



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.7.2006
COM(2006) 386 definitief

2006/0131 (AVC)

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN DE RAAD

betreffende communautaire strategische richtsnoeren inzake cohesie

{SEC(2006) 929}

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

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

‘Europa moet 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 synergieën daartussen beter te benutten in een algemene context van duurzame ontwikkeling’¹.

1. INLEIDING

In het vierde voortgangsverslag over cohesie² werd gesteld dat de uitbreiding van de Unie tot 25 lidstaten, en in een later stadium tot 27 of meer, een ongekende kans biedt om zowel het economisch concurrentievermogen als de interne samenhang van Europa te versterken. Hoewel de regionale verschillen in de Europese Unie met de uitbreiding aanzienlijk toenemen, werd tegelijkertijd geconstateerd dat sommige van de armste delen van de nieuwe lidstaten groeipercentages kennen die tot de hoogste in de EU behoren.

Om de in het Verdrag beschreven doelstellingen te verwezenlijken³, met name het streven naar reële economische convergentie, moeten de maatregelen die met de beperkte, voor het cohesiebeleid beschikbare middelen worden ondersteund, worden geconcentreerd op het bevorderen van duurzame groei⁴, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, zoals beschreven in de hernieuwde Lissabonstrategie.

Macro-economische stabiliteit en structurele hervormingen zijn natuurlijk ook voorwaarden voor het welslagen 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)⁵.

Dit zijn ook de gedachten die ten grondslag liggen aan het nieuwe wetgevingskader voor de hervorming van het cohesiebeleid in de periode 2007-2013.

Dit nieuwe kader streeft namelijk naar verbeteringen op twee belangrijke terreinen. Ten eerste moet de strategische dimensie van het cohesiebeleid worden versterkt zodat de prioriteiten van de Gemeenschap beter worden geïntegreerd in de nationale, regionale en lokale

¹ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad, maart 2005.

² ‘De groei- en banenstrategie en de hervorming van het Europees cohesiebeleid – Vierde voortgangsverslag over cohesie’. COM(2006) 281 van 12.6.2006.

³ 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 economische en sociale samenhang te versterken.

⁴ Overeenkomstig de in 2001 door de Europese Raad goedgekeurde en door de Europese Raad van juni 2006 bijgewerkte Göteborgstrategie.

⁵ ‘Evaluatie van de EU-economie in 2004’. COM(2004) 723 van 26.10.2004.

ontwikkelingsprogramma's. Ten tweede worden de inspanningen opgevoerd om alle partijen meer bij het cohesiebeleid te betrekken. Dit komt tot uiting in de bepalingen voor een permanente dialoog in de partnerschappen tussen de Commissie, de lidstaten, de regio's en de steden, en in een duidelijkere en meer gedecentraliseerde verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld financieel beheer en financiële controle.

De communautaire strategische richtsnoeren vormen de basis voor de opstelling van de nationale strategieën of nationale strategische referentiekaders, en in tweede instantie van de afzonderlijke operationele programma's. Zij zijn gebaseerd op de volgende doelstellingen en beginselen:

- het cohesiebeleid is een belangrijk instrument geworden om de hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid zoals vastgesteld in de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid uit te voeren;
- het nieuwe kader voor het cohesiebeleid voor 2007-2013 is gebaseerd op de concentratie van de financiële middelen op de minst ontwikkelde regio's en een sterke thematische concentratie in de nieuwe programma's op de hernieuwde agenda voor groei en werkgelegenheid;
- 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.);
- de richtsnoeren 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 het wetgevingskader. In dit 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 die in verband met de hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid;
- binnen de richtsnoeren is governance een transversaal element dat alle maatregelen ondersteunt in het belang van een beter en doeltreffender beheer van de cohesiebeidsprogramma's en de verbetering van de kwaliteit van de publieke beleidsvorming;
- in het nieuwe kader voor het cohesiebeleid in 2007-2013 wordt de territoriale dimensie eveneens beschouwd als een transversaal element zodat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de gevolgen van de programma's voor de bevordering van een evenwichtige duurzame ontwikkeling en het benutten van de mogelijkheden in steden, plattelandsgebieden en regio's met een natuurlijke handicap.

2. COHESIE, GROEI, WERKGELEGENHEID

2.1. De hernieuwde Lissabonagenda

In 2005 stelde de Commissie met het oog op de Europese Raad van maart 2005 een nieuw partnerschap voor groei en werkgelegenheid voor⁶. De Raad bevestigde de beleidsdoelstellingen van de Commissie en benadrukte dat de Lissabonstrategie een nieuwe impuls moest krijgen.

Deze hernieuwde inspanning vereist dat *‘de EU alle passende nationale en communautaire middelen – inclusief het cohesiebeleid – moet aanwenden’*⁷. Daarnaast werd geconstateerd dat grotere betrokkenheid bij de Lissabondoelstellingen nodig is, evenals de participatie van regionale en lokale partijen en de sociale partners. Dit is vooral van belang voor gebieden waar een grotere nabijheid essentieel is, zoals bij innovatie en de kenniseconomie, werkgelegenheid, menselijk kapitaal, ondernemerschap, steun voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en toegang tot risicokapitaalfinanciering.

Om voortgang met de werkzaamheden te maken werden geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid opgesteld om de lidstaten te helpen bij de ontwikkeling van hun nationale hervormingsprogramma's⁸. In het kader van de nieuwe bestuurscyclus van de groei- en banenstrategie moesten de lidstaten in 2005 hun nationale hervormingsprogramma's indienen. Deze nationale strategieën zijn daarna door de Commissie geëvalueerd in de vorm van het in januari 2006 goedgekeurde jaarlijkse voortgangsverslag⁹.

Het eerste jaarlijkse voortgangsverslag (JVV) bevatte een aantal aanbevelingen met betrekking tot het cohesiebeleid. In de eerste plaats moesten de lidstaten ervoor zorgen dat de communautaire investeringen in cohesie en plattelandsontwikkeling worden gericht op de ondersteuning van de Lissabonstrategie in het algemeen. Met andere woorden, de doelstellingen van het cohesiebeleid moeten worden gestroomlijnd met de nationale hervormingsprogramma's. Volgens het JVV moesten met name de nieuwe lidstaten in de context van de nieuwe cohesiebeidsprogramma's worden aangemoedigd om cohesiebeidsmiddelen te oormerken voor maatregelen ter verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen, zoals reeds door de Europese Raad van december 2005 voor de EU-15 was overeengekomen.

Ten tweede waren er volgens het JVV meer inspanningen nodig om coördinatiemechanismen te ontwikkelen tussen degenen die verantwoordelijk zijn voor de nationale hervormingsprogramma's, en degenen die de cohesiebeidsprogramma's voor 2007-2013 voorbereiden. Deze coördinatie moest snel tot stand worden gebracht, aangezien de voorbereiding van deze programma's nu vaart krijgt, te beginnen met de goedkeuring van de nationale strategische referentiekaders. Ten derde wordt in het JVV benadrukt dat de lidstaten rekening moeten houden met het macro-economische effect van overdrachten uit cohesiebeidsmiddelen. Ten slotte bevatte het JVV de aanbeveling dat de nieuwe cohesiebeidsprogramma's zich op de volgende vier prioritaire acties moesten richten: 1) meer investeren in kennis en innovatie; 2) het zakelijk potentieel, met name van het mkb,

⁶ Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad 'Samen werken aan werkgelegenheid en groei – Een nieuwe start voor de Lissabonstrategie'. COM(2005) 24 van 2.2.2005.

⁷ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad, maart 2005.

⁸ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad, maart 2005.

⁹ COM(2006) 30 van 25.1.2006.

vrijmaken; 3) een antwoord op de mondialisering en de vergrijzing; en 4) op weg naar een efficiënt en geïntegreerd Europees energiebeleid. De Europese Voorjaarsraad 2006 heeft de aanbevelingen van het JVV bevestigd en geconcludeerd dat de lidstaten bij de opstelling van hun nationale strategische referentiekaders (NSRK's) rekening moeten houden met de prioriteiten in hun nationale hervormingsprogramma's. Hij heeft ook specifieke prioriteiten binnen de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid aangewezen die betrekking hebben op investeren in kennis en innovatie; zakelijk potentieel, met name van het mkb; werkgelegenheid; en energiebeleid.

2.2. De bijdrage van het cohesiebeleid aan groei en werkgelegenheid

Het cohesiebeleid draagt op dit moment al bij aan de Lissabonstrategie. Uit onafhankelijke evaluaties blijkt dat het beleid grote macro-economische effecten heeft gehad, met name in de minder ontwikkelde regio's, die uitstralen naar de EU als geheel¹⁰. Door het in alle regio's aanwezige groeipotentieel te mobiliseren, heeft het cohesiebeleid het geografisch evenwicht in de economische ontwikkeling verbeterd, waardoor het groeipotentieel van de EU in haar geheel is toegenomen. Als de EU de Lissabondoelstellingen wil verwezenlijken, moeten alle regio's hun steentje bijdragen, met name die 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 afgelegen regio's en het stimuleren van de samenwerking.

In de toekomst kan het cohesiebeleid een grote bijdrage blijven leveren aan de verwezenlijking van de Lissabonprioriteiten door meer het accent te leggen op:

- **Investeren in gebieden met goede groeimogelijkheden.** In regio's die hun achterstand ten opzichte van de rest van de EU snel kunnen inlopen, 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 beleid met een stabiel, zevenjarig investeringskader;
- **Ontwikkelen van synergieën en complementariteit met ander communautair beleid.** Het cohesiebeleid heeft een belangrijke hefboomwerking voor de implementatie van ander communautair beleid. 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

¹⁰ Zie het Derde Cohesieverslag, blz. 149.

ontwikkeling wordt ten eerste aangemoedigd door het cohesiebeleid; ook wordt steun verleend aan het OTO-beleid, met name voor onderzoeksinfrastructuur en de ontwikkeling van het menselijk potentieel, en aan het communautaire innovatie- en mkb-beleid;

- **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 in 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 Lissabonstrategie op subnationaal niveau te vergroten en door de synergieën tussen de verschillende bestuurslagen te benutten;
- **Bevorderen van een geïntegreerde benadering 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 voor de vernieuwing, revitalisatie en ontwikkeling van zowel stedelijke als plattelandsgebieden;
- **De Lissabonagenda dichterbij de EU-burgers brengen.** Mede dankzij het cohesiebeleid is de EU-agenda voor de burgers zichtbaarder en begrijpelijker geworden. Afstemming van de Lissabonprioriteiten op het cohesiebeleid vergroot de legitimiteit van de groei- en banenstrategie en zorgt voor een nauwere betrokkenheid van de burgers bij de verwezenlijking van de doelstellingen daarvan.

Het cohesiebeleid moet een evenwichtige aanpak bij de verwezenlijking van de doelstellingen 'groei' en 'werkgelegenheid' blijven volgen en bijdragen tot een evenwichtige economische, sociale en duurzame ontwikkeling. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste aspecten van het nieuwe kader voor het cohesiebeleid voor 2007-2013 beschreven in het licht van de verschillende manieren waarop dit kan bijdragen aan de Lissabonagenda.

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 van 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 in de eerste plaats die elementen op te nemen die kunnen bijdragen aan de groei- en werkgelegenheidsstrategie. Dit is het centrale beginsel dat de Commissie zal hanteren bij de onderhandelingen over de nationale en regionale programma's.

Oormerken van de Lissabonuitgaven

Bij hun afspraken over de financiële vooruitzichten voor 2007-2013 hebben de lidstaten ook besloten dat een percentage van de middelen voor de volgende generatie programma's zal worden gereserveerd voor investeringen op gebieden die rechtstreeks verband houden met de groei- en banenagenda, inclusief de speciale lijst van geoormerkte uitgavencategorieën. Deze manier van oormerken werd vervolgens bevestigd in de ontwerp-verordening. De ontwerp-verordening stelt de oormerkingsdoelstellingen vast op 60% van de uitgaven voor de convergentiedoelstelling en 75% van de uitgaven voor regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, als gemiddelde over de hele programmaperiode van alle lidstaten van de Unie vóór 1 mei 2004. Hoewel in de streefcijfers voor elke lidstaat rekening zal worden gehouden met het op de gegevens voor 2000-2006 gebaseerde uitgangspunt, is het de bedoeling dat alle lidstaten in kwestie de oormerkingsdoelstelling als een gemiddelde over de periode halen. Hoewel de nieuwe lidstaten en de toetredende landen niet verplicht zijn uitgaven te oormerken, worden ook zij aangemoedigd streefcijfers vast te stellen en hun inspanningen ten opzichte van de uitgangssituatie in de periode 2000-2006 op te voeren. De oormerkingsdoelstellingen zullen flexibel worden toegepast, rekening houdend met de specifieke nationale omstandigheden en de in het nationaal hervormingsprogramma gestelde prioriteiten.

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 in sommige sectoren (bijvoorbeeld in de bouwsector) tot inflatoire druk en kan zij van invloed zijn op de lopende rekening (bijvoorbeeld als gevolg van de invoer van kapitaalgoederen, enz.), terwijl er aanzienlijke bedragen moeten worden uitgetrokken op de nationale begrotingen om de overdrachten van de EU te cofinancieren. 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 cohesiebeleidsprogramma's en ten tweede om synergieën met ander EU-beleid te stimuleren.

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 convergentiedoelstelling, 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 van de verschillen in een uitgebreide Unie en het langetermijnkarakter van de inspanningen die nodig zullen zijn om die verschillen te verkleinen.

De strategieën voor 2007-2013 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 efficiënt 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 onderwijs- en opleidingsstelsels 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 doeltreffend beleid 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 regionaal 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 en steden te vergroten door investeringen in de kenniseconomie, ondernemerschap, onderzoek, samenwerking tussen universiteiten en 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.

Er moet rekening worden gehouden met verschillende behoeften. **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 de 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 door nieuwe activiteiten.

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

De economische situatie in **plattelandsgebieden** 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 plattelandsgebieden 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 Lissabonagenda.

Als het gebied in kwestie ook onder het Cohesiefonds valt, moeten de lidstaten er zo veel mogelijk voor proberen te zorgen dat de gesteunde projecten bijdragen aan de agenda voor groei en werkgelegenheid.

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, transnationale en interregionale 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

De laatste jaren is de context voor het cohesiebeleid veranderd in het licht van nieuwe uitdagingen als gevolg van de mondialisering. Vandaag is duidelijk dat in een open, gemondialiseerde economie de uitvoering van de agenda voor groei en werkgelegenheid verankerd moet zijn in regionale en zelfs lokale ontwikkelingsstrategieën. Dit is het niveau waarop de meeste netwerken van ondernemingen gevormd worden en contacten worden gelegd met leer- en technologiecentra en waar het best lokale kennis en deskundigheid kunnen worden gemobiliseerd. Ook beschikken de lokale en regionale overheden en andere belanghebbenden over een reeks bevoegdheden, zowel op regelgevings- als op uitgavengebied, om overheidsbeleid uit te voeren dat bijdraagt tot de verwezenlijking van de groei- en werkgelegenheidsstrategie.

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 doeltreffendheid in 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, regionale en lokale 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. Op lokaal en regionaal niveau ontwikkelde strategieën moeten ook een integrerend deel uitmaken van de inspanning om groei en werkgelegenheid te bevorderen. De rol van het mkb, de noodzaak om te voldoen aan de plaatselijke vraag naar vaardigheden, het belang van 'clusters' en de behoefte aan lokale innovatiecentra zijn van dien aard dat in veel gevallen ook strategieën vanonder op, op regionaal en lokaal niveau, moeten worden opgezet. Bovendien geldt dit niet alleen voor de economische agenda maar ook voor de bredere inspanningen ter bevordering van de betrokkenheid van de burgers die, via de partnerschaps- en de 'multilevel governance'-regelingen waaronder het cohesiebeleid wordt uitgevoerd, direct betrokken kunnen worden bij de groei- en banenstrategie van de Unie. Een sterk partnerschap tussen de Commissie en de autoriteiten in de lidstaten vormt de basis voor de vaststelling van een cohesiebeleid dat zich richt op de communautaire prioriteiten in een nationale en regionale context, en voor de uitvoering ervan 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 bevordering van groei en werkgelegenheid, en zodat de samenwerkingsnetwerken worden opgezet die daarvoor noodzakelijk zijn. Voor partnerschappen, pacts en initiatieven die gebaseerd zijn op netwerken tussen relevante partijen, zoals sociale partners en ngo's, is ook een belangrijke rol weggelegd op het gebied van werkgelegenheid en integratie op de arbeidsmarkt.

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 nodig om ook in complexe situaties het overzicht te houden, en 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 de mobilisatie van de beste lokale kennis en deskundigheid, voor openheid en transparantie bij de opzet en uitvoering van programma's. Dit is met name van belang voor meer kennis en innovatie, en moet voortbouwen op de methoden die in het verleden met regionale innovatiestrategieën en de regionale programma's van innovatieve maatregelen zijn ontwikkeld.

Publiek-private partnerschappen

Publiek-private samenwerking (PPS) kan een goed instrument zijn voor het financieren van investeringen 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. Er zijn verschillende beleidsopties beschikbaar om concurrentie voor PPS te waarborgen zonder de benodigde flexibiliteit voor het opzetten van innovatieve en vaak ingewikkelde projecten onnodig te beperken.¹¹

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. Het is de bedoeling dat er operationele begeleiding bij de voorbereiding van PPS wordt verleend in de faciliteit voor technische bijstand die is ontwikkeld in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) (de JASPER-faciliteit). De EIB en het Europees Investeringsfonds (EIF) zouden in dit verband een waardevolle bijdrage kunnen leveren.

¹¹ 'Publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten'. COM(2005) 569 definitief van 5.11.2005.

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 besteed¹²:

- **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 voor alle regio's even relevant zijn. Wat de beste investeringmix is, hangt uiteindelijk af van de analyse van de sterke en zwakke punten van elke lidstaat en regio en van de specifieke nationale en regionale omstandigheden. **De richtsnoeren vormen een kader dat de lidstaten en de regio's kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van hun nationale, regionale en lokale 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 op de kernprioriteiten voor iedere lidstaat en regio overeenkomstig de hernieuwde Lissabonagenda. Bij het in aanmerking nemen van de Lissabonagenda in de nieuwe programma's wordt de aandacht gevestigd op de volgende beginselen:

Om te beginnen moet, in aansluiting op de nieuwe start van de Lissabonagenda zelf, 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, zoals vereist door de nieuwe oormerkingsbepalingen. Daarnaast moeten de lidstaten en de regio's zich laten inspireren door goede praktijken waar deze zichtbaar positieve resultaten hebben opgeleverd wat betreft groei en werkgelegenheid.

Ten tweede zouden de lidstaten en de regio's moeten streven naar **duurzame ontwikkeling** en de synergieën tussen de economische, sociale en milieudimensie moeten stimuleren. De hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid en de nationale hervormingsprogramma's benadrukken de rol van het milieu op het gebied van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid. Bij de opstelling van programma's en projecten moet rekening worden gehouden met het milieubeschermingsaspect teneinde duurzame ontwikkeling te bevorderen.

¹² Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad 'Samen werken aan werkgelegenheid en groei – Een nieuwe start voor de Lissabonstrategie'. COM(2005) 24 van 2.2.2005.

Ten derde zouden de lidstaten en de regio's gedurende alle fasen 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, maar ook door zorgvuldig na te gaan welke gevolgen andere projecten en het beheer van de middelen hebben voor mannen en vrouwen.

Ten vierde zouden de lidstaten de nodige stappen moeten nemen om in de verschillende uitvoeringsfasen van de Fondsen elke discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te voorkomen. Met name de toegankelijkheid voor gehandicapten is een van de criteria waarmee bij de vaststelling van door de Fondsen gefinancierde projecten en tijdens de verschillende uitvoeringsstadia rekening moet worden gehouden.

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 en veilige infrastructuur is een belangrijke factor voor de resultaten van veel bedrijven, die bepaalt of een regio of stad in 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 Europese Unie en tot een betere levenskwaliteit. De middelen moeten niet alleen uit subsidies komen maar, waar mogelijk, ook uit de particuliere sector en uit leningen, bijvoorbeeld van de EIB. Voor de komende periode krijgen de programma-autoriteiten in de lidstaten bij de voorbereiding van geschikte projecten voor communautaire financiering in het kader van het JASPER-initiatief de mogelijkheid om vaker een beroep te doen op de kennis van de EIB.

JASPER: Een nieuw partnerschap voor technische bijstand

JASPER, 'Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions', is een nieuw partnerschap voor technische bijstand tussen de Commissie, de EIB en de EBWO. Het is een faciliteit ten behoeve van de lidstaten om hen bij te staan bij de voorbereiding van grote projecten die worden voorgedragen voor steun uit het Cohesiefonds en het EFRO. Het bouwt voort op de ervaring van de EIB en de EBWO bij de voorbereiding van grote projecten en op andere belangrijke terreinen, zoals de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen. De gecombineerde inspanningen van de drie instellingen zijn bedoeld om de succesvolle tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid in de programmaperiode 2007-2013 te garanderen door de aanzienlijke verhoging van de middelen die voor projectvoorbereiding ter beschikking staan. De technische bijstand wordt geboden vanaf de vroegste stadia van de projectontwikkeling. JASPER zal zorgen voor omvattende technische bijstand in alle fasen van de projectcyclus, vanaf de initiële identificatie van een project tot de indiening van de projecten bij de Commissie.

4.1.1. Uitbreiding en verbetering van de vervoersinfrastructuur

Het bestaan van efficiënte, flexibele, veilige en schone 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 speciale aandacht voor grensoverschrijdende projecten, essentieel voor het bewerkstelligen van meer integratie van de nationale markten, vooral 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. Deze behoeften zijn over het algemeen het grootst in de convergentieregio's en in de landen die onder het Cohesiefonds vallen. In het algemeen daalt boven een bepaald bedrag het rendement van investeringen in infrastructuur (net als andere investeringen). 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 regio's waar het wegennet onvoldoende ontwikkeld is, zou ook financiering beschikbaar moeten worden gesteld voor de aanleg van wegen die economisch gezien cruciaal zijn. De mobiliteits- en toegankelijkheidsproblemen in stedelijke gebieden moeten ook worden aangepakt door middel van geïntegreerde beheerssystemen en schone vervoersoplossingen.

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 en kwaliteit 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 Witboek¹³. Verschuivingen naar milieuvriendelijkere vervoerswijzen moeten verder worden bevorderd. De milieu- en algemene prestaties van elke vervoerswijze moeten echter worden geoptimaliseerd, met name wat het gebruik van de infrastructuur binnen en tussen de verschillende vervoerswijzen betreft¹⁴.

Ten derde moet in de convergentieregio's en in de landen die onder het Cohesiefonds vallen 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.

¹³ 'Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen'. COM(2001) 370.

¹⁴ 'Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent'. COM(2006) 314 van 22.6.2006.

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 bovengenoemd ERTMS en voor het Single European Sky ATM Research Programme (SESAR – voor uniformisering van het luchtverkeersbeheer in Europa).

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

- De lidstaten en regio's die in het kader van de convergentiedoelstelling¹⁵ of het Cohesiefonds voor financiering in aanmerking komen, zouden bij de dertig projecten van Europees belang prioriteit moeten geven aan die projecten die binnen hun grondgebied vallen. Binnen deze groep projecten verdienen grensoverschrijdende verbindingen 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. Overige TEN-projecten en strategische verkeersverbindingen moeten worden ondersteund wanneer zij van groot belang zijn voor meer groei en een groter concurrentievermogen.
- 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, met name in stedelijke gebieden. Dit omvat openbaar vervoer (waaronder parkeer & reisvoorzieningen), 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 bepaalde groepen (ouderen, mensen met een handicap) en distributienetwerken voor alternatieve motorbrandstoffen. Binnenvaartwegen kunnen ook bijdragen tot de duurzaamheid van netwerken.
- 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, insulaire of perifere gebieden op het trans-Europese netwerk (TEN-vervoer). In dit verband zal de ontwikkeling van secundaire verbindingen helpen, met de nadruk op intermodaliteit en duurzaam vervoer. In het bijzonder moeten verbindingen tot stand worden gebracht tussen havens en vliegvelden en het achterland.

¹⁵ PB L 167 van 30.4.2004, blz. 1.

- 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 door het Cohesiefonds en de Structuurfondsen moet dienen ter aanvulling van subsidies uit de begroting voor trans-Europese netwerken en vermeden moet worden dat er steun uit twee communautaire bronnen tegelijk wordt verstrekt. De lidstaten moeten elk voor zich 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 de levering van zuiver drinkwater, infrastructuur voor afvalverwerking en afvalwaterbehandeling, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit, 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, die kosteneffectiever zijn en werkgelegenheid helpen creëren.

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). In dit verband wordt gewezen op het initiatief Wereldwijde monitoring van milieu en veiligheid, dat vanaf 2008 voor heel Europa actuele informatie zal verschaffen over bodembedekking/landgebruik en oceaaneigenschappen, alsook incidentkaarten in het geval van rampen en ongevallen.

De aanbevolen richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

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

Wanneer lidstaten steun ontvangen uit zowel het Cohesiefonds als de Structuurfondsen, moet in de programma's duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen die uit elk fonds worden gefinancierd.

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, en zijn kosteneffectief, vooral als de energieprijzen hoog blijven.

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, zo nodig ook in insulaire en perifere regio's.

De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

- Ondersteuning van projecten ter verbetering van het **energiierendement**, bijvoorbeeld van gebouwen, en verspreiding van ontwikkelingsmodellen die uitgaan van een laag energieverbruik.

- Steun voor de ontwikkeling en het gebruik van **hernieuwbare energie en alternatieve technologieën** (wind, zon, biomassa), ook voor verwarming en koeling, waarin de EU een leidende rol kan spelen en haar concurrentiepositie kan versterken. Dergelijke investeringen dragen ook bij aan de Lissabondoelstelling 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 vereisen 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 en lokale 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 Lissabondoelstelling van 3% is¹⁶. Naar schatting zou een toename van dit percentage tot 3% (om de Lissabondoelstelling voor 2010 te bereiken) leiden tot een toename van het BBP met 1,7% in 2010¹⁷. 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 VS¹⁸. 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. Bewustmaking om een betere benutting van het bestaande OTO-potentieel te bevorderen, zou kunnen worden aangemoedigd door op regionaal niveau vooruit te plannen en andere methoden voor regionale strategische planning, waaronder regelmatig en systematisch overleg met de belangrijkste betrokkenen. Ook moet de OTO-absorptiecapaciteit van het bedrijfsleven, met name van het mkb, worden vergroot door maatregelen om vaardigheden en competenties te ontwikkelen, moet Europees onderzoekstalent van grote kwaliteit bij elkaar

¹⁶ 'Investeren in onderzoek: een actieplan voor Europa'. COM(2003) 226 van 30.4.2003.

¹⁷ 'The economic costs of non-Lisbon', SEC(2005) 385 van 15.3.2005.

¹⁸ SEC(2004) 1475.

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. Europese technologieplatforms bijvoorbeeld bieden de mogelijkheid onderzoekprogramma's beter toe te snijden op de behoeften van het bedrijfsleven; het cohesiebeleid kan een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van de implementatie van hun strategische onderzoeksagenda's in de hele Unie, ook in minder ontwikkelde regio's.

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, regionale en lokale 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 zodat het onderzoeks- en cohesiebeleid elkaar op regionaal niveau versterken, 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, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat deze investeringen aansluiten op de economische ontwikkelingsbehoeften van de regio en dat de capaciteit aanwezig is om deze om te zetten in verkoopbare 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. Dergelijke strategieën moeten speciaal voorzien in experimenten, teneinde de capaciteit van beleidsmaatregelen en intermediaire organisaties om regionale en lokale actoren, met name het mkb, aan te zetten tot innoveren, te vergroten.

4.2.1. Meer en gericht investeren in OTO

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, die gerechtvaardigd kan zijn bij geconstateerde tekortkomingen op de markt en door het publieke karakter van sommige OTO-investeringen. 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 kan 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. Ook hier kunnen de Europese technologieplatforms helpen bij het gericht investeren in prioritaire onderzoeksgebieden. 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 Lissabonagenda. 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 tertiair onderwijs, bijvoorbeeld door de opzet van regionale en transregionale expertisecentra te ondersteunen;
- Ondersteuning van **OTO-activiteiten in het mkb** en overdracht van technologieën (waardoor het mkb toegang krijgt 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 Europese Unie.
- Meer **capaciteitsopbouw op het gebied van O&O**, waaronder ICT, onderzoeksinfrastructuur en menselijk kapitaal, op gebieden waar veel groeimogelijkheden zijn.

De programma's – met name voor regio's die voor steun in aanmerking komen uit hoofde van de convergentiedoelstelling – kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van OTO-infrastructuur (waaronder regionale snelle datanetwerken tussen en binnen onderzoeksinstellingen), onderwijsinfrastructuur (in regio's die voor steun in aanmerking komen uit hoofde van de convergentiedoelstelling), 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.

Investeringen in innovatie vormen zowel in het kader van het programma Convergentie als in dat van het programma Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid een overkoepelende prioriteit voor het cohesiebeleid. De cofinanciering daarvan zou een belangrijke prioriteit moeten zijn in de regio's waarop dit laatste van toepassing is. 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 betrokkenen in contact worden gebracht met de technologische voorsprong en bedrijfspraktijk in de wereld, verder dan lokaal of nationaal niveau. In dit verband moet ook samenwerking worden gezocht met de Innovation Relay Centres en de Euroinfocentres, die in het kader van het CIP 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 onderzoeksinstellingen, 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 onderzoeksinstellingen, de particuliere sector en de publieke sector de mogelijkheden tot wisselwerking optimaal benutten.

Qua methode zouden de strategieën voor economische ontwikkeling kunnen worden verbeterd door gegevens te verzamelen 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 onderzoeksinstellingen 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 onderzoeksinstituten of bedrijven op allerlei manieren gemakkelijker maken (bijvoorbeeld voorlichting, prototypen, begeleiding van toekomstige ondernemers en ondersteuning op het gebied van management en technologie).

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat ondernemingen, ook het mkb, onderzoeksresultaten commercieel kunnen aanwenden.

Zakelijke diensten moeten bij voorkeur worden verleend door de particuliere sector of door gemengd publiek-private organisaties. De diensten moeten van de allerhoogste kwaliteit zijn, gemakkelijk beschikbaar en toegankelijk en inspelen 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 in 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 regio's 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 connectiviteit. Dit omvat 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 vereist ook de ontwikkeling van de vaardigheden die nodig zijn in de kenniseconomie, en van onlinetoepassingen en -diensten (met betrekking tot de overheid, het bedrijfsleven, het onderwijs en de gezondheidszorg) die interessante alternatieven bieden voor andere, vaak duurdere, vormen van dienstverlening. Dit is met name relevant voor verafgelegen, dunbevolkte gebieden, alsook voor perifere regio's, eilanden en gebieden met natuurlijke handicaps. 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 werkgelegenheid¹⁹.

¹⁹ COM(2005) 229.

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. 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** en aanverwante diensten **beschikbaar** zijn 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 plattelandsgebieden 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 voldoende interessant worden gemaakt om te investeren in de ontwikkeling en productie van goederen en diensten in plaats van 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) in het kader van het JEREMIE-initiatief 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. De coördinatie tussen de fondsen moet eveneens worden verbeterd.

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 kan ook steun worden verleend voor garanties en wederzijdse garantiemechanismen om de toegang tot microkredieten voor het mkb te vergemakkelijken. De EIB en het EIF zouden in dit verband een waardevolle bijdrage kunnen leveren;
- Ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak die tegelijk innovatie, de overdracht ervan naar nieuwe commerciële activiteiten en de beschikbaarheid van risicokapitaal ondersteunt.
- Programma’s voor bepaalde **specifieke groepen**, zoals jonge of vrouwelijke ondernemers of kansarme groepen.

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. Hiervoor kan het JEREMIE-initiatief worden ingeschakeld.

JEREMIE: betere toegang tot financiering

Om de toegang tot financiering voor de ontwikkeling van bedrijven te verbeteren is in samenwerking met het EIF een nieuw initiatief opgezet. De werkzaamheden van het initiatief, Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (‘JEREMIE’), zijn in 2006 begonnen met een evaluatie van de kloven in de verstrekking van financiële engineering-producten in de lidstaten en de regio’s (zoals risicokapitaalfondsen, leningen en garanties).

Dit zal de weg effenen voor de tweede fase waarin het EIF of een soortgelijke financiële instelling de voor de cohesieprogramma’s verantwoordelijke autoriteiten steun zal verlenen om de vastgestelde kloven te overbruggen. Deze steun zal worden verleend in de vorm van deskundig beheer van de middelen die in het kader van het programma opzij zijn gezet om de toegang tot financiering te ontwikkelen, en het aantrekken en accrediteren van financiële tussenpersonen die leningen voor de ontwikkeling van bedrijven zullen verstrekken. Het is de bedoeling dat de subsidieverlening in het kader van het programma in aanzienlijke aanvullende leningen van de internationale financiële instellingen en de financiële sector in het algemeen zal resulteren. Voor de succesvolle implementatie van het JEREMIE-initiatief is echter de volledige steun en medewerking van de autoriteiten in de lidstaten en regio’s vereist.

4.3. RICHTSNOER: Meer en betere banen

Bij de nieuwe start van de Lissabonstrategie hechtte de Raad zijn goedkeuring aan één pakket richtsnoeren waarin de globale richtsnoeren voor het economisch beleid worden gecombineerd met de werkgelegenheidsrichtsnoeren²⁰; aldus werden de beleidslijnen op

²⁰ PB L 205 van 6.8.2005, blz. 21.

macro-economisch en micro-economisch vlak en op het gebied van werkgelegenheid samengebracht. Overeenkomstig de verordeningen voor de fondsen²¹ zijn de prioriteiten van de communautaire strategische richtsnoeren met betrekking tot werkgelegenheid en menselijke hulpbronnen dezelfde als die van de Europese werkgelegenheidsstrategie²², aangevuld met de Europese aanbevelingen inzake werkgelegenheid, die landspecifieke prioriteiten bevatten.

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 en hoogwaardige vaste banen 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 socialezekerheidsstelsels 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.

Naast 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, sociale voorzieningen en gezondheidszorg.

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’, rekening houdend met de inhoud van de in het wetgevingskader vastgestelde activiteiten. 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. De op nationaal of regionaal niveau beheerde programma's moeten de regionale verschillen effectief aanpakken en worden afgestemd op de behoeften in verschillende gebieden.

²¹ Artikel [2] van Verordening (EG) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1784/1999. PB L van [...], blz [...].

²² COM(2005) 141 van 12.4.2005.

Ten slotte was een van de meest zichtbare aspecten van de Europese meerwaarde in de periode 2000-2006 van de Structuurfondsen de steun aan lidstaten en regio's om ervaringen uit te wisselen en netwerken op te zetten, en aldus de innovatie te bevorderen. In dit verband moet uit de via het communautair initiatief EQUAL opgedane ervaring munt worden geslagen door de beginselen waarop het was gebaseerd – innovatie, transnationaliteit, partnerschap en gendermainstreaming – over te nemen.

4.3.1. *Meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden en de socialezekerheidsstelsels 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 luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

- Werkgelegenheidsbeleid ten uitvoer 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' hanteren met betrekking tot werk.
- Arbeidsmarkten toegankelijker, werken aantrekkelijker en arbeid lonend maken voor werkzoekenden, inclusief mensen met een achterstandspositie en inactieven.
- Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar afstemmen.

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. Er moet aandacht worden besteed aan het lokaal niveau, waar acute verschillen mogelijk niet terug te vinden zijn in de regionale statistieken.

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 niveau²³.

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, met speciale aandacht voor laaggeschoolden. De maatregelen moeten zich concentreren op dienstverlening op maat, waaronder hulp bij het zoeken van een baan, opleiding en arbeidsbemiddeling teneinde de vaardigheden van werkzoekenden en werknemers af te stemmen op de behoeften van de lokale arbeidsmarkten. 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 voltooien van een opleiding en toegang tot passende opleiding en stages;
- de implementatie van het Europees pact voor gendergelijkheid door mainstreaming en 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;

²³ EURES, dat werd opgericht in 1993, is een samenwerkingsnetwerk tussen de Europese Commissie en de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening van de EER-landen (EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en andere partnerorganisaties.

- 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 luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

- 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.

Het hoofdaccent moet komen te liggen 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, financiële engineering, zoals het JEREMIE-instrument, 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, met name in sectoren zoals landbouw, textiel, de auto-industrie en de mijnbouw; 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 (bv. industriële veiligheid), 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 de arbeidsrechten, initiatieven om de arbeidswetgeving na te leven en de grijze economie terug te dringen, en van middelen om zwartwerk in reguliere arbeid om te zetten.

Voor de sociale partners is een belangrijke rol weggelegd bij het uitwerken van mechanismen die de flexibiliteit van de arbeidsmarkt garanderen. Daarom moeten de lidstaten de deelname van de sociale partners aan activiteiten op dit prioritaire terrein aanmoedigen. Verder zal in het kader van de convergentiedoelstelling een passend bedrag uit de middelen van het Europees Sociaal Fonds (ESF) worden uitgetrokken voor capaciteitsopbouw, waaronder opleidingsprojecten, netwerkvorming, intensivering van de sociale dialoog en voor activiteiten die door de sociale partners gezamenlijk worden ondernomen.

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, inclusief basisvaardigheden, 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. In het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

- Investerings in menselijk kapitaal opvoeren en verbeteren;
- Onderwijs- en opleidingsstelsels aanpassen aan nieuwe vaardigheidsvereisten.

De hervormingen van een arbeidsmarktgeoriënteerde opleiding teneinde meer mensen werk te verschaffen en het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven te verhogen moeten hand in hand gaan met hervormingen van de onderwijs- en opleidingssystemen. Tijdens eerdere programmaperiodes hebben de Structuurfondsen substantieel geïnvesteerd in onderwijs- en opleidingssystemen. In de komende programmaperiode moeten de investeringen in menselijk kapitaal worden versterkt door de klemtoon te leggen op de Lissabondoelstellingen 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 samenwerking en het creëren van onderwijs- en opleidingspartnerschappen tussen de lidstaten, regio's en steden teneinde de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken te bevorderen, waaronder innovatieve projecten. Bijzondere aandacht moet gaan naar de behoeften van achtergestelde groepen;
- ondersteuning van de planning en invoering van hervormingen in de onderwijs- en opleidingsstelsels, waarbij zo nodig gemeenschappelijke Europese normen en beginselen worden toegepast, met name om de arbeidsmarktrelevantie van onderwijs en opleiding te verbeteren;
- 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 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 de verbetering van de vaardigheden en kwalificaties van het personeel, de bevordering van flexibele leertrajecten en nieuwe benaderingen in het school- en kleuteronderwijs, maatregelen om een significante daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters en stijging van het aantal leerlingen die het middelbaar onderwijs volledig afmaken te bereiken, en betere toegang tot het kleuter- en schoolonderwijs;
- 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 programmaperiodes 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 Lissabonstrategie 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 en gerelateerde ICT-faciliteiten op alle territoriale niveaus.

In cohesielanden 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.

De cohesielanden en –regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen, dienen dus hun bestuurlijke instanties en openbare diensten op nationaal, regionaal en lokaal 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. De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

- **Steun voor de gerichte uitwerking van beleid en programma's**, toezicht, evaluatie en effectbeoordeling, 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 beleid en programma's, onder meer betreffende de toetsing van de criminaliteitsbestendigheid en de handhaving van 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 in de komende jaren 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 werkt direct door in de productiviteit en het concurrentievermogen, en heeft belangrijke positieve spin-offs voor de levenskwaliteit in het algemeen.

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, met name in de minder welvarende lidstaten en regio's, wordt verhoogd. Verbetering van de eerstelijnszorg en preventie 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 richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

– **Preventie van gezondheidsrisico's** om de productiviteit te helpen verhogen door 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 de minder welvarende lidstaten en regio's 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. DE TERRITORIALE DIMENSIE VAN HET COHESIEBELEID

Een van de 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. In het cohesiebeleid is de geografie van belang. Bijgevolg dienen de lidstaten en de regio's bij de uitwerking van hun programma's en de concentratie van de middelen op sleutelprioriteiten bijzondere aandacht te besteden aan deze specifieke geografische omstandigheden.

Rekening houden met de territoriale dimensie zal duurzame gemeenschappen helpen ontwikkelen en helpen voorkomen dat een ongelijke regionale ontwikkeling het groeipotentieel zou belemmeren. Een dergelijke benadering vereist ook dat de specifieke problemen en mogelijkheden van stedelijke en plattelandsgebieden worden aangepakt, alsook die van bijzondere gebieden zoals 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. Mogelijk moeten ook de milieu- en bevolkingsproblemen in kustgebieden worden aangepakt. De succesvolle uitvoering van maatregelen ter bevordering van territoriale cohesie vereist de implementatie van mechanismen die een eerlijke behandeling van alle grondgebieden kunnen helpen garanderen op grond van hun individuele capaciteiten als concurrentiefactor. Goed bestuur is dus van groot belang om de territoriale dimensie met succes aan te pakken.

Bevordering van de territoriale cohesie moet in feite voor de volgende generatie programma's deel uitmaken van de inspanning om ervoor te zorgen dat het hele Europese grondgebied de kans krijgt bij te dragen tot de groei- en banenagenda. Meer in het bijzonder betekent dit dat territoriale cohesie voor elke lidstaat iets anders betekent, afhankelijk van zijn geschiedenis, cultuur of staatsinrichting.

Het is ook van essentieel belang dat er hoogwaardige partnerschappen ontwikkeld worden waarin actoren van alle niveaus: nationaal, regionaal, stedelijk, platteland en lokaal, bijeen worden gebracht. Welslagen op het gebied van de territoriale cohesie is afhankelijk van een omvattende strategie die het kader vormt waarbinnen de specifieke doelstellingen en maatregelen worden geïmplementeerd.

Onder het nieuwe wetgevingskader hebben de lidstaten de mogelijkheid middelen die in de nieuwe programma's voor stadsbeleid bestemd zijn, ook aan de steden over te dragen. Om ten volle van de samenwerking te kunnen profiteren moeten de steden bij het hele proces betrokken worden. Dat betekent dat zij zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de opzet en uitvoering van hun deel van het programma.

Het nieuwe wetgevingskader voorziet ook in speciale bijstand voor de extraperifere regio's om iets te doen aan de hoge kosten die hun afgelegen ligging met zich meebrengt. Een bijzonder probleem zal zijn ervoor te zorgen dat deze bijstand bijdraagt tot de verwezenlijking van de strategie van het programma als geheel en duurzame groei en werkgelegenheid helpt creëren.

5.1. Bijdrage van de steden tot groei en werkgelegenheid

Zoals vermeld in de mededeling van de Commissie over het cohesiebeleid en de steden, woont meer dan 60% van de bevolking in de Europese Unie in stedelijke gebieden van meer dan 50 000 inwoners²⁴. In steden en stedelijke agglomeraties in het algemeen zijn de meeste banen, bedrijven en hogeronderwijsinstellingen te vinden en zij vormen de sleutel tot sociale cohesie. Europese steden en stedelijke agglomeraties trekken hooggeschoolden aan, wat dikwijls een 'virtueuze' cirkel creëert die stimulerend is voor innovatie en bedrijven, waardoor op zijn beurt weer nieuw talent wordt aangetrokken.

Steden en stedelijke agglomeraties bieden niet alleen kansen maar worden ook met uitdagingen geconfronteerd. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke problemen waarmee stedelijke gebieden te kampen hebben, zoals werkloosheid en sociale uitsluiting (waaronder het probleem van de 'werkende armen'), hoge en nog steeds toenemende misdaadcijfers, toegenomen verkeersproblemen en het bestaan van probleemwijken binnen de stadsgrenzen.

²⁴ Mededeling van de Raad en het Parlement 'Cohesiebeleid en steden: de bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's'. COM (2006) [...]. 12.7.2006.

Speciaal op stedelijke gebieden gerichte programma's kunnen zeer verschillend zijn. Om te beginnen kan worden gedacht aan het promoten van steden als motor van regionale ontwikkeling. Dergelijke acties moeten gericht zijn op het verbeteren van het concurrentievermogen, bijvoorbeeld door clusters. De ondersteunde acties omvatten maatregelen ter bevordering van het **ondernemerschap, innovatie en de ontwikkeling van diensten**, waaronder producentendiensten. Het is eveneens belangrijk hooggeschoold personeel aan te trekken en vast te houden (via maatregelen betreffende toegankelijkheid, cultuuraanbod, enz.).

Ten tweede zijn er acties om de interne samenhang binnen stedelijke gebieden te bevorderen die de situatie in probleemwijken proberen te verbeteren. Dit komt niet alleen rechtstreeks ten goede aan de wijken zelf, het helpt ook enigszins stadsuitbreiding tegen te gaan die het gevolg is van het zoeken naar een betere levenskwaliteit.

In dit verband zijn maatregelen belangrijk voor het herstel van het **fysiek milieu**, het saneren van vervallen industrieterreinen, vooral in oude industriesteden, en het beschermen en ontwikkelen van het historisch en cultureel erfgoed, met mogelijke spin-offs voor de ontwikkeling van het toerisme om aantrekkelijkere steden te creëren waar mensen graag wonen. Het herstel van bestaande publieke ruimten en industrieterreinen kan een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van suburbanisatie en stedelijke wildgroei, en aldus de nodige voorwaarden creëren voor duurzame economische ontwikkeling. Meer in het algemeen kunnen steden, door openbare ruimten beter te plannen, te ontwerpen en te onderhouden, de criminaliteit uitbannen en zo aantrekkelijke straten, parken en open ruimten helpen creëren die veilig zijn en waar men zich ook veilig voelt. In stedelijke gebieden zijn de economische, sociale en milieudimensie nauw verweven. Een stadsmilieu van hoge kwaliteit vormt ook een bijdrage tot het bereiken van de prioriteit van de hernieuwde Lissabonstrategie om van Europa een aantrekkelijker plaats te maken om te werken en te investeren²⁵.

Ten derde zijn er acties om een meer **evenwichtige, polycentrische ontwikkeling** te bevorderen door het stedelijk netwerk op nationaal en communautair niveau te ontwikkelen, waaronder verbindingen tussen de economisch sterkste steden en andere stedelijke gebieden, met inbegrip van kleine en middelgrote steden. Hiervoor moeten strategische keuzes worden gemaakt bij de vaststelling en versterking van groeikernen en – net zo belangrijk – de oprichting van de netwerken die de fysieke (infrastructuur, informatietechnologieën, enz.) en menselijke (bevordering van samenwerking, enz.) verbindingen daartussen vormen. Aangezien deze kernen een groter gebied bedienen, inclusief het directe rurale achterland, dragen zij bij tot een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van de lidstaat en de Gemeenschap als geheel. Op vergelijkbare wijze leveren ook plattlandsgebieden diensten aan een bredere samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van recreatiemogelijkheden en waardevolle landschappen. Daarom moet ook aandacht worden besteed aan de interactie tussen stad en platteland.

Blijkens eerdere ervaringen moeten stedelijke acties aan een aantal beginselen beantwoorden. Ten eerste hebben de belangrijkste partners bij de stedelijke en plaatselijke instanties een significante rol te vervullen bij het verwezenlijken van deze doelstellingen. Zoals hierboven reeds gezegd, kunnen de lidstaten de verantwoordelijkheid voor stadsontwikkeling aan de steden te delegeren. Dit is vooral van belang voor gebieden waar de nabijheid een rol speelt

²⁵ Thematische strategie voor het stadsmilieu. COM(2005) 718 definitief.

om te kunnen inspelen op de problemen met een overwegend plaatselijk karakter, zoals sociale uitsluiting of een gebrekkige toegang tot essentiële diensten.

Ten tweede is de uitwerking van een **plan voor duurzame stadsontwikkeling** op middellange tot lange termijn 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. Over het algemeen is een multidisciplinaire of geïntegreerde aanpak nodig. Voor plaatsgebonden maatregelen, bijvoorbeeld ter bevordering van sociale integratie, vereist dit dat maatregelen die de levenskwaliteit (waaronder milieu en huisvesting) of de dienstverlening aan de burgers beogen te verbeteren, worden gecombineerd met maatregelen voor de bevordering van de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en het scheppen van werkgelegenheid teneinde de toekomst van de betrokken gebieden op de lange termijn veilig te stellen. Het nieuwe JESSICA-initiatief is bedoeld om de ontwikkeling van financiële-engineeringproducten ter ondersteuning van projecten in stadsontwikkelingsplannen te bevorderen en te vergemakkelijken.

Over het algemeen moeten ondersteuningsdiensten en –programma's zich speciaal richten op de groepen die daar het meest behoefte aan hebben, zoals immigranten, jongeren en vrouwen. Alle burgers moeten worden aangemoedigd om deel te nemen aan zowel de planning als de levering van diensten.

JESSICA: duurzame stadsontwikkeling

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) is een nieuw beleidsinitiatief dat een kader voor grotere samenwerking op het gebied van financiële engineering voor duurzame stadsontwikkeling creëert tussen enerzijds de autoriteiten in de lidstaten en anderzijds de Commissie in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB) en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB). Andere internationale financiële instellingen (IFI's) en de Europese bank- en particuliere sector zullen naar verwachting ook deelnemen en bijdragen. JESSICA is door de Commissie in samenwerking met de EIB en CEB in het leven geroepen om hulp en nieuwe kansen te bieden aan de beheersautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de volgende generatie cohesiebeleidsprogramma's.

Het JESSICA-initiatief is geïnspireerd op en vertoont vooral qua werkwijze veel overeenkomst met het JEREMIE-initiatief, dat bedoeld is om het mkb beter toegang te geven tot financiering. Net als JEREMIE biedt JESSICA een kader dat, gebaseerd op een bijdrage van de programma's in stadsontwikkelings- of holdingfondsen, specialistische kennis toevoegt, aanvullende leenmiddelen aanboort en de relaties tussen de projectleiders vergemakkelijkt, wat leidt tot nieuwe investeringen in de praktijk.

Het JESSICA- en het JEREMIE-initiatief zullen elkaar in het kader van geïntegreerde stadsontwikkelingsplannen aanvullen. JEREMIE kan steun verlenen voor een betere toegang tot financiering voor micro- tot middelgrote ondernemingen in stedelijke gebieden, terwijl JESSICA steun kan verlenen voor stadsinfrastructuurprojecten en netwerken, energie-efficiëntie- of ICT-projecten, of andere (groepen van) projecten die binnen de werkingssfeer van het EFRO (of het ESF) vallen, geen betrekking hebben op de toegang tot financiering voor het mkb, en deel uitmaken van een geïntegreerd stadsontwikkelingsplan.

5.2. Steun voor de economische diversificatie van plattlandsgebieden, visserijgebieden en gebieden met natuurlijke handicaps

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 – ELFPO)²⁶ worden gesteund. Via deze complementaire aanpak moeten de herstructurering en diversificatie van de economie in de plattlandsgebieden van Europa worden ondersteund.

De synergie tussen het structuurbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en het beleid voor plattlandsontwikkeling moet worden gestimuleerd. In dit verband dienen de lidstaten te zorgen voor synergieën en coherentie tussen de maatregelen die het EFRO, het Cohesiefonds, het ESF, het EVF en het ELFPO 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.

In het kader van het cohesiebeleid dienen de maatregelen ten gunste van plattlandsgebieden of gebieden met natuurlijke handicaps, waaronder veel insulaire regio's, bij te dragen tot het creëren van nieuwe mogelijkheden door middel van diversificatie van de plattlandseconomie. Zo moet onder meer een minimumtoegang tot **diensten van algemeen economisch belang** gecreëerd worden om ondernemingen en gekwalificeerd personeel aan te trekken en de emigratie te beperken. In dit verband is aansluiting aan de belangrijkste nationale en Europese netwerken noodzakelijk. Bovendien moet het cohesiebeleid de endogene capaciteit van plattlandsgebieden 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.

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.

Talrijke plattlandsgebieden 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 en ontwikkeling daarvan. Die werkwijze kan aanzienlijke positieve nevenresultaten opleveren door het beschermen van de habitat en de bevordering van investeringen in 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.

²⁶ Verordening (EG) nr. 1685/2005 van de Raad van 20 september 2005. PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1.

In de visserijsector is de economische herstructurering van visserijafhankelijke kustgebieden en kleinere eilanden dikwijls om geografische redenen een bijzonder probleem en kan het cohesiebeleid een belangrijke rol spelen in aanvulling op de door het nieuwe Europees Visserijfonds (EVF) ondersteunde maatregelen.

5.3. Samenwerking

De drie hierboven beschreven prioriteiten moeten worden aangevuld met maatregelen ter bevordering van grensoverschrijdende, internationale, interregionale en, waar nodig, ook maritieme 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 als gevolg van de versnippering van de arbeids- en kapitaalmarkten, infrastructuurnetwerken, belastingcapaciteit en instellingen

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.

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de problemen en mogelijkheden in verband met de veranderende buitengrenzen van de Unie na een uitbreiding. Hier moeten coherente grensoverschrijdende maatregelen worden bevorderd die de economische activiteit aan weerszijden van de grens stimuleren, en moeten belemmeringen voor de ontwikkeling uit de weg worden geruimd. Het cohesiebeleid en het nieuwe Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument moeten een coherent kader voor dergelijke maatregelen creëren.

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 is gewijzigd om ervoor te zorgen dat zij de nodige voorwaarden voor de uitvoering van structurele basisprojecten creëren. Bij de uittekening van de regio's is 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.

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 studies 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 plattlandsgebieden en de uitvoering van samenwerkingsprogramma's worden aangemoedigd.

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN DE RAAD

betreffende communautaire strategische richtsnoeren inzake cohesie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. [...] /2006 van de Raad van [ddmm] 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999²⁷, en met name op artikel [25], lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie²⁸,

Gezien de instemming van het Europees Parlement²⁹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité³⁰,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³¹,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) 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 economische en sociale samenhang te versterken.
- (2) Overeenkomstig artikel [25] van Verordening (EG) nr. [...] /2006 moeten strategische richtsnoeren inzake economische, sociale en territoriale cohesie worden vastgesteld, die een indicatief kader vormen voor de bijstandsverlening van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (hierna 'de Fondsen'), rekening houdend met ander relevant communautair beleid, teneinde een evenwichtige, harmonieuze en duurzame ontwikkeling van de Gemeenschap te bevorderen.

²⁷ PB L van [...], blz [...].

²⁸ PB C [...] van [...], blz. [...].

²⁹ PB C [...] van [...], blz. [...].

³⁰ PB C [...] van [...], blz. [...].

³¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

- (3) De regionale verschillen in de Gemeenschap nemen met de uitbreiding aanzienlijk toe, hoewel sommige van de armste delen van de nieuwe lidstaten groeipercentages kennen die tot de hoogste in de EU behoren. Daarom biedt de uitbreiding een ongeken­de kans voor meer groei en concurrentievermogen in de Gemeenschap als geheel, wat in deze strategische richtsnoeren tot uiting moet komen.
- (4) De Europese Voorjaarsraad van 2005 verklaarde dat de Gemeenschap alle passende nationale en communautaire middelen – inclusief het cohesiebeleid – moet aanwenden ter verwezenlijking van de doelstellingen van de hernieuwde Lissabonagenda, die bestaat uit geïntegreerde richtsnoeren, waaronder de door de Raad vastgestelde globale richtsnoeren voor het economisch beleid en richtsnoeren voor de werkgelegenheid³².
- (5) Om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, met name het streven naar reële economische convergentie, moeten de maatregelen die met de beperkte, voor het cohesiebeleid beschikbare middelen worden ondersteund, worden geconcentreerd op het bevorderen van duurzame groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, gelet op de hernieuwde Lissabonagenda.
- (6) Het doel van deze strategische richtsnoeren moet daarom zijn de strategische inhoud van het cohesiebeleid te vergroten teneinde de synergieën met de doelstellingen van de hernieuwde Lissabonagenda te versterken en die doelstellingen te helpen realiseren.
- (7) De Europese Voorjaarsraad van 2005 concludeerde dat grotere betrokkenheid bij de Lissabondoelstellingen nodig is, evenals de participatie van regionale en lokale partijen en de sociale partners, met name in gebieden waar een grotere nabijheid essentieel is, zoals bij innovatie en de kenniseconomie en de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, werkgelegenheid, menselijk kapitaal, ondernemerschap, steun voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) en toegang tot risicokapitaal­financiering. In de strategische richtsnoeren wordt het belang van deze betrokkenheid erkend.
- (8) De strategische richtsnoeren moeten ook erkennen dat de succesvolle tenuitvoer­legging van het cohesiebeleid afhankelijk is van macro-economische stabiliteit en structurele hervormingen op nationaal niveau, evenals van een gunstig investeringsklimaat, waaronder effectieve implementatie van de interne markt, bestuurlijke hervormingen, goed bestuur, een goed ondernemingsklimaat en een goed geschoolde beroepsbevolking.
- (9) De lidstaten hebben nationale hervormingsprogramma's opgesteld om de voorwaarden voor groei en werkgelegenheid te verbeteren, rekening houdend met de geïntegreerde richtsnoeren. Deze strategische richtsnoeren dienen voor alle lidstaten en regio's prioriteit te geven aan die investeringsgebieden die de nationale hervormingsprogramma's helpen verwezenlijken, rekening houdend met nationale en regionale behoeften en omstandigheden: investeringen in innovatie, de kenniseconomie en de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, werkgelegenheid, menselijk kapitaal, ondernemerschap, steun voor het mkb en toegang tot risicokapitaal­financiering.

³²

PB

- (10) In de strategische richtsnoeren moet rekening worden gehouden met de rol van het cohesiebeleid in de uitvoering van ander communautair beleid dat aansluit bij de hernieuwde Lissabonagenda.
- (11) Voor de regio's en lidstaten die in aanmerking komen voor steun in het kader van de convergentiedoelstelling, moet het doel zijn het groeipotentieel te stimuleren om hoge groeicijfers te verwezenlijken en te behouden, waaronder het aanpakken van de tekortkomingen in de basisinfrastructuurnetwerken en het versterken van de institutionele en bestuurlijke capaciteit.
- (12) De territoriale dimensie van het cohesiebeleid is belangrijk en alle gebieden van de Gemeenschap moeten de mogelijkheid krijgen bij te dragen aan de groei en werkgelegenheid. Derhalve moet in de strategische richtsnoeren rekening worden gehouden met de investeringsbehoeften in zowel stedelijke als plattelandsgebieden gezien hun respectieve rol in de regionale ontwikkeling en om een evenwichtige ontwikkeling, duurzame gemeenschappen en sociale integratie te bevorderen.
- (13) De doelstelling Europese territoriale samenwerking is van groot belang om te zorgen voor een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de Gemeenschap. De strategische richtsnoeren moeten bijdragen tot het welslagen van de Europese territoriale doelstelling, dat afhankelijk is van gezamenlijke ontwikkelingsstrategieën voor de betrokken gebieden op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en van netwerken, die met name moeten zorgen voor de overdracht van ideeën naar de voornaamste nationale en regionale cohesieprogramma's.
- (14) Teneinde duurzame ontwikkeling te bevorderen, moet in de strategische richtsnoeren tot uiting komen dat bij de opstelling van de nationale strategieën rekening moet worden gehouden met de bescherming en verbetering van het milieu.
- (15) De gelijkheid van mannen en vrouwen en de preventie van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, geloof of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid zijn grondbeginselen van het cohesiebeleid en moeten in alle niveaus van de strategische benadering van cohesie worden geïntegreerd.
- (16) Een goed bestuur is op alle niveaus van fundamenteel belang voor de succesvolle implementatie van het cohesiebeleid. De strategische richtsnoeren moeten rekening houden met de rol van een breed opgezet partnerschap bij de opstelling en uitvoering van ontwikkelingsstrategieën, dat nodig is om ervoor te zorgen dat complexe cohesiestrategieën met succes kunnen worden beheerd, en met de noodzaak van kwaliteit en doeltreffendheid in de publieke sector.
- (17) Deze strategische richtsnoeren vormen een indicatief 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 Gemeenschap met betrekking tot cohesie, groei en werkgelegenheid. Rekening houdend met deze strategische richtsnoeren dient elke lidstaat zijn nationaal strategisch referentiekader en de daaruit voortvloeiende operationele programma's op te stellen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De in de bijlage opgenomen communautaire strategische richtsnoeren inzake economische, sociale en territoriale cohesie (hierna ‘de strategische richtsnoeren’) worden goedgekeurd.

Artikel 2

De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale strategische referentiekaders en de operationele programma’s voor de periode 2007-2013 met deze richtsnoeren in overeenstemming zijn.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*

BIJLAGE

Communautaire strategische richtsnoeren inzake cohesie, 2007-2013

1. INLEIDING: RICHTSNOEREN VOOR HET COHESIEBELEID 2007-2013

Overeenkomstig de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid van de hernieuwde Lissabonagenda moeten de middelen voor in het kader van het cohesiebeleid ondersteunde programma's aan de volgende drie prioriteiten worden besteed³³:

- **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.

Bij het in aanmerking nemen van de hernieuwde Lissabonagenda in de nieuwe programma's wordt de aandacht gevestigd op de volgende beginselen:

Om te beginnen moet, in aansluiting op de nieuwe start van de Lissabonagenda zelf, 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, zoals vereist door de nieuwe oormerkingsbepalingen. Daarnaast moeten de lidstaten en de regio's zich laten inspireren door goede praktijken waar deze zichtbaar positieve resultaten hebben opgeleverd wat betreft groei en werkgelegenheid.

Ten tweede zouden de lidstaten en de regio's moeten streven naar **duurzame ontwikkeling** en de synergieën tussen de economische, sociale en milieudimensie moeten stimuleren. De hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid en de nationale hervormingsprogramma's benadrukken de rol van het milieu op het gebied van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid. Bij de opstelling van programma's en projecten moet rekening worden gehouden met het milieubeschermingsaspect teneinde duurzame ontwikkeling te bevorderen.

Ten derde zouden de lidstaten en de regio's gedurende alle fasen 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, maar ook door zorgvuldig na te gaan welke gevolgen andere projecten en het beheer van de Fondsen hebben voor mannen en vrouwen.

³³ Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad 'Samen werken aan werkgelegenheid en groei – Een nieuwe start voor de Lissabonstrategie'. COM(2005) 24 van 2.2.2005.

Ten vierde zouden de lidstaten de nodige stappen moeten nemen om in de verschillende uitvoeringsfasen van de Fondsen **elke discriminatie** op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te **voorkomen**. Met name de toegankelijkheid voor gehandicapten is een van de criteria waarmee bij de vaststelling van door de Fondsen gefinancierde projecten en tijdens de verschillende uitvoeringsstadia rekening moet worden gehouden.

Hieronder worden verschillende aspecten van elk van deze brede terreinen beschreven, met specifieke richtsnoeren voor elk terrein. Deze meer gedetailleerde richtsnoeren zullen niet relevant zijn voor alle regio's. Wat de beste investeringmix is, hangt uiteindelijk af van de analyse van de sterke en zwakke punten van elke lidstaat en regio en van de specifieke nationale en regionale omstandigheden. De richtsnoeren vormen een kader dat de lidstaten en de regio's kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van hun nationale, regionale en lokale programma's, met name om te kunnen beoordelen in welke mate deze bijdragen aan de doelstellingen van de Gemeenschap met betrekking tot cohesie, groei en werkgelegenheid.

1.1 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 en veilige infrastructuur is een belangrijke factor voor de resultaten van veel bedrijven, die bepaalt of een regio of stad in 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 Europese Unie en tot een betere levenskwaliteit. De middelen moeten niet alleen uit subsidies komen maar, waar mogelijk, ook uit de particuliere sector en uit leningen, bijvoorbeeld van de Europese Investeringsbank (EIB). Voor de komende periode krijgen de programma-autoriteiten in de lidstaten bij de voorbereiding van geschikte projecten voor communautaire financiering in het kader van het JASPER-initiatief de mogelijkheid om vaker een beroep te doen op de kennis van de EIB.

1.1.1 Uitbreiding en verbetering van de vervoersinfrastructuur

Het bestaan van efficiënte, flexibele, veilige en schone 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 speciale aandacht voor grensoverschrijdende projecten, essentieel voor het bewerkstelligen van meer integratie van de nationale markten, vooral 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. Deze behoeften zijn over het algemeen het grootst in de convergentieregio's en in landen die onder het Cohesiefonds vallen. In het algemeen daalt boven een bepaald bedrag het rendement van investeringen in infrastructuur (net als andere investeringen). 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 regio's waar het wegennet onvoldoende ontwikkeld is, zou ook financiering beschikbaar moeten worden gesteld voor de aanleg van wegen die economisch gezien cruciaal zijn. De mobiliteits- en toegankelijkheidsproblemen in stedelijke gebieden moeten ook worden aangepakt door middel van geïntegreerde beheerssystemen en schone vervoersoplossingen.

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 en kwaliteit 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 Witboek³⁴. Verschuivingen naar milieuvriendelijkere vervoerswijzen moeten verder worden bevorderd. De milieu- en algemene prestaties van elke vervoerswijze moeten echter worden geoptimaliseerd, met name wat het gebruik van de infrastructuur binnen en tussen de verschillende vervoerswijzen betreft³⁵.

Ten derde moet in de convergentieregio's en in landen die onder het Cohesiefonds vallen 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 bovengenoemd ERTMS en voor het Single European Sky ATM Research Programme (SESAR – voor uniformisering van het luchtverkeersbeheer in Europa).

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

³⁴ 'Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen'. COM(2001) 370.

³⁵ 'Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent'. COM(2006) 314 van 22.6.2006.

- De lidstaten en regio's die in het kader van de convergentiedoelstelling³⁶ of het Cohesiefonds voor financiering in aanmerking komen, zouden bij de dertig projecten van Europees belang prioriteit moeten geven aan die projecten die binnen hun grondgebied vallen. Binnen deze groep projecten verdienen grensoverschrijdende verbindingen 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. Overige TEN-projecten en strategische verkeersverbindingen moeten worden ondersteund wanneer zij van groot belang zijn voor meer groei en een groter concurrentievermogen.
- 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, met name in stedelijke gebieden. Dit omvat openbaar vervoer (waaronder parkeer & reisvoorzieningen), 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 bepaalde groepen (ouderen, mensen met een handicap) en distributienetwerken voor alternatieve motorbrandstoffen. Binnenvaartwegen kunnen ook bijdragen tot de duurzaamheid van netwerken.
- 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, insulaire of perifere gebieden op het trans-Europese netwerk (TEN-vervoer). In dit verband zal de ontwikkeling van secundaire verbindingen helpen, 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

³⁶ PB L 167 van 30.4.2004, blz. 1.

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 door de Fondsen moet dienen ter aanvulling van subsidies uit de begroting voor trans-Europese netwerken en vermeden moet worden dat er steun uit twee communautaire bronnen tegelijk wordt verstrekt. De lidstaten moeten elk voor zich 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.

1.1.2. 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 de levering van zuiver drinkwater, 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, die kosteneffectiever zijn en werkgelegenheid helpen creëren.

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). In dit verband wordt gewezen op het initiatief Wereldwijde monitoring van milieu en veiligheid, dat vanaf 2008 voor heel Europa actuele informatie zal verschaffen over bodembedekking/landgebruik en oceaaneigenschappen, alsook incidentkaarten in het geval van rampen en ongevallen.

De aanbevolen richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

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

- 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 de ontwikkeling van natuurlijk en cultureel erfgoed, in stand te houden. Investerings 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, waaronder bijvoorbeeld preventieve controle.

Wanneer lidstaten steun ontvangen uit zowel het Cohesiefonds als de Structuurfondsen, moet in de programma's duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de maatregelen die uit elk fonds worden gefinancierd.

1.1.3. 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. Investerings 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, en zijn kosteneffectief, vooral als de energieprijzen hoog blijven.

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, zo nodig ook in insulaire en perifere regio's.

De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

- Ondersteuning van projecten ter verbetering van het **energierendement**, bijvoorbeeld van gebouwen, en verspreiding van ontwikkelingsmodellen die uitgaan van een laag energieverbruik.
- Steun voor de ontwikkeling en het gebruik van **hernieuwbare energie en alternatieve technologieën** (wind, zon, biomassa), ook voor verwarming en koeling, waarin de EU een leidende rol kan spelen en haar concurrentiepositie kan versterken. Dergelijke investeringen dragen ook bij aan de Lissabondoelstelling 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.

1.2 RICHTSNOER: Meer kennis en innovatie voor groei

De doelstellingen van de Gemeenschap 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 en lokale 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 Lissabondoelstelling van 3% is³⁷. Naar schatting zou een toename van dit percentage tot 3% (om de Lissabondoelstelling voor 2010 te bereiken) leiden tot een toename van het BBP met 1,7% in 2010³⁸. 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 VS³⁹. 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. Bewustmaking om een betere benutting van het bestaande OTO-potentieel te bevorderen, zou kunnen worden aangemoedigd door op regionaal niveau vooruit te plannen en andere methoden voor regionale strategische planning, waaronder regelmatig en systematisch overleg met de belangrijkste betrokkenen. Ook moet de OTO-absorptiecapaciteit van het bedrijfsleven, met name van het mkb, worden vergroot door maatregelen om vaardigheden en competenties te ontwikkelen, 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. Europese technologieplatforms bijvoorbeeld bieden de mogelijkheid onderzoekprogramma's beter toe te snijden op de behoeften van het bedrijfsleven; het cohesiebeleid kan een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van de implementatie van hun strategische onderzoeksagenda's in de hele Unie, ook in minder ontwikkelde regio's.

³⁷ 'Investeren in onderzoek: een actieplan voor Europa'. COM(2003) 226 van 30.4.2003.

³⁸ 'The economic costs of non-Lisbon', SEC(2005) 385 van 15.3.2005.

³⁹ SEC(2004) 1475.

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, regionale en lokale 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 Gemeenschap om snellere groei en meer werkgelegenheid tot stand te brengen. Op Gemeenschapsniveau 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 zodat het onderzoeks- en cohesiebeleid elkaar op regionaal niveau versterken, 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 Gemeenschap 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, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat deze investeringen aansluiten op de economische ontwikkelingsbehoeften van de regio en dat de capaciteit aanwezig is om onderzoek om te zetten in verkoopbare 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. Dergelijke strategieën moeten speciaal voorzien in experimenten, teneinde de capaciteit van beleidsmaatregelen en intermediaire organisaties om regionale en lokale actoren, met name het mkb, aan te zetten tot innoveren, te vergroten.

1.2.1. Meer en gericht investeren in OTO

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. Overheidssteun voor OTO kan gerechtvaardigd zijn bij geconstateerde tekortkomingen op de markt en door het publieke karakter van sommige OTO-investeringen. 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 kan 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. Ook hier kunnen de Europese technologieplatforms helpen bij het gericht investeren in prioritaire onderzoeksgebieden. 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 Lissabonagenda. Prioriteit moet worden gegeven aan de ontwikkeling van nieuwe, commercieel interessante producten, diensten en vaardigheden.

OTO-maatregelen moeten ook worden afgestemd op het gemeenschappelijk 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 tertiair onderwijs, bijvoorbeeld door de opzet van regionale en transregionale expertisecentra te ondersteunen;
- Ondersteuning van **OTO-activiteiten in het mkb** en overdracht van technologieën (waardoor het mkb toegang krijgt 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 gemeenschappelijk onderzoeksbeleid.
- Meer **capaciteitsopbouw op het gebied van O&O**, waaronder ICT, onderzoeksinfrastructuur en menselijk kapitaal, op gebieden waar veel groeimogelijkheden zijn.

De programma's – met name voor regio's die voor steun in aanmerking komen uit hoofde van de convergentiedoelstelling – kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van OTO-infrastructuur (waaronder regionale snelle datanetwerken tussen en binnen onderzoeksinstellingen), onderwijsinfrastructuur (in regio's die voor steun in aanmerking komen uit hoofde van de convergentiedoelstelling), 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.

1.2.2. *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 zowel in het kader van het programma Convergentie als in dat van het programma Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid een overkoepelende prioriteit voor het cohesiebeleid. De cofinanciering daarvan zou een belangrijke prioriteit moeten zijn in de regio's waarop dit laatste van toepassing is. 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 betrokkenen in contact worden gebracht met de technologische voorsprong en bedrijfspraktijk in de wereld, verder dan lokaal of nationaal niveau. In dit verband 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 kunnen worden verbeterd door gegevens te verzamelen 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 onderzoekinstellingen of bedrijven op allerlei manieren gemakkelijker maken (bijvoorbeeld voorlichting, prototypen, begeleiding van toekomstige ondernemers en ondersteuning op het gebied van management en technologie).

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat ondernemingen, ook het mkb, onderzoeksresultaten commercieel kunnen aanwenden.

Zakelijke diensten moeten bij voorkeur worden verleend door de particuliere sector of door gemengd publiek-private organisaties. De diensten moeten van de allerhoogste kwaliteit zijn, gemakkelijk beschikbaar en toegankelijk en inspelen 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 in ondernemerschap.

1.2.3. 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 regio's 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 connectiviteit. Dit omvat 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 vereist ook de ontwikkeling van de vaardigheden die nodig zijn in de kenniseconomie, en van onlinetoepassingen 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, alsook voor perifere regio's, eilanden en gebieden met natuurlijke handicaps. 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 werkgelegenheid⁴⁰.

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.

⁴⁰ COM(2005) 229.

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. 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** en aanverwante diensten **beschikbaar** zijn 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 plattelandsgebieden en in de nieuwe lidstaten.

1.2.4. 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 voldoende interessant worden gemaakt om te investeren in de ontwikkeling en productie van goederen en diensten in plaats van 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) in het kader van het JEREMIE-initiatief 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. De coördinatie tussen de fondsen moet eveneens worden verbeterd.

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 kan ook steun worden verleend voor garanties en wederzijdse garantiemechanismen om de toegang tot microkredieten voor het mkb te vergemakkelijken. De EIB en het EIF zouden in dit verband een waardevolle bijdrage kunnen leveren;
- Ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak die tegelijk innovatie, de overdracht ervan naar nieuwe commerciële activiteiten en de beschikbaarheid van risicokapitaal ondersteunt.
- Programma’s voor bepaalde **specifieke groepen**, zoals jonge of vrouwelijke ondernemers of kansarme groepen.

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. Hiervoor kan het JEREMIE-initiatief worden ingeschakeld.

1.3. RICHTSNOER: Meer en betere banen

Bij de nieuwe start van de Lissabonstrategie hechtte de Raad zijn goedkeuring aan één pakket richtsnoeren waarin de globale richtsnoeren voor het economisch beleid worden gecombineerd met de werkgelegenheidsrichtsnoeren; aldus werden de beleidslijnen op macro-economisch en micro-economisch vlak en op het gebied van werkgelegenheid samengebracht. Overeenkomstig de verordeningen voor de fondsen⁴¹ zijn de prioriteiten van de communautaire strategische richtsnoeren met betrekking tot werkgelegenheid en menselijke hulpbronnen dezelfde als die van de Europese werkgelegenheidsstrategie⁴², aangevuld met de Europese aanbevelingen inzake werkgelegenheid, die landspecifieke prioriteiten bevatten.

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 en hoogwaardige vaste banen te genereren uit deze investeringen, moet het menselijk kapitaal verder worden ontwikkeld en bevorderd.

⁴¹ Artikel [2] van Verordening (EG) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1784/1999. PB L van [...], blz [...].

⁴² COM(2005) 141 van 12.4.2005.

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 socialezekerheidsstelsels 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.

Naast 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, sociale voorzieningen en gezondheidszorg.

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’, rekening houdend met de inhoud van de in het wetgevingskader vastgestelde activiteiten. 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. De op nationaal of regionaal niveau beheerde programma's moeten de regionale verschillen effectief aanpakken en worden afgestemd op de behoeften in verschillende gebieden.

Ten slotte was een van de meest zichtbare aspecten van de Europese meerwaarde in de periode 2000-2006 van de Structuurfondsen de steun aan lidstaten en regio's om ervaringen uit te wisselen en netwerken op te zetten, en aldus de innovatie te bevorderen. In dit verband moet uit de via het communautair initiatief EQUAL opgedane ervaring munt worden geslagen door de beginselen waarop het was gebaseerd – innovatie, transnationaliteit, partnerschap en gendermainstreaming – over te nemen.

1.3.1. Meer mensen op de arbeidsmarkt krijgen en houden en de socialezekerheidsstelsels 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 luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

- Werkgelegenheidsbeleid ten uitvoer 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’ hanteren met betrekking tot werk.
- Arbeidsmarkten toegankelijker, werken aantrekkelijker en arbeid lonend maken voor werkzoekenden, inclusief mensen met een achterstandspositie en inactieven.
- Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar afstemmen.

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. Er moet aandacht worden besteed aan het lokaal niveau, waar acute verschillen mogelijk niet terug te vinden zijn in de regionale statistieken.

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 niveau⁴³.

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, met speciale aandacht voor laaggeschoolden. De maatregelen moeten zich concentreren op dienstverlening op maat, waaronder hulp bij het zoeken van een baan, opleiding en arbeidsbemiddeling teneinde de vaardigheden van werkzoekenden en werknemers af te stemmen op de behoeften van de lokale arbeidsmarkten. 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 voltooien van een opleiding en toegang tot passende opleiding en stages;
- de implementatie van het Europees pact voor gendergelijkheid door mainstreaming en specifieke maatregelen om de **arbeidsparticipatie van vrouwen** te vergroten, beroepssegregatie en genderstereotypen te verminderen, salarisverschillen tussen mannen

⁴³ EURES, dat werd opgericht in 1993, is een samenwerkingsnetwerk tussen de Europese Commissie en de openbare diensten voor de arbeidsvoorziening van de EER-landen (EU-lidstaten en Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en andere partnerorganisaties.

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.

1.3.2. 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 luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

- 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.

Het hoofddaccent moet komen te liggen 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, financiële engineering, zoals het JEREMIE-instrument, 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, met name in sectoren zoals landbouw, textiel, de auto-industrie en de mijnbouw; 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 (bv. industriële veiligheid), 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 de arbeidsrechten, initiatieven om de arbeidswetgeving na te leven en de grijze economie terug te dringen, en van middelen om zwartwerk in reguliere arbeid om te zetten.

Voor de sociale partners is een belangrijke rol weggelegd bij het uitwerken van mechanismen die de flexibiliteit van de arbeidsmarkt garanderen. Daarom moeten de lidstaten de deelname van de sociale partners aan activiteiten op dit prioritaire terrein aanmoedigen. Verder zal in het kader van de convergentiedoelstelling een passend bedrag uit de middelen van het Europees Sociaal Fonds (ESF) worden uitgetrokken voor capaciteitsopbouw, waaronder opleidingsprojecten, netwerkvorming, intensivering van de sociale dialoog en voor activiteiten die door de sociale partners gezamenlijk worden ondernomen.

1.3.3. 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, inclusief basisvaardigheden, 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. In het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren luiden de richtsnoeren voor maatregelen als volgt:

- Investerings in menselijk kapitaal opvoeren en verbeteren;
- Onderwijs- en opleidingsstelsels aanpassen aan nieuwe vaardigheidsvereisten.

De hervormingen van een arbeidsmarktgeoriënteerde opleiding teneinde meer mensen werk te verschaffen en het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven te verhogen moeten hand in hand gaan met hervormingen van de onderwijs- en opleidingssystemen. Tijdens eerdere programmaperiodes hebben de Structuurfondsen substantieel geïnvesteerd in onderwijs- en opleidingssystemen. In de komende programmaperiode moeten de investeringen in menselijk kapitaal worden versterkt door de klemtoon te leggen op de Lissabondoelstellingen 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 samenwerking en het creëren van onderwijs- en opleidingspartnerschappen tussen de lidstaten, regio's en steden teneinde de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken te bevorderen, waaronder innovatieve projecten. Bijzondere aandacht moet gaan naar de behoeften van achtergestelde groepen;
- ondersteuning van de planning en invoering van hervormingen in de onderwijs- en opleidingsstelsels, waarbij zo nodig gemeenschappelijke Europese normen en beginselen worden toegepast, met name om de arbeidsmarktrelevantie van onderwijs en opleiding te verbeteren;
- 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 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 de verbetering van de vaardigheden en kwalificaties van het personeel, de bevordering van flexibele leertrajecten en nieuwe benaderingen in het school- en kleuteronderwijs, maatregelen om een significante daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters en stijging van het aantal leerlingen die het middelbaar onderwijs volledig afmaken te bereiken, en betere toegang tot het kleuter- en schoolonderwijs;

- 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 opleidingssysteem.

1.3.4. Bestuurlijke capaciteit

In eerdere programmaperiodes 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 Lissabonstrategie 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 en gerelateerde ICT-faciliteiten op alle territoriale niveaus.

In cohesielanden 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.

De cohesielanden en –regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen, dienen dus hun bestuurlijke instanties en openbare diensten op nationaal, regionaal en lokaal 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. De richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

- **Steun voor de gerichte uitwerking van beleid en programma's**, toezicht, evaluatie en effectbeoordeling, 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 beleid en programma's, onder meer betreffende de toetsing van de criminaliteitsbestendigheid en de handhaving van 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.

1.3.5. 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 in de komende jaren 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 werkt direct door in de productiviteit en het concurrentievermogen, en heeft belangrijke positieve spin-offs voor de levenskwaliteit in het algemeen.

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, met name in de minder welvarende lidstaten en regio's, wordt verhoogd. Verbetering van de eerstelijnszorg en preventie 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 richtsnoeren voor maatregelen luiden als volgt:

- **Preventie van gezondheidsrisico's** om de productiviteit te helpen verhogen door 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 de minder welvarende lidstaten en regio's 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.

2. DE TERRITORIALE DIMENSIE VAN HET COHESIEBELEID

Een van de 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. In het cohesiebeleid is de geografie van belang. Bijgevolg dienen de lidstaten en de regio's bij de uitwerking van hun programma's en de concentratie van de middelen op sleutelprioriteiten bijzondere aandacht te besteden aan deze specifieke geografische omstandigheden.

Rekening houden met de territoriale dimensie zal duurzame gemeenschappen helpen ontwikkelen en helpen voorkomen dat een ongelijke regionale ontwikkeling het groeipotentieel zou belemmeren. Een dergelijke benadering vereist ook dat de specifieke problemen en mogelijkheden van stedelijke en plattelandsgebieden worden aangepakt, alsook die van bijzondere gebieden zoals 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. Mogelijk moeten ook de milieu- en bevolkingsproblemen in kustgebieden worden aangepakt. De succesvolle uitvoering van maatregelen ter bevordering van territoriale cohesie vereist de implementatie van mechanismen die een eerlijke behandeling van alle grondgebieden kunnen helpen garanderen op grond van hun individuele capaciteiten als concurrentiefactor. Goed bestuur is dus van groot belang om de territoriale dimensie met succes aan te pakken.

Bevordering van de territoriale cohesie moet in feite voor de volgende generatie programma's deel uitmaken van de inspanning om ervoor te zorgen dat het hele Europese grondgebied de kans krijgt bij te dragen tot de groei- en banenagenda. Meer in het bijzonder betekent dit dat territoriale cohesie voor elke lidstaat iets anders betekent, afhankelijk van zijn geschiedenis, cultuur of staatsinrichting.

Het is ook van essentieel belang dat er hoogwaardige partnerschappen ontwikkeld worden waarin actoren van alle niveaus: nationaal, regionaal, stedelijk, platteland en lokaal, bijeen worden gebracht. Welslagen op het gebied van de territoriale cohesie is afhankelijk van een omvattende strategie die het kader vormt waarbinnen de specifieke doelstellingen en maatregelen worden geïmplementeerd.

Onder het nieuwe wetgevingskader hebben de lidstaten de mogelijkheid middelen die in de nieuwe programma's voor stadsbeleid bestemd zijn, ook aan de steden over te dragen. Om ten volle van de samenwerking te kunnen profiteren moeten de steden bij het hele proces betrokken worden. Dat zou kunnen betekenen dat zij zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de opzet en uitvoering van hun deel van het programma.

Het nieuwe wetgevingskader voorziet ook in speciale bijstand voor de extraperifere regio's om iets te doen aan de hoge kosten die hun afgelegen ligging met zich meebrengt. Een

bijzonder probleem zal zijn ervoor te zorgen dat deze bijstand bijdraagt tot de verwezenlijking van de strategie van het programma als geheel en duurzame groei en werkgelegenheid helpt creëren.

2.1. Bijdrage van de steden tot groei en werkgelegenheid

Zoals vermeld in de mededeling van de Commissie over het cohesiebeleid en de steden, woont meer dan 60% van de bevolking in de Europese Unie in stedelijke gebieden van meer dan 50 000 inwoners⁴⁴. In steden en stedelijke agglomeraties in het algemeen zijn de meeste banen, bedrijven en hogeronderwijsinstellingen te vinden en zij vormen de sleutel tot sociale cohesie. Europese steden en stedelijke agglomeraties trekken hooggeschoolden aan, wat dikwijls een 'virtueuze' cirkel creëert die stimulerend is voor innovatie en bedrijven, waardoor op zijn beurt weer nieuw talent wordt aangetrokken.

Steden en stedelijke agglomeraties bieden niet alleen kansen maar worden ook met uitdagingen geconfronteerd. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke problemen waarmee stedelijke gebieden te kampen hebben, zoals werkloosheid en sociale uitsluiting (waaronder het probleem van de 'werkende armen'), hoge en nog steeds toenemende misdaadcijfers, toegenomen verkeersproblemen en het bestaan van probleemwijken binnen de stadsgrenzen.

Speciaal op stedelijke gebieden gerichte programma's kunnen zeer verschillend zijn. Om te beginnen kan worden gedacht aan het promoten van steden als motor van regionale ontwikkeling. Dergelijke acties moeten gericht zijn op het verbeteren van het concurrentievermogen, bijvoorbeeld door clusters. De ondersteunde acties omvatten maatregelen ter bevordering van het **ondernemerschap, innovatie en de ontwikkeling van diensten**, waaronder producentendiensten. Het is eveneens belangrijk hooggeschoold personeel aan te trekken en vast te houden (via maatregelen betreffende toegankelijkheid, cultuuraanbod, enz.).

Ten tweede zijn er acties om de interne samenhang binnen stedelijke gebieden te bevorderen die de situatie in probleemwijken proberen te verbeteren. Dit komt niet alleen rechtstreeks ten goede aan de wijken zelf, het helpt ook enigszins stedelijke wildgroei tegen te gaan die het gevolg is van het zoeken naar een betere levenskwaliteit.

In dit verband zijn maatregelen belangrijk voor het herstel van het **fysiek milieu**, het saneren van vervallen industrieterreinen, vooral in oude industriesteden, en het beschermen en ontwikkelen van het historisch en cultureel erfgoed, met mogelijke spin-offs voor de ontwikkeling van het toerisme om aantrekkelijkere steden te creëren waar mensen graag wonen. Het herstel van bestaande publieke ruimten en industrieterreinen kan een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van suburbanisatie en stedelijke wildgroei, en aldus de nodige voorwaarden creëren voor duurzame economische ontwikkeling. Meer in het algemeen kunnen steden, door openbare ruimten beter te plannen, te ontwerpen en te onderhouden, de criminaliteit uitbannen en zo aantrekkelijke straten, parken en open ruimten helpen creëren die veilig zijn en waar men zich ook veilig voelt. In stedelijke gebieden zijn de economische, sociale en milieudimensie nauw verweven. Een stadsmilieu van hoge kwaliteit vormt ook een

⁴⁴ Mededeling van de Raad en het Parlement 'Cohesiebeleid en steden: de bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's'. COM (2006) [...]. 12.7.2006.

bijdrage tot het bereiken van de prioriteit van de hernieuwde Lissabonstrategie om van Europa een aantrekkelijker plaats te maken om te werken en te investeren⁴⁵.

Ten derde zijn er acties om een meer **evenwichtige, polycentrische ontwikkeling** te bevorderen door het stedelijk netwerk op nationaal en communautair niveau te ontwikkelen, waaronder verbindingen tussen de economisch sterkste steden en andere stedelijke gebieden, met inbegrip van kleine en middelgrote steden. Hiervoor moeten strategische keuzes worden gemaakt bij de vaststelling en versterking van groeikernen en – net zo belangrijk – de oprichting van de netwerken die de fysieke (infrastructuur, informatietechnologieën, enz.) en menselijke (bevordering van samenwerking, enz.) verbindingen daartussen vormen. Aangezien deze kernen een groter gebied bedienen, inclusief het directe rurale achterland, dragen zij bij tot een duurzame en evenwichtige ontwikkeling van de lidstaat en de Gemeenschap als geheel. Op vergelijkbare wijze leveren ook plattelandsgebieden diensten aan een bredere samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van recreatiemogelijkheden en waardevolle landschappen. Daarom moet ook aandacht worden besteed aan de interactie tussen stad en platteland.

Blijkens eerdere ervaringen moeten stedelijke acties aan een aantal beginselen beantwoorden. Ten eerste hebben de belangrijkste partners bij de stedelijke en plaatselijke instanties een significante rol te vervullen bij het verwezenlijken van deze doelstellingen. Zoals hierboven reeds gezegd, kunnen de lidstaten de verantwoordelijkheid voor stadsontwikkeling aan de steden te delegeren. Dit is vooral van belang voor gebieden waar de nabijheid een rol speelt om te kunnen inspelen op de problemen met een overwegend plaatselijk karakter, zoals sociale uitsluiting of een gebrekkige toegang tot essentiële diensten.

Ten tweede is de uitwerking van een **plan voor duurzame stadsontwikkeling** op middellange tot lange termijn 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. Over het algemeen is een multidisciplinaire of geïntegreerde aanpak nodig. Voor plaatsgebonden maatregelen, bijvoorbeeld ter bevordering van sociale integratie, vereist dit dat maatregelen die de levenskwaliteit (waaronder milieu en huisvesting) of de dienstverlening aan de burgers beogen te verbeteren, worden gecombineerd met maatregelen voor de bevordering van de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en het scheppen van werkgelegenheid teneinde de toekomst van de betrokken gebieden op de lange termijn veilig te stellen. Het nieuwe JESSICA-initiatief is bedoeld om de ontwikkeling van financiële-engineeringproducten ter ondersteuning van projecten in geïntegreerde stadsontwikkelingsplannen te bevorderen en te vergemakkelijken.

Over het algemeen moeten ondersteuningsdiensten en –programma's zich speciaal richten op de groepen die daar het meest behoefte aan hebben, zoals immigranten, jongeren en vrouwen. Alle burgers moeten worden aangemoedigd om deel te nemen aan zowel de planning als de levering van diensten.

⁴⁵ Thematische strategie voor het stadsmilieu. COM(2005) 718 definitief.

2.2. Steun voor de economische diversificatie van plattlandsgebieden, visserijgebieden en gebieden met natuurlijke handicaps

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 – ELFPO)⁴⁶ worden gesteund. Via deze complementaire aanpak moeten de herstructurering en diversificatie van de economie in de plattlandsgebieden van Europa worden ondersteund.

De synergie tussen het structuurbeleid, het werkgelegenheidsbeleid en het beleid voor plattlandsontwikkeling moet worden gestimuleerd. In dit kader dienen de lidstaten te zorgen voor synergieën en coherentie tussen de maatregelen die het EFRO, het Cohesiefonds, het ESF, het Europees Visserijfonds (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.

In het kader van het cohesiebeleid dienen de maatregelen ten gunste van plattlandsgebieden of gebieden met natuurlijke handicaps, waaronder veel insulaire regio's, bij te dragen tot het creëren van nieuwe mogelijkheden door middel van diversificatie van de plattlandseconomie. Zo moet onder meer een minimumtoegang tot **diensten van algemeen economisch belang** gecreëerd worden om ondernemingen en gekwalificeerd personeel aan te trekken en de emigratie te beperken. In dit verband is aansluiting aan de belangrijkste nationale en Europese netwerken noodzakelijk. Bovendien moet het cohesiebeleid de endogene capaciteit van plattlandsgebieden 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.

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.

Talrijke plattlandsgebieden 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 en ontwikkeling daarvan. Die werkwijze kan aanzienlijke positieve nevenresultaten opleveren door het beschermen van de habitat en de bevordering van investeringen in 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.

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 1685/2005 van de Raad van 20 september 2005. PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1.

Wat de visserijsector betreft, is de economische herstructurering van visserijafhankelijke kustgebieden en de kleinere eilanden dikwijls een bijzonder probleem om geografische redenen en kan het cohesiebeleid een belangrijke rol spelen in aanvulling op de door het EVF ondersteunde maatregelen.

2.3. Samenwerking

De drie hierboven beschreven prioriteiten moeten worden aangevuld met maatregelen ter bevordering van grensoverschrijdende, internationale, interregionale en, waar nodig, ook maritieme 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. Wat de tenuitvoerlegging betreft, willen de lidstaten misschien de mogelijkheid onderzoeken van de oprichting van een Europese groepering voor territoriale samenwerking, die de rol van beheersautoriteit voor bepaalde samenwerkingsprogramma's op zich kan nemen.

2.4. Grensoverschrijdende samenwerking

Het 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 als gevolg van de versnippering van de arbeids- en kapitaalmarkten, infrastructuurnetwerken, belastingcapaciteit en instellingen

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; gezamenlijk beheer van natuurlijke en technologische risico's.

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de problemen en mogelijkheden in verband met de veranderende buitengrenzen van de Unie na een uitbreiding. Hier moeten coherente grensoverschrijdende maatregelen worden bevorderd die de economische activiteit aan weerszijden van de grens stimuleren, en moeten belemmeringen voor de ontwikkeling uit de weg worden geruimd. Het cohesiebeleid, het nieuwe Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument en, waar nodig, het nieuwe pretoetredingsinstrument moeten een coherent kader voor dergelijke maatregelen creëren.

2.5. Transnationale samenwerking

In transnationale gebieden moet 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 is gewijzigd om ervoor te zorgen dat zij de nodige voorwaarden voor de uitvoering van structurele basisprojecten creëren. Bij de uittekening van de regio's is 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.

2.6. 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 studies en gegevensverzameling. Er kan 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.