verbeteren van de bestaande vervoers- en communicatie-infrastructuur en waar nodig het ontwikkelen van nieuwe verbindingen. Deze maatregelen vormen een voorwaarde voor het leggen of uitbreiden van grensoverschrijdende contacten.

De grensoverschrijdende samenwerking moet worden toegespitst op het versterken van het concurrentievermogen van de grensgebieden. Bovendien moet ze bijdragen tot de economische en sociale integratie, met name wanneer er aan weerszijden van de grens grote economische verschillen bestaan. De maatregelen omvatten het bevorderen van de overdracht van kennis en deskundigheid, het ontwikkelen van grensoverschrijdende bedrijfsactiviteiten, het benutten van het potentieel inzake grensoverschrijdende voorzieningen voor onderwijs/opleiding en gezondheidszorg, het integreren van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt en het gezamenlijk beheer van het milieu en de gezamenlijke aanpak van gemeenschappelijke bedreigingen. Wanneer de basisvoorwaarden voor grensoverschrijdende samenwerking al bestaan, dient het cohesiebeleid te worden toegespitst op bijstand voor maatregelen die een toegevoegde waarde aan grensoverschrijdende activiteiten verlenen zoals versterking van het grensoverschrijdend concurrentievermogen door innovatie en onderzoek en ontwikkeling; de onderlinge aansluiting van immateriële netwerken (diensten) of materiële netwerken (vervoer) teneinde de grensoverschrijdende identiteit als kenmerk van het Europese burgerschap te versterken; het bevorderen van de grensoverschrijdende integratie van de arbeidsmarkt; grensoverschrijdend waterbeheer en bestrijding van overstromingen.

## **5.5. Transnationale samenwerking**

Transnationale gebieden zijn macroregio's waar de economische en sociale integratie en cohesie moeten worden versterkt. De transnationale samenwerkingsprogramma's zijn erop gericht de samenwerking tussen de lidstaten bij aangelegenheden van strategisch belang te versterken.

Er dient dus steun te worden verleend voor maatregelen ter verbetering van de materiële onderlinge aansluiting van gebieden (bijvoorbeeld investeringen in duurzaam vervoer) en immateriële verbindingen (netwerken en uitwisseling tussen regio's en tussen de betrokken partijen).

De geplande maatregelen omvatten de aanleg van Europese vervoercorridors (in het bijzonder de grensoverschrijdende delen) voor de preventie van natuurrampen, waterbeheer op het niveau van de stroomgebieden, geïntegreerde maritieme samenwerking en O&O-/innovatienetwerken.

De kaart van de huidige zones van transnationale samenwerking moet worden herzien. Bij de afbakening van de toekomstige macroregio's zal ervoor moeten worden gezorgd dat die regio's de nodige voorwaarden voor de uitvoering van structurele basisprojecten creëren. Bij de uittekening van de regio's moet dus rekening worden gehouden met territoriale coherentie en functionele criteria van geografische aard, bijvoorbeeld het feit dat zij een stroomgebied of kustzone delen, deel uitmaken van hetzelfde berggebied of door een belangrijke verkeersader worden doorsneden. Andere relevante criteria zijn geschiedenis of institutionele structuren, bestaande samenwerking of verdragen.

Ten slotte zijn de geslaagde resultaten van het communautair initiatief EQUAL, dat is gericht op een geïntegreerde samenleving door de bestrijding van discriminatie en uitsluiting, in alle maatregelen opgenomen teneinde verder te bouwen op partnerschap, zelfbeschikking,

innovatie en transnationale samenwerking, zodat de lidstaten hun goede praktijken kunnen delen en nieuwe wegen kunnen ontwikkelen om de problemen op te lossen waarmee zij op bovengenoemde gebieden worden geconfronteerd.

## **5.6. Interregionale samenwerking**

De interregionale samenwerkingsprogramma's moeten aansluiten bij de agenda voor groei en werkgelegenheid, met als belangrijkste thema's versterking van de innovatie, MKB en ondernemerschap, milieu en risicopreventie. Er zal ook steun worden verleend voor de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken in verband met stadsontwikkeling, modernisering van de openbare diensten (onder meer toepassing van ICT in de gezondheidszorg en het bestuur), uitvoering van samenwerkingsprogramma's alsmede studie en gegevensverzameling. Er zal ook steun gaan naar interregionale samenwerking in het kader van programma's voor convergentie en voor regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid. Voorts zullen uitwisselingen van ervaringen en beste praktijken in verband met stadsontwikkeling, sociale integratie, betrekkingen tussen steden en plattelandsgebieden en de uitvoering van samenwerkingsprogramma's worden aangemoedigd.

## **6. VOLGENDE STAPPEN**

Na het bereiken van een overeenkomst over de financiële vooruitzichten (2007-2013) zullen de onderhandelingen over de verordeningen betreffende de Structuurfondsen en het Cohesiefonds zo snel mogelijk moeten worden afgerond teneinde voldoende tijd voor de opstelling van de nieuwe programma's over te houden. De Commissie zal dan overeenkomstig artikel 24 van het ontwerp van algemene verordening de definitieve versie van de communautaire strategische richtsnoeren voor cohesie bij de Raad indienen.

De strategische richtsnoeren vormen de basis van het nationaal strategisch referentiekader, dat op zijn beurt de prioriteiten bepaalt die overeenkomstig artikel 25 van het ontwerp van algemene verordening in de operationele programma's zijn vastgelegd.

Het is dus cruciaal het tijdschema voor de goedkeuring van de verordeningen betreffende de Structuurfondsen en het Cohesiefonds 2007-2013 na te leven teneinde over voldoende tijd voor de programmeringsfase in 2006 te beschikken.

Tenslotte zal de Commissie bij de goedkeuring van dit document een openbare raadpleging houden ter voorbereiding van de definitieve versie van de strategische richtsnoeren.

Gelet op de beperkte middelen die in de lidstaten en de regio's voor cohesieprogramma's beschikbaar zijn heeft de raadpleging tot doel bij te dragen tot een antwoord op de volgende vragen:

- In welke mate dient het cohesiebeleid de agenda voor groei en werkgelegenheid en het proces van Lissabon te ondersteunen?
- Welke nieuwe elementen kunnen worden opgenomen om deze agenda te implementeren?
- Welke aspecten zijn minder relevant voor deze agenda?

De resultaten van de raadpleging zullen bijdragen tot het opstellen van de definitieve versie van de richtsnoeren die de Commissie aan de Raad zal voorleggen. De Commissie verzoekt

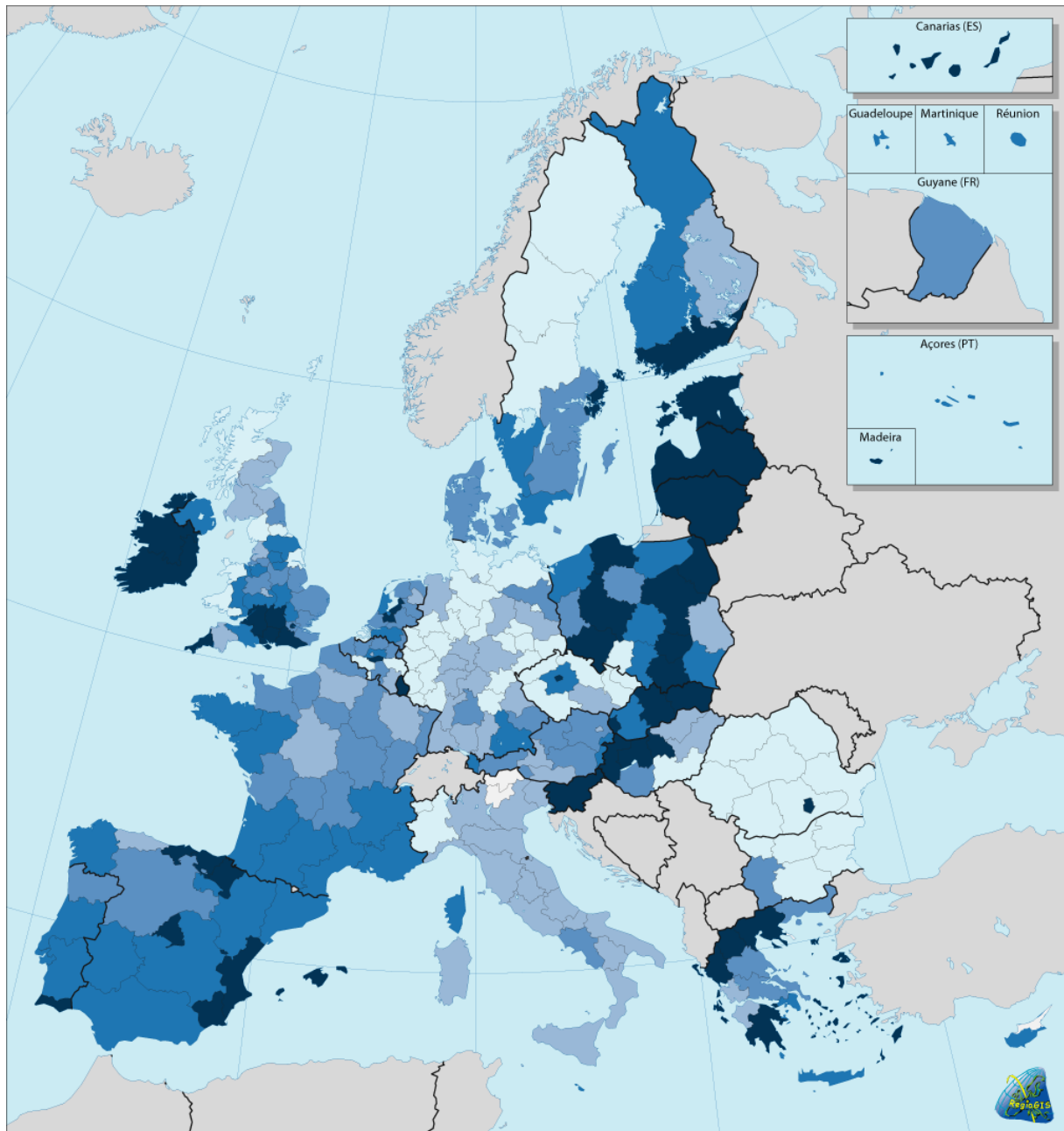
daarom alle betrokkenen aan deze raadpleging deel te nemen en verwacht uiterlijk op 30 september 2005 de opmerkingen daaromtrent, die kunnen worden ingezonden via de volgende link:

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_en.htm)

## **BIJLAGE**

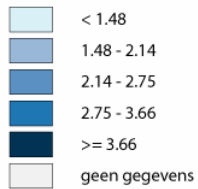
### **LIJST VAN KAARTEN**

- |         |   |
|---------|---|
| Kaart 1 | Groei van het BBP, 1995-2002  |
| Kaart 2 | Thematische regionale classificatie van Europa – concurrentievermogen |
| Kaart 3 | Potentiële toegankelijkheid, multimodaal, 2001                        |
| Kaart 4 | Thematische regionale classificatie van Europa – risico's             |



### Groei van het BBP, 1995-2002

Gemiddelde jaarlijkse groei in procent



EU-27 = 2.35

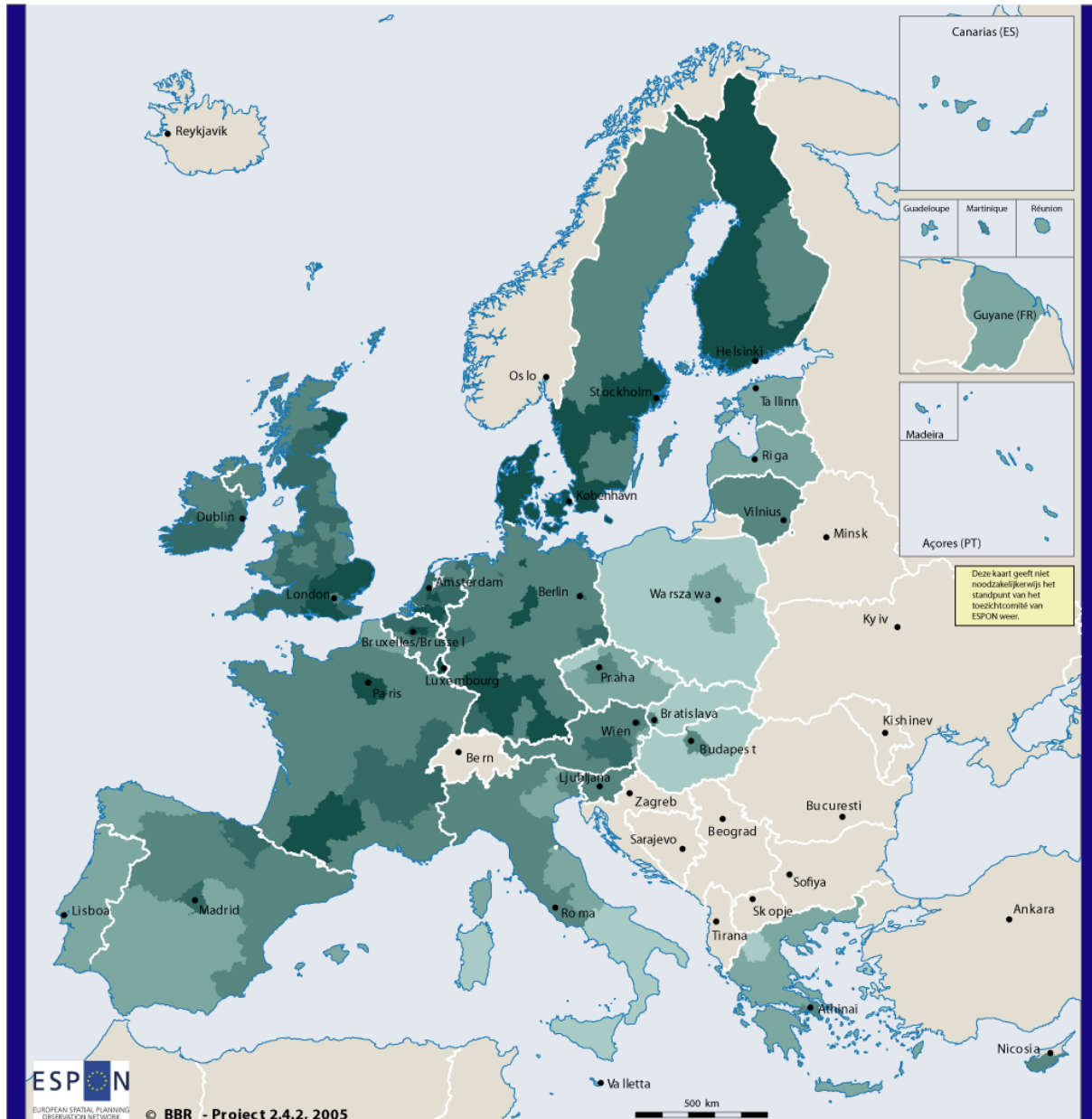
HU: 1995-2000

Bron: Eurostat – DG REGIO



© EuroGeographics Association pour les limites administratives

## Thematische regionale classificatie van Europa - concurrentievermogen



### Concurrentievermogen

- sterk onder het gemiddelde
- onder het gemiddelde
- gemiddelde
- boven het gemiddelde
- sterk boven het gemiddelde

© EuroGeographics Association pour les limites administratives  
 Territoriaal niveau: NUTS 2  
 Oorsprong van de gegevens: ESPON 3.1 Taurus en BBR  
 ESPON 2.4.2, BBR, eigen berekeningen

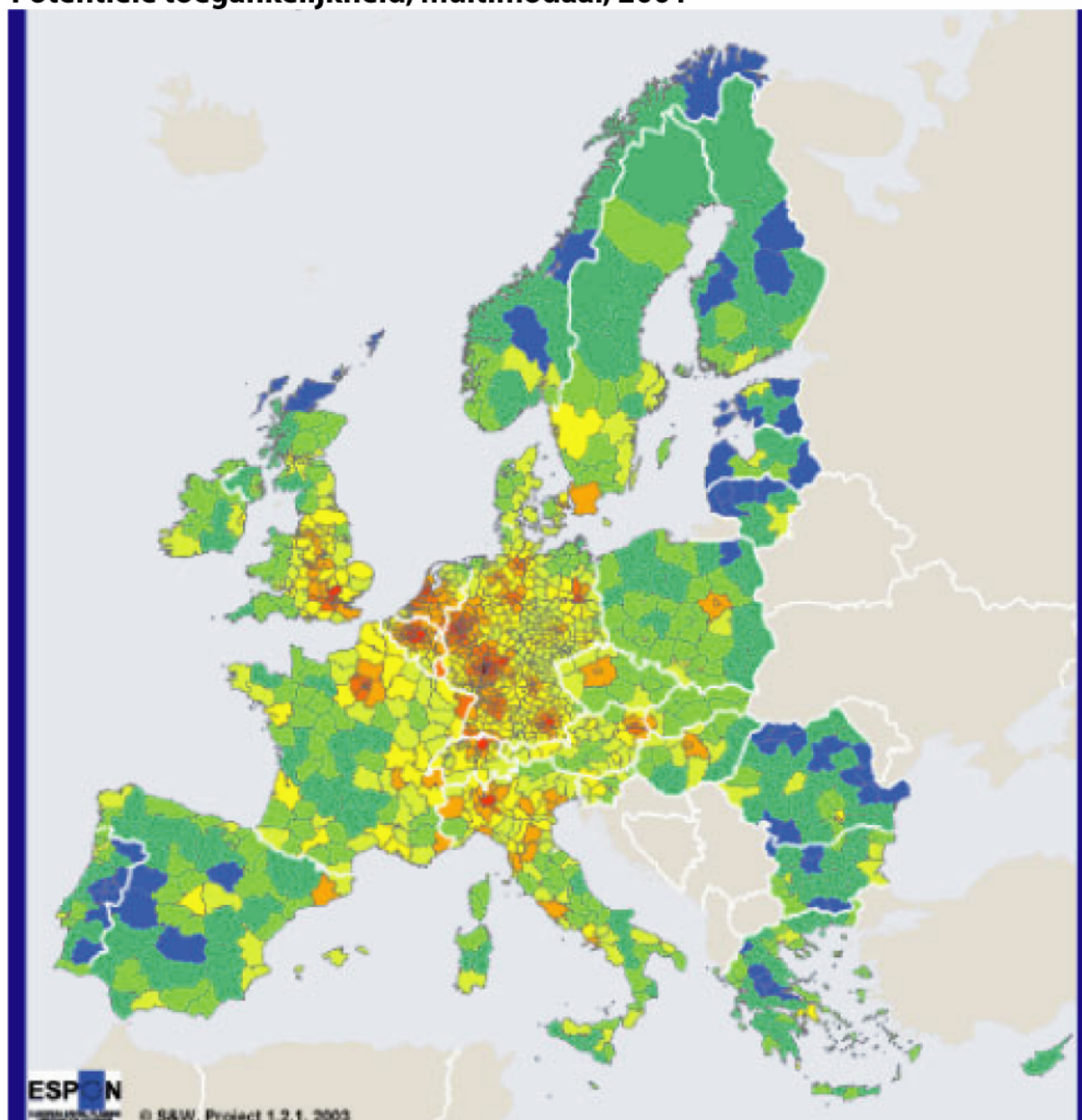
Bron: databank ESPON

### Indicatoren :

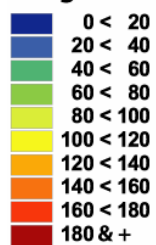
- Productiviteit 2002
- Werkgelegenheidscijfer 2003
- O&O-uitgaven 2001
- Bedrijfssector O&O 2001
- Aandeel hoogopgeleiden 2002



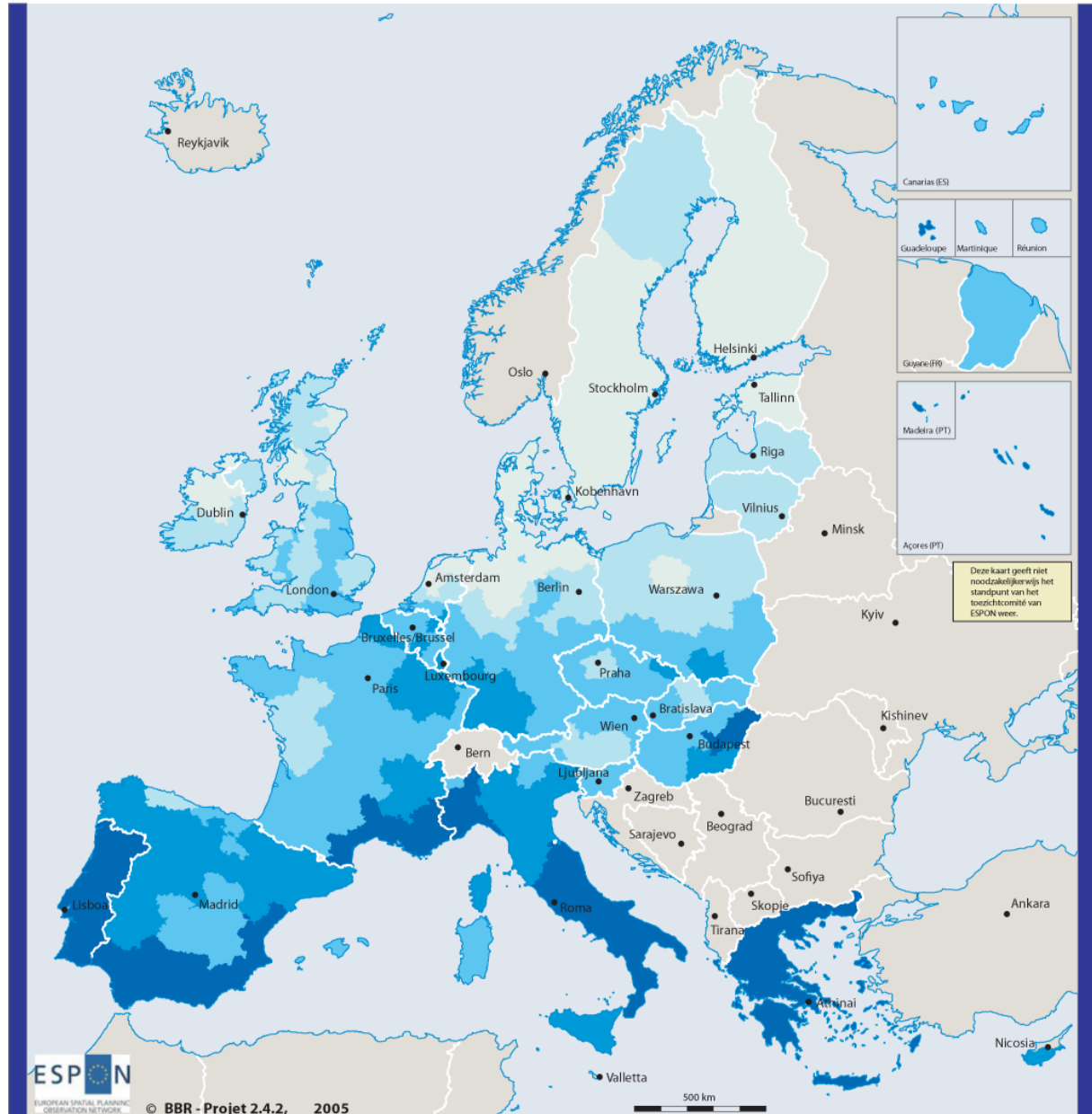
## Potentiële toegankelijkheid, multimodaal, 2001



### Toegankelijkheid (ESPON-ruimte = 100)



## Thematische regionale classificatie van Europa – risico's



### Risico's

- sterk onder het gemiddelde
- onder het gemiddelde
- gemiddelde
- boven het gemiddelde
- sterk boven het gemiddelde

Territoriaal niveau: NUTS 2  
Oorsprong van de gegevens: ESPON 2.4.2, BBR, eigen berekeningen

Bron: Database ESPON

### Indicatoren:

- Overstromingsrisico 1987-2002
- Risico op bosbranden 1997-2003
- Gebieden met groot droogterisico
- Aardbevingsrisico