



Europese  
Commissie

# Naar cohesie in Europa in 2050

In vogelvlucht

Achtste verslag inzake economische,  
sociale en territoriale cohesie



Regionaal  
Beleid en  
Stadsontwikkeling

# Voorwoord



Op het moment dat we dit achtste cohesieverslag publiceren, begint de wereld aan haar derde jaar met COVID-19. In Europa streven we naar een krachtig en evenwichtig herstel, en dankzij daadkrachtig optreden in Europees verband hebben we ernstigere gevolgen kunnen voorkomen en leeft onze economie sneller op dan verwacht. Achter EU-gemiddelden gaan echter dikwijls aanzienlijke regionale verschillen schuil. De ervaring leert dat er door een crisis scheuren in ons gemeenschappelijke huis kunnen ontstaan — zullen bepaalde regio's achterblijven nu het herstel is ingetreden?



Uit de eerste bevindingen van het verslag blijkt dat de pandemie onze gezondheidszorgstelsels op de proef heeft gesteld, evenals onze economische en sociale structuren, waarbij steeds grote regionale verschillen aan het licht zijn gekomen. De beperkingen van het personen- en goederenverkeer hebben in sommige regio's tot een diepe recessie geleid. Het sluiten van de nationale grenzen heeft de grensregio's onevenredig hard getroffen. Er zijn kortom nieuwe territoriale en sociale ongelijkheden ontstaan.

Behalve naar het effect van de pandemie wordt in dit verslag ook naar de trends in de territoriale cohesie binnen de Unie gekeken. Uit grondige analyse blijkt dat er op dit punt verschillende tendensen zichtbaar zijn: sommige zijn positief, andere geven reden tot zorg. De meeste minder ontwikkelde regio's zijn nog steeds bezig hun achterstand in te halen, maar veel overgangsregio's lukt dat niet. De arbeidsparticipatie is hoger dan ooit tevoren, maar de regionale verschillen blijven groot en er bestaan nog altijd enclaves waar sprake is van armoede, zelfs in welvarende regio's. Het percentage mensen dat tertiair onderwijs volgt, groeit nog steeds, wat echter ook geldt voor de innovatiekloof. Het vertrouwen in de EU is toegenomen, maar blijft in sommige regio's, met name plattelandsgebieden, laag. De kwaliteit van het bestuur is verbeterd, maar in sommige lidstaten is de rechtsstaat in het gedrang gekomen.

De afgelopen decennia heeft het cohesiebeleid territoriale verschillen verkleind, de economische groei gestimuleerd en de kwaliteit van leven verbeterd. Het heeft een centrale rol gespeeld in de bevordering van de opwaartse sociale convergentie waarvoor in de Europese pijler van sociale rechten wordt gepleit. Met de nieuwe programma's van het cohesiebeleid 2021-2027 wordt dit goede werk voortgezet, met gebruik van de financiële mogelijkheden die het NextGenerationEU-pakket biedt.

Er komen echter steeds weer nieuwe uitdagingen waarop het beleid moet worden aangepast — de wereld verandert snel. Hoe kan het cohesiebeleid de groene en digitale transitie ondersteunen? Hoe kan het op demografische uitdagingen reageren? Hoe kan het voorkomen dat er nieuwe ongelijkheden ontstaan of dat bestaande verschillen worden vergroot? Hoe kan het zorgen voor innovatie in alle regio's, doeltreffende grensoverschrijdende samenwer-

king bevorderen en de banden tussen steden en plattelandsgebieden versterken? Hoe kan het de sociale integratie en participatie op de arbeidsmarkt van vrouwen, mensen met een handicap, jongeren, laaggeschoolde werknemers, migranten en etnische minderheden en mensen in achterstandsgebieden bevorderen?

In een onzeker klimaat vol uitdagingen moeten we ons afvragen: met welke instrumenten en met welke aanpak kunnen we het best een meer concurrerende Unie blijven creëren die door sociale samenhang en territoriaal evenwicht wordt gekenmerkt en toekomstbestendig is? Niet alleen in de komende paar jaar, maar voor de komende dertig jaar. Hoe kan het cohesiebeleid blijven fungeren als de sterke motor van Europa's "convergentiemachine"? Deze discussie moet worden gevoerd, en wel aan de hand van feiten: de gedegen inhoud en analyse van dit verslag zullen daarbij helpen.



Elisa Ferreira,  
Commissaris voor Cohesie en  
Hervormingen



Nicolas Schmit,  
Commissaris voor Werkgelegenheid  
en Sociale Rechten

# In vogelvlucht

## 1. Inleiding

Het achtste cohesieverslag bevat een overzicht van de belangrijkste veranderingen die zich de afgelopen tien jaar op het gebied van territoriale ongelijkheid hebben voorgedaan, en van de wijze waarop beleidsmaatregelen deze ongelijkheden hebben beïnvloed. Het potentieel van de groene en de digitale transitie als nieuwe katalysatoren van groei in de EU wordt benadrukt, maar er wordt ook op gewezen dat zonder passende beleidsmaatregelen nieuwe economische, sociale en territoriale ongelijkheden kunnen ontstaan. Tot slot geeft het verslag de aanzet tot een denkoefening over de verdere ontwikkeling van het cohesiebeleid om deze uitdagingen aan te gaan, en met name over de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat plaatsgebonden, meerlagige en op partnerschappen gebaseerde benaderingen tot meer cohesie blijven bijdragen, waarbij tegelijkertijd wordt voortgebouwd op synergie en de integratie van cohesiedoelstellingen in andere beleidsmaatregelen en instrumenten.

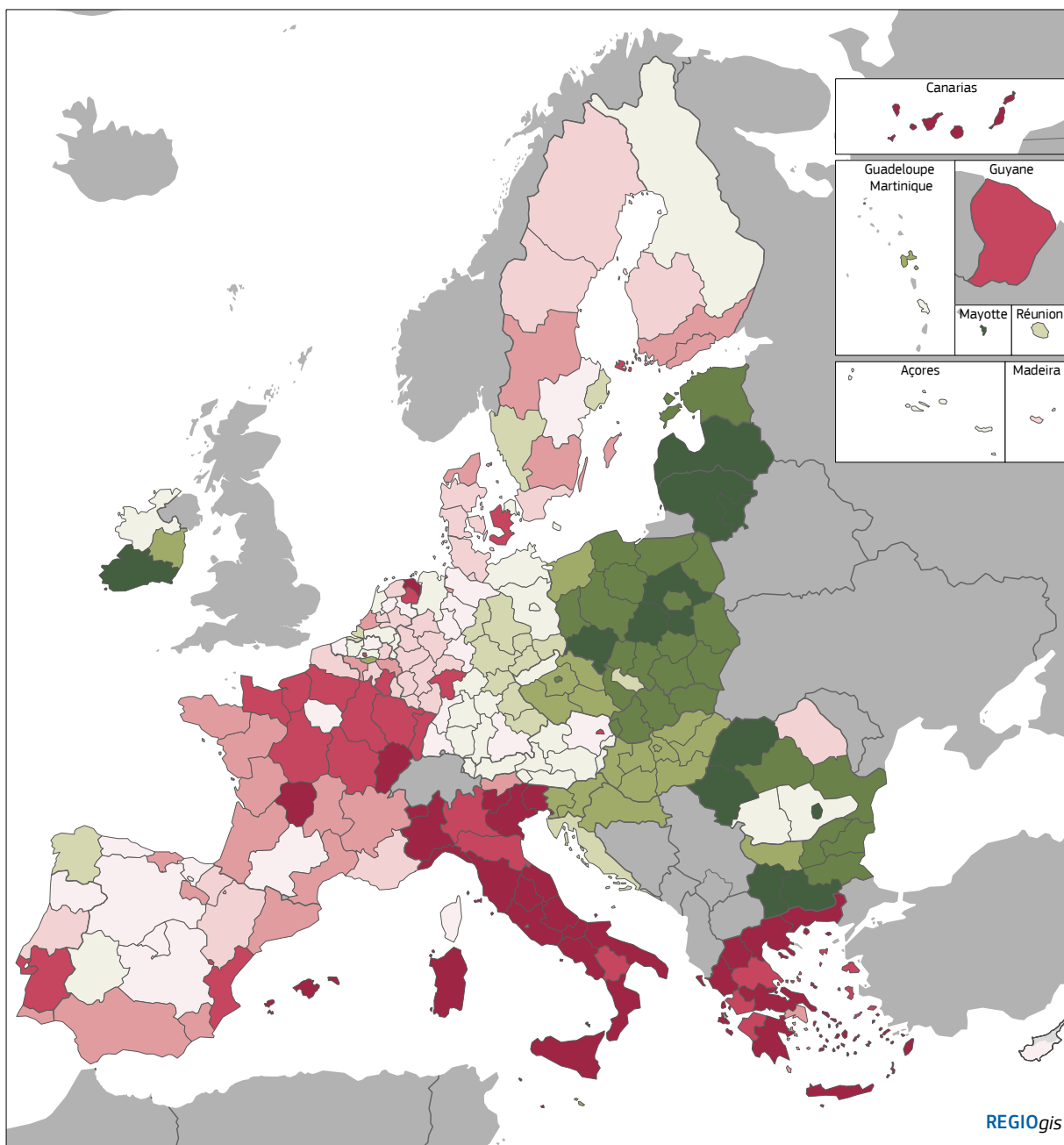
## 2. De cohesie in de Europese Unie is toegenomen, maar er doen zich nog steeds ongelijkheden voor

In het cohesieverslag wordt de ontwikkeling van regionale ongelijkheden op lange termijn beoordeeld, maar ook kort ingegaan op de dramatische gevolgen van de COVID-19-pandemie op korte termijn. De pandemie heeft een asymmetrisch effect op de regio's in de EU gehad als gevolg van regionale verschillen op het gebied van gezondheidszorgcapaciteit, beperkingen en economische structuren. Als gevolg van COVID-19 is de mortaliteit in de EU al met 13 % gestegen (hoofdstuk 1), maar in minder ontwikkelde regio's is het effect tot dusver zelfs nog groter geweest en is de mortaliteit met 17 % toegenomen<sup>1</sup>. De pandemie heeft tot de grootste recessie sinds 1945 geleid – met name in sectoren die afhankelijk zijn van persoonlijke contacten (bijvoorbeeld toerisme) – en heeft drastische gevolgen voor de werkgelegenheid, de scholen en onze sociale contacten gehad. De reisbeperkingen hebben ook een onevenredig effect op de grensgebieden gehad.

*De convergentie is het gevolg van sterke groei in de minder ontwikkelde regio's, maar de kans bestaat dat hun voordelen vanwege lage kosten, evenals het rendement op investeringen in infrastructuur mettertijd kleiner zullen worden.*

Sinds 2001 hebben de minder ontwikkelde oostelijke regio's in de EU hun achterstand op de rest van de EU weggewerkt, waardoor de kloof tussen het bbp per hoofd van de bevolking aanzienlijk kleiner is geworden (kaart 1). Hun hoge groeipercentages zijn het gevolg van structurele veranderingen, met name een verschuiving van de werkgelegenheid in de landbouw naar sectoren met een hogere meerwaarde. Sommige van deze regio's hebben de groei gestimuleerd via investeringen in infrastructuur en lage kosten. De investeringen in infrastructuur zullen echter minder rendement opleveren en de voordelen als gevolg van lage kosten zullen kleiner worden als de reële lonen sneller stijgen dan de productiviteit, met name in de verhandelbare sectoren. Om een ontwikkelingsval in de toekomst te voorkomen, moeten minder ontwikkelde regio's onderwijs en opleiding

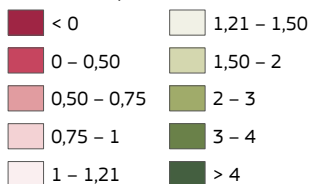
<sup>1</sup> Het bbp van minder ontwikkelde regio's, overgangsregio's en meer ontwikkelde regio's bedraagt respectievelijk minder dan 75 % van het EU-gemiddelde, 75 % à 100 % van het EU-gemiddelde en meer dan 100 % van het EU-gemiddelde.



iv

**Kaart 1 Groei van het bbp per hoofd, 2001-2019**

Gemiddelde procentuele verandering ten opzichte van het voorgaande jaar



EU-27 = 1,21  
Bron: DG REGIO gebaseerd op JRC en Eurostat-gegevens



© EuroGeographics Association voor de administratieve grenzen

stimuleren, meer in onderzoek en innovatie investeren en de kwaliteit van hun instellingen verbeteren.

**Verscheidene middeninkomensregio's en minder ontwikkelde regio's, met name in het zuiden van de EU, hebben onder economische stagnatie of neergang te lijden gehad (kaart 1), wat erop lijkt te wijzen dat ze zich al in een ontwikkelingsval bevinden<sup>2</sup> (kaart 2).** Veel regio's zijn door de economische en financiële crisis in 2008 getroffen en hebben sindsdien moeite om zich van de crisis te herstellen. Met het oog op de groei op lange termijn is het zaak de overheidssector te hervormen, de beroepsbevolking bij te scholen en de innovatiecapaciteit aan te scherpen.

**Hoofdstedelijke/grootstedelijke regio's presteren beter dan andere regio's.** Tussen 2001 en 2019 is het reële bbp per hoofd van de bevolking in grootstedelijke regio's sneller gegroeid dan in andere regio's in de EU (hoofdstuk 2). In het zuiden en het oosten van de EU is de groei van het bbp en de werkgelegenheid per hoofd van de bevolking in de hoofdstedelijke en de andere grootstedelijke regio's sneller toegenomen, waardoor de economische activiteit en de werkgelegenheid zich in toenemende mate in deze regio's hebben geconcentreerd. In het noordwesten van de EU daarentegen hebben de grootstedelijke regio's en de andere regio's een vergelijkbaar snelle groei gekend en is alleen in de hoofdstedelijke regio's de groei iets sneller toegenomen.

*Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van werkgelegenheid en sociale inclusie<sup>3</sup>, maar er bestaan nog steeds belangrijke structurele uitdagingen.*

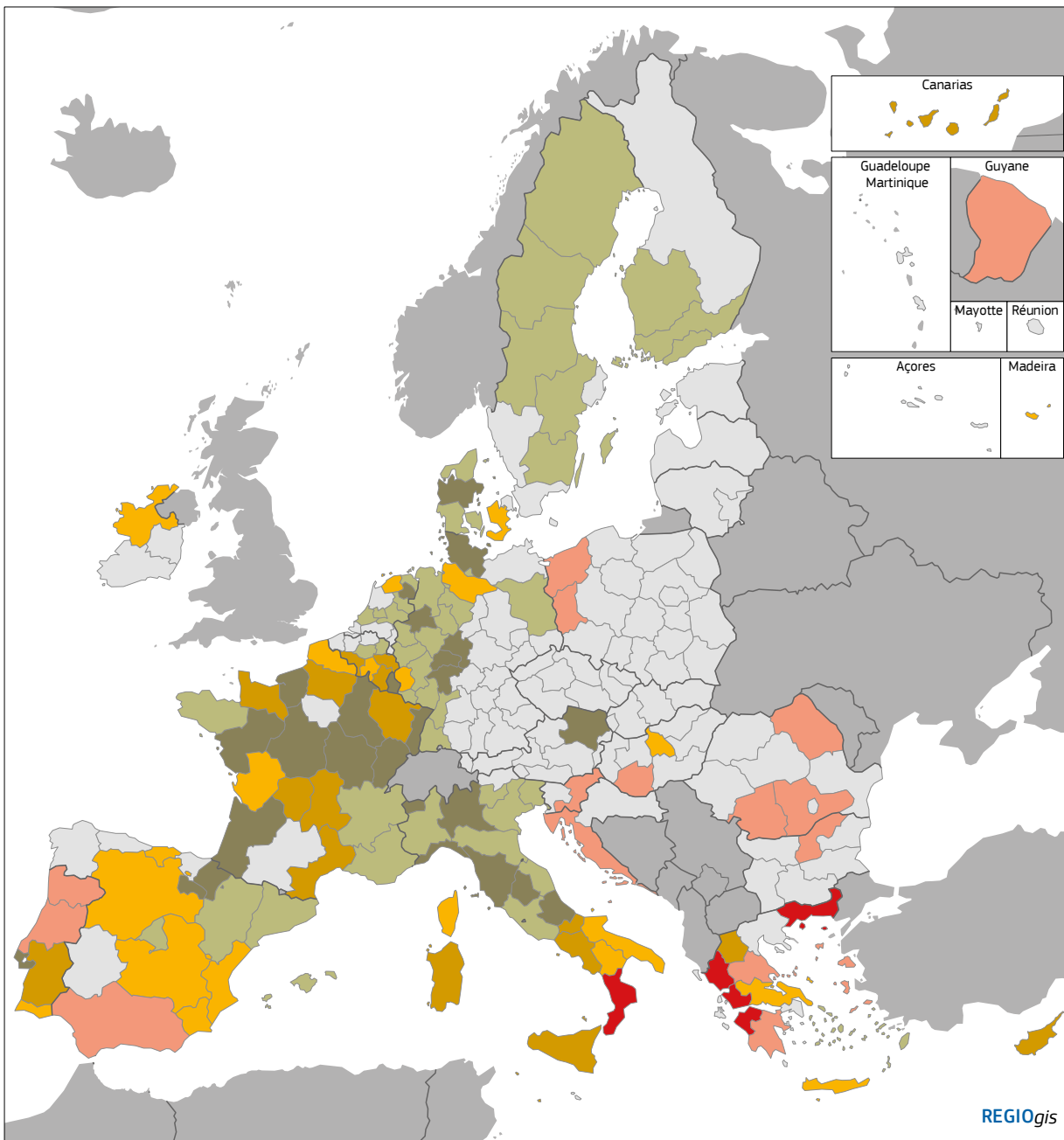
**De werkgelegenheid is toegenomen, maar de regionale verschillen zijn groter dan vóór 2008 (hoofdstuk 5).** De economische crisis in 2008 heeft de regionale verschillen op het gebied van arbeidsparticipatie en werkloosheid aanzienlijk vergroot. Op EU-niveau is de arbeidsparticipatie volledig van de crisis hersteld en nooit hoger geweest dan in 2019 (73 % in de leeftijdsgroep van 20 tot 64 jaar). De regionale verschillen zijn sinds 2008 kleiner geworden, maar zijn nog steeds groter dan vóór de economische crisis. De arbeidsparticipatie in de minder ontwikkelde regio's is nog steeds veel lager dan in de meer ontwikkelde regio's (kaart 3).

**Om de regionale verschillen op het gebied van de werkgelegenheid kleiner te maken, moet de werkgelegenheid sterker groeien en de genderkloof worden verkleind.** In de minder ontwikkelde regio's is de arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen bijna twee keer zo groot als in de meer ontwikkelde regio's (17 tegenover 9 procentpunten). Over het algemeen lopen vrouwen in minder ontwikkelde regio's vaker het risico achtergesteld te worden dan mannen in dezelfde regio. Ze hebben ook minder vaak een hoog kwalificatieniveau vergeleken met vrouwen in andere regio's.

**Het aantal mensen dat met armoede en sociale uitsluiting wordt bedreigd, is tussen 2012 en 2019 met 17 miljoen gedaald,** voornamelijk omdat het aantal mensen dat met ernstige materiële deprivatie te kampen heeft, in de oostelijke lidstaten is afgenomen. Om uiterlijk 2030 het EU-streefcijfer te halen – namelijk het aantal mensen dat met armoede en sociale uitsluiting wordt bedreigd, met ten minste 15 miljoen te verminderen – moet het huidige tempo bij de vermindering van de armoede de komende tien jaar worden aangehouden. Door de pandemie is

2 Een regio bevindt zich in een ontwikkelingsval als de groei is vertraagd en lager is dan de groei in de EU en/of de nationale groei. Kaart 2 laat zien welke regio's zich tussen 2000 en 2019 meestal of vaak in een ontwikkelingsval bevonden. De grijze regio's zaten meestal niet in een ontwikkelingsval.

3 Zie de regionale dimensie van het sociaal scorebord:  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>



**Kaart 2 Aantal jaren in een ontwikkelingsval gedurende 2001-2019 naar bbp per hoofd in 2000**

Bbp/hoofd (index EU-27 = 100) vs. jaren

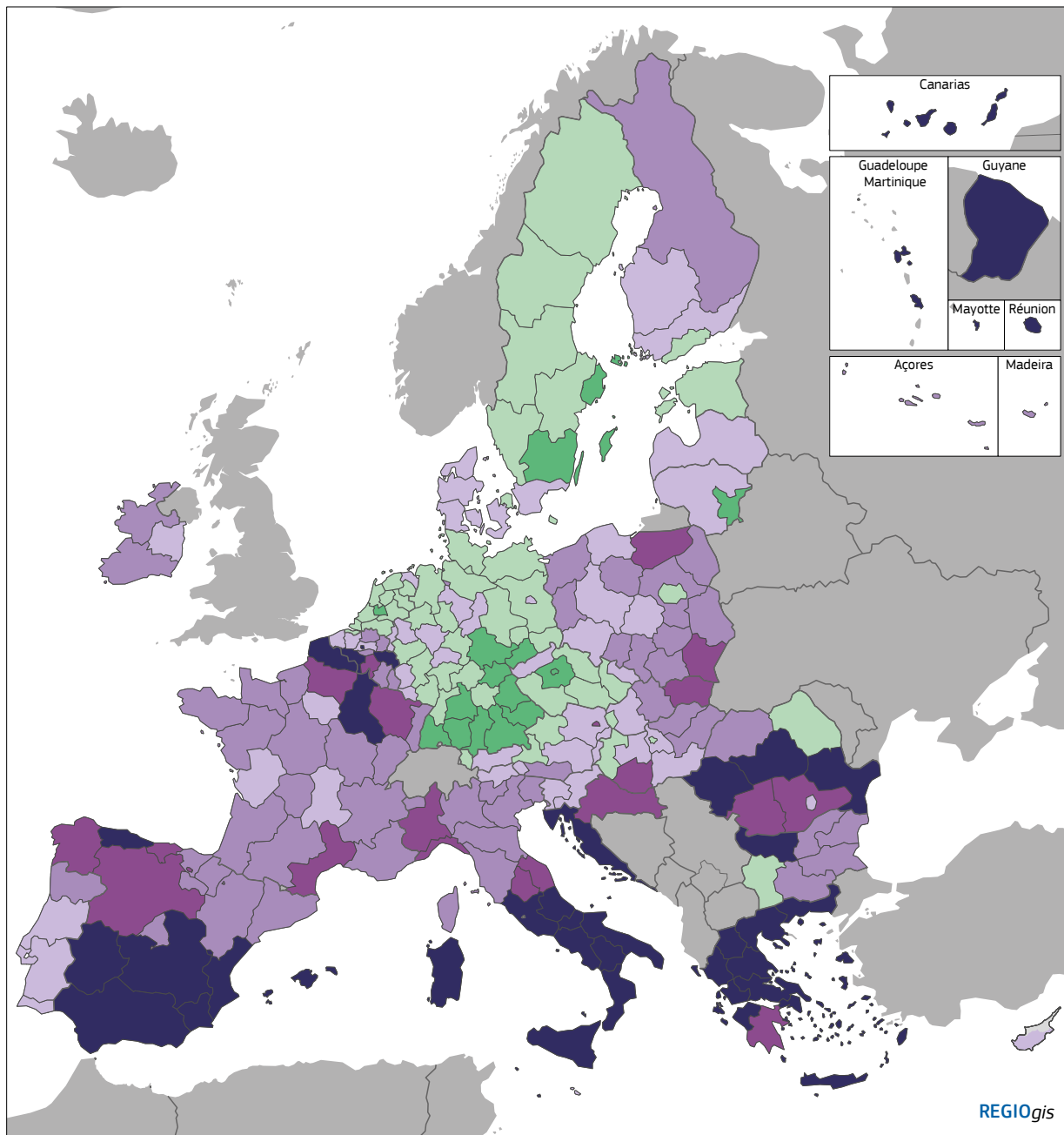
- < 75 %, 10 – 14 jaar
- 75 – 100 %, 10 – 14 jaar
- > 100 %, 10 – 14 jaar
- < 75 %, 15 – 19 jaar
- 75 – 100 %, 15 – 19 jaar
- > 100 %, 15 – 19 jaar

minder dan 10 jaar in een ontwikkelingsval

Zes hoofdstedelijke regio's zijn met de omliggende regio's samengevoegd om te voorkomen dat er een vertekend beeld van de bbp/hoofd-waarden ontstaat.

Bron: Berekeningen DG REGIO gebaseerd op JRC en Eurostat-gegevens





**Kaart 3 Arbeidsparticipatie (20 – 64 jaar), 2020**

% van bevolking tussen 20 – 64 jaar

- < 66
- 66 – 70
- 70 – 74
- 74 – 78
- 78 – 82
- >= 82

EU-27 = 72,5

De doelstelling voor arbeidsparticipatie is 78 % in 2030.

Bron: Eurostat (lfsd\_r\_lfe2emppt).



© EuroGeographics Association voor de administratieve grenzen



het aantal mensen dat met armoede en sociale uitsluiting wordt bedreigd, in 2020 echter met 5 miljoen gestegen.

**De verschillen op het gebied van de gezondheid zijn kleiner geworden.** De afgelopen tien jaar is de levensverwachting in de minder ontwikkelde regio's sneller gestegen dan in andere regio's. Niettemin is de levensverwachting in veel oostelijke regio's nog steeds laag in vergelijking met het EU-gemiddelde (kaart 4). De pandemie heeft in 2020 tot een verlaging van de levensverwachting in bijna alle lidstaten geleid, maar dit fenomeen zal waarschijnlijk tijdelijk zijn (hoofdstuk 1). De pandemie heeft ook de regionale verschillen in de capaciteit van de gezondheidszorg aan het licht gebracht.

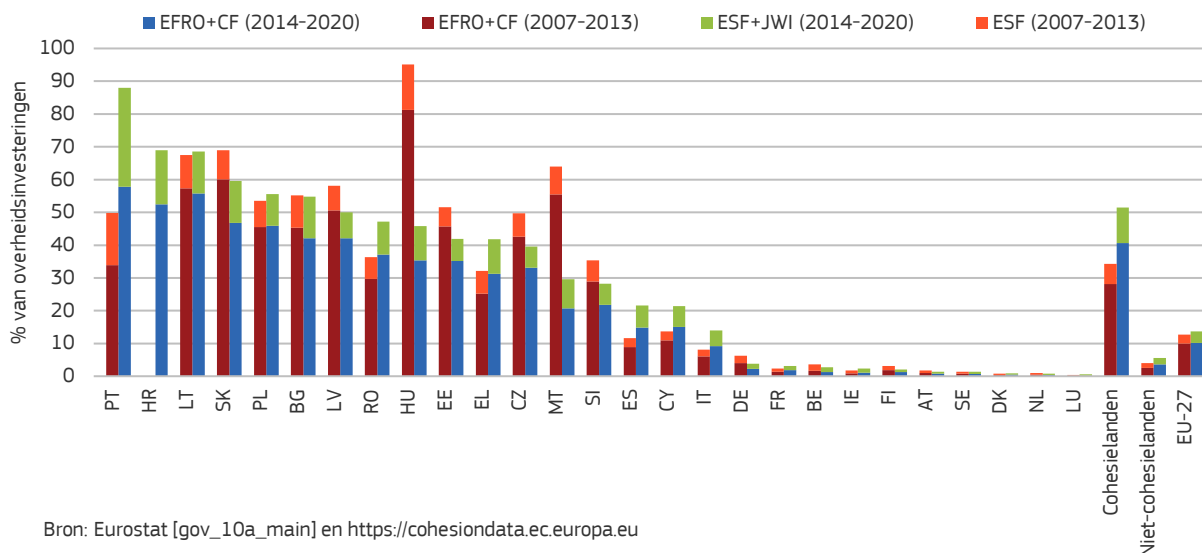
**Mede dankzij het cohesiebeleid zijn de verschillen kleiner geworden.**

**Uit economische modellen blijkt dat het bbp per hoofd van de bevolking in 2023 in de minder ontwikkelde regio's 2,6 % hoger zal zijn dankzij de steun in het kader van het cohesiebeleid in 2014-2020.** Uit dit model blijkt ook dat de kloof tussen het bbp per hoofd van de bevolking in regio's die de hoogste en laagste decielen vertegenwoordigen, met 3,5 % kleiner zal worden (hoofdstuk 9).

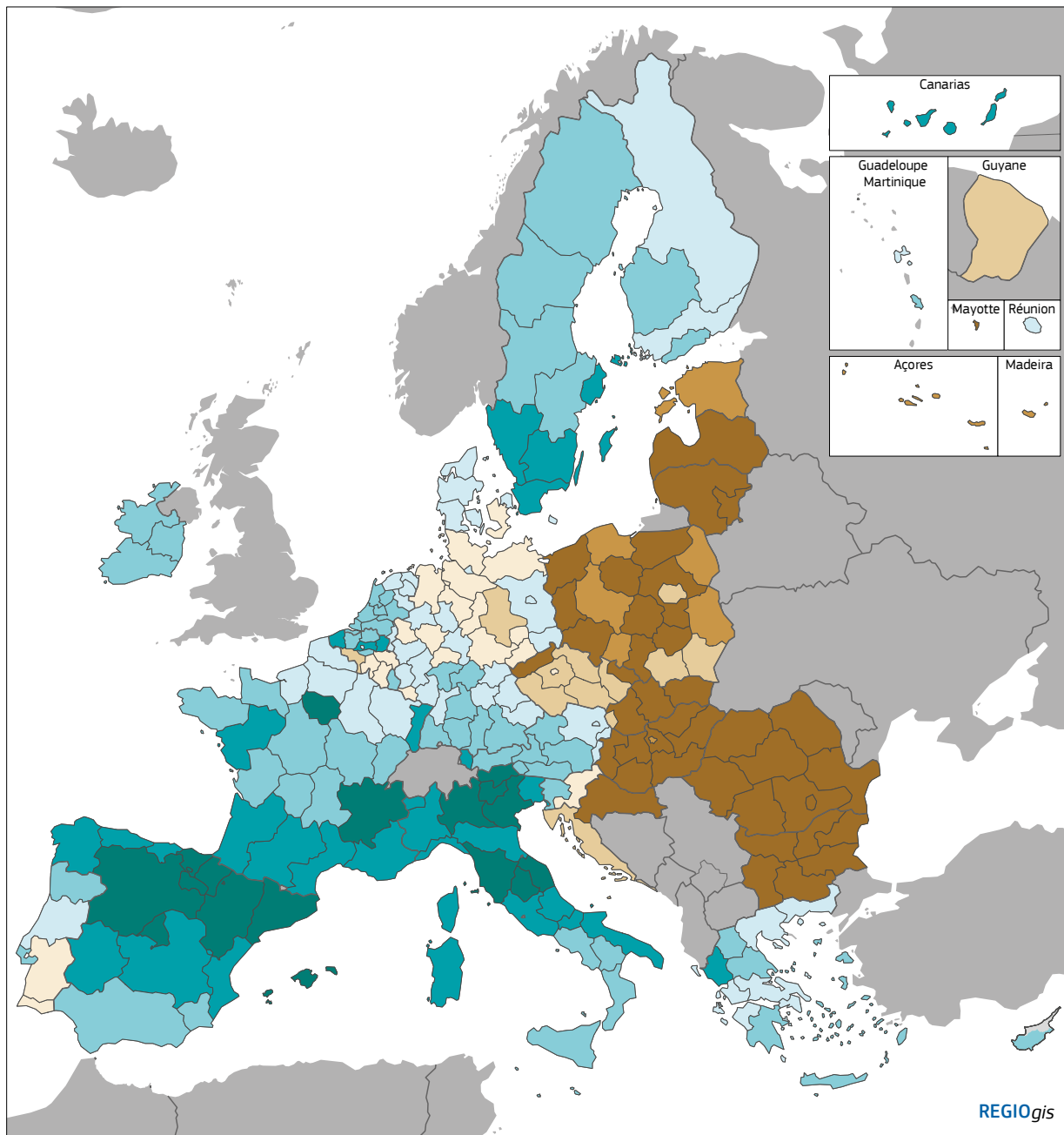
Na de vermindering van de nationale overheidsinvesteringen als gevolg van de economische en financiële crisis is het cohesiebeleid een belangrijkere bron van investeringen geworden (hoofdstuk 8). In de cohesielanden is de cohesiefinanciering gestegen van het equivalent van 34 % van de totale overheidsinvesteringen in de programmeringsperiode 2007-2013 tot 52 % in de programmeringsperiode 2014-2020 (figuur 1). Zonder het cohesiebeleid zouden de overheidsinvesteringen in deze landen nog sterker zijn gedaald.

Het cohesiebeleid heeft snel op de COVID-19-crisis gereageerd door extra financiering vrij te maken, uitgaven ter bestrijding van de crisis subsidiabel te maken en hogere medefinancieringspercentages toe te staan. Mede hierdoor konden de lidstaten en de regio's op de crisis reageren. Het cohesiebeleid moet nu echter opnieuw zijn kerntaak vervullen: de regionale verschillen verkleinen en de regionale ontwikkeling op lange termijn bevorderen.

**Figuur 1 Toewijzingen EFRO en Cohesiefonds in verband met overheidsinvesteringen in de perioden 2007-2013 en 2014-2020**

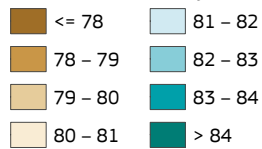


Bron: Eurostat [gov\_10a\_main] en <https://cohesiondata.ec.europa.eu>



**Kaart 4 Levensverwachting, 2019**

Levensverwachting bij geboorte in jaren



EU-27 = 81,3

Bron: Eurostat (demo\_r\_mlifexp).



© EuroGeographics Association voor de administratieve grenzen

### 3. Katalysatoren van regionale groei leiden vaak tot meer cohesie

Investerings in infrastructuur, vaardigheden, innovatie en goed bestuur zijn de afgelopen jaren blijven fungeren als katalysatoren van convergentie. Niettemin blijven er lacunes bestaan en veel katalysatoren van groei sorteren voornamelijk in meer ontwikkelde regio's en stedelijke gebieden effect. Uit recent onderzoek blijkt dat de doeltreffendheid van de investeringen afhangt van een passende regio-specifieke investeringsmix en een goed institutioneel en macro-economisch kader.

Tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 was bijna de helft van de investeringen in het kader van het cohesiebeleid bestemd voor infrastructuur, grotendeels als gevolg van de behoeften in de oostelijke regio's van de EU. **Mede hierdoor is de prestatiekloof op het gebied van het wegvervoer in de oostelijke regio's van de EU kleiner geworden en in de zuidelijke regio's van de EU gedicht (hoofdstuk 4).** Dankzij deze investeringen zijn ook de prestaties van het spoor in de zuidelijke en oostelijke regio's van de EU verbeterd. Toch zijn er nog meer investeringen nodig in de oostelijke regio's van de EU, met name om de transitie naar een koolstofneutrale economie te ondersteunen.

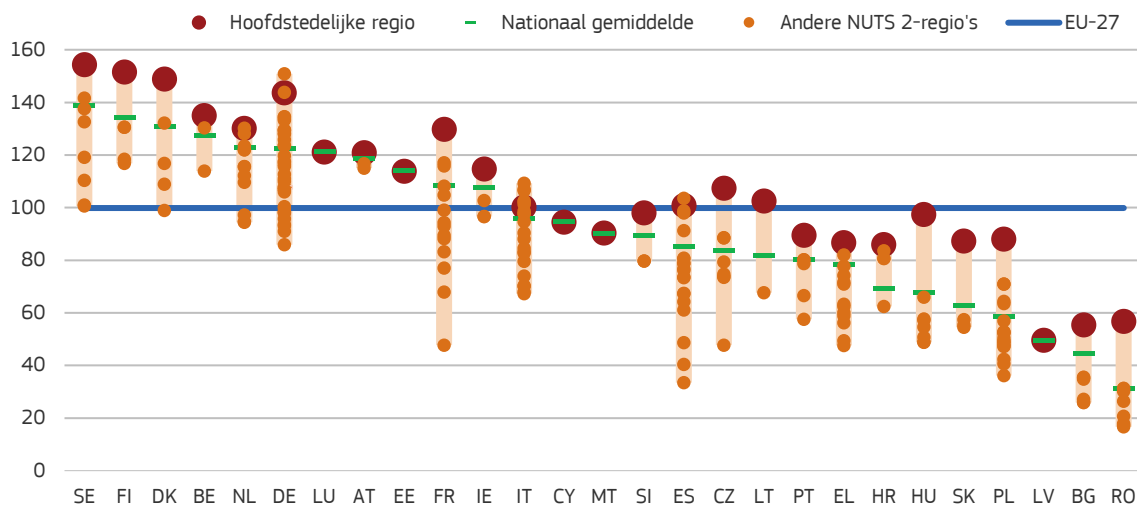
**Bijna iedereen in de EU heeft toegang tot basisbreedband, maar slechts twee op de drie stadsbewoners en een op de zes plattelandsbewoners beschikken over zeer snelle verbindingen (hoofdstuk 4).** Investerings in vervoer en IT-infrastructuur alleen leiden niet automatisch tot hogere groeicijfers. Ze moeten gepaard gaan met beleidsmaatregelen die een gunstig groeiklimaat voor bedrijven creëren en de werknemers helpen in alle regio's nieuwe arbeidskansen te benutten.

Voldoende investeringen in milieubescherming, schone energie en de bijbehorende dienstverlening zijn essentieel om duurzaamheid, concurrentievermogen en levenskwaliteit op lange termijn te waarborgen. **Lucht en water worden minder verontreinigd, maar de verontreiniging is in veel minder ontwikkelde regio's nog steeds te hoog.** De luchtverontreiniging als gevolg van fijnstof is in veel oostelijke regio's hoog en leidt jaarlijks naar schatting tot 400 000 vroegtijdige sterfgevallen in de EU. De ozonconcentraties zijn in veel zuidelijke regio's nog steeds te hoog. De behandeling van afvalwater is overal in de EU verbeterd, maar in veel minder ontwikkelde regio's en overgangsregio's zijn nog steeds meer investeringen nodig om de waterkwaliteit te beschermen en te verbeteren (hoofdstuk 3).

**Vaardigheden zijn ongelijk verdeeld en geconcentreerd in de meer ontwikkelde regio's en vooral in hoofdstedelijke regio's.** De minder ontwikkelde regio's hebben een grote achterstand op de overgangsregio's en de meer ontwikkelde regio's op het gebied van tertiair onderwijs, een leven lang leren en digitale vaardigheden. Ondanks verbeteringen op EU-niveau zijn de verschillen tussen de regio's nog steeds groot. Wanneer veel werknemers geen middelbaar onderwijs hebben genoten, wordt het moeilijker om de productiviteitskloof te dichten. Ook wat opleidingsniveau en vaardigheden betreft, gaapt er een brede kloof tussen stad en platteland. De kans is groter dat stadsbewoners een universitair diploma hebben, een opleiding volgen en over goede digitale vaardigheden beschikken dan plattelandsbewoners.

**Ondernemerschap is van cruciaal belang voor groei, maar is doorgaans geconcentreerd in grotere steden.** Nieuwe bedrijven zijn bijzonder belangrijk om de economische activiteiten te diversifiëren en banen in regio's met een lage groei te scheppen. In de aanbeveling over doeltreffende actieve steun voor werkgele-

Figuur 2 Innovatieprestaties van EU-regio's, 2021



AT, BE, FR: N1

Bron: Regionaal innovatiescorebord 2021 (N1/N2), Europees innovatiescorebord 2021 (n0)

genheid na de COVID-19-crisis (EASE)<sup>4</sup> wordt benadrukt hoe bij- en omscholing en steun voor ondernemerschap inclusieve transitie op de arbeidsmarkt kunnen bevorderen, rekening houdend met de regionale context.

**Innovatie is de belangrijkste factor van regionale economische groei op lange termijn, maar de regionale innovatiekloof in Europa is groter geworden.** Sommige lidstaten hebben aanzienlijke vooruitgang bij het inhaalproces geboekt, maar veel regio's – ook in de meer ontwikkelde lidstaten – kampen met een achterstand (figuur 2). Dit is niet alleen te wijten aan een gebrek aan investeringen in O&O, maar ook aan tekortkomingen in de regionale innovatie-ecosystemen. Een betere verspreiding van innovatie op nationaal en regionaal niveau kan minder ontwikkelde regio's en overgangsregio's helpen hun achterstand weg te werken. Strategieën voor slimme specialisatie, die in de periode 2014-2020 in het cohesiebeleid zijn opgenomen, kunnen de innovatiekloof helpen dichten, maar moeten meer oog hebben voor het regionale potentieel.

**De innovatiekloof wordt nog vergroot door een gebrek aan innovatie en beperkte overloopeffecten van menselijk kapitaal in het kader van internationale handelsbetrekkingen en waardeketens in veel minder ontwikkelde en overgangsregio's.** Ondanks vaak aanzienlijke buitenlandse directe investeringen en uitvoer, profiteren veel regio's niet van de voordelen voor lokale bedrijven en werknemers. Door een gebrekkige toepassing van digitale technologieën, managementpraktijken en industriële 4.0-technologieën in het bedrijfsleven en de overheidssector zijn veel regio's onvoorbereid om nieuwe kansen te benutten en kwetsbaar voor potentiële reshoring naarmate waardeketens zich ontwikkelen.

**Er is meestal sprake van betere governance in de EU, maar er zijn nog steeds verschillen tussen en binnen de lidstaten (kaart 5<sup>5</sup>) (hoofdstuk 7).** Door de instellingen te verbeteren kunnen doeltreffende investeringen, innovatie en onder-

4 Aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE) – C(2021) 1372 van 4.3.2021.

5 De index is gebaseerd op een regionaal onderzoek dat de kwaliteit van de lokale politiediensten, onderwijsvoorzieningen en gezondheidszorg meet, evenals de corruptie, het nepotisme en de discriminatie bij de verlening van deze diensten.

nemerschap worden bevorderd, wat van cruciaal belang is voor economische groei op lange termijn. Alle lidstaten hebben het ondernemingsklimaat verbeterd, maar er doen zich nog steeds aanzienlijke verschillen voor. Het rechtsstelsel is ook niet in alle lidstaten even doeltreffend en de rechtsstaat is mettertijd in enkele lidstaten in het gedrang gekomen.

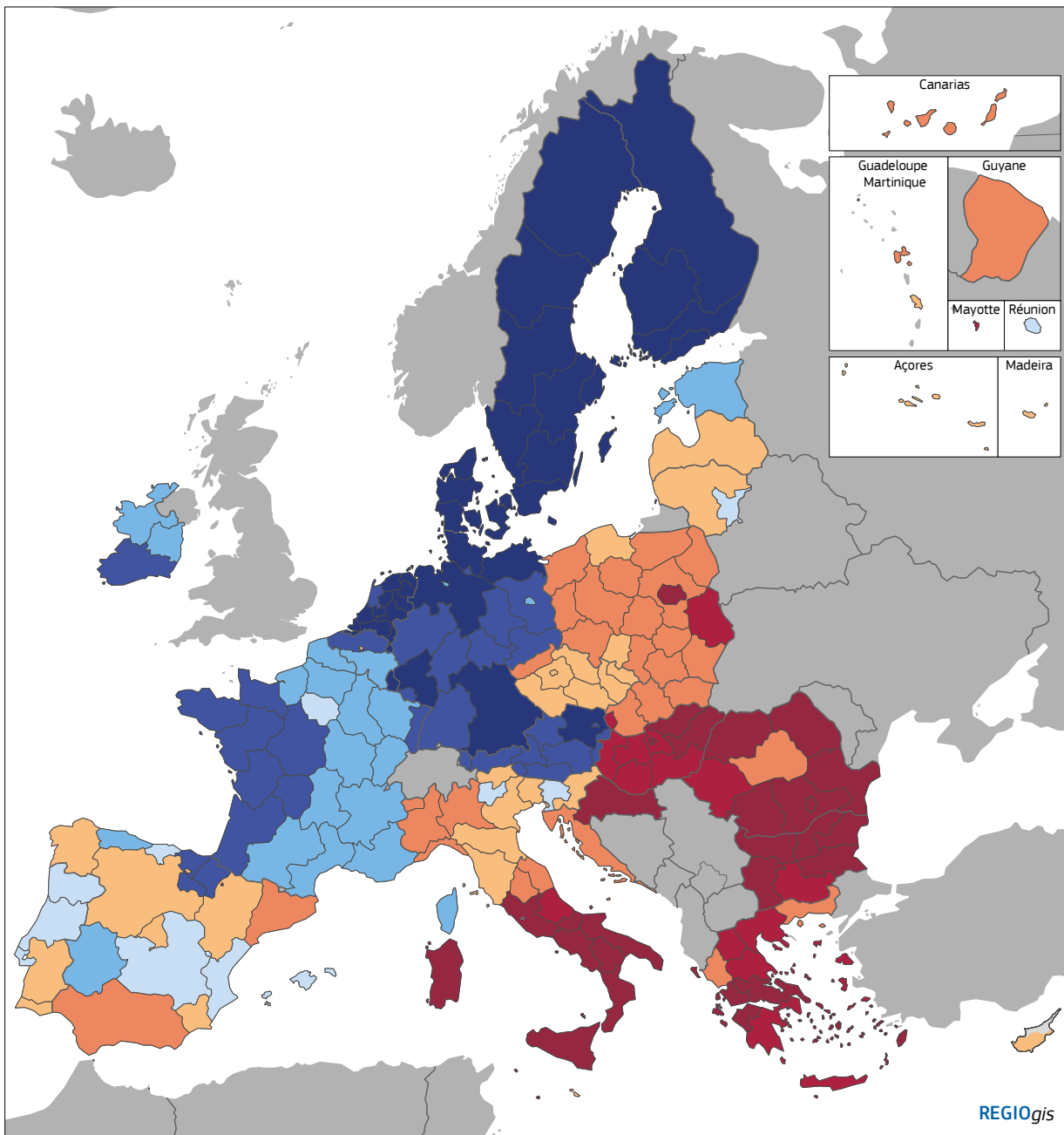
**De rol en de capaciteit van subnationale overheden bij de economische ontwikkeling zijn nog steeds ongelijkmatig, hoewel zij de meeste overheidsinvesteringen doen, met name op het gebied van de energietransitie en de aanpassing aan de klimaatverandering (hoofdstuk 8).** Plaatsgebonden beleidsmaatregelen zijn bijzonder belangrijk in landen met aanzienlijke interne economische verschillen. De lokale en regionale autonomie is de afgelopen decennia langzaam toegenomen in de cohesielanden, maar is nog steeds beperkter dan in de rest van de EU. Omdat het voor regio's met weinig autonomie en minder ervaring met overheidsinvesteringen een uitdaging is de programma's van het cohesiebeleid te beheren, heeft het cohesiebeleid de administratieve capaciteit bevorderd en de uitvoering van regionale ontwikkelingsstrategieën verbeterd, met name via territoriale instrumenten en samenwerking binnen functionele gebieden.

## 4. Nieuwe groeimogelijkheden, maar ook risico's op nieuwe ongelijkheden

De komende 30 jaar zal de groei in de EU worden aangedreven door de groene en de digitale transitie. Beide transities zullen nieuwe kansen bieden, maar ook aanzienlijke structurele veranderingen vergen die waarschijnlijk tot nieuwe regionale ongelijkheden zullen leiden. Als de demografische transitie genegeerd wordt, kan dit zowel de cohesie als de groei ondermijnen. De wijze waarop deze transities worden beheerd, zal bepalen of alle regio's en burgers – waar ze ook wonen – de vruchten van deze transities zullen kunnen plukken. Zonder een duidelijke territoriale visie op het beheer van deze processen en een ambitieuze uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, bestaat het gevaar dat steeds meer mensen het gevoel hebben dat hun stem niet wordt gehoord en er geen rekening met de gevolgen voor hun directe omgeving wordt gehouden, wat de ontevredenheid over de democratie kan aanwakkeren. Om Europa op deze uitdagingen voor te bereiden, is het van essentieel belang transities op de arbeidsmarkt naar groene en digitale sectoren te bevorderen en tekorten aan vaardigheden te verhelpen, zoals in de EASE-aanbeveling wordt voorgesteld.

**De groene transitie en vooral het streven naar een koolstofneutrale en circulaire economie zullen onze economieën transformeren.** De werkgelegenheid in sectoren als hernieuwbare energie, recycling, design, renovatie en ecosysteemdiensten zal worden gestimuleerd, maar de groene transitie kan negatieve gevolgen hebben voor sectoren die hun emissies moeten verminderen en voor de regio's waarin die sectoren zijn gevestigd (kaart 6 en kaart 7). Natuurlijk kapitaal in plattelandsgebieden kan banen scheppen in sectoren als het beheer van ecosysteemdiensten en hernieuwbare energie. De sociale effecten van het streven van de EU naar klimaatneutraliteit tegen 2050 zullen dus van regio tot regio verschillen en kunnen groter zijn in regio's met een hoog armoedecijfer. Daarom is er behoefte aan steun van beleidsinstrumenten zoals het Fonds voor een rechtvaardige transitie.

**De digitale transitie voltrekt zich met verschillende snelheden in Europa.** Om de digitale transitie te voltooien zal het zaak zijn de toegang tot zeer snel internet uit te breiden, digitale vaardigheden te stimuleren en in IT-apparatuur te investe-



**Kaart 5 Europese index kwaliteit van bestuur, 2021**

Standaardafwijking, bereik van slechte kwaliteit (negatief) naar goede kwaliteit (positief)

<span style="color: #800000;">■</span> < -1,2	<span style="color: #ADD8E6;">■</span> 0 - 0,3
<span style="color: #800000;">■</span> -1,2 -- -0,9	<span style="color: #ADD8E6;">■</span> 0,3 - 0,7
<span style="color: #FF8C00;">■</span> -0,9 -- -0,5	<span style="color: #00008B;">■</span> 0,7 - 1,1
<span style="color: #FFA500;">■</span> -0,5 - 0	<span style="color: #00008B;">■</span> > 1,1

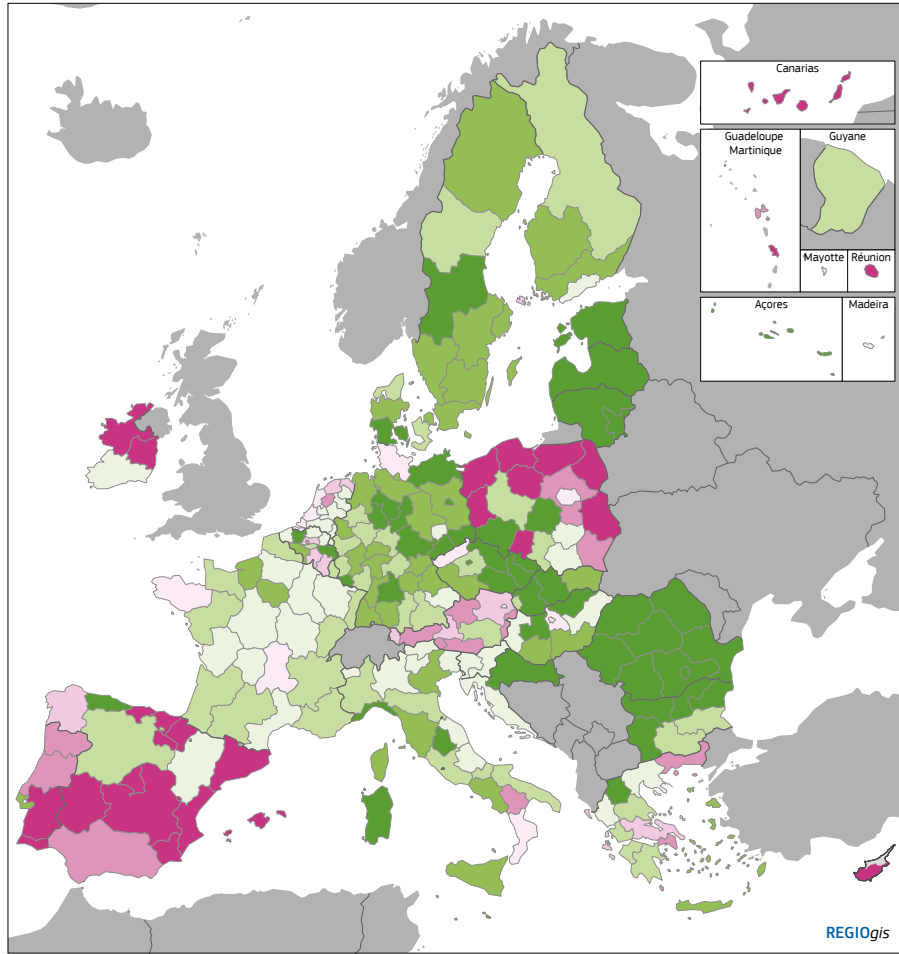
Scores worden uitgedrukt in z-scores; het EU-gemiddelde is derhalve gelijk aan 0.

Positieve (negatieve) waarden duiden op een hogere (lagere) kwaliteit van bestuur dan het EU-gemiddelde.

Alle lidstaten op NUTS 2-niveau.

Bron: Quality of Government Institute, Universiteit van Göteborg.





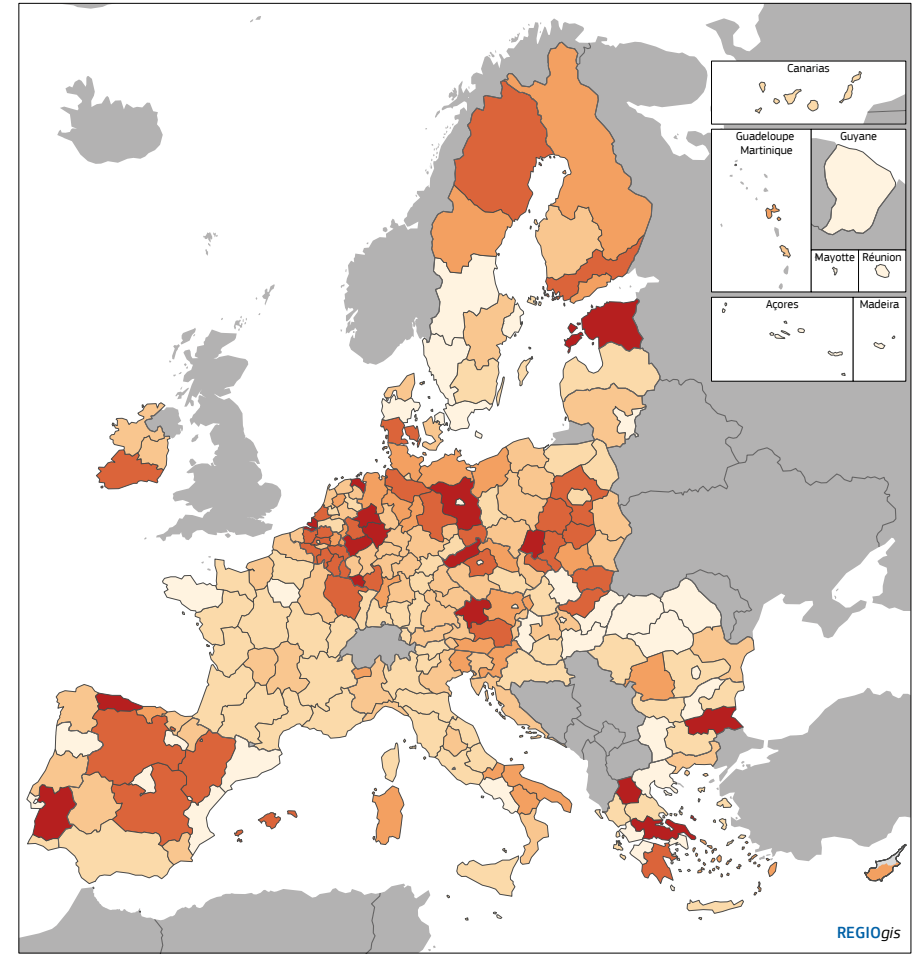
Kaart 6 Verandering in totale CO<sub>2</sub>-emissies van fossiele brandstoffen, 1990-2018

- |   |             |         |
|---|-------------|---------|
| % | < - 30      | 0 - 10  |
|   | - 30 - - 20 | 10 - 20 |
|   | - 20 - - 10 | 20 - 30 |
|   | - 10 - 0    | > 30    |

Bron: CO<sub>2</sub>-rastergegevens van JRC-EDGAR.

0 500 km

© EuroGeographics Association voor de administratieve grenzen



Kaart 7 CO<sub>2</sub>-emissies van fossiele brandstoffen per hoofd, 2018

- |  |             |
|--|-------------|
| tCO <sub>2</sub> -equivalent per hoofd | ≤ 4,5       |
|  | 4,5 - 6,0   |
|  | 6,0 - 8,0   |
|  | 8,0 - 10,0  |
|  | 10,0 - 15,0 |
|  | > 15,0      |

Bron: Crippa et al. (2019).

0 500 km

© EuroGeographics Association voor de administratieve grenzen

ren. Plattelandsgebieden zullen hiervan profiteren omdat de internetverbindingen er doorgaans traag zijn en de digitale vaardigheden er minder dan gemiddeld ontwikkeld zijn. Dankzij de toegang tot sneller internet zullen meer mensen kunnen thuiswerken, zal de toegang tot onlinediensten (onder meer opleidingen, gezondheidsdiensten en e-handel) worden verbeterd en bestaat de kans dat meer dienstverleners uit grote stedelijke centra verhuizen. De minder ontwikkelde lidstaten zullen in grotere mate van deze transitie profiteren, aangezien de bedrijven er minder gebruikmaken van digitale technologieën, e-handel en elektronisch zakendoen.

**Demografische veranderingen – en vooral de vergrijzing – zullen gevolgen hebben voor alle regio's, maar vooral voor de plattelandsgebieden.** Naar verwachting zal de bevolkingsgroep van 65 jaar en ouder de komende tien jaar in een op de vijf regio's met meer dan 25 % groeien. Verwacht wordt dat de bevolking in de werkende leeftijd in een op de vier regio's met meer dan 10 % zal krimpen. De bevolkingsgroep van minder dan 20 jaar zal naar verwachting in een op de drie regio's met meer dan 10 % krimpen. Verwacht wordt dat het percentage van de bevolking dat in een demografisch krimpende regio woont, tussen 2020 en 2040 zal stijgen van 34 % naar 51 % (hoofdstuk 6). De plattelandsgebieden worden bijzonder zwaar getroffen omdat ze nu al demografisch krimpen (tabel 1). Deze trends kunnen negatieve gevolgen hebben voor het groeipotentieel, de ontwikkeling van vaardigheden en de toegang tot diensten.

De afgelopen jaren hebben sommige plaatsen in Europa te kampen gehad met ondermaatse of afnemende economische kansen, sociale mobiliteit en levenskwaliteit. Door deze economische achteruitgang op lange termijn is de ontevredenheid van de burgers toegenomen. Uit Eurobarometers blijkt dat plattelandsbewoners meer geneigd zijn de EU te wantrouwen en vaker denken dat hun stem niet gehoord wordt. De burgers hebben echter meer vertrouwen in regionale en lokale overheden dan in nationale of EU-instanties. Om aan deze punten van zorg te

**Tabel 1 Natuurlijke bevolkingsontwikkeling, nettomigratie en totale bevolkingsontwikkeling per type regio (stad, gemengd en platteland) en per type grootstedelijke regio, 2010-2020**

<i>Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling per 1 000 inwoners</i>	Natuurlijke bevolkingsontwikkeling	Nettomigratie	Totale bevolkingsontwikkeling	<i>Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling per 1 000 inwoners</i>	Natuurlijke bevolkingsontwikkeling	Nettomigratie	Totale bevolkingsontwikkeling
<b>Noordwesten EU</b>				<b>Noordwesten EU</b>			
Stad	2,5	4,1	6,6	Hoofdstedelijke regio	5,1	3,3	8,4
Gemengde regio	0,1	3,8	3,9	Andere grootstedelijke regio	0,5	4,5	5,0
Platteland	-1,3	2,5	1,2	Niet-grootstedelijke regio	-0,8	2,7	1,8
<b>Zuiden EU</b>				<b>Zuiden EU</b>			
Stad	0,0	2,5	2,6	Hoofdstedelijke regio	1,0	2,7	3,7
Gemengde regio	-1,7	1,9	0,2	Andere grootstedelijke regio	-0,5	2,5	2,0
Platteland	-4,7	1,0	-3,7	Niet-grootstedelijke regio	-2,5	1,5	-1,0
<b>Oosten EU</b>				<b>Oosten EU</b>			
Stad	-0,5	2,7	2,2	Hoofdstedelijke regio	-0,3	4,7	4,5
Gemengde regio	-1,9	-0,4	-2,3	Andere grootstedelijke regio	-1,0	0,2	-0,7
Platteland	-1,9	-2,3	-4,2	Niet-grootstedelijke regio	-2,4	-2,3	-4,7
<b>EU-27</b>				<b>EU-27</b>			
Stad	1,2	3,3	4,5	Hoofdstedelijke regio	2,7	3,5	6,2
Gemengde regio	-0,9	2,1	1,2	Andere grootstedelijke regio	0,0	3,2	3,2
Platteland	-2,0	0,4	-1,6	Niet-grootstedelijke regio	-1,8	0,8	-1,0

Bron: Eurostat [demo\_r\_gind], berekeningen DG REGIO.



gemoet te komen, moeten de groene en de digitale transitie fair en rechtvaardig verlopen, op inclusieve wijze worden beheerd en in partnerschap met regionale en lokale overheden worden ontwikkeld.

## 5. Uitdagingen voor het cohesiebeleid

In het Strategic Foresight Report<sup>6</sup> worden klimaat- en andere milieuproblemen, digitale hyperconnectiviteit en technologische transformaties, druk op de democratie, verschuivingen in de wereldorde en demografische veranderingen als belangrijke trends aangemerkt. De afgelopen twee decennia heeft het cohesiebeleid de economische, sociale en territoriale ongelijkheden verkleind. De groene, de digitale en de demografische transitie kunnen echter tot nieuwe ongelijkheden leiden, de druk op nationale en lokale overheden doen toenemen, de ontevredenheid van de bevolking aanwakkeren en onze democratieën onder druk zetten. Ook andere ontwikkelde landen zullen met deze uitdagingen worden geconfronteerd. De uitwisseling van beleidsideeën met andere belangstellende landen zou ons debat over het te voeren beleid verder kunnen verrijken.

Hoe kan het cohesiebeleid – samen met andere EU-beleidsmaatregelen – deze nieuwe uitdagingen aangaan? Alle Europese burgers moeten vertrouwen hebben in hun toekomst, ongeacht waar ze wonen. Het cohesiebeleid kan de Europeanen op drie manieren geruststellen: ten eerste door hun een positief economisch perspectief voor hun regio te bieden; ten tweede door oog te hebben voor hun bezorgdheid over hun levenskwaliteit, arbeidskansen en sociale inclusie; en ten derde door ervoor te zorgen dat de kosten en baten van de nieuwe uitdagingen eerlijk worden verdeeld. Hiertoe is het zaak de beste antwoorden op deze nieuwe katalysatoren van ongelijkheid te vinden, de rol van de regio's te versterken en rekening te houden met de territoriale impact van horizontale EU-beleidsmaatregelen. In overeenstemming met het streven naar opwaartse sociale convergentie van de Europese pijler van sociale rechten moet de aanzet tot een breed beleidsdebat over deze thema's worden gegeven, waarvan de resultaten als input worden gebruikt voor de ontwikkeling van het beleid na 2027.

### Wat te doen om nieuwe ongelijkheden te voorkomen?

- **Voor een rechtvaardige transitie zorgen.** De overgang naar een klimaatneutrale en circulaire economie, de bescherming van ons milieu, het herstel van de natuur en de vermindering van de vervuiling zullen vele voordelen opleveren, maar de kosten moeten eerlijk worden verdeeld. Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie zou kunnen worden uitgebreid om de sociale kosten van de mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering en de andere milieuproblemen op te vangen, onder meer door beter op structurele veranderingen te anticiperen, armoede te bestrijden, in vaardigheden te investeren en nauw met sociale partners en het maatschappelijk middenveld op alle territoriale niveaus samen te werken.
- **De veerkracht en het reactievermogen bij asymmetrische schokken versterken.** De pandemie maakt duidelijk dat het cohesiebeleid moet kunnen reageren op onverwachte schokken, met name als gevolg van de globalisering en technologische veranderingen. Regio's die sterk afhankelijk zijn van een paar productie- of dienstensectoren met een beperkt handelspotentieel, zijn bijzonder kwetsbaar. Mede dankzij de diversificatie van de economische activiteiten – met name met betrekking tot de digitale transitie – in combinatie met plaats-

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_nl)

gebonden beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld strategieën voor slimme specialisatie) kunnen regio's productiever worden en minder kwetsbaar voor schokken.

- **Regio's helpen op demografische veranderingen in te spelen.** Bedrijven zullen zich aan een krimpende beroepsbevolking moeten aanpassen door meer mensen uit groepen met een lagere arbeidsparticipatie (bijvoorbeeld jongeren, vrouwen en migranten uit landen buiten de EU) aan te werven en meer in innovatie, arbeidsbesparende en arbeidsverhogende technologieën en volwassenenonderwijs te investeren – met name volwassenenonderwijs voor oudere en laaggeschoolde werknemers om de doelstellingen van de top van Porto<sup>7</sup> te helpen verwezenlijken. Basis- en middelbare scholen zullen zich aan het lagere aantal leerlingen moeten aanpassen, terwijl andere openbare diensten en de gezondheidszorg met een groeiend aantal ouderen te maken zullen krijgen.
- **De druk op de democratie en haar waarden verminderen.** Territoriale instrumenten – om met lokale actoren in steden, dorpen, plattlandsgebieden, kustgebieden en op eilanden samen te werken – en het partnerschapsbeginsel in het kader van het cohesiebeleid kunnen de druk op de democratie helpen verminderen door de betrokkenheid bij Europese beleidsmaatregelen te vergroten. Territoriale samenwerking creëert nieuwe gemeenschappen met gemeenschappelijke belangen en ondersteunt de zichtbare levering van collectieve goederen op verschillende territoriale niveaus.

### Een grotere rol voor de regio's bij de opbouw van Europa's toekomst door:

- **De minder ontwikkelde en perifere regio's nieuwe economische perspectieven te bieden.** De minder ontwikkelde en perifere regio's hebben mogelijk een nieuw ontwikkelingsparadigma nodig. Daarbij moet rekening worden gehouden met nieuwe mogelijkheden, internationale banden, de territoriale verdeling van specifieke behoeften en middelen, en de levering van collectieve goederen zoals strategische hulpbronnen, biodiversiteit, hernieuwbare energiebronnen en voorzieningen.
- **Innovatie in alle regio's te verankeren.** Door lacunes bij de verspreiding en de toepassing van nieuwe ideeën en technologieën aan te pakken en grootschalige innovatie aan te moedigen, zullen alle regio's de vruchten kunnen plukken van een steeds kennisintensievere economie.
- **De grensoverschrijdende en interregionale samenwerking te versterken.** De pandemie heeft de aandacht gevestigd op de moeilijkheden wanneer een nationale grens moet worden overschreden voor werk, onderwijs, gezondheidszorg en andere diensten. Weg- en spoorwegvervoer functioneren minder efficiënt in grensregio's. Om deze problemen aan te pakken, is het zaak functionele grensgebieden beter te beheren, diensten, infrastructuur en investeringen sterker te coördineren en ervaringen uit te wisselen die door pan-Europees onderzoek worden ondersteund.
- **De banden tussen stad en platteland aan te halen en kleinere steden bij de ondersteuning van plattlandsgebieden een grotere rol toe te kennen.** Grote steden en grootstedelijke regio's zijn vaak de aandrijvers van economische ontwikkeling. Sommige kleinere steden en dorpen bieden toegang tot een

<sup>7</sup> Onder meer de doelstelling dat elk jaar ten minste 60 % van de volwassenen een opleiding volgt. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

breed scala aan openbare en particuliere diensten. Door hun rol als regionale centra fungeren ze als ankerpunt voor de ruimere regio. Door hun een grotere rol toe te kennen kan de economische ontwikkeling worden gestimuleerd en de levenskwaliteit worden verbeterd. Hoewel stedelijke gebieden met verschillende uitdagingen worden geconfronteerd, kan een verdere versterking van de banden binnen functionele gebieden zowel stedelingen als plattelandsbewoners ten goede komen. De langetermijnvisie voor de plattelandsgebieden<sup>8</sup> biedt een kader om de uitdagingen waarmee plattelandsgebieden worden geconfronteerd, aan te gaan.

- **Aan de behoeften van achtergebleven gebieden te voldoen.** Sommige regio's worden geconfronteerd met de erfenis van structurele veranderingen die traditionele sectoren van werkgelegenheid hebben doen krimpen, wat tot mismatches op het gebied van vaardigheden en de aantasting van het milieu heeft geleid, waardoor ontwikkelingsvallen ontstaan. Dergelijke gebieden bevinden zich vaak in middeninkomenslanden of -regio's. Ze hebben behoefte aan gerichte beleidsmaatregelen waarmee deze gemeenschappen in de ruimere regionale en nationale economie worden geïntegreerd in overeenstemming met de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten.

### De instrumenten voor cohesie in 2050 ontwikkelen door:

- **Plaatsgebonden beleidsmaatregelen doeltreffender te maken.** Steeds meer wordt erkend dat nationale structurele beleidsmaatregelen met plaatsgebonden beleidsmaatregelen moeten worden aangevuld. Slimme specialisatie laat zien hoe op lokale troeven kan worden voortgebouwd om het concurrentievermogen en het innovatie-ecosysteem te versterken. Lokaal gerichte territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie spitsen Europese steun toe op ondernemingen, werknemers en gemeenschappen die het zwaarst door klimaatgestuurde structurele veranderingen worden getroffen. Deze aanpak moet worden versterkt voor andere belangrijke beleidsdoelstellingen in het kader van het cohesiebeleid, met name voor de groene en de digitale transitie. Daarnaast moet ten volle worden gebruikgemaakt van de geïntegreerde benadering van territoriale ontwikkeling en de specifieke beleidsdoelstelling "Een Europa dat dichter bij de burger staat".
- **De uitvoering van het cohesiebeleid voor de begunstigden verder te stroomlijnen.** Op basis van reeds tijdens de programmeringsperiode 2021-2027 geïntroduceerde vereenvoudigingen en flexibiliteit – in het kader van het cohesiebeleid en andere aan investeringen gerelateerde fondsen – moet worden nagegaan of bij de uitvoering van het beleid voor aanvullende verbeteringen ten behoeve van de begunstigden kan worden gezorgd. Tegelijkertijd moeten de belangrijkste beginselen van een plaatsgebonden en participatieve uitvoering (bijvoorbeeld een veelgelaagde governance en het partnerschapsbeginsel) worden versterkt.
- **De rol van het cohesiebeleid te versterken bij het ontsluiten van particuliere en overheidsinvesteringen in de groene, de digitale en de demografische transitie.** Het cohesiebeleid kan een grotere rol spelen door investeringen op regionaal, stedelijk en lokaal niveau te stimuleren, middelen van de particuliere sector aan te trekken en de noodzakelijke institutionele aanpassingen te ondersteunen. Dit betekent dat publieke en particuliere actoren op het passen-

<sup>8</sup> COM(2021) 345 final van 30.6.2021.

de niveau over de nodige capaciteit moeten kunnen beschikken om dergelijke investeringen op langere termijn te ondersteunen via belastinginkomsten, gebruikersrechten, vergoedingen en andere inkomstenbronnen. Dergelijke inspanningen moeten aan steun van de Commissie worden gekoppeld om de randvoorwaarden voor duurzame financiering te versterken.

- **Meer te investeren in mensen gedurende hun hele leven.** Om in de toekomst het concurrentievermogen en de cohesie in Europa te waarborgen, moet meer en beter in onderwijs en opleiding worden geïnvesteerd, inclusief in vaardigheden, creativiteit en het potentieel om bedrijven op te richten en te innoveren. Dit is van essentieel belang om ons met succes door de komende technologische, groene en digitale transitieprocessen te loodsen. Om de sociale samenhang te versterken en aan de behoeften van achtergebleven groepen tegemoet te komen, moet Europa in gerichte maatregelen ter bevordering van activering en sociale integratie investeren en tegelijkertijd beleidshervormingen met het oog op een inclusieve ontwikkeling blijven ondersteunen.
- **De complementariteit binnen andere EU-beleidsmaatregelen te vergroten.** De huidige benadering van synergie binnen de EU-begroting – gericht op input en geldstromen – moet meer worden gefocust op reële beleidscomplementariteit. Er moet specifieke regionale aandacht worden geschonken aan nieuwe beleidsterreinen – zoals strategische onderlinge afhankelijkheden, sociaal klimaatbeleid en Europese industriële allianties – waar het cohesiebeleid bijzonder relevant zou kunnen zijn. Territoriale effectbeoordelingen en plattelandsstoetsing moeten worden verbeterd, zodat beter rekening wordt gehouden met de behoeften en specifieke kenmerken van verschillende EU-gebieden. Het beginsel “doe geen afbreuk aan de cohesie” – dat wil zeggen neem geen maatregelen die het convergentieproces belemmeren of regionale verschillen vergroten – moet verder worden ontwikkeld en in de beleidsvorming geïntegreerd.
- De EU-faciliteit voor herstel en veerkracht zal tot 724 miljard euro ter beschikking van de lidstaten stellen. Van deze middelen moet 37 % worden gebruikt om de klimaatactie en 20 % om de digitale transitie te ondersteunen. Een belangrijke uitdaging zal erin bestaan te waarborgen dat deze middelen op gecoördineerde wijze **bijdragen tot cohesie**.

Het Cohesieforum 2022 zal een debat over de uit de recente crisis te trekken lessen op gang brengen en de aanzet tot een denkoefening over de toekomstige uitdagingen voor het cohesiebeleid geven, waarbij wordt gewaarborgd dat geen enkel gebied aan zijn lot wordt overgelaten.



## BLIJF IN CONTACT



[ec.europa.eu/info/region](https://ec.europa.eu/info/region)



#CohesionPolicy  
@EU\_Regional



EUinmyRegion



Publicatiebureau

ISBN 978-92-76-47563-7  
doi: 10.2776/929029

Scannen om de website  
met het cohesieverslag  
te openen

