

Speciaal verslag

**Steun van de Commissie
voor jongerenactieteams:
heroriëntatie van
ESF-middelen
verwezenlijkt, maar
onvoldoende aandacht
voor resultaten**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3567-1	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/498389	QJ-AB-15-021-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3537-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/15756	QJ-AB-15-021-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3519-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/685838	QJ-AB-15-021-NL-E

© Europese Unie, 2015
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**Steun van de Commissie
voor jongerenactieteams:
heroriëntatie van
ESF-middelen
verwezenlijkt, maar
onvoldoende aandacht
voor resultaten**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4,
tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze taken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II — onder leiding van ERK-lid Henri Grethen — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen structuurbeleid, vervoer en energie. De controle werd geleid door ERK-lid Iliana Ivanova, ondersteund door Tony Murphy, haar kabinetschef, Mihail Stefanov, kabinetsattaché, en Peter Borsos, assistent; Emmanuel Rauch, eenheidshoofd; Valeria Rota, teamleider; Luis De La Fuente Layos, Zhivka Kalaydzhieva en Anna Fiteni, controleurs.



Van links naar rechts: Z. Kalaydzhieva, M. Stefanov, E. Rauch, I. Ivanova, T. Murphy, L. De La Fuente Layos, P. Borsos.

Paragraaf

Woordenlijst

I-VI Samenvatting

1-18 Inleiding

1-4 EU-inspanningen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken

5-7 De rol van de EU in het jeugdwerkgelegenheidsbeleid

8-9 Jongerenactieteams

10-15 Europees Sociaal Fonds: situatie vóór de heroriëntatieronde van 2012/2013

16-18 Door de Commissie gerapporteerde resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams

19-22 Reikwijdte en aanpak van de controle

23-77 Opmerkingen

23-44 Beoordeling van de doeltreffendheid van de adviserende rol van de Commissie

25-37 Beschikbare prestatie- en financiële gegevens over het ESF beperkten de doeltreffendheid van de adviserende rol van de Commissie met betrekking tot jongerenactieteams

38-44 De voorbereidende activiteiten van de Commissie resulteerden in generieke „landenfiches”

45-67 Uitkomst van het initiatief voor jongerenactieteams

46-50 Vergaderingen met betrekking tot jongerenactieteams resulteerden in algemeen geformuleerde voorstellen voor ESF-herprogrammering en -herschikking

51-57 Het initiatief voor jongerenactieteams leidde tot de herprogrammering en/of herschikking van ESF-middelen, maar het is moeilijk er een totaalbedrag voor te bepalen

58-61 De beoordeling door de Commissie van de door de lidstaten voorgestelde wijzigingen van de ESF-OP's had voornamelijk betrekking op begrotingsaspecten

62-67 Onderlinge verschillen qua gedetailleerdheid tussen de opgestelde jongerenactieplannen en beperkte verwijzing naar jongerenactieteams in de nationale hervormingsprogramma's

- 68-77 **Toezicht en rapportage door de Commissie met betrekking tot de resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams**
 - 69-72 **Follow-up door de Commissie van de resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams vond plaats op basis van de bestaande ESF-toezichtregelingen**
 - 73-77 **Tekortkomingen in de rapportage van de Commissie met betrekking tot de resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams**
 - 78-86 **Conclusies en aanbevelingen**
- Antwoorden van de Commissie**

Beheersautoriteit: een nationale, regionale of plaatselijke overheid (of een overheids- of particuliere instantie) die door een lidstaat is aangewezen om een operationeel programma te beheren. Tot haar taken behoren het selecteren van projecten die gefinancierd moeten worden, het toezicht houden op de uitvoering van projecten en het verslag uitbrengen aan de Commissie over de financiële aspecten en de behaalde resultaten.

Europa 2020-strategie: de tienjarenstrategie voor groei en werkgelegenheid van de Europese Unie. Deze ging in 2010 van start en moest de voorwaarden scheppen voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

Europees Semester: het Europees Semester is de eerste fase in de jaarlijkse EU-cyclus voor economische beleidsaansturing en toezicht. In elk Europees semester analyseert de Europese Commissie het budgettaire en structurele hervormingsbeleid van iedere lidstaat, doet zij aanbevelingen in verband hiermee en houdt zij toezicht op de uitvoering ervan. In de tweede fase van de jaarlijkse cyclus, bekend als het Nationaal Semester, voeren de lidstaten het beleid uit dat ze zijn overeengekomen.

Europees Sociaal Fonds: het Europees Sociaal Fonds (ESF) beoogt de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie te versterken door werkgelegenheids- en arbeidskansen te verbeteren (voornamelijk via opleidingsmaatregelen), een hoog werkgelegenheidsniveau te bevorderen en meer en betere banen te scheppen.

Europese werkgelegenheidsstrategie: de Europese werkgelegenheidsstrategie werd in 1992 door het Verdrag van de Europese Unie ingevoerd en is sindsdien de hoeksteen van het werkgelegenheidsbeleid van de EU. De belangrijkste doelstelling ervan is om meer en betere banen te scheppen in de hele EU. De strategie maakt nu deel uit van de Europa 2020-strategie en wordt uitgevoerd gedurende het Europees Semester.

Gedeeld beheer: een methode om de EU-begroting uit te voeren waarbij de Commissie de uitvoeringstaken delegeert aan de lidstaten, maar toch de eindverantwoordelijkheid behoudt¹.

Indicator: een maatstaf voor een doelstelling die nuttige informatie verschaft en op basis waarvan kan worden beoordeeld in welke mate aan een doelstelling is voldaan.

Interventie: elke actie of activiteit van welke aard ook (beleidslijn, programma, maatregel of project) die door een overheidsinstantie of andere organisaties wordt verricht. Gebruikte interventiemiddelen zijn subsidies, leningen, gesubsidieerde rentepercentages, waarborgen, deelneming in aandelen- en risicokapitaalregelingen of andere vormen van financiering.

Jongerengarantie: de jongerengarantie, die door de Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie is aangenomen, moet ervoor zorgen dat alle jongeren tot 25 jaar binnen vier maanden nadat zij het formele onderwijs hebben verlaten of werkloos zijn geworden, een deugdelijk aanbod voor een baan, voortgezette opleiding, een plaats in het leerlingstelsel of een stage krijgen. De jongerengarantie is een cruciale structurele hervorming die ervoor zorgt dat instellingen beter samenwerken om concrete resultaten voor jongeren te behalen.

Nationaal hervormingsprogramma: een nationaal document dat wordt opgesteld en ingediend door elke lidstaat waarin het beleid en de maatregelen van die lidstaat worden uiteengezet om de groei en werkgelegenheid te bevorderen en de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken. Het nationale hervormingsprogramma wordt tegelijk aangeboden met het stabiliteits-/convergentieprogramma, waarin de begrotingsplannen van het land voor de komende drie of vier jaar uiteen worden gezet.

Operationeel programma: in een operationeel programma (OP) worden de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat uiteengezet en de wijze waarop de financiering (EU-financiering en nationale overheids- en particuliere cofinanciering) gedurende een bepaalde periode (doorgaans zeven jaar) zal worden gebruikt om projecten te financieren. Deze projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een aantal doelstellingen die op het niveau van de prioritaire as van het OP zijn gespecificeerd. Een OP wordt opgesteld door de lidstaat en dient door de Commissie te zijn goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU-begroting kunnen worden verricht. OP's kunnen alleen worden gewijzigd tijdens de betreffende periode indien beide partijen daarmee akkoord gaan.

Prioritaire as: een van de prioriteiten van de in een operationeel programma uiteengezette strategie die bestaat uit een groep concrete acties die met elkaar verband houden en specifieke, meetbare doelstellingen hebben.

Programmaperiode: het meerjarige kader waarbinnen de uitgaven van de structuurfondsen en het cohesiefonds worden gepland en besteed.

1 Artikel 59 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

I Jeugdwerkloosheid is geen nieuw verschijnsel: de meeste lidstaten hebben al jarenlang te kampen met structurele problemen om jongeren op de arbeidsmarkt te integreren, en jongerenwerkloosheidspercentages zijn in het algemeen hoger dan percentages voor andere leeftijdscategorieën. De financiële en schulden crisis heeft het al lang bestaande probleem van de werkloosheid onder jongeren (15-24 jaar) in de EU verergerd. In 2013 steeg deze naar een ongekend hoog niveau van meer dan 23 %, om in 2014 te dalen naar iets meer dan 22 %.

II In december 2011 presenteerde de Commissie haar initiatief „Kansen voor jongeren” met een aantal maatregelen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Dit bouwde voort op haar initiatief „Jeugd in beweging” en op de ervaring met in het kader van het Europees Sociaal Fonds gefinancierde acties. Op een informele vergadering van de Europese Raad op 30 januari 2012 stelde de Commissie de lidstaten in het kader van het initiatief „Kansen voor jongeren” voor dat ze alomvattende initiatieven voor werkgelegenheid, onderwijs en vaardigheden voor jongeren op zouden zetten en uitvoeren, en dat ze in hun nationale hervormingsprogramma’s jongerenactieplannen zouden integreren.

III Ook stelde de Commissie voor om jongerenactieteams (Youth Action Teams, YAT’s) op te zetten bestaande uit nationale deskundigen en deskundigen van de Commissie. Deze jongerenactieteams zouden de acht lidstaten met de hoogste jeugdwerkloosheid² moeten helpen om de structurele middelen van de EU zo goed mogelijk te gebruiken door niet-toegewezen fondsen uit de programmaperiode 2007-2013 te richten op projecten waarin arbeidskansen voor jongeren werden ondersteund en de toegang tot financiering voor kleine ondernemingen werd vergemakkelijkt.

2 Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Letland, Litouwen, Portugal en Slowakije.

IV

De Rekenkamer heeft beoordeeld of bij de heroriëntatie (d.w.z. de herprogrammering en herschikking) van ESF-financiering gebruik is gemaakt van in 2012 door de jongerenactieteams ontwikkelde voorstellen betreffende de wijze waarop er met de ESF-uitgaven snellere en doeltreffender resultaten voor werkloze jongeren behaald konden worden. Met het YAT-initiatief was bijna 10 miljard euro aan financiering gemoeid die nog beschikbaar was voor herprogrammering in de acht betrokken lidstaten.

V

Wij concludeerden dat de voor de acht lidstaten opgezette jongerenactieteams een beperkt aantal specifieke voorstellen hebben gedaan betreffende de wijze waarop er sneller en doeltreffender resultaten konden worden behaald voor werkloze jongeren. De doeltreffendheid van de adviserende rol van de Commissie bij de lidstaten met betrekking tot de YAT's werd beperkt door de hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie die zij tot haar beschikking had met betrekking tot het functioneren van bestaande ESF- of nationale maatregelen voor werkloze jongeren in de praktijk. Hoewel de YAT-operatie leidde tot de herprogrammering en herschikking van ESF-middelen (volgens door de Commissie verstrekte gegevens betrof dit in totaal ongeveer 1,9 miljard euro in juni 2013), richtte de beoordeling door de Commissie van de OP-wijzigingen zich hoofdzakelijk op begrotingsaspecten in plaats van op een optimaal gebruik van ESF-middelen. Ten slotte waren er tot 2014 tekortkomingen in de wijze waarop de Commissie toezicht hield op en verslag uitbracht over de resultaten van het YAT-initiatief.

VI

De Rekenkamer beveelt aan dat de Commissie:

- bij toekomstige initiatieven van deze aard naar behoren rekening houdt met de mogelijkheden en beperkingen van de politieke en wettelijke context, met haar specifieke kennis en expertise op het betrokken gebied (op basis van de uitvoering van de door de EU en op nationaal niveau gefinancierde maatregelen) en met de beschikbaarheid van de vereiste financiële middelen op het niveau van de EU en de lidstaten.
- voor de programmeringsperiode 2014-2020:
 - a) ervoor zorgt dat toekomstige herprogrammeringsverzoeken van de lidstaten worden ingegeven door de verwachting dat er betere resultaten mee bereikt zullen worden in plaats van dat er vooral problemen met de absorptie van EU-middelen mee worden opgelost;
 - b) verzoeken om OP-wijzigingen alleen goedkeurt indien de door de voorgestelde begrotingsoverschrijvingen te bewerkstelligen bijkomende resultaten redelijkerwijze ook behaald kunnen worden;
 - c) van lidstaten vereist dat ze zowel van buitengewone overschrijvingen in de operationele programma's als van veranderingen in hun prioriteiten in voldoende detail verslag uitbrengen in hun jaarlijkse uitvoeringsverslagen en een overzicht geven van de behaalde resultaten;
 - d) actief deelneemt aan OP-toezichtcomités en lidstaten aanbeveelt om passende maatregelen te nemen als duidelijk uit haar beoordeling van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen blijkt dat de doelstellingen niet verwezenlijkt zullen worden;
- ervoor zorgt dat er systematisch minimale aan-nemelijkheids- en betrouwbaarheidscontroles worden uitgevoerd wanneer zij in haar mededelingen gebruikmaakt van door lidstaten verstrekte gegevens.

EU-inspanningen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken

01

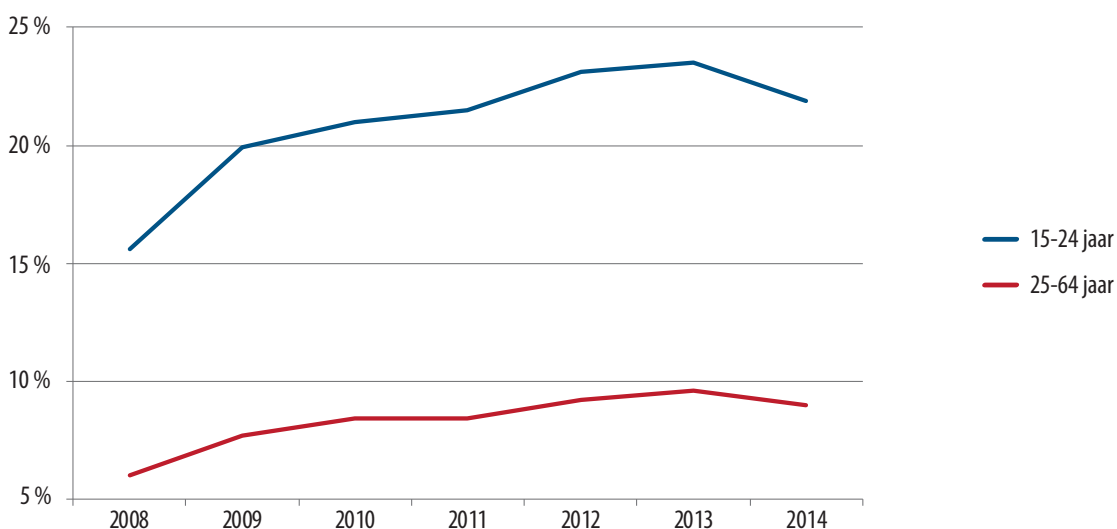
Jeugdwerkloosheid is geen nieuw verschijnsel: de meeste lidstaten hebben al jarenlang te kampen met structurele problemen om jongeren op de arbeidsmarkt te integreren en de werkloosheidspercentages voor jongeren zijn in het algemeen hoger dan de percentages voor andere leeftijdscategorieën (zie **figuur 1**). De financiële en schulden crisis verergerde het probleem van de werkloosheid onder jongeren (15-24 jaar) in de EU: zij nam snel toe van meer dan 15 % in 2008 naar 21 % in 2010, daarna opnieuw naar meer dan 23 % in 2012 en 2013, en daalde in 2014 naar net boven de 22 %.

02

In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie ondersteunt de Europese Commissie de lidstaten al jarenlang bij hun inspanningen om de jeugdwerkloosheid te verminderen. Daarnaast ging zij in september 2010, in het kader van de Europa 2020-strategie, met het vlaggenschipinitiatief „Jeugd in beweging” van start en bood zij een beleidsprioriteitenkader om de jeugdwerkloosheid te verminderen, met bijzondere aandacht voor het vergemakkelijken van de overgang van opleiding naar werk en voor het verminderen van de segmentering van de arbeidsmarkt.

Figuur 1

Werkloosheidspercentage op basis van leeftijd 2008-2014, EU-28



Bron: Eurostat, „Totale werkloosheid — Enquêteserie over beroepsbevolking — Werkloosheid op basis van geslacht, leeftijd en nationaliteit (%)”, geactualiseerd op 28.9.2015.

03

Op 20 december 2011 ging de Commissie van start met het initiatief „Kansen voor jongeren”³ (Youth Opportunities Initiative, YOI), waarin zowel de lidstaten als de Commissie werden opgeroepen tot onmiddellijke actie in 2012 en 2013. De EU beoogde hiermee de lidstaten te ondersteunen bij de verbetering van de werkgelegenheid en de opleidingssituatie van jongeren door hun beleid en prestaties in het kader van het toezichtproces in het Europees semester te evalueren, en door gebruik te maken van EU-structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds (ESF), voor acties gericht op de vermindering van de jeugdwerkloosheid.

04

In april 2013 gaf de Raad, na een voorstel van de Commissie, de lidstaten de aanbeveling om te voorzien in een „jongerengarantie”, waarmee ze zouden garanderen dat alle jongeren tot 25 jaar binnen vier maanden nadat zij het formele onderwijs hadden verlaten of werkloos waren geworden, een deugdelijk aanbod voor een baan, een vervolgopleiding, een plaats in het leerlingstelsel of een stage zouden krijgen⁴.

De rol van de EU in het jeugdwerkgelegenheidsbeleid

05

De primaire verantwoordelijkheid voor het jeugdwerkloosheidsbeleid ligt bij de lidstaten op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau. Volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moeten de lidstaten en de EU een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid ontwikkelen, in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, de opleiding en het aanpassingsvermogen van de werknemers, alsmede van arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen⁵.

06

De rol van de EU in het werkgelegenheidsbeleid is het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten te coördineren, hun acties te ondersteunen en zo nodig aan te vullen. Daarnaast moet bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en de activiteiten van de EU rekening worden gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau⁶.

07

In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die sinds 2011 is bekrachtigd door het Europees semester van economische governance, speelt de Commissie ook een rol bij het indienen van landenspecifieke aanbevelingen bij de Raad, die onder andere betrekking hebben op het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁷.

- 3 COM(2011) 933 definitief - Initiatief „Kansen voor jongeren” van 20 december 2011.
- 4 Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 120 van 26.4.2013, blz. 1).
- 5 Zie artikel 145 van het VWEU (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 112).
- 6 Zie artikel 147 van het VWEU (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 112).
- 7 Zie artikel 148 van het VWEU (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 112).

Jongerenactieteams

08

Tijdens een informele vergadering van de Europese Raad op 30 januari 2012 in het kader van het YOT stelde de Commissie voor dat de lidstaten alomvattende initiatieven voor werkgelegenheid, onderwijs en vaardigheden voor jongeren op zouden zetten en uitvoeren, en dat ze in hun nationale hervormingsprogramma's jongerenactieplannen zouden integreren. De Commissie kwam ook met het idee om „jongerenactieteams” (YAT's) op te zetten om de acht lidstaten met de hoogste jeugdwerkloosheid te helpen bij de mobilisering van EU-financiering die nog beschikbaar was voor de programmaperiode 2007-2013 (waaronder het ESF) teneinde de werkgelegenheid voor jongeren te ondersteunen en kmo's te helpen toegang tot financiering te verkrijgen⁸ (zie **tekstvak 1**).

8 „Verklaring van de leden van de Europese Raad” van de Europese Raad van 30 januari 2012; presentatie door J.M. Barroso, „Growth and jobs: next steps” (Groeï en banen: volgende stappen) voor de informele Europese Raad van 30 januari 2012; COM MEMO 12/100, 14 februari 2012.

Tekstvak 1

Mandaat en samenstelling van de jongerenactieteams

Het initiatief voor jongerenactieteams werd genomen om niet-toegewezen EU-financiering en expertise gericht aan te wenden zodat er snellere en doeltreffender resultaten konden worden behaald. Elk team moest met de nationale partners werken aan gerichte acties om de jeugdwerkloosheid te bestrijden en kmo's te helpen toegang te verkrijgen tot leningen en subsidies. De deskundigen moesten met een frisse blik naar de gebruikmaking van structuurfondsen kijken en de kennis van goede praktijken van de Commissie aanwenden in verschillende lidstaten om nationale autoriteiten te helpen middelen te herschikken ten gunste van projecten die „het grootste verschil in de kortste tijd” zouden maken⁹.

De YAT's bestonden uit deskundigen van de bevoegde nationale autoriteiten en van de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, Onderwijs en Cultuur, en Economische en Financiële Zaken van de Commissie. Ze werden gecoördineerd door vertegenwoordigers van de kabinetten van de minister-presidenten in de lidstaten en het secretariaat-generaal van de Commissie onder het gezag van de voorzitter.

⁹ Commissie, Memo/12/100 van 14.2.2012.

09

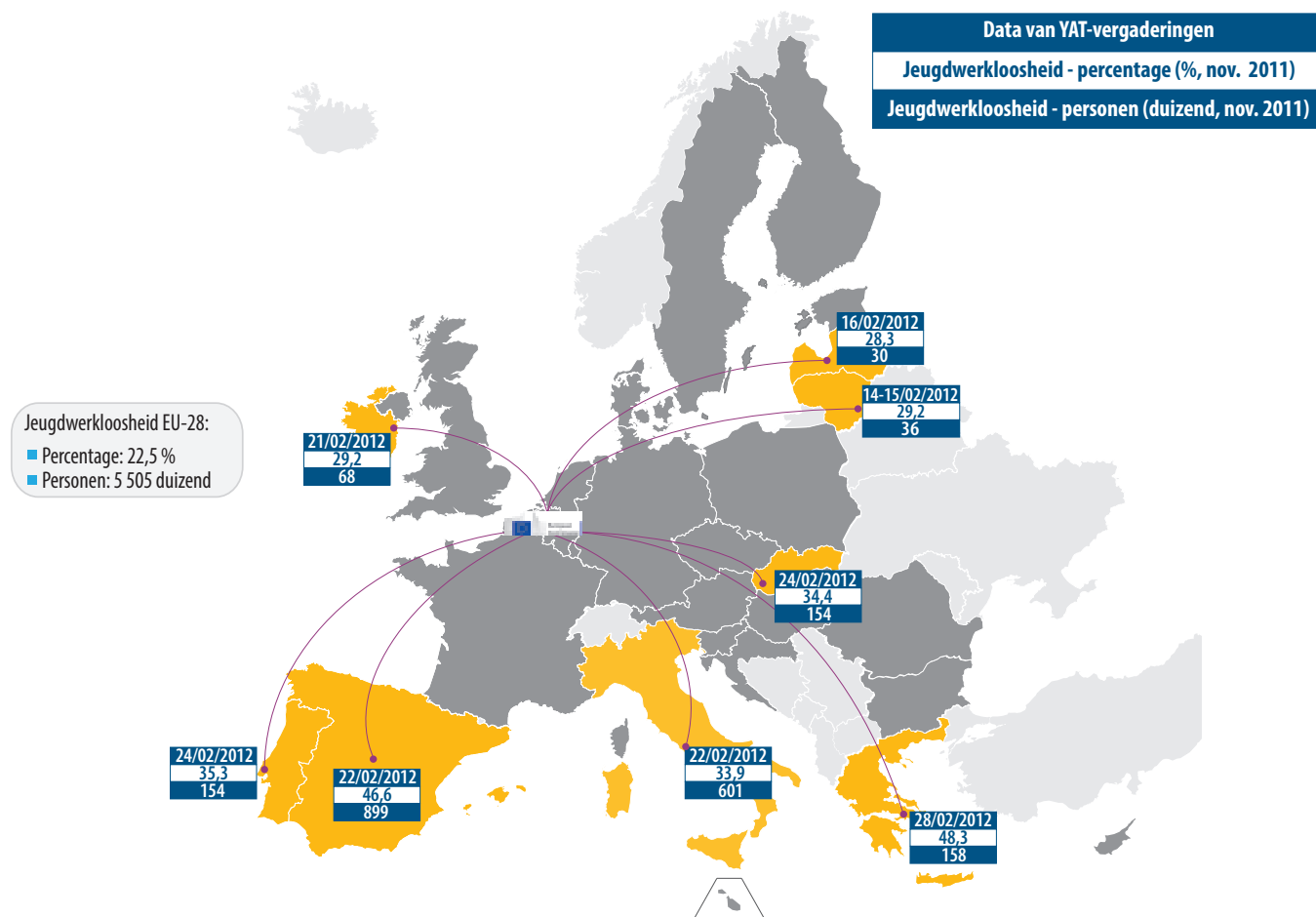
Het YAT-initiatief was gericht op de acht lidstaten die eind 2011 een jeugdwerkloosheidspercentage van circa 30 % of hoger kenden: Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Letland, Litouwen, Portugal en Slowakije. Lidstaten werden geselecteerd op basis van de jeugdwerkloosheidspercentages. Hoewel de Europese Raad de Commissie heeft gevraagd om als eerste stap te werken met lidstaten waar de jeugdwerkloosheidscijfers het hoogst

zijn, zodat de beschikbare EU-middelen gehierarchiseerd kunnen worden op steun aan jongeren bij het vinden van een baan of opleiding¹⁰, hield de Commissie bij het selecteren van de acht lidstaten geen rekening met de ESF-financiering die beschikbaar was voor herprogrammering (zie **tabel 1**). De actieteams werden in februari 2012 opgezet en hielden tussen 14 en 28 februari 2012 vergaderingen in de acht lidstaten (zie **figuur 2**).

10 „Verklaring van de leden van de Europese Raad” van de Europese Raad, 30 januari 2012.

Figuur 2

Vergaderingen van jongerenactieteams in 2012 in de acht lidstaten: data van de vergaderingen, jeugdwerkloosheidspercentage, aantal werkloze jongeren



Bron: Eurostat: jeugdwerkloosheidspercentages. Commissie: data van de YAT-vergaderingen.

Europees Sociaal Fonds: situatie vóór de heroriëntatieronde van 2012/2013

10

In de ESF-verordening wordt bepaald dat het ESF bijdraagt aan de prioriteiten van de EU wat betreft de versterking van de economische en sociale samenhang door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen, en door bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en meer en betere banen¹¹.

11

Het ESF werkt onder gedeeld beheer, waarbij de Commissie de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de EU-begroting¹². Het fonds wordt uitgevoerd door middel van nationale en regionale meerjarige operationele programma's (OP's), die door de lidstaten worden opgesteld en door de Commissie goedgekeurd. In ieder OP worden alle beschikbare middelen verdeeld over de verschillende prioritaire assen van het OP.

12

Gedurende de programmaperiode kunnen de lidstaten of de Commissie, vóór afsluiting van de programma's, ongebruikte middelen van de ene prioriteit naar de andere verplaatsen in overeenstemming met de verordeningen en in omstandigheden waarin van de oorspronkelijke in het programma vastgestelde doelstellingen moet worden afgeweken. Deze herbestemming kan de vorm van een overschrijving aannemen:

- tussen OP's (bijvoorbeeld tussen twee ESF-OP's of tussen een ESF-OP en een OP van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)/Cohesiefonds);

- tussen prioritaire assen van een bepaald OP, of
- binnen twee verschillende subonderdelen van een bepaalde prioritaire as.

13

In de eerste twee gevallen is sprake van een „herprogrammering” en is een besluit van de Commissie vereist om het OP te wijzigen. In het derde geval, dat in dit verslag „herschikking” wordt genoemd, kan de overschrijving ook plaatsvinden op basis van een besluit van de Commissie of door de lidstaat zelf worden uitgevoerd voor zover de desbetreffende prioritaire as daartoe de flexibiliteit biedt. In het laatste geval zou aan de beheersautoriteit moeten worden gevraagd om de betreffende begrotingsherschikking te beoordelen.

14

Daarnaast heeft de Commissie een toezichthoudende rol binnen het toezichtkader en dient zij ook te controleren of de OP's de verwachte output en resultaten hebben opgeleverd. In de praktijk controleert de Commissie in het kader van haar toezichthoudende verantwoordelijkheden de jaarlijkse uitvoeringsverslagen die door de beheersautoriteiten worden opgesteld¹³ en houdt ze jaarlijkse onderzoeksvergaderingen met de beheersautoriteiten om de voortgang bij de uitvoering van de operationele programma's te onderzoeken teneinde die te verbeteren¹⁴. De Commissie neemt ook in een adviserende rol deel aan de werkzaamheden van de toezichtcomités¹⁵.

- 11 Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1784/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 12).
- 12 Zie artikel 17, lid 1, VEU; artikel 317 VWEU; artikel 53, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012.
- 13 Artikel 67 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 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. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).
- 14 Artikel 68 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.
- 15 Artikel 64 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

15

De ESF-begroting voor de programmeringsperiode 2007-2013 bedroeg 76 miljard euro (meer dan 10 miljard euro per jaar) en was destijds toegewezen in het kader van 117 operationele programma's in de 27 lidstaten. Eind 2011 hadden de lidstaten echter nog 22 miljard euro aan ESF-middelen die niet vastgelegd waren voor concrete activiteiten. Hiervan was bijna 10 miljard euro aan niet-toegewezen ESF-middelen beschikbaar voor de YAT's in de acht lidstaten met de hoogste jeugdwerkloosheidspercentages (zie **tabel 1**).

Tabel 1

Niet-toegewezen ESF-middelen voor de acht YAT-lidstaten bij de start van het YAT-initiatief

Lidstaat	Bedrag (miljoen euro)	Percentage van de totale niet-toegewezen ESF-middelen (EU 27)
Italië	3 674	16,5 %
Spanje	2 712	12,2 %
Portugal	1 760	7,9 %
Griekenland	1 495	6,7 %
Litouwen	289	1,3 %
Slowakije	39	0,2 %
Ierland	2	0,0 %
Letland ¹	0	0,0 %
Totaal voor de 8 lidstaten	9 971	44,8 %
Overige lidstaten	12 300	55,2 %
Totaal van niet-toegewezen ESF-middelen	22 271	100,0 %

1 Voor Letland waren geen niet-toegewezen ESF-middelen beschikbaar.

Bron: Schatting van de Commissie aan het eind van 2011.

Door de Commissie gerapporteerde resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams

16

In haar verslag aan de Raad in maart 2013 zette de Commissie uiteen dat gerichte investeringen uit de structuurfondsen van de EU een krachtige impact kunnen hebben op de groei en werkgelegenheid. Het doel van de actieteams was de impact van de structurele EU-financiering zo groot mogelijk te maken door de nog toe te wijzen middelen voor de periode 2007-2013 te richten op projecten die jongeren en kmo's rechtstreeks ten goede kwamen. Aan het begin van het initiatief in 2012 werd geschat dat voor de begrotingsperiode 2007-2013 in de hele EU nog ongeveer 82 miljard euro uit EU-structuurfondsen moest worden toegewezen.

17

Ongeveer 30 miljard euro van dit bedrag was bestemd voor de acht lidstaten waar de actieteams werden opgezet. Volgens het document heeft het werk van de teams in elk van de acht lidstaten ertoe bijgedragen dat begin 2013 in totaal 16 miljard euro van deze financiering werd gemobiliseerd. Het document voegde hieraan toe dat deze financiering ten goede zou komen aan ongeveer 780 000 jongeren en 55 000 kmo's evenals aan andere groeistimulerende maatregelen.

18

In maart 2014 bracht de Commissie haar meest recente publicatie uit met bijzondere aandacht voor de ESF-heroriëntatie¹⁶. Volgens dit document bedroegen de ESF-middelen die waren geherprogrammeerd en/of herschikt naar specifiek op jongeren gerichte acties ongeveer 4,2 miljard euro¹⁷, waarvan 1,8 miljard euro was vastgelegd voor projecten die op dat moment liepen in de lidstaten. Deze steun zou waarschijnlijk ten goede komen aan circa 1,2 miljoen jongeren (zie de paragrafen 51-56).

16 Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Europese Commissie, „Youth Employment Initiative and the European Social Fund, European Social Fund thematic paper” (Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief en het Europees Sociaal Fonds, thematische bijdrage van het Europees Sociaal Fonds), maart 2014.

17 De door de Commissie gerapporteerde ESF-middelen bevatten in het geval van Italië een herschikking van nationale middelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, die mogelijk werd gemaakt door een vermindering van het nationale cofinancieringspercentage voor OP's in het kader van het ESF en het EFRO. De op dat moment vrijgegeven financiële middelen van meer dan 1,5 miljard euro werden in het kader van een nationaal gefinancierd cohesieactieplan in een reeks initiatieven geïnvesteerd, waarvan er een aantal ten goede kwam aan werkloze jongeren.

Reikwijdte en aanpak van de controle

19

De Rekenkamer heeft bij deze controle beoordeeld of bij de heroriëntatie van ESF-financiering gebruik is gemaakt van in 2012 door de jongerenactie-teams ontwikkelde voorstellen betreffende de wijze waarop er snellere en doeltreffender resultaten voor werkloze jongeren behaald konden worden. De reikwijdte van de controle beperkte zich tot ESF-gerelateerde acties binnen het YAT-initiatief met uitsluiting van andere bronnen, met name het EFRO. We onderzochten of:

- o de Commissie, door de kennis en informatie die beschikbaar waren met betrekking tot bestaande ESF-jongerenwerkgelegenheids-initiatieven en -maatregelen en/of haar kennis van goede praktijken in andere lidstaten, de in dit initiatief voor haar beoogde adviserende functie doeltreffend had vervuld;
- o het YAT-initiatief ertoe had geleid dat de lidstaten voorstellen hadden opgesteld voor een significante en gerichte herprogrammering van de middelen die in het kader van de operationele programma's van het ESF voor de periode 2007-2013 beschikbaar waren (of voor een herschikking van middelen binnen de prioritaire as van het OP) en de programma's door de Commissie waren beoordeeld in overeenstemming met de doelstellingen van het YAT-initiatief;
- o er door de Commissie adequate regelingen waren opgezet om verslag te doen van de follow-up van het YAT-initiatief.

20

Onze controle had betrekking op de periode 2012-2014 en richtte zich op de bijdrage van de Commissie aan het YAT-initiatief. De controle bestond met name uit:

- o een onderzoek van de gegevens die de Commissie in 2012 had over ESF-maatregelen ten gunste van werkloze jongeren en van de prestaties van deze maatregelen;
- o een onderzoek van de herprogrammering die binnen twaalf maanden na de YAT-vergaderingen plaatsvond voor de zestig operationele ESF-programma's van de acht bij het YAT-initiatief betrokken lidstaten en een gedetailleerd onderzoek van de wijzigingen in een steekproef van acht OP's¹⁸ en de beoordeling van de Commissie in samenhang hiermee;
- o een analyse van het toezicht en de rapportage door de Commissie met betrekking tot de resultaten van de YAT's tot eind 2014.

21

Bewijs werd verkregen door onderzoek van bewijsstukken en interviews met de Commissie en er werd een enquête gehouden over de ESF-financiering bij de diensten van de Commissie die betrokken waren bij de YAT-operatie.

22

In maart 2015 hebben we een eerste verslag over het probleem van de jeugdwerkloosheid gepubliceerd, namelijk over de EU-jongerengarantie¹⁹.

18 Ierland: OP Investeren in menselijk kapitaal; Griekenland: OP Scholing en permanente educatie en OP Ontwikkeling van personele middelen; Spanje: OP Regio Navarra; Italië: OP Regio Sicilië; Litouwen: OP Ontwikkeling van personele middelen; Portugal: OP Menselijk potentieel; Slowakije: OP Werkgelegenheid en sociale inclusie (zie **tabel 1**).

19 Speciaal verslag ERK nr. 3/2015 „De EU-jongerengarantie: eerste stappen genomen, maar uitvoeringsrisico's in het verschiet” (<http://eca.europa.eu>).

Beoordeling van de doeltreffendheid van de adviserende rol van de Commissie

23

Het YAT-initiatief werd gestart in de verwachting dat de Commissie in een adviserende rol de nationale/regionale autoriteiten van de acht lidstaten zou helpen ESF-financiering te herschikken voor projecten die in de kortste tijd het grootste verschil zouden maken (zie **tekstvak 1**). Meer bepaald kregen deskundigen van de Commissie de opdracht om samen met de nationale autoriteiten en nationale sociale partners te werken aan doelgerichte acties ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

24

Daarom hebben wij het volgende onderzocht:

- o de prestatie en financiële gegevens met betrekking tot ESF-maatregelen voor werkloze jongeren die de Commissie tot haar beschikking had, en
- o de activiteiten van de Commissie ter voorbereiding op de YAT-vergaderingen.

Beschikbare prestatie- en financiële gegevens over het ESF beperkten de doeltreffendheid van de adviserende rol van de Commissie met betrekking tot jongerenactieteams

Prestatie-informatie

25

De prestatie-informatie met betrekking tot de door lidstaten uitgevoerde ESF-werkgelegenheidsmaatregelen die de Commissie ter beschikking had, kwam voort uit regelmatige toezicht- en evaluatieactiviteiten op nationaal niveau. De minimale rapportageverplichtingen van de lidstaten aan de Commissie waren uiteengezet in de verordeningen²⁰. Deze rapportering vond in het algemeen plaats op het niveau van de prioritaire as bij het OP. Daarnaast verzocht de Commissie de lidstaten om op vrijwillige basis ad-hocinformatie te verstrekken.

26

Het toezicht op de prestatie van een specifieke maatregel of specifiek project was de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit in de lidstaat. De Commissie verzamelde en onderzocht deze toezicht- en evaluatiegegevens doorlopend voor de afzonderlijke lidstaten. In de programmeringsperiode 2007-2013 kregen de lidstaten ook veel vrijheid wat betreft de wijze waarop ze geaggregeerde prestatiegegevens aan de Commissie rapporteerden. De verordening schreef slechts één verplicht soort indicator voor, namelijk de outputgegevens betreffende het aantal deelnemers²¹. Met betrekking tot jongeren hoefden de lidstaten bijvoorbeeld alleen jaarlijks verslag uit te brengen van het aantal jongeren tussen de 15 en 24 jaar die deelnamen aan de ESF-maatregelen. Er waren geen resultaatindicatoren gespecificeerd in de verordeningen.

20 Artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1081/2006. Artikelen 66-68 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad. Bijlage XVIII bij Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (PB L 371 van 27.12.2006, blz. 1).

21 Bijlage XXIII bij Verordening nr. 1828/2006.

27

In het rapport van het ESF-evaluatienetwerk van deskundigen uit 2014 inzake belangrijke ESF-resultaten in de periode 2007-2013 werd ook vastgesteld dat het op basis van de bestaande regelingen niet mogelijk voor hen was om zinnige gegevens te verkrijgen met betrekking tot de resultaten van de ESF-interventies in de lidstaten²².

28

Verder zijn er, zoals de Rekenkamer²³ in eerdere verslagen heeft opgemerkt, tekortkomingen in de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de ESF-prestatiegegevens die in het algemeen door de lidstaten aan de Commissie worden gerapporteerd. De dienst Interne audit van de Commissie signaleerde soortgelijke problemen in haar verslag van december 2013 over de prestatie­metingssystemen van directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

29

Op basis van de door de lidstaten gerapporteerde controlegegevens wist de Commissie over het algemeen niet welke activiteiten in het verleden doeltreffend waren geweest wat betreft het verwezenlijken van de doelstelling om jongeren aan het werk te krijgen. Als gevolg hiervan was de Commissie niet in staat om gemakkelijk „lering te trekken” of „goede praktijken” vast te stellen (d.w.z. te bepalen welke ESF-maatregelen — die in het verleden doeltreffend waren gebleken — snel uitgevoerd hadden kunnen worden met of zonder herprogrammering en welke bestaande maatregelen aangepast hadden moeten worden omdat ze niet werkten of omdat ze geen prioriteit waren).

Aanvullende ad-hoc-enquête

30

In 2010 onderzochten de Commissie en „de lidstaten de mogelijkheid van interventies uit het ESF” gericht op jongeren en deden zij een voorstel „om mensen meer bewust te maken van het potentieel van het ESF en dit zoveel mogelijk in te zetten voor de ondersteuning van jongeren”²⁴. Doel van dit initiatief was om „goede praktijken” vast te stellen voor een doelmatig gebruik van ESF-middelen teneinde jongeren betere kansen op een baan te bieden en lidstaten te motiveren om deze praktijken breder toe te passen in hun programma’s (zie paragraaf 25).

31

Hiertoe stuurde de Commissie een enquête aan de ESF-beheersautoriteiten in alle lidstaten. Op basis van de ontvangen antwoorden stelde de Commissie een verslag op dat zij omschreef als „een eerste stap in het vaststellen van enkele maatregelen en benaderingen die binnen het ESF worden ontwikkeld en jongeren doeltreffende steun bieden bij het verwerven van relevante scholing en opleiding evenals bij het vinden van werk en een actieve rol in de maatschappij”²⁵.

- 22 In het rapport van het ESF-evaluatienetwerk van deskundigen van 2014 inzake belangrijke ESF-resultaten in de periode 2007-2013 werd het volgende geconcludeerd: „Hoewel er voor elk van de lidstaten uitgebreide gegevens beschikbaar zijn betreffende de output, is de situatie wat betreft de resultaten veel minder gunstig. Zelfs voor drie zeer belangrijke resultaten — instap in een baan, behaalde kwalificaties en niet in loondienst verrichte arbeid — was het niet mogelijk om voor een aantal lidstaten op consistente wijze absolute cijfers te verkrijgen. Zonder absolute cijfers is het niet mogelijk om geaggregeerde cijfers voor alle lidstaten te genereren met betrekking tot de resultaten in verband met de door het ESF ondersteunde interventies.” (paragraaf 5 van de samenvatting).
- 23 Speciale verslagen van de ERK nrs. 3/2000, 12/2001, 1/2006, 17/2009 en 25/2012 (<http://eca.europa.eu>).
- 24 COM(2010) 477 definitief van 15 september 2010 „Jeugd in beweging: Een initiatief om jongeren ten volle te betrekken bij het realiseren van slimme, duurzame en inclusieve groei in de Europese Unie”, blz. 16.
- 25 Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Europese Commissie „The European Social Fund: Giving Young People a Better Start in Life” (Het Europees Sociaal Fonds: Een betere start in het leven voor jongeren), december 2011.

Opmerkingen

32

Dit verslag is informatief in de zin dat er een groot aantal voorbeelden in staat van maatregelen die in de lidstaten zijn uitgevoerd. In het verslag wordt echter niet geanalyseerd welke ESF-maatregelen als „goede praktijken” moeten worden beschouwd. Met name wordt er niet verwezen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de interventies in de zin van concrete meetbare resultaten voor jongeren.

33

In het verslag zijn ook bijlagen opgenomen met een overzicht van de financiële toewijzing en de uitvoering van de verschillende operationele programma's evenals het aantal deelnemers. Deze informatie werd op vrijwillige basis door de lidstaten verstrekt. De disclaimer waarin de Commissie verklaart dat „deze gegevens compleet noch volledig vergelijkbaar zijn”, illustreert de tekortkomingen in dit soort voor de Commissie beschikbare informatie over de uitvoering van het ESF (zie paragrafen 25-29).

Financiële informatie

34

Voor de specifieke YAT-operatie had de Commissie een voldoende gedetailleerd overzicht moeten hebben van de bedragen die potentieel beschikbaar waren voor de herprogrammering en/of herschikking ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren. Daarom hebben we beoordeeld in hoeverre dit soort informatie, die de voorbereiding van de YAT-vergaderingen voor de Commissie vergemakkelijkte, beschikbaar was. Dergelijke informatie was niet direct beschikbaar voor de Commissie en daarom moest zij met de betrokken lidstaten overeenkomen schattingen vaststellen.

35

Wat betreft de financiële informatie is een van de moeilijkheden gelegen in het feit dat het binnen het systeem voor financieeltoezicht van het ESF voor de programmeringsperiode 2007-2013 niet mogelijk is om de financiering rechtstreeks te koppelen aan specifieke doelgroepen (zoals werkloze jongeren). De uitgavencategorieën waarin het wettelijk kader voorziet, zijn opgezet op basis van het soort interventie, zoals „toepassing van actieve en preventieve maatregelen op de arbeidsmarkt”, en niet op basis van de doelgroep, zoals „jongeren” of „oudere werknemers”²⁶.

36

Toezicht op gegevens over ESF-financiering die potentieel beschikbaar is voor herprogrammering/herschikking wordt op nationaal niveau uitgeoefend door de beheersautoriteiten. De Commissie is echter in de technische werkgroep van het ESF met de lidstaten overeengekomen dat deze voor ieder OP op kwartaalbasis vrijwillig verslag doen van hun financiële uitvoering ter plaatse. Uit onze controle bleek dat deze financiële kwartaalrapportages niet waren geharmoniseerd: lidstaten brachten verslag uit aan de hand van hun nationale definities van de termen „niet toegewezen” of „niet vastgelegd”. Deze definities vloeien voort uit allerlei verschillende boekhoudkundige praktijken in de lidstaten. Als gevolg hiervan beschikt de Commissie niet noodzakelijk over de meest accurate informatie over de financiële uitvoering.

26 Bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 1083/2006.

37

In dit verband vonden we significante inconsistenties voor Slowakije tussen de door de Commissie gepubliceerde geaggregeerde schattingen voor niet-toegewezen middelen en de gegevens in het kader van het YAT-initiatief (zie **tekstvak 2**).

De voorbereidende activiteiten van de Commissie resulteerden in generieke „landenfiches”

38

In februari 2012 kondigde de Commissie aan dat haar deskundigen „klaar waren om ter plaatse aan het werk te gaan, rekening houdend met de specifieke situatie en de behoeften van ieder land”²⁷. We beoordeelden of de Commissie op basis van haar toezicht op het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voorafgaand aan de YAT-vergaderingen met de nationale autoriteiten:

- o de behoeften en/of uitdagingen had geanalyseerd waarmee specifieke groepen jongeren te maken hadden bij het betreden van de arbeidsmarkt;
- o de huidige en toekomstige door werkgevers vereiste vaardigheden had bestudeerd²⁸;
- o had vastgesteld hoe de ESF-interventies konden bijdragen tot de voorziening in enkele van deze behoeften, en

- o potentiële veranderingen had geanalyseerd in de uitvoering van de programma's (zoals aanpassingen van de subsidiabiliteits- en selectiecriteria) om de doeltreffendheid van de ESF-maatregelen te verbeteren.

39

Om zich doeltreffend voor te bereiden op de YAT-vergaderingen stelde het secretariaat-generaal van de Commissie een model op (bekend onder de naam „landenfiche”), dat werd toegezonden om te worden ingevuld door alle directoraten-generaal die betrokken zouden zijn bij de jongerenactieteams (zie **tekstvak 1**). In het kader hiervan werd directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie belast met de analyse van de belangrijkste oorzaken van de hoge jeugdwerkloosheid in elk van de acht lidstaten en onder de groepen jongeren die er bijzonder hard door waren getroffen. Het kreeg ook het verzoek om na te gaan of het noodzakelijk was de beschikbare EU-middelen voor jongeren te heroriënteren in het kader van de uitvoering van het operationele programma van het ESF, om vast te stellen welke ESF-middelen op korte termijn zouden kunnen helpen, en te kijken naar de mogelijkheden van een snelle uitvoering. De ingevulde „landenfiches” werden samengevoegd door het secretariaat-generaal en vóór de vergadering naar de lidstaten verstuurd.

27 COM MEMO 12/100 van 14 februari 2012.

28 Door bijvoorbeeld gebruik te maken van de regelmatige en systematische beoordeling door het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (CEDEFOP) met betrekking tot de vaardighedenprognose op middellange en lange termijn op EU-niveau per sector, beroep, kwalificatieniveau en land, of het lopende onderzoek van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound).

Voorbeeld van inconsistenties in verstrekte gegevens met betrekking tot beschikbare middelen

In november 2011 schatte de Commissie dat er 39 miljoen euro aan beschikbare ESF-middelen voor Slowakije beschikbaar was; na het bezoek van de Commissie in februari 2012 aan de betrokken lidstaat was er 422 miljoen euro aan ESF-middelen beschikbaar. Hogere schattingen zijn plausibel vanwege de tijdsverschillen die inherent zijn aan het rapportagesysteem, maar dat geldt niet voor het lagere cijfer.

40

Uit onze analyse van de „landenfiches” bleek dat ze een algemeen overzicht gaven van de oorzaken van de hoge werkloosheid op het niveau van de lidstaten (zoals arbeidsonzekerheid vanwege de segmentatie van de arbeidsmarkt, voortijdige schoolverlating, langdurige werkloosheid onder jongeren, de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, het ontbreken van vacatures vanwege het hogere werkloosheidspercentage, de economische crisis, enz.). In de „landenfiches” beschreef de Commissie tot op zekere hoogte de groepen jongeren die bijzonder hard getroffen waren door de werkloosheid op basis van leeftijd en genoten opleiding (d.w.z. „minder vaardigheden/minder kwalificaties”). Ondanks het feit dat de standaardmeting van de jeugdwerkloosheid door Eurostat de leeftijdsgroep van 15- tot 24-jarigen bestrijkt, constateerden we dat de mate van gedetailleerdheid varieerde en dat er weinig uniformiteit was in de analyse in de „landenfiches” van de door „jongeren” gevormde leeftijdsgroep²⁹. Verder had de analyse geen betrekking op de omvang van het probleem voor jongeren op basis van geslacht, geografische locatie en/of het soort nadelen (bijvoorbeeld immigranten, gemarginaliseerde minderheden, enz.).

41

Evenmin bevatten de „landenfiches” van de Commissie een analyse van de trends in vaardigheden en marktbehoefte per land en per sector, ondanks het feit dat een goed inzicht in de behoeften van de werkgever van cruciaal belang is om de discrepantie in gevraagde en aangeboden vaardigheden te verkleinen. Een analyse van de sectoren waarin sprake is van een potentiële stijging van de vraag naar arbeidskrachten had bijzonder nuttig kunnen zijn in een situatie waarin een hoge werkloosheid gepaard gaat met steeds grotere problemen om vacatures te vervullen, zoals het geval was bij

de EU-lidstaten vanaf 2010. Hierdoor zou het gemakkelijker zijn geweest opleidingen meer te richten op sectoren met meer werkgelegenheid³⁰.

42

Verder bleek uit onze controle dat de door de Commissie verstrekte analyses die werden gebruikt voor de uitwerking van de „landenfiches” vage verklaringen bevatten zoals „we moeten dringend de vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn of zullen zijn op de arbeidsmarkt”³¹ of „de scholing moet strikt verband houden met zowel de huidige behoeften als de behoeften op middellange termijn op de arbeidsmarkt in prioritaire economische sectoren”³².

43

Wat betreft de maatregelen voor de korte termijn ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, die in het kader van het ESF ondersteund konden worden, stelden we vast dat de „landenfiches” zeer algemeen waren en niet tijdgebonden. Ze konden betrekking hebben op elke lidstaat, vooral door het ontbreken van een gedetailleerde analyse van arbeidsmarktbehoefte (zie **tekstvak 3**).

- 29 Zo werd in het „landenfiche” van Ierland vastgesteld dat de groepen jongeren die het meest worden getroffen door jeugdwerkloosheid, jongeren onder de 35 waren (die geen tertiair onderwijs hadden genoten); in het „landenfiche” van Spanje werd verwezen naar ESF-maatregelen die gericht zijn op werklozen van 25 jaar of ouder; in het „landenfiche” van Portugal werd ook verwezen naar de leeftijdsgroep van 25-29.
- 30 Uit de analyse van werkgelegenheidsgegevens door Eurostat blijkt een negatieve relatie tussen het werkloosheidspercentage en de vacatures, wat een goede illustratie is van de makelaarsfunctie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt („Beveridge-curve”). Dit was het geval voor de 27 lidstaten van de EU tot het eerste kwartaal van 2010. Hierna had een stijging in het aantal vacatures geen invloed op de werkloosheidspercentages. Bron: Eurostat, „Skills mismatches and labour mobility” (Discrepancies tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en arbeidsmobiliteit) (28.5.2013).
- 31 Interne documenten van directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie: Ontwerp-werkdocument voor „Kansen voor jongeren” (8 februari 2012); Modernisation of Public Employment Service and Active Labour Market Policies in Spain (Modernisering van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening en het arbeidsmarktbeleid in Spanje) (oktober 2011, blz. 9).
- 32 „Beoordeling van op jongeren gerichte activiteiten in Letland”, door directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie aan de Rekenkamer in het kader van deze controle verstrekt document.

Voorbeelden van in de „landenfiches” genoemde generieke maatregelen

De Commissie stelde voor dat Ierland moest „werken aan de verbetering van een gericht, actief arbeidsmarkt-beleid voor jongeren met het accent op loopbaanbegeleiding op maat, activiteiten op het gebied van advise-ring en het zoeken naar werk”, „snel in actie moest komen door verdere opleidings-, (her)scholings- of active-ringsmaatregelen aan te bieden...” of „de overgang van jongeren naar de arbeidsmarkt moest versnellen”.

In het geval van Portugal stelde de Commissie maatregelen voor werkloze jongeren voor, „zoals stages en herscholing en begeleiding op terreinen/bij beroepen waarnaar vraag is op de arbeidsmarkt”.

44

Hoewel in de „landenfiches” de groepen jongeren werden beschreven die bijzonder hard door de werkloosheid waren getroffen, waren de voorgestelde ESF-interventies niet altijd specifiek op hen gericht. Zo werd gesteld dat in Italië „hoogopgeleide en gemiddeld opgeleide” jongeren het bijzonder moeilijk hadden. Het belangrijkste initiatief dat in het landenfiche werd beschreven, had echter betrekking op de herprogrammering van beschikbare middelen uit regionale OP's in het kader van het ESF (311 miljoen euro voor 2012) ten gunste van het nationale OP voor onderwijs, dat grotendeels is gericht op basis- en middelbare scholen. Deze keuze werd vooral gemotiveerd door de doelstelling om de financiële absorptie zo groot mogelijk te maken. Leercontracten en belasting-verrekeningsregelingen werden ook als mogelijke interventies aangereikt, zonder enig bewijs dat dit in Italië de beste instrumenten zouden zijn voor hoogopgeleiden met het oog op de situatie op de arbeidsmarkt ter plaatse.

Uitkomst van het initiatief voor jongerenactieteams

45

Om de uitkomst van het YAT-initiatief te beoordelen, onderzochten we of:

- de YAT-vergaderingen leidden tot specifieke voorstellen met betrekking tot snellere en doeltreffender ESF-maatregelen ter verlaging van de jeugdwerkloosheid;
- er schattingen zijn van de bedragen van geherprogrammeerde of herschikte ESF-middelen als gevolg van de YAT-vergaderingen;
- de Commissie de doeltreffendheid van na de YAT-vergaderingen door de lidstaten voorgestelde OP-wijzigingen heeft beoordeeld;
- de lidstaten actie hebben ondernomen naar aanleiding van de uitnodiging van de Commissie om jongerenactieplannen op te stellen conform de uitkomst van de YAT-vergaderingen en of er na de YAT-vergaderingen in de nationale hervormingsprogramma's werd verwezen naar de verwachte resultaten van de ESF-herprogrammering en herschikking.

Vergaderingen met betrekking tot jongerenactieteams resulteerden in algemeen geformuleerde voorstellen voor ESF-herprogrammering en -herschikking

46

Na de YAT-vergaderingen in februari 2012 vatte de Commissie de voorstellen voor de ESF-herprogrammering en de herschikking van de begroting samen in een aantal door het secretariaat-generaal opgestelde concluderende opmerkingen (operationele opmerkingen genoemd) en deed zij deze formeel aan de lidstaten toekomen.

47

Uit onze analyse van de verslagen van directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie betreffende de YAT-vergaderingen en van de operationele conclusies van het secretariaat-generaal blijkt dat bij zeven van de acht lidstaten de deelnemers

mogelijke opties voor de herverdeling van ESF-middelen in algemene zin bespraken. Ze maakten niet duidelijk hoe bestaande instrumenten/programma's doeltreffender konden worden gebruikt om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Voorbeelden van de uitkomst van deze gesprekken, zoals opgetekend door de Commissie, waren: „een verdere prioritering van de herprogrammering met meer nadruk op de jeugdwerkloosheid alsmede steun voor kmo's kunnen worden onderzocht” (Italië)³³ of „de autoriteiten zullen het idee onderzoeken om bijkomende Leonardo-/Erasmusstages in het kader van het ESF-OP te financieren” en „zullen mogelijke proefprojecten voor duale beroepsopleidingen onderzoeken” (Spanje)³⁴.

48

De YAT-vergadering met de Litouwse autoriteiten kan worden beschouwd als een voorbeeld van een goede praktijk vergeleken met de aanpak die in het algemeen werd gevolgd (zie **tekstvak 4**).

33 YAT-missieverslag voor de vergadering van 22 februari 2012 in Italië door directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie.

34 Operationele conclusies van het secretariaat-generaal, op 14 mei 2012 naar de permanente vertegenwoordiger van Spanje bij de EU verzonden.

Specifieke voorstellen in de operationele conclusies van de YAT-vergadering in Litouwen

In de operationele conclusies van de YAT-vergadering in Litouwen werden concrete acties vastgesteld om de situatie van werkloze jongeren te verbeteren door beschikbare ESF-middelen op korte termijn te herschikken. Deze acties omvatten onder meer het volgende:

- Verlenging van het project „Wees actief op de arbeidsmarkt”, dat in januari 2012 was geëindigd, om 6 000-10 000 extra jongeren te bereiken in 2012-2013 (extra ESF-financieringsbehoefte geschat op 6-10 miljoen euro). De doeltreffendheid van dit project was positief beoordeeld: meer dan de helft van de deelnemers had een vaste aanstelling gevonden.
- Versnelde uitvoering van het fonds voor de stimulering van het ondernemerschap door 400 extra leningen te verschaffen en 1 000 extra jongeren op te leiden (extra ESF-financieringsbehoefte geschat op 3 miljoen euro). Bijna de helft van de deelnemers waren mensen jonger dan 29 jaar.

49

In de operationele conclusies van het secretariaat-generaal werd de noodzaak onderstreept om bestaande maatregelen uit te breiden of te verlengen, maar werd niet duidelijk gemaakt hoe de doeltreffendheid van bestaande maatregelen kon worden verbeterd. Zo werden in de operationele conclusies met betrekking tot Griekenland de volgende maatregelen genoemd: „vergroting van de doeltreffende uitvoering van de nieuwe nationale strategie voor een leven lang leren, versterking van de systemen voor beroepsonderwijs en -opleiding en leerlingplaatsen...”³⁵, maar er werd niet aangegeven hoe deze maatregelen konden worden verbeterd ten opzichte van vroeger om jonge mensen te helpen de specifieke hindernissen te overwinnen waarmee ze bij het betreden van de arbeidsmarkt te maken krijgen.

50

Voorgesteld werd om sommige bestaande maatregelen te verlengen omdat ze hadden gezorgd voor een snelle absorptie van middelen, zonder dat de doeltreffendheid ervan in het verleden wat betreft de resultaten (bijvoorbeeld het aantal uiteindelijke ontvangers dat werk vond na de ESF-interventie) werd besproken of beoordeeld. Ten slotte bleek uit onze analyse dat de Commissie lidstaten tijdens deze vergaderingen geen technische richtsnoeren verstrekke over de wijze waarop ze de bestemming van middelen bij de uitvoering van hun OP's konden verbeteren (bijvoorbeeld door de reikwijdte van de activiteiten beter te beschrijven, specifieke aanbestedingen uit te schrijven, met inbegrip van specifieke selectiecriteria waarin de behoeften van uit jongeren bestaande doelgroepen zijn verwerkt, enz.).

Het initiatief voor jongerenactieteams leidde tot de herprogrammering en/of herschikking van ESF-middelen, maar het is moeilijk er een totaalbedrag voor te bepalen**51**

Voor onze beoordeling van de uitkomst van YAT's wat betreft de herbestemming van ESF-middelen ten gunste van maatregelen gericht op de vermindering van de jeugdwerkloosheid bekeken we twee specifieke aspecten: de formele ESF-herprogrammering (goedgekeurd door middel van een besluit van de Commissie) en het herschikkingsproces van de begroting binnen de prioritaire as van een bestaand OP. Om een schatting te maken van het totale bedrag van de ESF-herprogrammering/herschikking na het YAT-initiatief, onderzochten we financiële gegevens die de Commissie in 2015 verstrekke met betrekking tot alle 60 betrokken ESF-OP's. We beoordeelden de mate van herprogrammering voor een steekproef van acht ESF-OP's in detail.

52

Uit onze analyse bleek dat er een ESF-herprogrammering heeft plaatsgevonden na de YAT-vergaderingen van februari 2012. Tussen februari 2012 en maart 2013 werden in totaal 36 van de 60 ESF-OP's in de acht lidstaten geherprogrammeerd. Voor de acht OP's die we in detail onderzochten, bedroegen de ESF-middelen die waren geherprogrammeerd om snelle resultaten op te leveren bij de aanpak van de jeugdwerkloosheid, zoals bevestigd door de Commissie, 337 miljoen euro.

³⁵ Operationele conclusies van het secretariaat-generaal, op 14 mei 2012 naar de permanente vertegenwoordiger van Spanje bij de EU verzonden.

Opmerkingen

53

Het is moeilijk om een exact totaalbedrag vast te stellen voor de herprogrammering en/of herschikking van ESF-middelen in het kader van de YAT's omdat deze mogelijk niet het gevolg waren van de desbetreffende vergaderingen, maar van andere factoren. Volgens de informatie die de lidstaten in juni 2013 ter beschikking hadden gesteld aan de Commissie, heeft het YAT-initiatief geleid tot de herprogrammering en/of herschikking van ongeveer 1 915 miljoen euro aan ESF-middelen in de betrokken lidstaten, met uitzondering van Letland (zie **tabel 2**). Dit komt overeen met 19,2 % van de 9 971 miljoen euro van de oorspronkelijk beschikbare niet-toegewezen ESF-middelen voor de acht lidstaten.

54

Verder stelden we vast dat deze informatie niet accuraat is, althans voor Italië, waar het gerapporteerde beschikte totaalbedrag van 557 miljoen euro een bedrag van 27 miljoen euro voor het regionale ESF-OP (Apulië) omvatte, dat in werkelijkheid was geherprogrammeerd en als zodanig wordt gerapporteerd in het geherprogrammeerde totaalbedrag (d.w.z. 131 miljoen euro).

Tabel 2

Tot juni 2013 geherprogrammeerde en beschikte ESF-bedragen, als resultaat van de YAT's, zoals gerapporteerd door de Commissie

Lidstaat	Aantal ESF-OP's	ESF vóór YAT's (eind 2011)		Voor jeugdwerkloosheidsmaatregelen/-acties gebruikte ESF-bedragen als resultaat van de YAT's			
		Totale ESF-middelen ¹ (miljoen euro)	Volgens de Commissie niet toegewezen ESF-middelen (miljoen euro)	Volgens de Commissie geherprogrammeerde ESF-bedragen (miljoen euro)	Volgens de Commissie beschikte ESF-bedragen (miljoen euro)	Totaal ³ (miljoen euro)	Aandeel van totale ESF-middelen ^(3/1)
Ierland ¹	1	375	2	25		25	6,7 %
Griekenland	4	4 364	1 495	466		466	10,7 %
Spanje	22	8 057	2 712	491		491	6,1 %
Italië ²	24	6 931	3 674	131	557	688	9,9 %
Letland	1	583	0	0	0	0	0,0 %
Litouwen	2	1 028	289	27		27	2,6 %
Portugal	4	6 845	1 760	143		143	2,1 %
Slowakije ³	2	1 500	39	75	0	75	5,0 %
TOTAAL	60	29 683	9 971			1 915	6,5 %

- 1 In het geval van Ierland was de herschikking van 25 miljoen euro al in december 2011 aangevraagd, d.w.z. voor de start van het YAT-initiatief.
- 2 In het geval van Italië omvat het gerapporteerde beschikte bedrag 27 miljoen euro uit het OP Apulië, dat geherprogrammeerd is en als zodanig gerapporteerd is in het geherprogrammeerde bedrag (zie paragraaf 54).
- 3 In het geval van Slowakije was de schatting van 39 miljoen euro aan niet-toegewezen middelen, zoals was medegedeeld door de Commissie, te laag; later bleek dat er 422 miljoen euro beschikbaar was (zie **tekstvak 2**).

Bron: ERK-berekening op basis van het systeem voor middelenbeheer in de EU (SFC2007) en van door de Commissie verstrekte gegevens.

55

Voor vijf van de acht lidstaten was de Commissie niet in staat om een uitsplitsing te maken tussen de geherprogrammeerde en de beschikbare ESF-bedragen. Voor de OP's in de steekproef kon de Commissie slechts informatie geven over ESF-OP's in twee lidstaten: het Griekse OP Onderwijs en een leven lang leren (ongeveer 24 miljoen euro in verband met nieuwe maatregelen voor jongeren) en het OP Ontwikkeling van personele middelen voor Litouwen (ongeveer 29 miljoen euro).

56

In maart 2014 bracht de Commissie haar meest recente publicatie uit met bijzondere aandacht voor de ESF-heroriëntatie³⁶. Volgens dit document bedroegen de ESF-middelen die waren geherprogrammeerd en/of beschikbaar naar specifiek op jongeren gerichte acties ongeveer 4,2 miljard euro³⁷, waarvan 1,8 miljard euro was vastgelegd voor projecten die toen liepen in de lidstaten. Deze steun zou waarschijnlijk ten goede komen aan circa 1,2 miljoen jongeren. De Rekenkamer kon niet bevestigen of deze cijfers klopten.

57

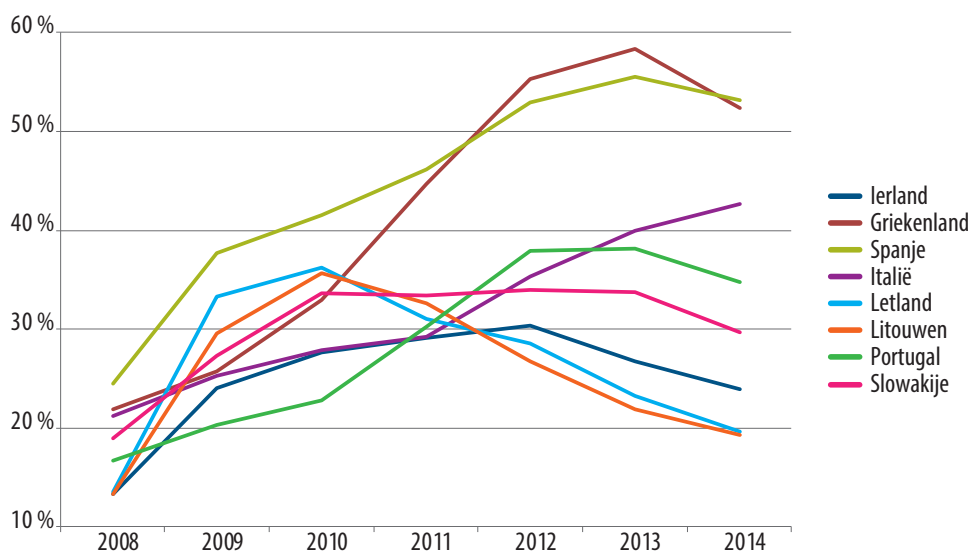
In 2014 daalde het werkloosheidspercentage onder jongeren (15-24 jaar) naar net boven de 22 % (zie paragraaf 1). De ontwikkeling van de trend van het jeugdwerkloosheidspercentage in de acht bij het YAT-initiatief betrokken lidstaten is hieronder weergegeven (zie **figuur 3**), maar een direct verband met de YAT-operatie kon niet worden gelegd.

36 Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Europese Commissie, „Youth Employment Initiative and the European Social Fund, European Social Fund thematic paper” (Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief en het Europees Sociaal Fonds, thematische bijdrage van het Europees Sociaal Fonds), maart 2014.

37 De door de Commissie gerapporteerde ESF-middelen bevatten in het geval van Italië een beschikking van nationale middelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, die mogelijk werd gemaakt door een vermindering van het nationale cofinancieringspercentage voor ESF- en EFRO-OP's. De toen vrijgegeven financiële middelen van meer dan 1,5 miljard euro werden in het kader van een nationaal gefinancierd cohesieactieplan in een reeks initiatieven geïnvesteerd, waarvan een aantal ten goede kwam aan jongeren en werklozen.

Figuur 3

Werkloosheidspercentages bij jongeren van 15-24 jaar in YAT-lidstaten, 2008-2014



Bron: Eurostat; Totale werkloosheid — Enquêteserie over beroepsbevolking — Werkloosheid op basis van geslacht, leeftijd en nationaliteit (%).

De beoordeling door de Commissie van de door de lidstaten voorgestelde wijzigingen van de ESF-OP's had voornamelijk betrekking op begrotingsaspecten

58

Als de lidstaten een wijziging van een OP willen indienen, moeten ze de redenen voor de herziening analyseren, met inbegrip van de verwachte impact van die herzieningen³⁸. Ter waarborging van zuinige, doelmatige en doeltreffende gebruikmaking van de EU-middelen dienen de lidstaten eveneens de beoogde effecten van de veranderingen uiteen te zetten, wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan bij het bereiken van resultaten in verband met de OP- en EU-doelstellingen.

59

In haar mededeling over het YAT-initiatief verklaarde de Commissie dat „de herprogrammering moet plaatsvinden na een akkoord tussen de Europese Commissie en elk van de acht lidstaten en dat dit de kern zal zijn van het werk van de actieteams”³⁹. In deze context bestond het werk van de Commissie in ESF-verband vooral uit het verifiëren van de wijze waarop de steun voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid in deze lidstaten versneld kon worden en/of gericht op interventies die sneller (kunnen) werken dan andere en die de noodzakelijke impact hebben.

60

Uit onze analyse van de beschikbare documentatie van de acht ESF-OP's bleek echter dat de Commissie haar beoordeling voornamelijk had gericht op begrotingsaspecten (bijvoorbeeld de vermijding van het potentiële risico van de automatische vrijmaking van toewijzingen, de versnelling van de lage financiële uitvoering van OP's, enz.) in plaats van op de doeltreffendheid van de voorgestelde veranderingen, d.w.z. het beste gebruik van ESF-middelen om jonge mensen te helpen een baan te vinden of hun inzetbaarheid te vergroten. De Commissie zorgde er met haar beoordeling en opmerkingen aan de lidstaten niet voor dat de ingediende OP-wijzigingen onderbouwd werden op basis van een verbetering van de resultaten. Evenmin zorgde zij ervoor dat de voorgestelde herprogrammering een passend antwoord was op de specifieke behoeften van de verschillende groepen jongeren (zie **tekstvak 5**).

61

Hoewel dit niet verplicht was in het ESF-kader van 2007-2013, moedigde de Commissie lidstaten in het algemeen niet aan om resultaatindicatoren vast te stellen of aan te passen waarmee de doeltreffendheid van de beschikbare middelen voor jongeren beter beoordeeld kon worden. De controle wees uit dat in de gecontroleerde OP's, met uitzondering van dat van Portugal (OP Menselijk potentieel, zie **tekstvak 6**) en van Spanje (OP Navarra), geen relevante resultaatindicatoren waren vastgelegd.

38 Artikel 48 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

39 COM MEMO 12/100 van 14 februari 2012.

Tekstvak 5

Voorbeeld van een voorgestelde wijziging in een OP die niet door de Commissie is beoordeeld vanuit prestatieoogpunt

In het geval van Spanje (OP Navarra) onderbouwde de regio de herprogrammering met twee doelstellingen, namelijk een versnelling van de lage uitvoeringsgraad van het OP (waar in december 2011 het risico bestond dat niet alle toegewezen middelen geabsorbeerd zouden worden) en een vermindering van de impact van de economische crisis op jongeren, mensen van boven de 45, mensen met handicaps en langdurig werklozen. In het kader van dit OP was het een van de doelstellingen de programma's voor de eerste beroepskwalificatie (PCPI) om jongeren die geen basisopleidingscertificaat hebben behaald, een traject aan te bieden.

Hoewel in de beoordeling van de Commissie wordt verklaard dat een van de doelstellingen van de herziening was om „te voldoen aan de bestaande vraag naar opleiding, vaardigheden en bijscholing”, staat er in de toelichting van de regio op de veranderingen in het OP geen informatie over de vereiste vaardigheden of bijscholing. Er was geen bewijs dat de Commissie heeft geprobeerd zich ervan te vergewissen of de door de regionale overheid van Navarra voorgestelde veranderingen in scholingssystemen gericht waren op het bijbrengen van vaardigheden die in overeenstemming waren met de eisen van de arbeidsmarkt.

De doelstelling van het verhogen van de absorptie van beschikbare middelen was ook een van de belangrijkste doelstellingen van de herziening van de voorgestelde OP-wijzigingen in Ierland, Italië (Sicilië) en Portugal.

Tekstvak 6

Voorbeeld van de specificatie van een nieuwe resultaatindicator als goede praktijk

Na de YAT-vergadering startte Portugal met het jongerenstimuleringsprogramma dat bestond uit een reeks maatregelen gericht op werkloze jongeren en hun werkervaring bood ter ondersteuning van hun integratie op de arbeidsmarkt.

In het kader van het ESF-OP Menselijk potentieel werd een nieuwe reeks stages ingevoerd met de naam „werkpaspoort” als onderdeel van het jongerenstimuleringsprogramma. Via de wijziging van dit OP werden de streefwaarden van twee resultaatindicatoren („aantal gecreëerde banen” en „aantal geïntegreerde stagiairs na afloop van de stage”) verhoogd om de hogere financiële toewijzing tot uitdrukking te brengen. Daarnaast werd er ook een nieuwe indicator ingevoerd: „aantal gecreëerde banen door terugbetaling van de sociale premies” om de prestatie te meten van de steun voor het in dienst nemen van jongeren via de terugbetaling van de werkgeversbijdragen voor sociale verzekeringen, afhankelijk van de netto-schepping van arbeidsplaatsen.

Onderlinge verschillen qua gedetailleerdheid tussen de opgestelde jongerenactieplannen en beperkte verwijzing naar jongerenactieteams in de nationale hervormingsprogramma's

62

Op basis van de door de Commissie verstrekte informatie hebben vijf van de acht lidstaten, hoewel dit geen verplichting was, naar aanleiding van de YAT-vergaderingen jongerenactieplannen/werkgelegenheidsplannen opgesteld: Griekenland, Italië (Sicilië)⁴⁰, Litouwen, Portugal en Slowakije⁴¹.

Volgens de Commissie is de belangrijkste doelstelling ervan specifieke beleids- en begrotingsmaatregelen ter ondersteuning van het scheppen van arbeidsplaatsen en scholing voor jongeren uiteen te zetten om de discrepantie tussen aangeboden en gevraagde vaardigheden en voortijdige schoolverlating aan te pakken.

63

In vier van deze actieplannen (voor Griekenland, Litouwen, Portugal en Slowakije⁴²) werden door het ESF te ondersteunen maatregelen voorgesteld waarin met een verschillende mate van gedetailleerdheid werd uiteengezet hoe de financiering zou worden geheroriënteerd op doelgerichte maatregelen/acties voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Het actieplan voor Italië (Sicilië) uit 2012 werd gefinancierd met nationale middelen die waren vrijgekomen door een verhoging van het EU-cofinancieringspercentage voor dit regionale ESF-OP en bevatte geen ESF-financiering.

64

Onze controle bracht aan het licht dat niet alle in de jongerenactieplannen uiteengezette maatregelen blijf gaven van een sterke gerichtheid op de vastgestelde prioritaire groep. Zo werden in Portugal de door het ESF te ondersteunen voorgestelde maatregelen niet specifiek op jongeren met hoge kwalificaties gericht, ondanks het feit dat volgens documenten van de Commissie in de YAT-vergadering was verklaard dat hoogopgeleide jongeren een prioriteit waren om de „brain-drain” aan te pakken⁴³ (zie **tekstvak 7**).

40 Het jongerenwerkgelegenheidsplan van Italië (Sicilië) werd op 19.12.2011 voorgesteld (d.w.z. vóór het YAT-initiatief) in het kader van het Italiaanse cohesieplan. Het jongerenwerkgelegenheidsplan bestaat uit 452 miljoen euro aan nationale middelen die beschikbaar zijn gesteld ingevolge de stijging in de ESF-cofinanciering uit de EU-begroting voor het ESF-OP voor Sicilië teneinde vrijmakingen te voorkomen.

41 In het geval van Slowakije was het jongerenactieplan geen direct resultaat van het YAT-initiatief. De opstelling ervan was eerder begonnen in het kader van het nationale hervormingsprogramma en de uitvoering van de gewijzigde wet inzake beroepsopleidingen.

42 In het geval van Slowakije bevatte de doelgroep niet alleen werkloze jongeren jonger dan 29 jaar, maar ook achtergestelde mensen ouder dan 50 jaar. Het exacte bedrag dat aan steun voor jongeren werd toegewezen en het aantal banen dat per doelgroep moest worden gecreëerd werden niet gespecificeerd.

43 Niveaus zeven en acht van het Quadro Nacional de Qualificações.

Voorbeeld van ontoereikende gerichtheid op de beschreven prioritaire groepen

In de notulen van de YAT-vergadering wordt verklaard dat „om de ‘braindrain’ aan te pakken en de expertise van hooggekwalificeerde arbeidskrachten ten dienste van de Portugese arbeidsmarkt en bedrijven te stellen, in het strategisch plan speciale aandacht wordt besteed aan mensen met een master- en PhD-diploma”. In het door de Commissie verstrekte Portugese jongerenactieplan vertegenwoordigde de enige maatregel die specifiek gericht was op de categorie „hoger onderwijs” slechts 11 % van de ESF-middelen die voor het plan waren bestemd.

65

De lidstaten konden elementen van deze jongerenactieplannen in hun nationale hervormingsprogramma's opnemen. Deze NHP's worden door de Commissie beoordeeld in het kader van de activiteiten in verband met het Europees semester. Daarom zijn we ook nagegaan of in de NHP's van de lidstaten uit 2012 en 2013 en de bijbehorende beoordeling door de Commissie werd verwezen naar de uitkomsten van de YAT-vergaderingen.

66

We constateerden dat er in de NHP's slechts in algemene zin werd verwezen naar de uitkomst van de YAT-vergaderingen en naar de implicatie ervan dat de ESF-financiering moest worden gericht op jeugdwerkgelegenheidsmaatregelen (zie **tekstvak 8**).

67

Ook werd in de beoordeling door de Commissie van de NHP's voornamelijk verwezen naar de YAT's in algemene verklaringen over bedragen die herbestemd zouden worden voor maatregelen ter ondersteuning van jongeren, en niet zozeer overconcrete oplossingen voor de specifieke situatie en de behoeften van jonge werklozen en de verwachte impact ervan.

Tekstvak 8

Voorbeelden van de in het kader van het ESF ondersteunde jeugdwerkloosheidsmaatregelen waarnaar in de NHP's werd verwezen

Het Italiaanse NHP voor 2012 gaf aan dat de „herprogrammering zal worden uitgebreid met nieuwe maatregelen voor opleiding en inzetbaarheid van jongeren in het kader van de actiegroep EU-Italië inzake jeugdwerkloosheid en ondernemerschap, die na de Europese Raad van 30 januari 2012 is opgezet”. Er werden echter geen details gegeven van de maatregelen waarop de herprogrammering betrekking had.

Het Ierse NHP voor 2012 bevatte een rubriek over jeugdwerkloosheid. In deze rubriek werd het bezoek van een delegatie van de Commissie in februari genoemd, waarbij de belangrijkste uitdagingen op het gebied van jeugdwerkloosheid werden besproken. De rubriek bevatte echter geen beschrijving van de uitkomst van dat bezoek in de zin van de maatregelen die door EU-middelen zouden worden ondersteund. In de tekst werd verklaard dat de Ierse regering zich bleef „inzetten voor de ontwikkeling van innovatieve beleidsoplossingen om deze belangrijke uitdaging aan te gaan.”

Toezicht en rapportage door de Commissie met betrekking tot de resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams

68

Met betrekking tot de follow-up door de Commissie van het YAT-initiatief onderzochten we of:

- o er specifieke toezichtregelingen waren vastgesteld voor de geherprogrammeerde YAT's en de beschikbare bedragen;
- o de rapportages van de Commissie relevante en betrouwbare informatie bevatten over de concrete resultaten van het YAT-initiatief.

Follow-up door de Commissie van de resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams vond plaats op basis van de bestaande ESF-toezichtregelingen

69

De Commissie heeft samen met de lidstaten toezicht gehouden op de YAT-gerelateerde OP-wijzigingen ten gunste van jongeren op basis van het bestaande ESF-regelgevingskader, met name door de jaarlijkse uitvoeringsverslagen en het jaarlijkse onderzoek van de OP's.

70

Uit de door de Rekenkamer onderzochte jaarlijkse uitvoeringsverslagen bleek dat er weinig informatie beschikbaar was over de herprogrammering en de hiermee samenhangende bereikte resultaten. Normaal gesproken bevatten ze alleen voorbeelden en geen consistente en vergelijkbare informatie over specifieke doelgroepen van jongeren. We stelden vast dat Spanje (OP voor Navarra) het enige geval was waarin de Commissie in haar opmerkingen bij het uitvoeringsverslag van 2012 de lidstaat expliciet verzocht om toezichtindicatoren op te nemen betreffende het Initiatief „Kansen voor jongeren”⁴⁴.

71

Ook beoordeelden we de door de Commissie verstrekte notulen van de jaarlijkse onderzoeksvergaderingen en stelden we vast dat in vier van de zeven⁴⁵ onderzochte gevallen de opmerkingen vooral betrekking hadden op de financiële uitvoering en output in plaats van op het behalen van resultaten. In deze notulen vonden we alleen in het geval van Italië, Litouwen en Slowakije verwijzingen naar in het kader van het YAT-initiatief behaalde resultaten.

72

Uit onze analyse bleek dat de Commissie de door de lidstaten in de jaarlijkse onderzoeksvergaderingen aangeleverde gegevens accepteerde zonder voldoende verificaties uit te voeren (zie **tekstvak 9**).

44 In het kader waarvan de YAT-operatie plaatsvond.

45 In 2012 vond er geen jaarlijkse onderzoeksvergadering plaats voor Ierland.

Voorbeeld van problemen die voortvloeien uit de door de lidstaten gerapporteerde gegevens over hetgeen was bereikt

In de notulen van de Commissie van de jaarlijkse onderzoeksvergaderingen met de Litouwse overheid in januari 2014 werd verklaard dat de doelstellingen voor de drie maatregelen al waren behaald⁴⁶. Bij één ervan, namelijk de maatregel met betrekking tot de voorziening van microkredieten, bleek uit onze herberekening dat slechts 72 % van de streefwaarde was verwezenlijkt.

⁴⁶ Beroepsonderwijs en -opleiding voor jongeren, steun voor het aanleren van professionele vaardigheden en de voorziening van microkredieten.

Tekortkomingen in de rapportage van de Commissie met betrekking tot de resultaten van het initiatief voor jongerenactieteams

73

Om de Europese Raad op de hoogte te houden van de voortgang van de YAT-herprogrammeringsoperatie, diende de Commissie ad hoc informele verzoeken om informatie in bij de ESF-beheersautoriteiten teneinde geïnformeerd te worden over de situatie in de lidstaat en in het bijzonder over de geherprogrammeerde/herschikte middelen en het geschatte aantal mensen dat er gebruik van zou kunnen maken. De Commissie beperkte haar verzoek om informatie tot outputindicatoren (d.w.z. deelname aan ESF-maatregelen) in plaats van resultaten (zie paragraaf 26).

74

Op basis van deze informatie deed de Commissie verslag van het YAT-initiatief in antwoord op verschillende verzoeken om een voortgangsverslag door de Europese Raad (mei 2012, november 2012, maart 2013, juni 2013 en oktober 2013) en op haar eigen initiatief (in maart 2014).

75

Uit ons onderzoek van de voortgangsverslagen van de Commissie aan de Europese Raad en andere mededelingen bleek dat deze verslagen geen kwalitatieve analyse bevatten van de uitvoering van de geherprogrammeerde en herschikte middelen (zie **tekstvak 10**).

76

Voorbeelden die als „concrete acties” en „landenspecifieke resultaten van de wijze waarop de actieteams jongeren hebben geholpen” werden voorgesteld, waren soms niet compleet (zie **tekstvak 11**).

Tekstvak 10

Voorbeelden van de beperkte analyse door de Commissie in haar vervolgberichten aan de Europese Raad

In de YAT-vervolgberichten was de beschrijving van de resultaten van de actieteams beperkt. Zo werd er in het vervolgbericht van mei 2012 met betrekking tot Griekenland verklaard: „na het werk van het YAT in het voorjaar van 2012 worden er nieuwe gerichte acties opgezet voor jongeren”, zonder te specificeren welke nieuwe maatregelen voor jongeren in het kader van het ESF zouden worden ondersteund en om welke financiële bedragen het ging.

Daarnaast werd er met betrekking tot Spanje verklaard: „135 miljoen euro werd gericht op de openbare dienst voor arbeidsvoorziening om jongeren te helpen werk te vinden”. Deze aanvullende middelen werden verstrekt ter ondersteuning van reeds bestaande maatregelen op nationaal niveau, die met name waren bedoeld om meer jongeren aan een baan te helpen, zonder enige verklaring te geven van de doeltreffendheid ervan in het verleden.

Tekstvak 11

Voorbeelden van al te optimistische rapportering van concrete acties

In het geval van het regionale ESF-OP van Italië (Sicilië) werden nieuwe acties ten gunste van de werkgelegenheid van jongeren niet gefinancierd in het kader van de overdracht van ESF-middelen maar uit de vrijmaking, via een verhoogd EU-cofinancieringspercentage, van nationale middelen die aanvankelijk waren toegewezen aan het operationele programma. Dit werd gedaan op voorwaarde dat de nationale middelen volledig voor jongeren zouden worden bestemd. Hieruit kwam een plan voort ter waarde van 452 miljoen euro, dat naar verwachting ten goede zou komen aan 50 000 mensen. Dit werd aangekondigd en als lopend plan gerapporteerd door de Commissie in verschillende voortgangsverslagen aan de Raad tussen mei 2012 en juni 2013.

In juni 2013 informeerde het toezichtcomité de Commissie echter dat er een aanzienlijke vertraging was opgetreden in de opstartfase van het plan. Uiteindelijk ging het project in juni 2014 van start, maar onmiddellijk hierna, in augustus 2014, herriep de regio Sicilië de resolutie waarmee het project voor de uitvoering van de beoogde maatregelen was goedgekeurd en gefinancierd. Dit was het gevolg van aanzienlijke gebreken in het IT-systeem dat werd gebruikt voor de selectie van deelnemers, als gevolg waarvan ongeveer 54 % van de gebruikers geen toegang had kunnen krijgen tot het selectieproces⁴⁷.

47 Regione Sicilia, Decreto del Dirigente Generale Numero 4567 van 18 augustus 2014.

77

Omdat alle gepubliceerde informatie voortvloeide uit de ad-hocverzoeken van de Commissie aan de lidstaten, moest de procedure telkens wanneer er een nieuw voortgangsverslag moest worden verstrekt aan de Raad en/of gepubliceerd, worden herhaald. Met betrekking tot dergelijke door de lidstaten op vrijwillige basis verstrekte informatie heeft de Commissie geen

wettelijk mandaat om betrouwbaarheids- en/of aannemelijkheidscontroles te verrichten. Hierdoor ontstond het risico dat er onbetrouwbare of onjuiste gegevens in de actualiseringsverslagen aan de Raad werden opgenomen. Wat betreft gegevens die werden gerapporteerd in het kader van het ESF waren de controles echter ook niet altijd doeltreffend (zie **tekstvak 12**).

Tekstvak 12**Voorbeeld van onnauwkeurige gegevens die aan de belanghebbenden werden doorgegeven**

Volgens het YAT-actualiseringsverslag van maart 2014 verklaarde de Commissie met betrekking tot het Portugese initiatief „Impulso Jovem” het volgende: „In Portugal [...] is 143 miljoen euro aan ESF-middelen herschikt [...] en het hele bedrag is tot eind 2013 vastgelegd. Het gaat om 56 000 jongeren.” Dit lijkt echter eerder een streefwaarde te zijn dan een beschrijving van de tot dusver behaalde resultaten. De financiële uitvoeringsgegevens van het OP en de informatie in het jaarlijkse uitvoeringsverslag van 2013 betreffende het operationele programma voor menselijk potentieel hebben betrekking op minder dan 10 000 betrokken jongeren.

Conclusies en aanbevelingen

78

We stelden vast dat de doeltreffendheid van het ondersteunende advies van de Commissie aan de lidstaten inzake de YAT's werd beperkt door de hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie die zij tot haar beschikking had over de wijze waarop bestaande ESF- of nationale maatregelen voor werkloze jongeren in de praktijk functioneerden (zie de paragrafen 25-37). Verder was de beoordeling door de Commissie van de door de lidstaten voorgestelde OP-wijzigingen voornamelijk gericht op begrotingsaspecten in plaats van op een optimaal gebruik van deze ESF-middelen (zie de paragrafen 58-61). Ten slotte waren er tot 2014 tekortkomingen in de wijze waarop de Commissie verslag uitbracht over de resultaten van het YAT-initiatief (zie de paragrafen 73-77).

De Commissie verleende ondersteunend advies aan de lidstaten maar werd beperkt door de hoeveelheid en de kwaliteit van de beschikbare informatie

79

Het YAT-initiatief kon de hoge verwachtingen die op de informele vergadering van de Europese Raad in 2012 waren gewekt niet waarmaken, niet in het minst door de beperkte informatie die de Commissie tot haar beschikking had op basis van de toezicht- en rapporteringsregelingen die in de verordeningen van de programmaperiode 2007-2013 waren vastgelegd. Dit betekende dat de Commissie niet over de volgende informatie beschikte:

- o een overzicht van de bestaande uit het ESF gefinancierde jeugdwerkloosheidsmaatregelen en van die welke succes hadden wat betreft de beoogde en feitelijke resultaten op het niveau van de lidstaten. Met dit soort informatie had ze praktische voorstellen voor de korte

termijn kunnen doen met betrekking tot de wijze waarop ESF-middelen geheroriënteerd konden worden op maatregelen die in het verleden of elders hun doeltreffendheid hadden bewezen;

- o volledige en actuele informatie over de beschikbare ESF-financiering die potentieel kon worden geherprogrammeerd of herschikt.

80

Als onderdeel van haar voorbereiden-de activiteiten heeft de Commissie „landenfiches” opgesteld voor elk van de acht betrokken lidstaten. Ook heeft ze de vergaderingen van de YAT's ge-coördineerd en operationele conclusies opgesteld met betrekking tot de ESF-herprogrammering en -herschikking. Hoewel beide positieve bijdragen waren van de Commissie, werden ze uitgevoerd met bovengenoemde beperkingen.

81

Uit onze analyse bleek ook dat de voor de acht lidstaten opgezette jongerenactieteams een beperkt aantal specifieke voorstellen hadden gedaan betreffende de wijze waarop er snellere en doeltreffender resultaten kunnen worden behaald voor werkloze jongeren. Er zou een breder, duurzamer en langduriger initiatief nodig zijn om de specifieke jongerenactieplannen te ontwikkelen die de Commissie voor ogen stonden om de lidstaten in staat te stellen structurele middelen doeltreffender te gebruiken ter ondersteuning van hun inspanningen om het jeugdwerkloosheidspercentage te verminderen.

Aanbeveling 1

Bij toekomstige initiatieven van deze aard moet de Commissie naar behoren rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de politieke en wettelijke context, met haar specifieke kennis en expertise op het betrokken gebied (op basis van de uitvoering van de door de EU en op nationaal niveau gefinancierde maatregelen) en met de beschikbaarheid van financiële middelen op het niveau van de EU en de lidstaten.

Hoewel het initiatief voor jongerenactieteams leidde tot ESF-herprogrammering en -herschikking richtte de Commissie zich in haar beoordeling van de OP-wijzigingen voornamelijk op begrotingsaspecten

82

Volgens door de lidstaten aan de Commissie verstrekte informatie bedroegen de geherprogrammeerde en herschikte ESF-middelen in zeven van de acht lidstaten die de activiteiten uitvoerden in juni 2013 in totaal 1,9 miljard euro. Het is moeilijk er een exact totaalbedrag voor te geven doordat deze ESF-herprogrammering niet noodzakelijkerwijze helemaal een gevolg is van het YAT-initiatief, maar ook veroorzaakt kan zijn door andere factoren.

83

Na de YAT-vergaderingen en naar aanleiding van de operationele conclusies die werden getrokken, stelden alle lidstaten jongerenactieplannen op of hielden zij rekening met deze aspecten in hun nationale hervormingsprogramma's, hoewel ze in beide gevallen algemeen van aard waren. Iedere herprogrammering van ESF-financiering die in dit kader is vereist, kan alleen door de betrokken lidstaat tot stand worden gebracht door middel van een voorstel om de desbetreffende OP's te wijzigen. Vervolgens is de Commissie verplicht om de onderbouwing van de lidstaat te beoordelen en, indien zij tevreden is, de wijziging goed te keuren.

84

We stelden vast dat de Commissie bij de beoordeling van de verzoeken van de lidstaten om wijzigingen aan te brengen in de OP's van de steekproef niet onderzocht of de geherprogrammeerde ESF-middelen jongeren eerder zouden „helpen werk te vinden of hun inzetbaarheid te vergroten” dan de oorspronkelijk geplande maatregelen. In plaats daarvan was haar beoordeling voornamelijk gericht op de begrotingsaspecten van de herprogrammeringsoperatie. Op basis van de informatie die de lidstaten verstrekten aan de Commissie concludeerden we dat het evenmin mogelijk is om te beoordelen in hoeverre de geherprogrammeerde en/of herschikte ESF-middelen in 2012 werden gericht op de specifieke behoeften van de verschillende groepen werkloze jongeren.

Aanbeveling 2

Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moet de Commissie:

- a) ervoor zorgen dat toekomstige herprogrammeringsverzoeken van de lidstaten worden ingegeven door de verwachting dat er betere resultaten mee bereikt zullen worden in plaats van dat er vooral problemen met de absorptie van EU-middelen mee worden opgelost;
- b) van lidstaten afkomstige verzoeken om OP-wijzigingen alleen goedkeuren indien de bijkomende resultaten die door de voorgestelde begrotingsoverschrijvingen moeten worden bewerkstelligd, redelijkerwijze ook behaald kunnen worden;
- c) van lidstaten vereisen dat ze zowel van buitengewone overschrijvingen binnen de operationele programma's als van veranderingen in hun prioriteiten in voldoende detail verslag uitbrengen in hun jaarlijkse uitvoeringsverslagen en een overzicht geven van de behaalde resultaten;
- d) actief deelnemen aan OP-toezichtcomités en lidstaten aanbevelen om passende maatregelen te nemen als duidelijk uit haar beoordeling van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen blijkt dat de doelstellingen niet verwezenlijkt zullen worden.

Tekortkomingen in de rapportage van de Commissie met betrekking tot de impact van het initiatief voor jongerenactieteams

85

Omdat de Commissie op de hoogte was van de beperkingen van de informatie die systematisch door de lidstaten werd verstrekt in het kader van de ESF-toezichtregelingen, heeft zij, met het oog op de opstelling van regelmatige verslagen aan de Raad over de voortgang van het initiatief, ad-hocverzoeken gericht aan de lidstaten om haar van informatie te voorzien. Met betrekking tot dergelijke informatie die de lidstaten op vrijwillige basis verstrekken heeft de Commissie geen wettelijk mandaat om betrouwbaarheids- en/of aanneemelijkheidscontroles te verrichten. Wat betreft gegevens die werden gerapporteerd in het kader van het ESF waren de controles echter ook niet altijd doeltreffend.

86

Als gevolg hiervan vertoonde de aan de Raad verstrekte analyse van de informatie enkele tekortkomingen wat betreft volledigheid, consistentie en betrouwbaarheid. Verder bestaat het risico dat er onbetrouwbare of incorrecte verklaringen zijn opgenomen in de verstrekte voortgangsverslagen omdat de Commissie de door de lidstaten verstrekte informatie niet systematisch controleert.

Aanbeveling 3

Wanneer de Commissie door de lid-staten verstrekte gegevens gebruikt in haar mededelingen, moet zij ervoor zorgen dat er systematisch minimale plausibiliteits- en betrouwbaarheids-controles worden uitgevoerd.

Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Henri GRETHEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 11 november 2015.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Samenvatting

I
Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen I, II, III en IV:

Jeugdwerkloosheid is sinds een tiental jaren een wijdverspreid probleem in veel lidstaten. Het YAT-initiatief is weliswaar een ad-hocinstrument maar dankzij het initiatief is het door de economische crisis nog verscherpte probleem van de jeugdwerkloosheid hoog op de Europese politieke agenda geplaatst.

Dat heeft geleid tot een aantal concrete maatregelen op nationaal en EU-niveau, met name de jongerengarantie en het YEI. Het werkgelegenheidspakket voor jongeren (2012), een follow-up van het ruimere werkgelegenheidspakket, omvatte onder meer een voorstel om een jongerengarantie vast te stellen. Dit resulteerde in een door de Raad in april 2013 goedgekeurde aanbeveling.

Het heeft de Europese leiders er ook toe aangezet concrete financiële maatregelen te nemen en met name het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief op te starten (2013). Het initiatief wil vooral jongeren helpen die geen onderwijs of opleiding volgen en geen baan hebben, in regio's waar de jeugdwerkloosheid meer dan 25 % bedraagt. Het YEI heeft samen met het ESF de lidstaten van gerichte financiële middelen voorzien om de jongerengarantie in de praktijk te brengen.

IV
De Commissie merkt op dat de door de lidstaten geraamde „beschikbare” middelen uit het ESF indicatief waren en met name afhingen van reeds gelanceerde oproepen tot het indienen van voorstellen en overeenkomsten in het kader van de relevante operationele programma's.

V
De Commissie vindt dat het YAT-initiatief aan de door de Europese Raad in zijn conclusies van 30 januari 2012 geformuleerde politieke verwachtingen heeft voldaan. De voornaamste doelstelling van de gezamenlijke YATs — een specifiek ad-hocinitiatief — bestond erin nationale en EU-instrumenten (onder meer de structuurfondsen) te mobiliseren en de beleidshervormingen te bespreken die in de jeugdbanenplannen moeten worden opgenomen. De opdracht van de teams bestond erin voor een nieuw elan te zorgen door het hoogste politieke niveau van de problemen bewust te maken, de dringende noodzaak van maatregelen duidelijk te maken en meer advies te verlenen zonder extra administratieve en/of juridische procedures in het leven te roepen.

De Commissie is ook van mening dat de YATs een belangrijke bijdrage hebben geleverd door de basis te leggen voor nieuwe initiatieven ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, zoals de jongerengarantie, het YEI en de verbeterde programmering van het ESF voor de periode 2014-2020 met meer aandacht voor jongeren.

De Commissie heeft – rekening houdend met het bestaande rechtskader – proactief gebruikgemaakt van alle beschikbare instrumenten om de doelstellingen van het YAT-initiatief te verwezenlijken en er verslag over uit te brengen.

Hoewel de Commissie met betrekking tot financiële middelen onder gedeeld beheer niet altijd over gedetailleerde informatie over alle ondersteunde maatregelen beschikt en een van de doelstellingen van de YAT-bijeenkomsten er precies in bestond de ramingen van de beschikbare ESF-middelen samen met de lidstaten dubbel te controleren — en er zo voor te zorgen dat van de beste en meest actuele informatie wordt gebruikgemaakt —, verstrekt de Commissie advies onder meer op basis van de verkregen informatie en de uitgevoerde beleidsbeoordelingen in het kader van het Europees semester.

Wat betreft de geschiktheid van de gefinancierde maatregelen (de typische door het ESF gesteunde maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren zijn opleidingen, stages om werkervaring op te doen, aanwervingssubsidies en bijscholingen), is gekozen voor een aanpak waarbij de lidstaten worden gestimuleerd de maatregelen met de beste resultaten te promoten.

In haar regelmatige verslaglegging aan de Europese Raad heeft de Commissie — op basis van informatie van de lidstaten en sinds de mobilisering van de YATs — een aantal positieve ontwikkelingen gemeld op het punt van nieuwe concrete maatregelen, nationale budgettaire steun en het aantal gesteunde jongeren. De Commissie is van mening dat de financiële middelen die geherprogrammeerd zijn ter verhoging van de financiële steun voor goed functionerende jeugdprogramma's, tot een duidelijke verbetering van de EU steun voor jongeren hebben geleid.

Met betrekking tot monitoring merkt de Commissie op dat onder gedeeld beheer de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het opzetten van systemen voor monitoring en rapportage — en voor het waarborgen van de betrouwbaarheid ervan — en het aan de Commissie is om deze systemen te controleren. De Commissie beschikte over informatie die ontleend was aan de krachtens de ESF-verordening vereiste rapportage. Aangezien de YATs een politiek initiatief waren (wat trouwens van bij het begin duidelijk is gemaakt), heeft de Commissie ook informeel gegevens verzameld via vragenlijsten, verzoeken om informatie en andere beleidsprocessen (met name het Europees semester). De Commissie heeft geen wettelijk mandaat om de betrouwbaarheid en/of de geloofwaardigheid van die informatie te controleren.

VI Eerste streepje

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie houdt bij haar maatregelen altijd rekening met de politieke, juridische, financiële en administratieve context. In het specifieke geval van het YAT-initiatief wist de Commissie dat zij met een aantal beperkingen zou worden geconfronteerd. Dit is echter geen reden om niets te doen: gezien het onaanvaardbaar hoge aantal werkloze jongeren was de Commissie vastberaden alles in het werk te stellen om de situatie te verbeteren.

In de regel baseert de Commissie initiatieven als het YAT-initiatief systematisch op de opgedane expertise bij de uitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (en met name het Europees Sociaal Fonds) en de deelname aan het Europees semester.

VI Tweede streepje a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en vindt dat het huidige rechtskader de nodige voorschriften bevat.

Het rechtskader voor de Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020 schept al in grote mate de voorwaarden voor een betere prijs-kwaliteitverhouding, onder meer via een prestatiekader en -reserve, ex-antevoorwaarden en gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren. Het gebruik en de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen zijn bovendien nauw verbonden met de strategie van de Unie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen.

Artikel 30 van de VGB schrijft voor dat wijzigingen van operationele programma's door de betrokken lidstaat moeten worden gemotiveerd, met name wat betreft de verwachte gevolgen voor de verwezenlijking van de nationale EU2020-streefcijfers en de specifieke doelstellingen van de operationele programma's.

Krachtens artikel 23 van de VGB mag de Commissie op eigen initiatief een lidstaat verzoeken wijzigingen van de operationele programma's voor te stellen om aanbevelingen van de Raad in het kader van het Europees semester na te leven en zo te waarborgen dat de Europese structuur- en investeringsfondsen de relevante prioriteiten voor groei en werkgelegenheid op nationaal of regionaal niveau ondersteunen.

De Commissie merkt op dat het toezicht op budgettaire en absorptiekwesties ook deel uitmaakt van de toezichthoudende rol van de Commissie.

VI Tweede streepje b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en vindt ook dat het huidige rechtskader de nodige voorschriften bevat.

Artikel 30 van de VGB bepaalt uitdrukkelijk dat bij de beoordeling door de Commissie van de motivering van de lidstaat en bij een verzoek om nadere informatie de lidstaat de Commissie alle noodzakelijke aanvullende informatie moet verstrekken. Bovendien gelden specifieke aanvullende regels voor wijzigingen van operationele programma's met betrekking tot de toewijzing van de prestatiereserve.

VI Tweede streepje c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en vindt ook dat het huidige rechtskader de nodige voorschriften bevat.

De VGB voorziet in rapportage in het kader van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen over alle relevante prestatie-aspecten (artikel 50). De lidstaten moeten ook verslag uitbrengen op basis van de in Uitvoeringsverordening 215/2014 van de Commissie vastgestelde categorieën steunmaatregelen.

VI Tweede streepje d)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat dit al gebeurt, ook gezien de specifieke aard van haar deelname aan het toezichtcomité.

VI Derde streepje

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. In het kader van gedeeld beheer controleert de Commissie immers onder andere de soliditeit van de systemen voor het opslaan en bewaren van de administratie en de door de lidstaten verstrekte gegevens over de uitvoering. Dit gebeurt gewoonlijk via controles van de systemen door zowel de Commissie als de nationale controleautoriteiten.

De VGB bepaalt dat in de periode 2014-2020 de managementautoriteit van het ESF/YEI betrouwbare gegevens over indicatoren in gecomputeriseerde vorm moet verzamelen, opslaan en vastleggen (artikel 125, lid 2, onder a), d) en e)), die de Commissie moet controleren.

Inleiding**09**

De Commissie heeft voorgesteld actieteams op te zetten in de lidstaten waar de jeugdwerkloosheid aanzienlijk boven het EU-gemiddelde ligt. Dit voorstel is door de Europese Raad goedgekeurd. Het EU-gemiddelde bedroeg toentertijd 22,3 %. Er werd daarom een referentiepercentage van 30 % gekozen, waardoor acht lidstaten in aanmerking kwamen voor de actie (dit percentage was consistent met de verklaring van de Europese Raad). De Commissie is van mening dat zij in overeenstemming met de verklaring van de Europese Raad heeft gehandeld.

Opmerkingen**Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 25 en 26**

De Commissie mag de EU-financiering alleen monitoren overeenkomstig de bepalingen van de verordeningen en de lidstaten beschikken over aanzienlijke speelruimte bij de rapportage over prestatiegegevens. Hoewel er inderdaad een gemeenschappelijke (verplichte) outputindicator voor jongeren bestond, hebben de lidstaten ook in het jaarlijks uitvoeringsverslag verslag over de resultaten uitgebracht op basis van de specifieke indicatoren die in het operationele programma voor elke prioritaire as zijn vastgesteld, omdat deze specifieke indicatoren geen aggregatie op EU-niveau toestaan. In alle gevallen heeft de Commissie deze bepalingen nageleefd.

27

De Commissie is van mening dat er voldoende indicatoren zijn voor een doeltreffend toezicht door de Commissie, ook al zijn de indicatoren specifiek voor elk operationeel programma.

Het in de studie van het Expert Evaluation Network vermelde probleem is voornamelijk te verklaren door het feit dat— in tegenstelling tot de rapportage over outputindicatoren — de rapportage over resultaatindicatoren voor specifieke maatregelen niet verplicht was. Daarom ontbreekt het aan volledige en consistente gegevens over resultaatindicatoren. De invoering van gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren voor de programmeringsperiode 2014-2020 zal dit probleem verhelpen.

28

Het IAS-verslag waarnaar de Rekenkamer verwijst, concludeert dat bepaalde tekortkomingen het gevolg zijn van het rechtskader waarop de Commissie haar werkzaamheden per definitie baseert. Het IAS-verslag erkent ook de aanzienlijke verbetering van de prestatie-eisen die met het rechtskader voor 2014-2020 zijn geïntroduceerd. In 2007-2013 moesten de managementautoriteiten specifieke resultaatindicatoren definiëren en streefdoelen in de operationele programma's opnemen. Dit was het gevolg van de onderhandelingen bij de programmering van de operationele programma's. De Commissie erkent dat aggregatie op EU-niveau een uitdaging vormt, maar vindt dat haar monitoring op het niveau van de operationele programma's toereikend is. Bovendien heeft de Commissie een studie uitgevoerd om alle specifieke resultaatindicatoren te analyseren en de resultaten gebruikt om gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor de periode 2014-2020 voor te stellen. Verder heeft de Commissie een evaluatienetwerk opgezet om monitoring- en evaluatiegegevens van de managementautoriteiten te bundelen om informatie over prestaties te verstrekken voor de desks en de rapportage door de Commissie.

29

De Commissie merkt op dat de desk officers van de Commissie — dankzij hun regelmatige bilaterale contacten met de managementautoriteiten, hun beoordeling van het jaarlijks uitvoeringsverslag en hun deelname aan de bij de verordening vastgestelde vergaderingen en de bijeenkomsten met beleidsondersteunende afdelingen in de lidstaten in het kader van het Europees semester — op de hoogte zijn van de vooruitgang en de „goede praktijken” bij de uitvoering van operationele programma's. Dankzij hun analyse van tal van specifieke indicatoren zijn zij goed op de hoogte van de doeltreffendheid van de uitvoering van de verschillende operationele programma's.

Bovendien heeft de Commissie verschillende beleidsevaluaties met betrekking tot de periode 2007-2013 laten uitvoeren, die medio 2016 beschikbaar zullen zijn. Al deze evaluaties zullen nuttige informatie opleveren over de verwezenlijking van de programma's. Bovendien zullen de eindverslagen specifieke delen bevatten over de opgedane ervaringen en goede praktijken.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 30 tot en met 32

Het verslag van de Commissie geeft een overzicht op basis van vragenlijsten aan de managementautoriteiten – d.w.z. op basis van informatie van de lidstaten zelf over wat goed functioneerde. Doel van het verslag was beleidsmakers te „inspireren” door beleidsideeën en -praktijken te verspreiden. Het verslag was niet bedoeld om de kwaliteit en de doeltreffendheid van de steunmaatregelen van het ESF te evalueren.

34

De Commissie merkt op dat een van de doelstellingen van de YAT-bijeenkomsten er precies in bestond samen met de lidstaten nauwkeuriger vast te stellen welke EU-financiering beschikbaar was en wat er nog meer kon worden gedaan om aan de behoeften van jonge werklozen tegemoet te komen.

35

In het kader van gedeeld beheer zijn de specifieke details over activiteiten beschikbaar in de lidstaten, aangezien de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de lancering en de uitvoering van de verschillende oproepen tot het indienen van aanvragen. Ondanks de objectieve beperkingen van het rechtskader voor de periode 2007-13 heeft de Commissie geprobeerd proactief en op meer regelmatige basis relevante informatie van de lidstaten te verzamelen over steun van het ESF aan maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid die verband houden met andere initiatieven in de EU ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren.

36

De Commissie merkt op dat haar ramingen waren gebaseerd op gegevens die vrijwillig door de lidstaten waren verstrekt. Deze ramingen vormden slechts het uitgangspunt voor de bilaterale besprekingen en werden stelselmatig bijgewerkt op basis van de werkelijke situatie in de lidstaten.

37

De Commissie geeft toe dat voor SK een technische fout is gemaakt. De besprekingen tijdens de YAT-bijeenkomst waren echter op de correcte cijfers gebaseerd.

38

De Commissie merkt op dat bij de voorbereiding van de YAT-bijeenkomsten alle beoordelingen gebaseerd moeten worden op wat de Commissie heeft aangekondigd, toegezegd en praktisch kan verwezenlijken binnen de overeengekomen termijnen en het bestaande rechtskader.

40

De Commissie vindt dat het doel van het YAT-initiatief er niet in bestond de lidstaten voorafgaande analyses van specifieke groepen jongeren te verstrekken of de toekomstige behoeften aan vaardigheden te onderzoeken.

Bovendien is de door de Commissie uitgevoerde analyse van de behoeften op de arbeidsmarkt niet beperkt gebleven tot de landenfiches (briefingdocumenten die als achtergrondinformatie zijn gebruikt tijdens de bilaterale YAT-bijeenkomsten). De geografische desk officers stellen gedetailleerde verslagen per land op en analyseren het sociaal en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten grondig. Hun analyses worden vervolgens gebruikt om landenspecifieke aanbevelingen te formuleren. De bestrijding van de jeugdwerkloosheid vergt een allesomvattende aanpak en de landenfiches bevatten niet alleen betrouwbare gegevens over werkgelegenheid, maar ook over diverse andere belangrijke thema's (bijvoorbeeld onderwijs).

Er is steeds — d.w.z. vanaf de identificatie van de lidstaten met de hoogste jeugdwerkloosheid tot de daaropvolgende analyse en besprekingen — gebruik gemaakt van de Eurostat-definitie van jongeren gebruikt (15-24). Het doel van het YAT-initiatief was echter voor de meest geschikte landenspecifieke maatregelen te zorgen. Daarom is in een aantal gevallen — wanneer de nationale omstandigheden zulks rechtvaardigden — flexibel met de definitie omgesprongen.

41

De rol van het YAT-initiatief bestond erin na te gaan waar snel maatregelen konden worden genomen om het hoofd te bieden aan de onmiddellijke gevolgen van de crisis. Discrepancies tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden vormen een structureel probleem en de operationele programma's van het ESF waren in 2006 al geprogrammeerd om structurele problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken. De ontwikkeling van structurele hervormingen is echter ernstig in het gedrang gekomen door de economische crisis en de forse stijgingen van de werkloosheidspercentages in de EU. Hoewel het YAT-initiatief bedoeld was om onmiddellijke oplossingen voor de problemen te vinden (op financieel gebied en bij de uitvoering van het beleid), waren de inspanningen van de Commissie er vooral op gericht de lidstaten opnieuw het pad van de hervormingen op te sturen.

Voorts verzamelt de Commissie specifieke beleidsinformatie vooral in het kader van haar analytische werkzaamheden voor het Europees semester en wordt de verzamelde informatie gepubliceerd in de verslagen van de Commissie en de landenverslagen. Verder baseert de Commissie zich op een aantal verslagen van deskundigen en op verslagen van DG EMPL over het intern beleid — met name de zogenaamde landenverslagen — die zijn opgesteld in het kader van het Europees semester.

42

De Commissie merkt op dat in de acht landenfiches beleidsrichtsnoeren worden voorgesteld die op een analyse van de behoeften van de arbeidsmarkt en op tal van bronnen gebaseerd zijn (met name de analytische werkzaamheden van de Commissie in het kader van het Europees semester).

43

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 41.

44

In Italië is de situatie van jongeren op de arbeidsmarkt bijzonder penibel. De landenfiche vermeldt een aantal groepen die veel zorgen baren (onder meer hoog en medium geschoolde jongeren), maar de initiatieven waren bedoeld om de problemen allesomvattend aan te pakken.

De overdracht van het beheer van de fondsen (zoals bij alle andere YAT-initiatieven) had duidelijk een tweeledig doel: de verbetering van het menselijk kapitaal (om de werkgelegenheid te bevorderen) en de versnelling van de uitgaven (aangezien — zoals vermeld in de landenfiche — „problems in Italy do not relate to priorities in spending but to delays in implementation”).

45

De Commissie merkt op dat bij de beoordeling van de resultaten van het YAT-initiatief rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van de YAT-missies en het ESF-regelgevingskader.

47

De belangrijkste doelstelling van de YAT-missies bestond erin tijdens politiek overleg op hoog niveau te achterhalen hoe de nationale autoriteiten financiële middelen kunnen overhevelen naar projecten die snel het grootst mogelijke verschil maken. Daarbij moest overeenstemming worden bereikt over de vraag hoe met concurrerende prioriteiten van het ESF om te gaan. Op de technische aspecten van het beheer van de fondsen hoefde echter niet dieper te worden ingegaan. De bijeenkomsten boden de gelegenheid om de verschillende mogelijkheden te onderzoeken, die dan nog technisch moesten worden geverifieerd in het licht van de specifieke kenmerken van elk operationeel programma.

Voordat tot een herprogrammering kon worden overgegaan, moest met de lidstaten worden besproken in hoeverre de ESF-middelen naar programma's voor de jeugd konden worden overgeheveld.

In het geval van landen met een groot aantal operationele programma's (bijvoorbeeld Italië) moest voor alle gedetailleerde voorstellen worden gecontroleerd of ze toepasselijk waren op de situatie (uitvoering, resultaten) van elk operationeel programma (bijvoorbeeld welk operationeel programma moet worden geherprogrammeerd, voor welk bedrag enzovoort).

49

De Commissie is van mening dat de samenvatting van de operationele conclusies van het SG niet geïsoleerd mag worden bekeken. In het specifieke geval van Griekenland werd dankzij het programma voor financiële bijstand al zeer veel technische bijstand geleverd en in de operationele conclusies van het secretariaat-generaal werd de uitbreiding/verbetering van bestaande initiatieven in de vorm van beleidsrichtsnoeren voorgesteld en de basis gelegd voor de verdere ontwikkeling van specifieke maatregelen die aan concrete behoeften beantwoorden. Het operationele resultaat van het YAT-initiatief was het „*Action Plan of targeted interventions to strengthen Youth Employment and Entrepreneurship*”, dat in december 2012 door Griekenland is goedgekeurd.

Bovendien ontvangen de lidstaten al gedetailleerde beoordelingen en beleidsaanbevelingen van de Commissie in het kader van het Europees semester.

50

De Commissie verwijst naar haar antwoord op de paragrafen 29, 44 en 47.

Waar nodig werden specifieke wijzigingen van aanbevelingen en selectiecriteria besproken tijdens vergaderingen van het toezichtcomité, waarin de Commissie een adviserende rol vervult. De Commissie vindt dat de toegevoegde waarde van de voorgestelde initiatieven niet uitsluitend is beoordeeld vanuit het oogpunt van het verwachte effect op de absorptie.

51

De Commissie merkt op dat de wijzigingen van de operationele programma's niet altijd volledig verband hielden met maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid als zodanig. Ze maakten vaak deel uit van een bredere herschikking van de financiële

middelen ter bevordering van de werkgelegenheid in het algemeen. Bovendien bleef de adviserende rol van de Commissie in het kader van het YAT-initiatief niet uitsluitend beperkt tot kwesties met betrekking tot financiële herschikkingen.

53

Om een volledig beeld te geven van de financiële resultaten van het YAT-initiatief vindt de Commissie dat ook de informatie moet worden opgenomen over de financiële middelen die worden besteed aan initiatieven voor jongeren die voortvloeien uit de verlaging van de nationale cofinanciering in de operationele programma's van het ESF en het EFRO. In Italië bijvoorbeeld zijn deze middelen – die het gevolg waren van een herprogrammering van de operationele programma's – gebruikt om een reeks initiatieven te financieren (met inbegrip van het jeugdplan in Sicilië) die deel uitmaakten van het nationale actieplan voor cohesie. Volgens Italië waren deze middelen goed voor ongeveer 1,5 miljard euro extra en maakten ze deel uit van de beschikte middelen waarover tijdens het YAT-initiatief verslag is uitgebracht.

54

De Commissie erkent de technische fout, maar die heeft slechts een zeer beperkte invloed op het totale bedrag (minder dan 4 % op het totale ESF-bedrag, minder dan 1,2 % op de totale YAT-begroting met inbegrip van het Italiaanse actieplan voor cohesie).

56

In het kader van gedeeld beheer zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opzetten van systemen voor monitoring en rapportage en voor het waarborgen van de betrouwbaarheid ervan.

60

De Commissie is van mening dat het beter is de financiële steun voor succesvolle programma's voor de jeugd (opleiding enz.) te verhogen dan het geld te verliezen door automatische annuleringen van vastleggingen. De versterkte programma's zijn al ten tijde van de goedkeuring beoordeeld en de uitvoering ervan strookte met de vereisten van de verordeningen.

Wat betreft de geschiktheid van de gefinancierde maatregelen (de typische door het ESF gesteunde maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren zijn opleidingen, stages om werkervaring op te doen, aanwervingssubsidies en bijscholing), heeft de Commissie gekozen voor een aanpak waarbij de lidstaten worden gestimuleerd de maatregelen met de beste resultaten te promoten. In de algemene context van de jeugdwerkloosheid in 2011 (algemene lage werkgelegenheid en stijgende inactiviteit, met name voor NEET-jongeren) bestond een van de belangrijkste doelstellingen van de Commissie erin ook het aantal deelnemers te verhogen aan maatregelen die de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt konden verbeteren. Last but not least blijven alle bovenstaande maatregelen ook van cruciaal belang in het kader van de jongerengarantie, die het ESF ook financieel ondersteunt.

Gezamenlijk antwoord op paragraaf 64 en kader 7

De Commissie benadrukt dat de tijdens de bilaterale bijeenkomst van het YAT-initiatief besproken prioritaire groepen zowel hoogopgeleide jongeren als jongeren met een basisscholing waren. Deze twee groepen kwamen ook specifiek aan bod in het Portugese jeugdactieplan („Impulso Jovem”) en de bijbehorende herprogrammering van het operationele programma.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 65, 66 en 67 en kader 8

De Commissie merkt op dat de nationale hervormingsprogramma's strategische documenten zijn waarvoor alleen de lidstaten verantwoordelijk zijn. Het is niet de bedoeling dat ze beschrijven welke maatregelen door EU-fondsen worden ondersteund als gevolg van de YAT-bijeenkomst.

De Commissie houdt toezicht op de situatie van jongeren op de arbeidsmarkt in het kader van het Europees semester, dat beoogt beleidshervormingen ten behoeve van de EU-burgers te versterken en te bevorderen. De Commissie zorgt in dit verband voor een diepgaande analyse in de landenverslagen en stelt beleidsmaatregelen voor in de vorm van landenspecifieke aanbevelingen. In het kader van het Europees semester 2015 hebben vijf lidstaten aanbevelingen gekregen om meer ambitieuze beleidsmaatregelen op dit gebied te nemen.

68

De Commissie merkt op dat het YAT-initiatief overeenkomstig de wettelijke bepalingen van het ESF is uitgevoerd en gemonitord om de administratieve lasten voor de lidstaten tot een absoluut minimum te beperken en snel resultaten te genereren.

70

De Commissie merkt op dat de verstrekte informatie betreffende de doelstellingen van de indicatoren afhangt van de algemene context van de voorgestelde wijziging van het operationele programma en van de vraag of de wijziging specifiek verband houdt met de werkgelegenheid van jongeren of meer in het algemeen met de bevordering van de werkgelegenheidsmaatregelen voor alle doelgroepen in het kader van het operationele programma.

In het geval van Griekenland bijvoorbeeld waren in de operationele programma's al toezichtindicatoren voor jongeren opgenomen.

71

De Commissie merkt op dat de notulen van de jaarlijkse evaluatievergaderingen niet de enige bron van informatie zijn voor het regelmatig toezicht van de Commissie op de operationele programma's.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op paragraaf 72 en kader 9

De Commissie heeft soms twijfels over de geloofwaardigheid van specifieke indicatorwaarden in het jaarlijks uitvoeringsverslag. Bovendien worden de geautomatiseerde systemen van de lidstaten doorgeleefd door de Commissie en de auditautoriteiten van de lidstaten.

De Commissie erkent dat de informatie van de Litouwse managementautoriteit één technische fout bevatte.

73

De Commissie beschikte over informatie die ontleend was aan de krachtens de ESF-verordening vereiste rapportage. Aangezien de YATs een politiek initiatief waren (wat trouwens van bij het begin duidelijk is gemaakt), heeft de Commissie ook informeel gegevens verzameld via vragenlijsten, verzoeken om informatie en andere beleidsprocessen (met name het Europees semester).

Er kon voor het YAT-initiatief geen formeel monitoring- en rapportageproces worden opgestart buiten het monitoringkader van het ESF.

75

De verslagen aan de Europese Raad geven een algemeen overzicht van de stand van de uitvoering van het YAT-initiatief op basis van de ad hoc verzamelde gegevens van de lidstaten. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 68.

76

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 72.

De verslaglegging van de Commissie was ook gebaseerd op door Italië verstrekte informatie. Gezien de vooral tijdens de opstartfase van het nationale plan opgelopen aanzienlijke vertragingen heeft de Commissie met aandrang gepleit voor een snelle uitvoering wanneer zulks mogelijk was.

77

In het kader van gedeeld beheer zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opzetten van systemen voor monitoring en rapportage en voor het waarborgen van de betrouwbaarheid ervan. De Commissie controleert de degelijkheid van de systemen door audits uit te voeren.

Conclusies en aanbevelingen

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 78 en 79

De Commissie vindt dat het YAT-initiatief aan de door de Europese Raad in zijn conclusies van 30 januari 2012 geformuleerde politieke verwachtingen heeft voldaan. De voornaamste doelstelling van de gezamenlijke YATs bestond erin nationale en EU-instrumenten (onder meer de structuurfondsen) te mobiliseren en de beleidshervormingen te bespreken die in de jeugdbanenplannen moeten worden opgenomen. De YATs waren toegespitst op de problemen in de betrokken lidstaten. De opdracht van de teams bestond erin voor een nieuw elan te zorgen door het hoogste politieke niveau van de problemen bewust te maken, de dringende noodzaak van maatregelen duidelijk te maken en meer advies te verlenen zonder extra administratieve en/of juridische procedures in het leven te roepen.

De Commissie heeft – rekening houdend met het bestaande rechtskader – proactief gebruikgemaakt van alle beschikbare instrumenten om de doelstellingen van het YAT-initiatief te verwezenlijken en er verslag over uit te brengen. De ervaring van de YATs heeft ook bijgedragen aan het ontwerp van nieuwe beleidsinitiatieven, zoals het werkgelegenheidspakket voor jongeren en – in dat verband – de aanbeveling van de Raad inzake de jongerengarantie. Bovendien heeft het nauwe toezicht op de situatie in de acht betrokken lidstaten (en in andere lidstaten met een hoge jeugdwerkloosheid) via de normale processen van het Europees semester tot landenspecifieke aanbevelingen in verband met de werkgelegenheid voor jongeren geleid. In haar regelmatige verslaglegging aan de Europese Raad heeft de Commissie – op basis van informatie van de lidstaten en sinds de mobilisering van de YATs – een aantal positieve ontwikkelingen gemeld op het punt van nieuwe concrete maatregelen, nationale budgettaire steun en het aantal gesteunde jongeren.

79 Eerste streepje

Hoewel de Commissie met betrekking tot financiële middelen onder gedeeld beheer niet altijd over gedetailleerde informatie over alle ondersteunde maatregelen beschikt, verstrekt zij advies onder meer op basis van de verkregen informatie en de uitgevoerde beleidsbeoordelingen in het kader van het Europees semester.

79 Tweede streepje

Een van de doelstellingen van de YAT-bijeenkomsten bestond er precies in de ramingen van de beschikbare ESF-middelen samen met de lidstaten dubbel te controleren en er zo voor te zorgen dat van de beste en meest actuele informatie wordt gebruikgemaakt.

80

De Commissie is van mening dat de „landenfiles” van algemene aard moesten zijn, omdat ze een samenvatting geven van de door de Commissie op gezette tijden uitgevoerde analyse van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld het jaarverslag over werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa, het jaarverslag over de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt en de lonen en de EU Employment and Social Situation Quarterly Review).

81

Aangezien het probleem van de jeugdwerkloosheid dringend moest worden aangepakt, besloten de Commissie en de Europese Raad een specifiek ad-hoc-initiatief te nemen, dat met name geleid heeft tot een snelle overheveling van beschikbare ESF-middelen om maatregelen voor jongeren te financieren.

De Commissie is ook van mening dat de YATs een belangrijke bijdrage hebben geleverd door de basis te leggen voor nieuwe initiatieven ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, zoals de jongerengarantie, het YEI en de verbeterde programmering van het ESF voor de periode 2014-2020 met meer aandacht voor jongeren.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie houdt bij haar maatregelen altijd rekening met de politieke, juridische, financiële en administratieve context. In het specifieke geval van het YAT-initiatief wist de Commissie dat zij met een aantal beperkingen zou worden geconfronteerd. Dit is echter geen reden om niets te doen: gezien het onaantvaardbaar hoge aantal werkloze jongeren was de Commissie vastberaden alles in het werk te stellen om de situatie te verbeteren.

In de regel baseert de Commissie initiatieven als het YAT-initiatief systematisch op de opgedane expertise bij de uitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (en met name het Europees Sociaal Fonds) en de deelname aan het Europees semester.

82

De Commissie is het ermee eens dat het moeilijk is een vast algemeen cijfer te geven, omdat de Commissie alleen toegang tot de formele besluiten tot wijziging van operationele programma's heeft en de bedragen die binnen een operationeel programma of in een lidstaat beschikbaar zijn om binnen of over operationele programma's herschikt te worden, zich dynamisch ontwikkelen, afhankelijk van de mate en het tempo waarin contracten voor projecten worden gesloten en de algemene uitvoering van de operationele programma's vordert.

84

De Commissie is van mening dat de financiële middelen die geherprogrammeerd zijn ter verhoging van de financiële steun voor goed functionerende jeugdprogramma's, tot een duidelijke verbetering van de EU steun voor jongeren hebben geleid. De op deze manier versterkte maatregelen waren in elk geval gekozen, uitgevoerd en gemonitord in overeenstemming met de regels en werden dus geacht positieve resultaten op te leveren, ook als het nog te vroeg was voor een volwaardige evaluatie.

Wat betreft de geschiktheid van de gefinancierde maatregelen (de typische door het ESF gesteunde maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren zijn opleidingen, stages om werkervaring op te doen, aanwervingssubsidies en bijscholingen), is gekozen voor een aanpak waarbij de lidstaten worden gestimuleerd de maatregelen met de beste resultaten te promoten.

De Commissie verwijst voorts naar haar antwoorden op de paragrafen 60, 72 en 76.

Aanbeveling 2 a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en vindt dat het huidige rechtskader de nodige voorschriften bevat.

Het rechtskader voor de Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020 schept al in grote mate de voorwaarden voor een betere prijs-kwaliteitverhouding, onder meer via een prestatiekader en -reserve, ex-antevoorwaarden en gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren. Het gebruik en de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen zijn bovendien nauw verbonden met de strategie van de Unie voor groei en werkgelegenheid en de landenspecifieke aanbevelingen.

Artikel 30 van de VGB schrijft voor dat wijzigingen van operationele programma's door de betrokken lidstaat moeten worden gemotiveerd, met name wat betreft de verwachte gevolgen voor de verwezenlijking van de nationale EU2020-streefcijfers en de specifieke doelstellingen van de operationele programma's.

Krachtens artikel 23 van de VGB mag de Commissie op eigen initiatief een lidstaat verzoeken wijzigingen van de operationele programma's voor te stellen om aanbevelingen van de Raad in het kader van het Europees semester na te leven en zo te waarborgen dat de Europese structuur- en investeringsfondsen de relevante prioriteiten voor groei en werkgelegenheid op nationaal of regionaal niveau ondersteunen.

De Commissie merkt op dat het toezicht op budgettaire en absorptiekwesties ook deel uitmaakt van de toezichthoudende rol van de Commissie.

Aanbeveling 2 b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en vindt ook dat het huidige rechtskader de nodige voorschriften bevat.

Artikel 30 van de VGB bepaalt uitdrukkelijk dat bij de beoordeling door de Commissie van de motivering van de lidstaat en bij een verzoek om nadere informatie de lidstaat de Commissie alle noodzakelijke aanvullende informatie moet verstrekken. Bovendien gelden specifieke aanvullende regels voor wijzigingen van operationele programma's met betrekking tot de toewijzing van de prestatiereserve.

Aanbeveling 2 c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en vindt ook dat het huidige rechtskader de nodige voorschriften bevat.

De VGB voorziet in rapportage in het kader van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen over alle relevante prestatie-aspecten (artikel 50). De lidstaten moeten ook verslag uitbrengen op basis van de in Uitvoeringsverordening 215/2014 van de Commissie vastgestelde categorieën steunmaatregelen.

Aanbeveling 2 d)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat dit al gebeurt, ook gezien de specifieke aard van haar deelname aan het toezichtcomité.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 85 en 86

In het kader van gedeeld beheer zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opzetten van systemen voor monitoring en rapportage en voor het waarborgen van de betrouwbaarheid ervan.

De Commissie verifieert de betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens door audits uit te voeren.

De VGB bepaalt dat in de periode 2014-2020 de managementautoriteit van het ESF/YEI betrouwbare gegevens over indicatoren in gecomputeriseerde vorm moet verzamelen, opslaan en vastleggen (artikel 125, lid 2, onder a), d) en e)), die de Commissie moet controleren.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. In het kader van gedeeld beheer controleert de Commissie immers onder andere de soliditeit van de systemen voor het opslaan en bewaren van de administratie en de door de lidstaten verstrekte gegevens over de uitvoering. Dit gebeurt gewoonlijk via controles van de systemen door zowel de Commissie als de nationale controleautoriteiten.

De VGB bepaalt dat in de periode 2014-2020 de managementautoriteit van het ESF/YEI betrouwbare gegevens over indicatoren in gecomputeriseerde vorm moet verzamelen, opslaan en vastleggen (artikel 125, lid 2, onder a), d) en e)), die de Commissie moet controleren.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

In 2012 werden er jongerenactieteams opgezet met deskundigen van de bevoegde nationale autoriteiten en van de Commissie voor de acht lidstaten die te kampen hadden met een bijzonder hoge jeugdwerkloosheid. De actieteams hadden tot doel deze lidstaten te helpen optimaal gebruik te maken van EU-financiering uit structuurfondsen door niet-toegewezen middelen (waaronder middelen uit het Europees Sociaal Fonds ter hoogte van circa 10 miljard euro) uit de programmeringsperiode 2007-2013 te richten op projecten waarmee de werkgelegenheid voor jongeren werd ondersteund en de toegang van kleine bedrijven tot financiering werd vergemakkelijkt. Tijdens deze controle beoordeelde de Rekenkamer de omvang van de herbestemmingsactiviteiten ten opzichte van de niet-toegewezen ESF-financiering en de bijdrage die de jongerenactieteams leverden door nationale autoriteiten in dit verband te helpen bij de herschikking van middelen ten gunste van projecten die „het grootste verschil in de kortste tijd” zouden maken.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau