



Brussel, 27.3.2024
COM(2024) 149 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

over het 9e cohesieverslag

{SWD(2024) 79 final}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

over het 9e cohesieverslag

*“Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen,
ontwikkelt en vervolgt de Unie haar optreden gericht op de versterking van de economische,
sociale en territoriale samenhang.”*

(Artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)

I. Inleiding

Economische, sociale en territoriale samenhang is een Europees openbaar goed

De EU werd opgericht op de waarden solidariteit, gelijke kansen en samenhang. Van meet af aan heeft het Verdrag van Rome als doel gesteld “het verschil in niveau tussen de onderscheidene gebieden en de achterstand van de minder begunstigde gebieden te verminderen”. Deze economische en sociale samenhang, en de verkleining van interne ongelijkheden, is terecht gezien als gunstig voor heel Europa en is vandaag de dag nog steeds evenzeer van toepassing.

Sindsdien is het cohesiebeleid een van de belangrijkste pijlers van het Europese project. Het cohesiebeleid heeft, van de totstandbrenging van de eengemaakte markt, de economische en monetaire unie tot verschillende uitbreidingen, elke stap van de Europese integratie ondersteund, waaronder, in de afgelopen jaren, de groene en de digitale transitie. De marktwerking alleen kan er niet voor zorgen dat de voordelen van deze belangrijke integratiestappen gelijkmatig over Europa worden verdeeld. Daarom is het cohesiebeleid noodzakelijk om de lidstaten en regio's te helpen bij te dragen aan hun volledige potentieel en dit te benutten en te verwezenlijken. In de loop der tijd heeft het cohesiebeleid ook gefungeerd als een economische stabilisator, een betrouwbare bron van steun en investeringen tijdens de financiële crisis en, meer recentelijk, tijdens de pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, samen met andere instrumenten zoals de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Met zijn regionale focus en plaatsgebonden aanpak is het cohesiebeleid een van de meest zichtbare uitingen van Europese solidariteit, een integrerend onderdeel van het Europese groeimodel en een hoeksteen van ons Europees huis.

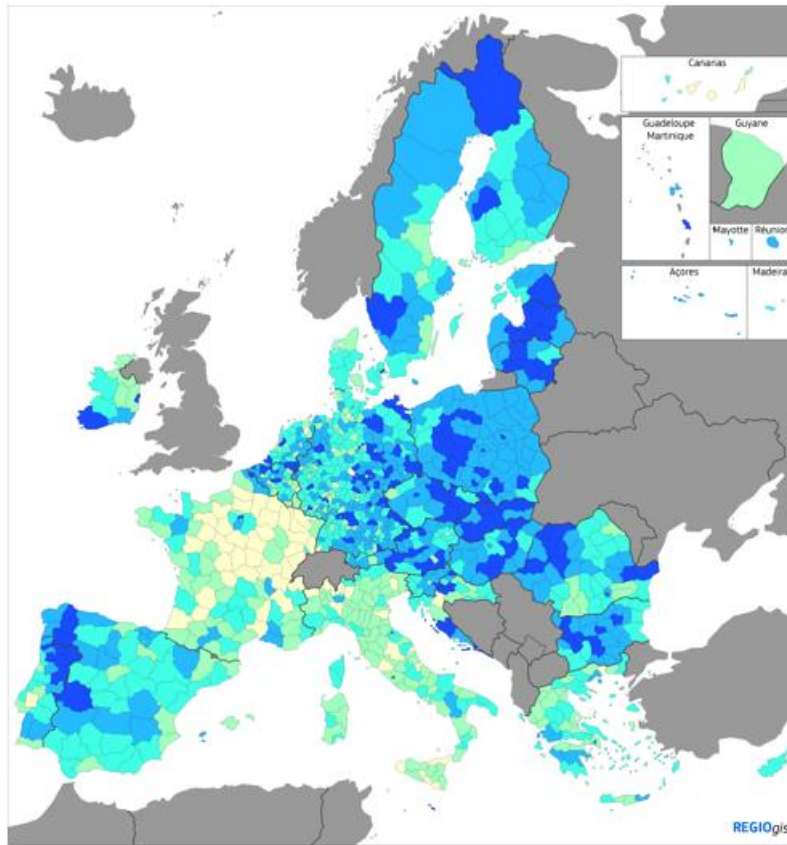
Belanghebbenden bevestigen de sleutelrol en het belang van het cohesiebeleid. Zij hebben dit duidelijk gemaakt in de besprekingen over de toekomst van het beleid. Het afgelopen jaar hebben regionale overheden en andere belanghebbenden input geleverd en hebben twintig lidstaten debatten georganiseerd. Een groep op hoog niveau van deskundigen

heeft in februari belangrijke richtsnoeren voor het toekomstige beleid¹ uitgegeven. Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's hebben allemaal adviezen en conclusies over belangrijke elementen voor de toekomst van het cohesiebeleid aangenomen. Samen bevestigen deze bijdragen de sleutelrol van het beleid en schetsen zij een beeld van nieuwe uitdagingen, samen met geleerde lessen en mogelijke reacties.

Dertig jaar na de gelijktijdige introductie van de Europese eengemaakte markt en een versterkt cohesiebeleid, en twintig jaar na de uitbreiding van 2004, is de langetermijntrend duidelijk: veel delen van Europa hebben een opmerkelijke opwaartse economische en sociale convergentie doorgemaakt. Er blijven echter sociaal-economische ongelijkheden bestaan en een groeiend aantal regio's dreigt met nieuwe uitdagingen te kampen te krijgen. In dit verband moet de balans worden opgemaakt: niet alleen van de verwezenlijkingen van het cohesiebeleid, maar ook van de wijze waarop het zich kan aanpassen. De doelstelling van het Verdrag inzake economische, sociale en territoriale samenhang blijft even relevant als ooit, maar de methoden moeten verder worden ontwikkeld.

Kaart 1. Economische ontwikkelingsindex op NUTS3-niveau, 2001-2021

¹ [Forging a sustainable future together - Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy](#) (Samen een duurzame toekomst tot stand brengen — Cohesie voor een concurrerend en inclusief Europa: verslag van de groep op hoog niveau over de toekomst van het cohesiebeleid).



Kaart 1 Economische ontwikkelingsindex op NUTS 3-niveau, 2001-2021

Kans op een traject van sterke groei

- < 0.3
- 0.3 - 0.4
- 0.4 - 0.5
- 0.5 - 0.6
- Geen gegevens

Deze index meet of de groei van een regio hoger is dan die van de EU, haar land of de regio zelf in de voorgaande vijf jaar. Er wordt gekeken naar de groei van het bbp per hoofd van de bevolking, de productiviteit en de werkgelegenheid per hoofd van de bevolking over een periode van vijf jaar. Een regio scoort 1 telkens wanneer de groei hoger is. Deze score tussen 0 en 9 wordt vervolgens bijgesteld tot 0 en 1.

Bron: Berekingen DG REGIO op basis van gegevens van JRC en Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

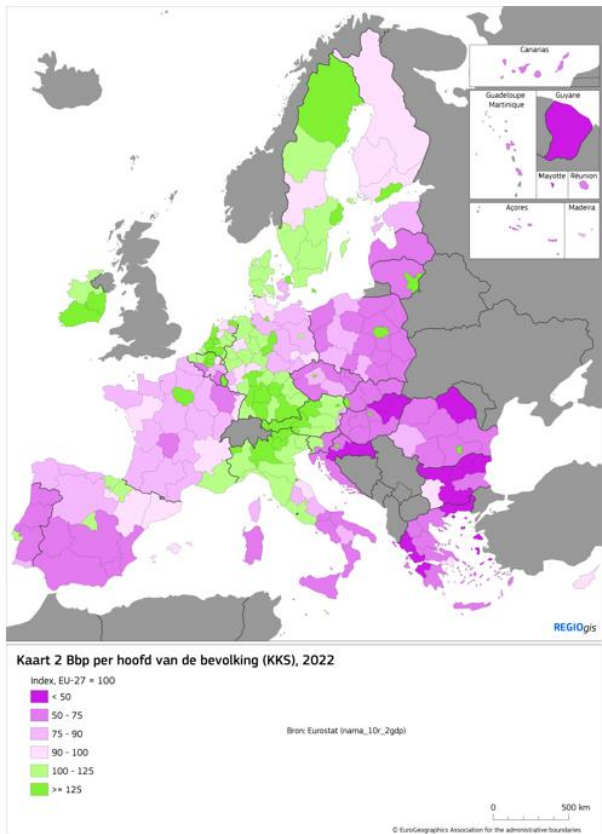
II. Cohesiebeleid: groei en concurrentievermogen op lange termijn, hoogwaardige banen

De historische uitbreiding van de EU in 2004 is een duidelijk voorbeeld van het positieve effect van het cohesiebeleid. Twintig jaar later is het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking in de sindsdien toegetreden lidstaten gestegen van ongeveer 52 % van het EU-gemiddelde in 2004 tot bijna 80 % in 2023. De werkloosheidscijfers in deze lidstaten zijn in deze periode gedaald van gemiddeld 13 % tot 4 %.

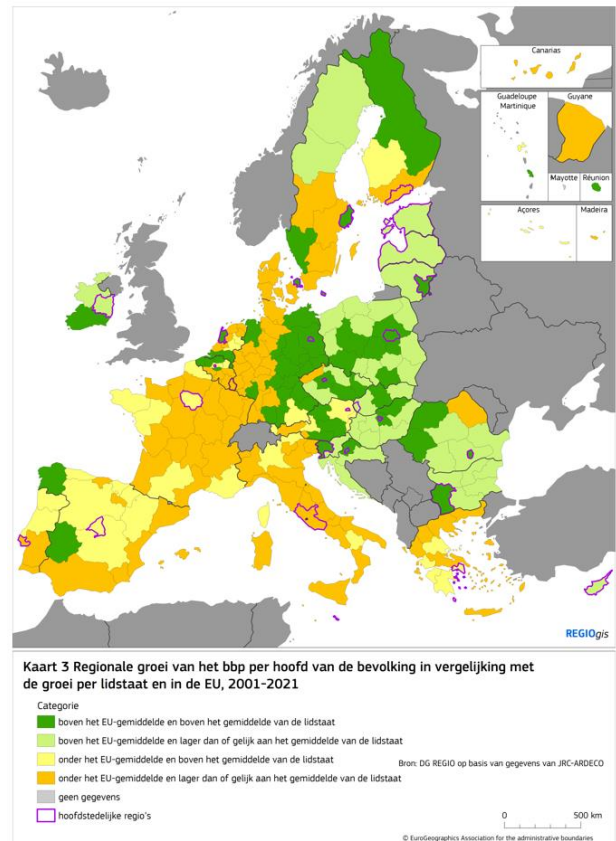
Deze opwaartse convergentie is het gevolg van een stijging van de productiviteit (bbp per werknemer) in minder ontwikkelde regio's. Dit getuigt van de verbetering op lange termijn van het concurrentievermogen en het ondernemingsklimaat van deze regio's. Deze inhaalbeweging maakte ook concrete sociale vooruitgang mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van betere gezondheidsresultaten en een daling van de werkloosheids- en armoedepercentages in bijna alle regio's in de afgelopen tien jaar.

De convergentie was echter ongelijk in de EU. Dit weerspiegelt verschillen in productiviteit en concurrentievermogen. Terwijl verscheidene oostelijke regio's sinds 2004 een indrukwekkende inhaalbeweging hebben gemaakt dankzij een economische impuls na de uitbreiding, hebben veel andere regio's een geleidelijke divergentie doorgemaakt, wat betekent dat zij de achterstand op het EU-gemiddelde niet inlopen. Dit is met name het geval voor regio's in zuidelijke lidstaten, met name sinds de financiële crisis van 2008, maar ook voor een groep overgangsregio's in meer ontwikkelde lidstaten. In feite is in ongeveer een derde van de EU-regio's het bbp per hoofd van de bevolking nog niet terug op het niveau van 2008. Daartoe behoren regio's in alle ontwikkelingsstadia, en deze regio's zijn zelfs in meer ontwikkelde lidstaten te vinden.

Het reële bbp per hoofd van de bevolking is sinds de eeuwwisseling in verschillende regio's in de zuidelijke lidstaten zelfs gedaald als gevolg van de impact van economische schokken en aanhoudende structurele uitdagingen: productiviteitsgroei, kwaliteit van de instellingen en goede werking van de arbeidsmarkten. Tegelijkertijd moeten de meeste oostelijke regio's de convergentiedynamiek in stand houden en hun aanjagers van groei uitbreiden tot buiten hun metropolitane gebieden om toenemende interregionale ongelijkheden te beperken.



Kaart 2. Bbp per hoofd van de bevolking (KKS), 2022



Kaart 3. Regionale groei van het bbp per hoofd van de bevolking in vergelijking met de EU- en nationale gemiddelden, 2001-2021

Opmerking: Kaart 3 toont de regionale groei van het bbp per hoofd van de bevolking sinds 2001. Alle licht- en donkergroene regio's kenden een groei die boven het EU-gemiddelde lag, terwijl de groei van gele en oranje regio's onder het EU-gemiddelde lag. De kleur (licht- en donkergroen, geel en oranje) geeft de regionale groei weer ten opzichte van het nationale gemiddelde.

Het cohesiebeleid heeft bijgedragen tot een betere werking van de eengemaakte markt door de groei en het concurrentievermogen op lange termijn te stimuleren. Het heeft de toegang tot goederen en diensten verbeterd door middel van fysieke en digitale infrastructuur, waardoor de connectiviteit is verbeterd. Bovendien heeft het cohesiebeleid de lokale economieën en aantrekkelijkheid gestimuleerd door innovatie en ondernemerschap te bevorderen door steun te verlenen aan kmo's en het menselijk kapitaal te versterken met behulp van opleiding en onderwijs. Het cohesiebeleid heeft ook goed bestuur, samenwerking en bestuurlijke efficiëntie ondersteund.

Het cohesiebeleid heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ondersteuning van overheidsinvesteringen. Zo vertegenwoordigt het cohesiebeleid bijna 13 % van de totale overheidsinvesteringen² in de EU als geheel en 51 % in minder ontwikkelde lidstaten³. Deze investeringen hebben het Europese groeimodel versterkt en de economische groei

² Bruto-investeringen in vaste activa van de overheid.

³ Lidstaten met een bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking van minder dan 90 % van het EU-gemiddelde.

gestimuleerd in overeenstemming met de belangrijkste beleidsprioriteiten, van de dubbele transitie tot innovatie, bedrijfsleven en vaardigheden, en van kinderopvang, onderwijs en gezondheid tot bescherming tegen natuurrampen.

Figuur 1. Verwezenlijkingen van de cohesiebeidsprogramma's 2014-2020



Naast de directe sociale en economische gevolgen heeft het cohesiebeleid ook bijgedragen tot de verbetering van de bestuurlijke capaciteit en de kwaliteit van het bestuur in de lidstaten. Investeringen in het kader van het cohesiebeleid gaan gepaard met eerste vereisten, ofwel “randvoorwaarden”. Deze ondersteunen de belangrijkste prioriteiten van de EU, evenals de kwaliteit en duurzaamheid van investeringen. Het horizontale effect van de randvoorwaarden is complementair aan de uitvoering van landspecifieke hervormingen die via het Europees Semester worden bevorderd.

Bovendien hebben de grondbeginselen voor de programmering en uitvoering van het cohesiebeleid — door middel van evaluatie-, partnerschaps-, transparantie- of audit- en controle-eisen — positieve overloopeffecten op nationale praktijken.

Het cohesiebeleid versterkt de eengemaakte markt en zorgt voor een gelijk speelveld

Dankzij convergentie kan elke regio ten volle deelnemen aan de eengemaakte markt. Het wegnemen van belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en werknemers heeft een betere toewijzing van middelen in de hele EU bevorderd en de uitwisseling van ideeën en innovatie gestimuleerd. De groeiende diversiteit van de regio's in de EU heeft de Unie en haar bedrijven een uitgebreide reeks concurrentievoordelen opgeleverd. Door te investeren in infrastructuur, innovatie, onderwijs en andere belangrijke gebieden helpt het cohesiebeleid alle regio's deel te nemen en de vruchten te plukken van schaalvoordelen die door de eengemaakte markt en de internationale concurrentie worden gecreëerd. Een grotere, goed ontwikkelde, innovatieve, verbonden eengemaakte markt is van cruciaal belang voor de ontwikkeling van sterke waardeketens binnen de EU die belangrijk zijn voor de open strategische autonomie van de EU.

Het cohesiebeleid heeft aanzienlijke positieve gevolgen voor Europa als geheel. Uit macro-economische modellen⁴ blijkt dat de programma's 2014-2020 en 2021-2027 samen het bbp van de EU tegen eind 2030 met 0,9 % zouden kunnen doen toenemen. Dit effect is van lange duur: het zou tegen 2043 op 0,6 % blijven. Het effect is uiteraard veel groter in cohesielanden⁵ waar de steun geconcentreerd is: het bbp van Kroatië zal in 2030 tot 8 % hoger liggen, in Polen en Slowakije 6 % hoger en in Litouwen 5 % hoger dan zonder cohesiesteun. Meer ontwikkelde regio's, die minder steun per hoofd van de bevolking uit hoofde van het cohesiebeleid ontvangen, profiteren ook van sterke positieve overloopeffecten die door andere programma's worden gegenereerd. Ontwikkelde regio's krijgen er partners in hun toeleveringsketens en markten voor hun uitvoer en investeringen bij.

Het positieve rendement van investeringen van het cohesiebeleid op de eengemaakte markt kan worden geïllustreerd door de multiplicator. Elke in de programma's 2014-2020 en 2021-2027 geïnvesteerde euro zal 1,3 EUR extra bbp in de Unie hebben gegenereerd tegen 2030 en bijna verdrievoudigen in 2043, wat overeenkomt met een jaarlijks rendement van ongeveer 4 %. Volgens modellen wordt het aantal extra banen voor de EU als geheel tegen 2027 ook geschat op 1,3 miljoen, met een groot deel daarvan in sectoren die verband houden met de groene en de digitale transitie.

De gerichte aard van de steun in het kader van het cohesiebeleid beperkt grotendeels het risico van verdringing van particuliere investeringen. Het cohesiebeleid richt zich voornamelijk op gebieden waar particuliere investeringen ontoereikend zijn, hetzij vanwege marktfalen (bv. toegang tot financiering voor starters, micro- en kleine ondernemingen), hetzij om collectieve goederen te steunen (bv. onderwijs, kinderopvang). Kwantitatieve analyses die ten grondslag liggen aan het 9e cohesieverslag⁶, laten consequent positieve netto-effecten zien, wat bevestigt dat het beleid aanzienlijke particuliere investeringen gedurende en na de looptijd van de programma's aanmoedigt. Het toegenomen gebruik van financiële instrumenten kan bijdragen tot verdere particuliere investeringen.

Toekomstige uitbreidingen zullen gepaard gaan met de integratie in de eengemaakte markt van nieuwe lidstaten. De doelstellingen van het cohesiebeleid van de EU blijven van toepassing in een bredere Unie, zowel in de huidige als in toekomstige lidstaten⁷. De sociaal-economische convergentie met de EU moet echter al in de pretoetredingsfase van start gaan. De nieuwe faciliteit voor Oekraïne, het groeiplan voor de Westelijke Balkan en de hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan hebben de driedelige doelstelling van betere toegang tot de eengemaakte markt van de EU, meer financiële bijstand en versnelde uitvoering van hervormingen.

⁴ Het effect van de programma's 2014-2020 en 2021-2027 werd beoordeeld aan de hand van RHOMOLO, een ruimtelijk algemeen evenwichtsmodel per computer van de Europese Commissie. Zie hoofdstuk 9 van het 9e cohesieverslag voor een meer gedetailleerde analyse.

⁵ Tsjechië, Polen, Slowakije, Kroatië, Bulgarije, Roemenië, Estland, Griekenland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta en Slovenië.

⁶ Zie hoofdstuk 9 van het 9e cohesieverslag.

⁷ COM(2024) 146 final van 20.3.2024.

Het cohesiebeleid heeft de asymmetrische gevolgen van recente crises helpen verzachten

De reeks ongekende crises heeft in de Unie ongelijke gevolgen gehad. Van de COVID-19-pandemie tot de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, verschillende regio's en sociale groepen zijn er op zeer verschillende wijze door getroffen. Wat de pandemie betreft, waren de gevolgen ernstiger in regio's die afhankelijk waren van toerisme, culturele sectoren of andere arbeidsintensieve diensten, alsook in sectoren die sterk geïntegreerd waren in mondiale waardeketens. Wat de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne betreft, waren de negatieve gevolgen met name voelbaar in de grensregio's, alsook in regio's waar de industrie kwetsbaar is voor hoge energieprijzen of verstoringen van de toeleveringsketen. In het algemeen werden bij alle crises perifere en minder ontwikkelde regio's meer blootgesteld. Bovendien werden de asymmetrische effecten vergroot door de ongelijke institutionele capaciteit op de verschillende niveaus die nodig is om op uitdagingen te reageren.

De EU heeft snel gereageerd om de gevolgen van de crises te verzachten en de weg vrij te maken voor een robuust herstel. Het cohesiebeleid heeft snel steun gemobiliseerd voor kwetsbare regio's, waardoor het risico op een verdere toename van de ongelijkheden is verkleind. De maatregelen omvatten de inbreng van nieuwe liquiditeit ter ondersteuning van investeringen, flexibiliteit om de voortzetting van projecten te ondersteunen, regelingen voor het behoud van banen en verdere gerichte flexibiliteit bij de programmering en uitvoering. Dit gebeurde met name via de pakketten van het Investeringsinitiatief Coronavirusrespons (CRII). Daarnaast is in het kader van NextGenerationEU uitgebreide steun verstrekt aan de lidstaten om hun economisch herstel en veerkracht op lange termijn te bevorderen, via de uitvoering van hervormingen en investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU). Samen met REPowerEU, dat is opgezet in de nasleep van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, heeft de flexibiliteit die in het kader van het cohesiebeleid met het Supporting Affordable Energy-initiatief (SAFE, ondersteuning van betaalbare energie) is geboden, een belangrijke rol gespeeld bij het ondersteunen van de meest kwetsbaren, met name mensen die het risico lopen op energiearmoede en kmo's die kwetsbaar zijn voor hoge energieprijzen. Tegelijkertijd hebben de acties in het kader van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE) voorzien in financiële steun aan lokale overheden en ngo's die mensen opvingen die Oekraïne ontvluchtten als gevolg van de Russische aanvalsoorlog.

Samen met de steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) en NextGenerationEU, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit, droegen interventies in het kader van het cohesiebeleid bij tot een **snel economisch herstel in 2021 en 2022, met name voor minder ontwikkelde regio's**, en tot lage werkloosheidscijfers. Hoewel de COVID-19-crisis heeft geleid tot een krimp van het bbp met 5,7 %, was het inkomen in twee jaar in alle categorieën regio's vrijwel weer terug op het niveau van 2019. Na de crisis van 2008 was de neergang daarentegen minder scherp (4,3 % van het bbp), maar twee jaar later, in 2010, waren de minder ontwikkelde regio's nog verder gekrompen en waren de overgangs- en meer ontwikkelde regio's nauwelijks beginnen te herstellen. Onder meer dankzij de hierboven genoemde risicobeperkende maatregelen en nationale steunmaatregelen hebben de

arbeidsmarkten van de EU zich opmerkelijk veerkrachtig betoond. Voor de meeste regio's van de EU duurde het slechts één jaar om terug te keren naar het werkgelegenheidsniveau van 2019 of het te overschrijden. Tijdens de financiële crisis van 2008 duurde de krimp van de werkgelegenheid daarentegen tot 2013 om in 2016 weer het niveau van vóór de crisis te bereiken. In de zuidelijke EU-landen gebeurde dat pas in 2019.

De recente crises hebben echter duidelijk gemaakt dat veel regio's kwetsbaar zijn en dat hun economieën en arbeidsmarkten veerkrachtiger moeten worden. Daartoe moet de bevordering van toekomstbestendige Europese waardeketens worden aangemoedigd — met name door de invoering en opschaling van kritieke en opkomende technologieën in strategische sectoren, zoals ondersteund door het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP)⁸.

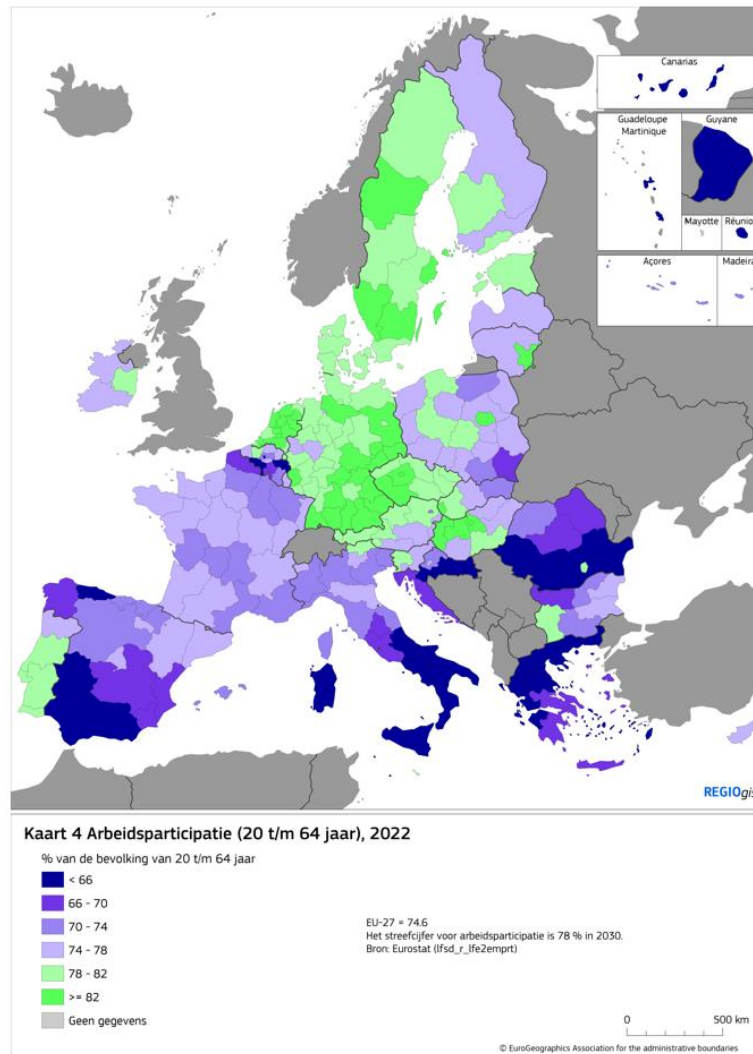
Wat betreft sociale convergentie is er vooruitgang geboekt, maar tal van uitdagingen blijven bestaan

Sociale convergentie wordt gestimuleerd door het sterke engagement dat de EU-instellingen, de lidstaten en de sociale partners tijdens de sociale top in Porto zijn aangegaan om de doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten te verwezenlijken:

- ten minste 78 % van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar moet een baan hebben;
- ten minste 60 % van alle volwassenen moet jaarlijks aan een opleiding deelnemen;
- het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet met ten minste 15 miljoen worden verminderd, van wie ten minste 5 miljoen kinderen.

Kaart 4. Arbeidsparticipatie (20-64 jaar), 2022

⁸ [Verordening \(EU\) 2024/795 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa \(“STEP”\)](#).



Het cohesiebeleid van de EU heeft de afgelopen tien jaar een centrale rol gespeeld bij de algehele verbetering van de werkgelegenheid en de sociale indicatoren in de EU. De oostelijke EU-landen hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van sociale inclusie en armoedebestrijding, en convergeren naar het EU-gemiddelde (armoedecijfers van 21 %). In de zuidelijke EU-landen is de situatie echter gestagneerd sinds 2019 (ongeveer 25 %). De kloof tussen meer ontwikkelde en minder ontwikkelde regio's is ook verkleind van ongeveer 14 procentpunt in 2016 tot 9 procentpunt in 2022.

Positieve trends op het gebied van sociale inclusie en armoedebestrijding kunnen niettemin in gevaar worden gebracht door inflatie en hoge energieprijzen, alsook door ongelijke vooruitgang bij verschillende bevolkingsgroepen. Plattelandsgebieden in het oosten en zuiden van de EU worden het zwaarst getroffen door energiearmoede. In elke regio, ook in ontwikkelde stedelijke gebieden, zijn echter enclaves te vinden waar sprake is van armoede. Sommige bevolkingsgroepen, zoals gemarginaliseerde gemeenschappen, leven voortdurend in armoede, wat zich uit in segregatie op de woningmarkt, onvoldoende onderwijs- en arbeidskansen en beperkte toegang tot basisdiensten.

De ongelijkheden in werkgelegenheid tussen regio's zijn kleiner geworden, met de actieve steun van het cohesiebeleid. Hoewel de arbeidsparticipatie in minder ontwikkelde regio's met 68 % in 2022, vergeleken met 78 % in meer ontwikkelde regio's, nog steeds lager is, is de kloof sinds 2013 met 5 procentpunt kleiner geworden.

Ook de werkloosheidscijfers zijn geconvergeerd. De verbetering is indrukwekkend in minder ontwikkelde regio's, waar het percentage bijna gehalveerd is, van 15,8 % in 2013 tot 8 % in 2022, terwijl de daling in de meer ontwikkelde regio's van 8,3 % tot 5 % ook aanzienlijke vooruitgang vertoont.

Ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, blijven de jeugdwerkloosheid en het percentage jongeren zonder scholing, werk of stage (percentage NEET's) in de EU een belangrijke uitdaging, net als de aanhoudend lagere arbeidsparticipatie van personen met een handicap. De sinds 2014 waargenomen daling van de jeugdwerkloosheid en het aantal NEET's is in 2021 en 2022 hervat na een tijdelijke stijging in 2020 tijdens de COVID-19-pandemie. De werkloosheid onder mensen tussen 15 en 24 jaar is sinds 2013 sterk gedaald met meer dan 10 procentpunt, tot 14 % in 2022. Toch is de jeugdwerkloosheid twee keer zo groot als de totale werkloosheid, die is gedaald tot 6,2 %. Het percentage NEET's is sinds 2013 met meer dan 4 procentpunt gedaald tot 12 % in 2022. Verdere vooruitgang is nodig om de doelstelling van 9 % van de Europese pijler van sociale rechten te halen.

De ongelijkheden in jeugdwerkloosheid tussen minder ontwikkelde regio's en andere regio's zijn tussen 2013 en 2022 afgenomen dankzij sterkere dalingen in minder ontwikkelde regio's en in de zuidelijke EU-landen. Zij blijven echter groot: de jeugdwerkloosheid van 22 % in minder ontwikkelde regio's is bijna twee keer zo hoog als in meer ontwikkelde regio's. Ook de ongelijkheden in het percentage NEET's tussen minder ontwikkelde regio's en andere regio's zijn tussen 2013 en 2022 afgenomen. Toch blijft het percentage NEET's in minder ontwikkelde regio's 16 %, bijna het dubbele van dat in meer ontwikkelde regio's.

De lage werkloosheid en de hoge vraag naar arbeid zetten de arbeidsmarkten steeds meer onder druk. Het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden neemt toe en is een grote uitdaging geworden in diverse beroepen en sectoren op alle vaardigheidsniveaus, en met name in sommige regio's. Dit tekort wordt nog verergerd door de daarmee gepaard gaande uitdagingen van de vraag naar specifieke vaardigheden om in te spelen op de digitale en de groene transitie, structurele industriële transitie en de sterke daling van de bevolking in de werkende leeftijd, die tegen 2050 naar verwachting met 50 miljoen zal krimpen. In dit verband speelt inclusieve arbeidsmarktparticipatie van ondervertegenwoordigde groepen een sleutelrol bij het bereiken van convergentie en het aanpakken van tekorten aan arbeidskrachten in de EU, samen met het versterken van het beleid inzake een leven lang leren en onderwijs, alsook met arbeidsmarkthervormingen. De arbeidsparticipatie van vrouwen blijft toenemen dankzij een hoog opleidingsniveau, betere toegang tot kinderopvang en flexibelere arbeidsregelingen, en de arbeidsparticipatie van onderdanen van derde landen is na een daling in 2020 weer gestegen.

Ondanks een zichtbare afname van de ongelijkheden in arbeidsmarktprestaties, presteren sommige regio's ondermaats — de centraal-noordelijke regio's van de EU hebben sterkere arbeidsmarkten (en in het algemeen een betere sociale situatie) dan de zuidelijke en zuidoostelijke regio's. De vooruitgang bij het dichten van de genderkloof op het gebied van arbeidsmarktparticipatie is de afgelopen jaren vertraagd of gestagneerd: voor de EU als geheel bedraagt de genderkloof nog steeds 11 procentpunt, wat een factor blijft die bijdraagt aan ongelijkheden op de arbeidsmarkt.

Het opleidingsniveau is over het algemeen gestegen. Het aandeel voortijdige schoolverlaters is in de hele EU gedaald, met name in de minder ontwikkelde regio's. De positieve trend van het aantal mensen met een tertiair diploma heeft zich in alle regio's voortgezet, met een algemeen percentage van 34 % in 2022. De deelname van volwassenen aan onderwijs en opleiding daalde daarentegen toen COVID-19 uitbrak, maar herstelde weer, met name in minder ontwikkelde regio's en de oostelijke EU-lidstaten.

Vaardigheidsniveaus en innovatie spelen een centrale rol bij het stimuleren van productiviteitsgroei en concurrentievermogen op lange termijn. Meer geschoolde en creatieve werknemers zijn van cruciaal belang voor innovatie en het creëren van nieuwe en concurrerende producten en diensten. In 2022 was er een sterke toename van de deelname van volwassenen aan onderwijs en opleiding, waarmee het tempo van vóór de COVID-19-crisis werd overtroffen. Aanzienlijke vooruitgang is echter nodig om de doelstelling van de Europese pijler van sociale rechten te halen, namelijk dat jaarlijks 60 % van de volwassenen aan onderwijs en opleiding deelneemt. De ervaring in sommige lidstaten met individuele leerrekeningen⁹ laat een duidelijke weg naar vooruitgang zien.

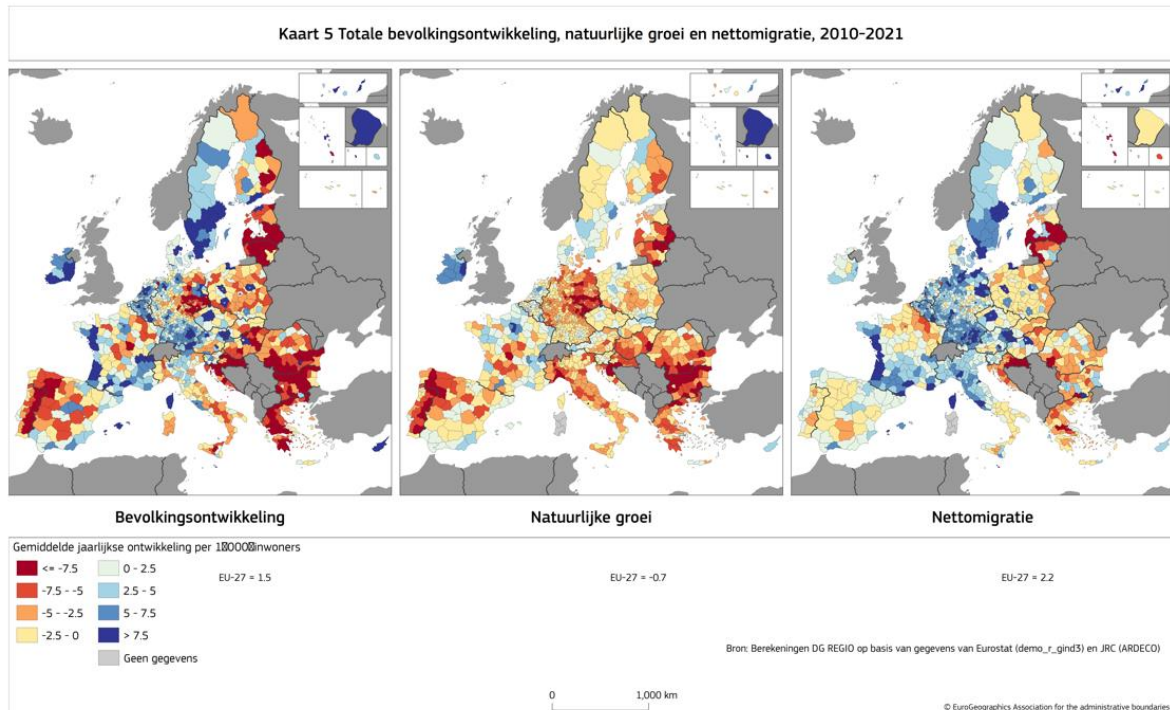
Ongelijkheden blijven bestaan op het gebied van onderwijs en opleiding, met name als gevolg van de sterke concentratie mensen met een tertiair diploma in steden (waar de meeste mogelijkheden om tertiair onderwijs te volgen geconcentreerd zijn). Dit leidt tot onevenwichtigheden, die soms nog groter worden door de emigratie van tertiair opgeleide mensen uit de regio's waar zij zijn afgestudeerd. Deze “braindrain” vormt een ernstige uitdaging voor de toekomstige duurzaamheid van regionale economieën en sociale structuren. Zulke onevenwichtigheden in de beschikbaarheid van talent in de verschillende regio's zijn te wijten aan onvoldoende hoogwaardige arbeidskansen en andere factoren, zoals een lager niveau van infrastructuur, toegang tot kinderopvang, onderwijs en opleiding, gezondheidsdiensten en -faciliteiten en andere diensten.

Demografische veranderingen zullen naar verwachting het tekort aan arbeidskrachten verder vergroten en de druk op overheidsbegrotingen doen toenemen. Na decennia van groei neemt de EU-bevolking sinds 2020 af, aangezien de nettomigratie de negatieve natuurlijke groei niet langer compenseert. Op het niveau van de EU-27 zijn de natuurlijke bevolkingsontwikkeling en de nettomigratie het grootst in stedelijke regio's en het laagst (en vaak negatief) in plattelandsgebieden. Bovendien hebben afgelegen regio's te maken met over het algemeen negatieve nettomigratie, die verband houdt met een gebrek aan

⁹ Individuele leerrekeningen geven mensen in de werkende leeftijd een budget voor hoogwaardige opleidingen waarmee zij hun vaardigheden en inzetbaarheid kunnen verbeteren.

economische en werkgelegenheidskansen en een gebrek aan toegang tot essentiële diensten (waaronder onderwijs, kinderopvang en gezondheidszorg), waardoor zij minder aantrekkelijk worden en mensen ertoe kunnen aanzetten te verhuizen.

Kaart 5. Totale bevolkingsontwikkeling, natuurlijke groei en nettomigratie, 2010-2021



De krimp van de bevolking in de werkende leeftijd vraagt om snellere productiviteitswinsten om de levensstandaard te handhaven en de arbeidsparticipatie te verhogen, met name voor mensen die nog niet actief zijn op de arbeidsmarkt. In dit opzicht zijn de regio's ongelijk toegerust. Regio's waar sprake is van een laag percentage hoogopgeleide mensen met uitgaande migratie van jongeren en opgeleiden, kunnen met lacunes bij de ontwikkeling van talent kampen, waardoor hun vermogen om duurzame, concurrerende en op kennis gebaseerde economieën op te bouwen, wordt beperkt. Zoals uiteengezet in de mededelingen "Het benutten van talent in Europa's regio's"¹⁰ en "Demografische veranderingen in Europa: een toolbox voor actie"¹¹, is een strategische beleidsmix nodig waarin hervormingen en investeringen worden gecombineerd om deze realiteit om te keren of zich daaraan aan te passen.

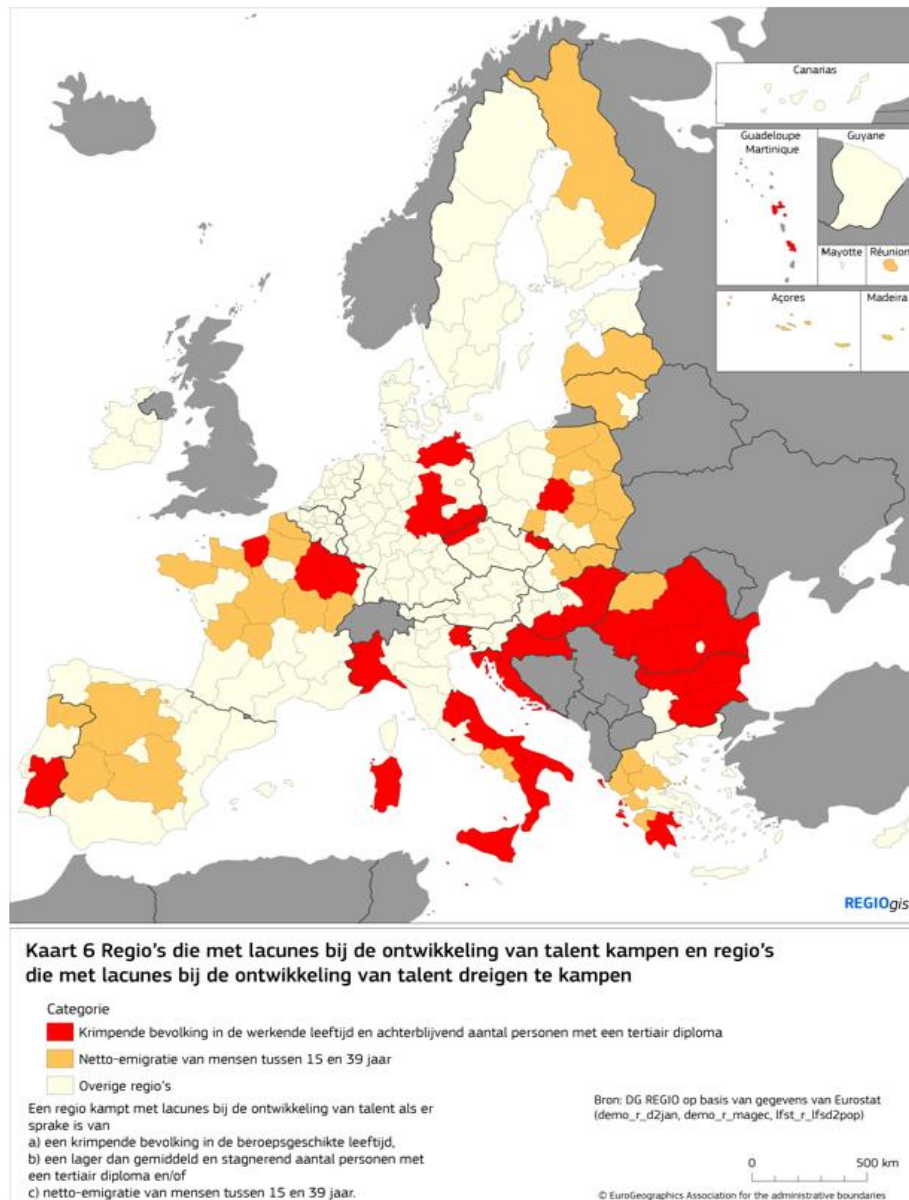
Demografische veranderingen vereisen aanpassing op het niveau van regio's en steden. Voorbeelden hiervan zijn de integratie van demografische prognoses in ruimtelijke beleidsvorming, aanpassing van de openbare dienstverlening, aanpassing van het openbaar bestuur, verhoging van de arbeidsparticipatie en bevordering van de productiviteit. Beroepsonderwijs en -opleiding bieden uitstekende mogelijkheden om tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken en de groene en de digitale transitie te verwezenlijken en spelen een belangrijke rol in strategieën voor slimme specialisatie, namelijk bij het helpen

¹⁰ COM(2023) 32 final van 17.1.2023.

¹¹ COM(2023) 577 final van 11.10.2023.

behouden en aantrekken van talent, het genereren van absorptiecapaciteit in de samenlevingen en economieën waar zij worden verstrekt, en het helpen opbouwen van duurzame (en rechtvaardigere) gemeenschappen.

Kaart 6. Regio's die met lacunes bij de ontwikkeling van talent (dreigen te) worden geconfronteerd



... en niet alle regio's profiteren van dezelfde groeidynamiek

De economische ongelijkheden blijven groot op het hele continent. Meer dan een op vier mensen in de EU (28 %) woont in een regio met een bbp per hoofd van de bevolking van minder dan 75 % van het EU-gemiddelde. De meesten van hen wonen in oostelijke lidstaten, maar ook in Griekenland, Portugal, Spanje, Zuid-Italië en ultraperifere gebieden. Sinds 2001 is de reële groei van het bbp per hoofd van de bevolking in verschillende regio's negatief geweest, met name in Griekenland en Italië, hoewel de groei onlangs is toegenomen.

Veranderingen in subnationale ongelijkheden vertonen verschillende patronen in de lidstaten. In veel oostelijke lidstaten (zoals Slowakije, Bulgarije en Roemenië) is de toename van de ongelijkheden het gevolg van zeer hoge groeicijfers in de meest ontwikkelde regio's (doorgaans de hoofdstedelijke regio). In Frankrijk en Griekenland zijn de interne ongelijkheden toegenomen omdat de groei van het bbp per hoofd van de bevolking in armere regio's bijzonder laag was. In sommige andere lidstaten, zoals Portugal, is de afname van regionale ongelijkheden toe te schrijven aan de relatief slechte prestaties van sommige ontwikkelde, voorheen dynamische regio's.

In veel lidstaten wordt de economische ontwikkeling bepaald door het concurrentievermogen van hoofdstedelijke regio's en grote agglomeraties. In combinatie met een gebrekkige inhaalbeweging in andere gebieden leidt dit tot interne verschillen. Deze ruimtelijke polarisatie kan een bron zijn van negatieve externe effecten (spanningen op de arbeids- en woningmarkt, congestie, vervuiling) en onderbenutting van het economisch potentieel van het hele land. Dit kan het concurrentievermogen van de lidstaten en ook de duurzaamheid van hun groeipatroon op langere termijn ondermijnen.

Plattelands-, berg-, insulaire en dunbevolkte gebieden worden nog steeds geconfronteerd met specifieke uitdagingen die de economische groei en ontwikkeling belemmeren en die het gevolg zijn van geringere fysieke en digitale connectiviteit of beperkte onderwijs- en opleidingsmogelijkheden. Het gemiddelde inkomen in plattelandsgebieden bedraagt 87,5 % van het gemiddelde inkomen in stedelijke gebieden¹². In de periode 2001-2021 kenden niet-stedelijke regio's (gemiddeld) echter een aanzienlijk hogere groei van het bbp per hoofd van de bevolking dan stedelijke regio's: 1,5 % tegenover 0,8 %. De trend is daarentegen anders in de oostelijke lidstaten, waar de groei sterker wordt aangestuurd door grote agglomeraties en hoofdsteden. Het openbaar verslag over de langetermijnvisie voor de plattelandsgebieden van de EU — belangrijke verwezenlijkingen en verdere stappen, wordt het uitgangspunt voor een debat over de toekomst van plattelandsgebieden.

Deze territoriale ongelijkheden versterken een situatie waarin een aantal regio's te kampen heeft met economische stagnatie of achteruitgang, waarbij het risico bestaat dat zij met lacunes bij de ontwikkeling te maken krijgen (d.w.z. dat zij achterblijven ten opzichte van de gemiddelde groeipercentages in de EU en op nationaal niveau en hun eigen prestaties in het verleden). Het gaat onder meer om een aantal grotere voormalige industriële centra in meer ontwikkelde regio's. Beleidsmakers in regio's waar de ontwikkeling tot stilstand komt, hebben vaak moeite om oplossingen te vinden om de economische dynamiek van het verleden te herstellen. Deze situatie leidt tot frustratie, die steeds meer uitmondt in politieke ontevredenheid.

De onderliggende oorzaken van het vastlopen in ontwikkeling verschillen van regio tot regio. Dit vraagt om een individuele diagnose en kan verschillende onderling verbonden factoren omvatten, zoals onvoldoende specialisatie, zwak openbaar bestuur, een inefficiënt

¹² [Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1) (Europa tussen stad en platteland — inkomen en levensomstandigheden — Statistieken toegelicht (europa.eu)).

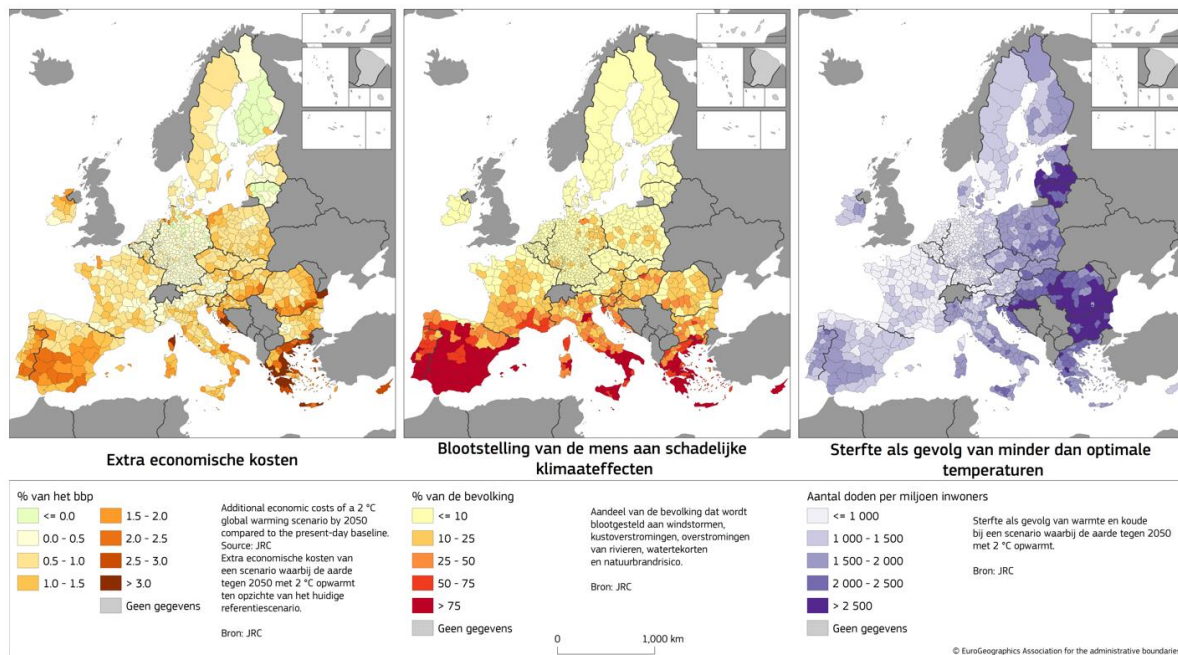
innovatie-ecosysteem, een tekort aan diensten of discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. Deze factoren verdienen een specifieke analyse voor elke regio en vervolgens op maat gesneden beleidsreacties, door middel van een gerichte reeks investeringen en hervormingen.

III. Als zij niet worden aangepakt, kunnen structurele en opkomende uitdagingen de territoriale ongelijkheden vergroten

De groene en de digitale transitie bieden nieuwe kansen en zijn nodig om het concurrentievermogen van de EU in de toekomst te behouden en een goede levenskwaliteit voor burgers te waarborgen. Zij vereisen echter ook structurele veranderingen, die gepaard moeten gaan met ondersteunend beleid, met name voor mensen, bedrijven en regio's die het kwetsbaarst zijn en het meest worden blootgesteld; anders bestaat het risico van toenemende regionale en sociale ongelijkheden. Het klimaatbeleid van de EU is gericht op eerlijkheid, met name door strengere doelstellingen voor de vermindering van broeikasgassen voor rijkere lidstaten, terwijl lidstaten met een lager bbp per hoofd van de bevolking een groter deel van de veilingopbrengsten uit het emissiehandelssysteem ontvangen. Naast horizontale EU-fondsen, zoals het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, is ook een reeks specifieke financieringsinstrumenten ingezet om de sociale en economische gevolgen van de klimaattransitie te verzachten, met name via het mechanisme voor een rechtvaardige transitie en het aanstaande Sociaal Klimaatfonds.

Klimaatverandering dreigt de regionale ongelijkheden te vergroten. De frequentie en ernst van met het weer verband houdende rampen zoals extreme temperaturen, stormen, overstromingen in binnenlandse en kustgebieden, droogte en bosbranden nemen toe. Zo hebben de overstromingen in de regio's aan de Belgisch-Duitse grens in 2021 directe schade veroorzaakt die op 34,5 miljard EUR wordt geschat. Het aantal hittegerelateerde overlijdens is toegenomen, met name in verband met de vergrijzing van de bevolking. Deze gebeurtenissen en hun impact op de mensen en de economie, alsook hun vermogen om deze het hoofd te bieden, zijn ongelijk verdeeld over Europa. Kust-, mediterrane en oostelijke regio's, die al armer zijn dan het EU-gemiddelde, zijn kwetsbaarder en worden onevenredig getroffen. Zij worden geconfronteerd met naar schatting jaarlijkse economische verliezen van ten minste 1 % van het bbp en een grotere blootstelling van de mens aan klimaatgerelateerde schade.

Kaart 7. Gevolgen van de klimaatverandering in een scenario waarin de aarde met 2°C opwarmt, 2050

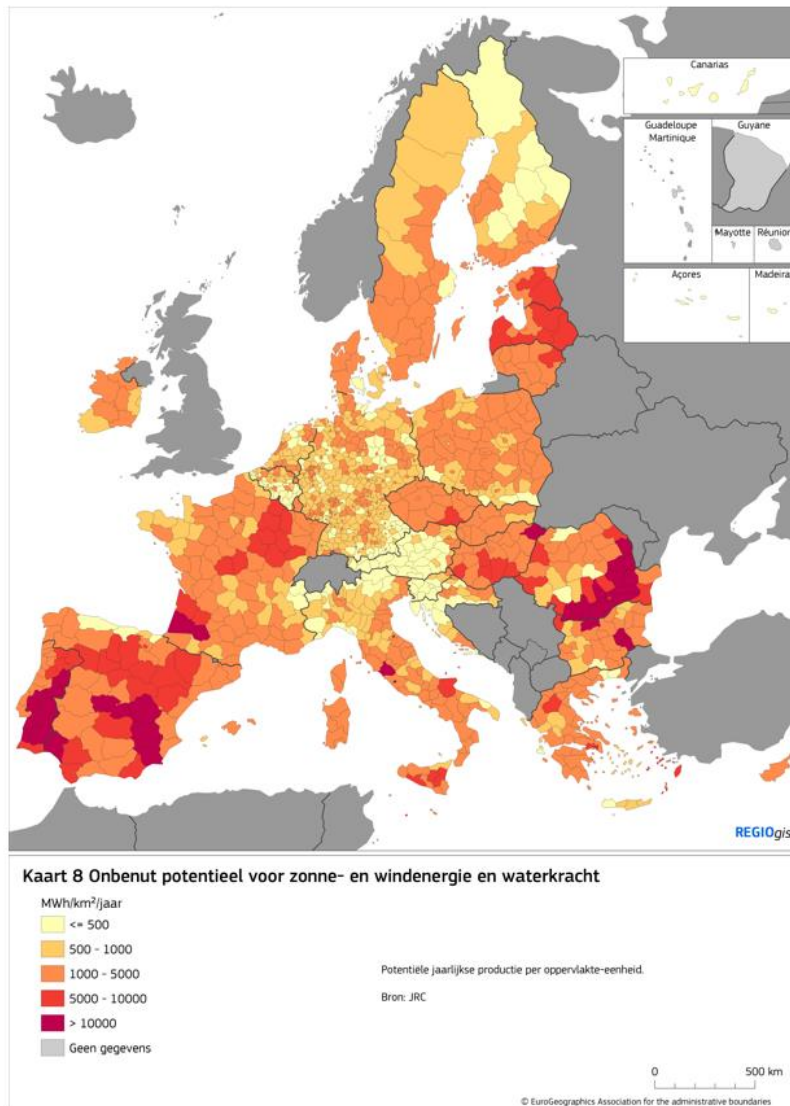


Luchtvervuiling in de EU wordt nog steeds gekenmerkt door sociaal-economische verschillen. De luchtvervuiling is over het algemeen groter in steden dan in plattelandsgebieden, met name door de impact van het verkeer. Hoewel de luchtkwaliteit in zowel de rijkste als de armste regio's van de EU in de periode 2007-2020 is verbeterd, blijven ongelijkheden bestaan, aangezien de concentratie van fijne inhaleerbare deeltjes consequent ongeveer een derde hoger ligt in de armste regio's die voor verwarming meer afhankelijk zijn van vaste brandstoffen.

Het beperken van de klimaatverandering en het verbeteren van de kwaliteit van het milieu vragen om een snelle terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen in alle sectoren, onder meer door middel van de circulaire economie en het herstel van ecosystemen. Dit vereist maatregelen op alle bestuursniveaus, aangezien deze uitdagingen vaak grote territoriale en sociale gevolgen hebben. Natuurlijke, geografische en sociaal-economische verschillen tussen regio's leiden ook tot verschillende capaciteiten om emissies te verminderen.

De transitie naar een klimaatneutrale economie moet op een rechtvaardige en eerlijke manier worden verwezenlijkt. De ongelijke capaciteit van regio's om de vruchten van deze transitie te plukken, kan de territoriale ongelijkheden nog verergeren. De economische verschuiving in verband met deze transitie komt doorgaans ten goede aan de regio's die beter in staat zijn om investeringen aan te trekken en geschoolde arbeidskrachten te mobiliseren. Tegelijkertijd hebben veel plattelandsgebieden en minder ontwikkelde regio's een groot potentieel om hernieuwbare energie uit wind- en zonne-energie te produceren of om koolstof af te vangen en op te slaan in natuurlijke ecosystemen. De ontwikkeling van dit potentieel zou niet alleen ten goede komen aan de regio's zelf, maar ook aan de energiezekerheid in heel Europa.

Kaart 8. Onbenut potentieel voor zonne- en windenergie en waterkracht



De klimaattransitie biedt ook kansen en uitdagingen voor de werkgelegenheid en voor huishoudens. Bepaalde sectoren die sterk afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen zullen waarschijnlijk worden getroffen door banenverlies of herstructurering. Tegelijkertijd vormt de klimaatverandering een uitdaging voor traditionele sectoren zoals landbouw, toerisme, industrie of zelfs energieproductie, met name in gebieden waar waterschaarste de norm wordt. Werknemers in sectoren waar de gevolgen van de klimaatverandering groter zijn — met name werknemers met specifieke vaardigheden of beperkte mogelijkheden om de overstap te maken naar andere sectoren —, kunnen moeite hebben om een nieuwe baan te vinden, wat leidt tot werkloosheid en druk op de inkomens van huishoudens. In het geval van sectoren met een dominante positie in de regionale en lokale economieën zullen de gevolgen van een grotere omvang zijn, waardoor de economieën in deze regio's zich moeten aanpassen om concurrerend te blijven. Daarnaast zijn voor de toepassing van klimaatvriendelijke technologieën en maatregelen extra investeringen nodig, waardoor huishoudens met een laag inkomen moeilijkheden ondervinden.

Een alomvattende aanpak is nodig om banen en kansen in de verschillende regio's te bevorderen, de asymmetrische kosten van de klimaatverandering het hoofd te bieden en

de klimaat- en de groene transitie uit te voeren, met inbegrip van het versnellen van de beperking van broeikasgasemissies en emissies van luchtverontreinigende stoffen, de nodige investeringen in klimaatbestendigheid, het verbeteren van het beheer van natuurlijke hulpbronnen en natuurherstel, het creëren van gezonde ecosystemen en op de natuur gebaseerde oplossingen, het ondersteunen van de aanpassing aan de klimaatverandering en risicobeheersing in verband met rampen, investeringen in waterefficiëntie en afvalwaterzuivering (waar nodig), de circulaire economie, de energie-efficiëntie van woningen en de verschuiving naar klimaatvriendelijke vervoerswijzen.

De digitale transitie biedt kansen voor alle regio's in de vorm van een hogere productiviteit van bedrijven, innovatie, veerkracht en toegang tot diensten, en met name kansen voor plattelands- en meer afgelegen gebieden. De digitale transitie kan echter ook risico's meebrengen voor de cohesie, als gevolg van het ongelijke vermogen van gebieden en mensen om digitale technologieën in te voeren en te gebruiken, ook voor mensen in achterstandssituaties en gemarginaliseerde gemeenschappen. Bij gebreke van adequaat overheidsbeleid kunnen de lacunes op het gebied van digitale vaardigheden groter worden, waardoor de sociale en regionale verschillen binnen Europa kunnen toenemen. Bovendien kan het gebrek aan investeringen in infrastructuur voor digitale connectiviteit en de uitrol van digitale technologieën de groei en het concurrentievermogen op lange termijn van de getroffen regio's belemmeren. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de sociaal-economische aantrekkelijkheid van dergelijke regio's, waardoor het moeilijker wordt om geschoolde arbeidskrachten en innovatieve bedrijven te behouden.

Er is voortdurende steun nodig voor regio's, in het bijzonder de minst voorbereide regio's, en met name in plattelands- en afgelegen gebieden, om ervoor te zorgen dat zij de vruchten van de digitale transformatie kunnen plukken. Dergelijke steun is met name nodig voor investeringen in de uitrol van geavanceerde digitale netwerkinfrastructuren en -diensten, de verwerving van elementaire en geavanceerde digitale vaardigheden en de invoering van digitale technologieën door bedrijven, burgers en overheidsdiensten.

Het nieuwe geopolitieke landschap kan ook ernstige gevolgen hebben voor tal van regio's in de EU. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft ertoe geleid dat sommige regio's te maken hebben met een sterke afname van investeringen, handelsstromen en economische activiteiten (waaronder toerisme), alsook met nieuwe economische belemmeringen en banenverlies. De oorlog heeft er ook toe geleid dat een ongekend aantal mensen onderdak nodig had in de EU. Met een combinatie van juridische, operationele en financiële steun heeft de EU er mee voor gezorgd dat zowel degenen die naar de EU vluchtten als de lidstaten die hen opvangen, goed worden ondersteund. Sommige regio's hebben echter met een bijzonder grote toestroom te maken gehad, waardoor de lokale integratiesystemen onder druk kwamen te staan. Regio's die grenzen aan Rusland en Belarus worden ook geconfronteerd met veiligheidsuitdagingen en de dreiging of het gebruik van instrumentalisering van migranten.

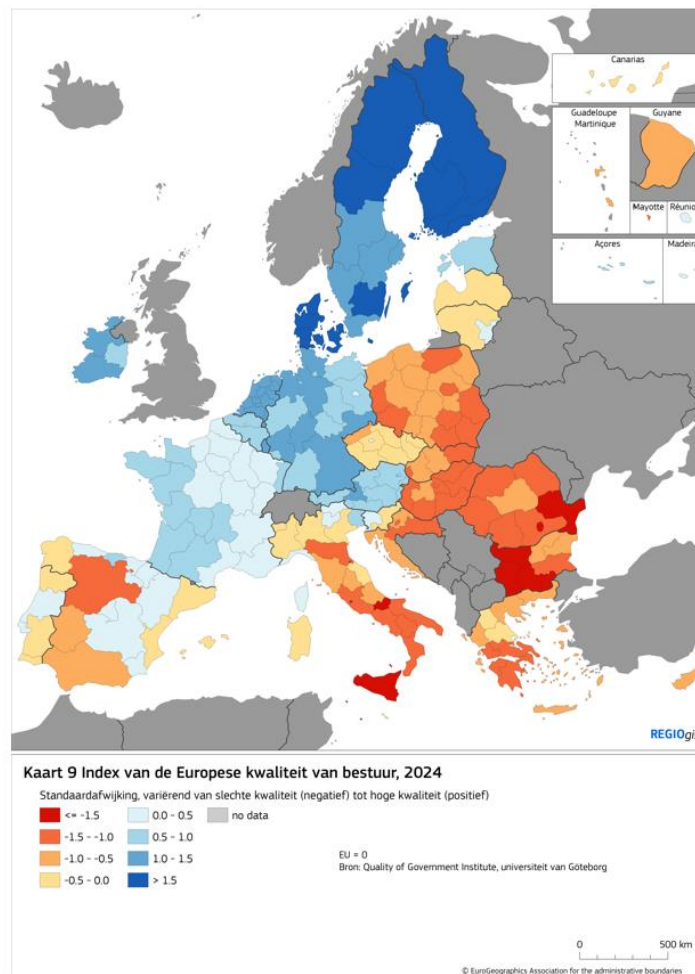
Ook is voortdurende steun nodig voor sommige zuidelijke perifere regio's en ultraperifere gebieden die aan bijzondere migratiedruk aan de buitengrens worden blootgesteld of die te maken hebben met een toename van het aantal irreguliere aankomsten.

Toenemende spanningen en grotere internationale concurrentie vragen om meer gediversifieerde waardeketens. In de context van een open strategische autonomie vormen de diversiteit van de EU-regio's en hun bestaande en potentiële concurrentievoordelen een troef. Regionale diversiteit kan de eengemaakte markt en waardeketens in heel Europa versterken. Hiertoe moeten de regio's echter over de juiste fysieke, menselijke en innovatieve middelen beschikken en hun potentieel en toegevoegde waarde kunnen benutten.

Bestuurskwesties

Tekortkomingen op het gebied van openbaar bestuur en bestuurlijke capaciteit belemmeren het ontwikkelingspotentieel en blijven in verschillende regio's en lidstaten een structurele uitdaging. De kwaliteit van de instellingen — met inbegrip van de eerbiediging van de rechtsstaat en de bestuurlijke capaciteit — is van cruciaal belang voor het rendement van publieke en private investeringen. Er bestaat een sterke correlatie tussen de kwaliteit van het bestuur en het effect van investeringen in het kader van het cohesiebeleid. Dit vereist een versterking van de bestuurlijke capaciteit in de Europese regio's, ook met het oog op toekomstige uitbreidingen van de EU, aangezien een verbetering van de kwaliteit van het bestuur op nationaal, regionaal en lokaal niveau de doeltreffendheid van nationaal en Europees beleid en investeringen kan vergroten.

Kaart 9. Index van de Europese kwaliteit van bestuur, 2024



Het ontwikkelingspotentieel van veel regio's kan ook worden beïnvloed door het gebrek aan diversificatie van financieringsbronnen op regionaal en lokaal niveau, wanneer zij grotendeels afhankelijk zijn van overdrachten uit nationale begrotingen. Subnationale entiteiten zijn gemiddeld verantwoordelijk voor meer dan de helft van de overheidsinvesteringen. Dit aandeel is lager, maar neemt toe, in minder ontwikkelde lidstaten. Dit soort afhankelijkheid ondermijnt de schokbestendigheid van de betrokken landen. Een grotere en gediversifieerde financieringscapaciteit van regionale en lokale overheden — met name de mogelijkheid om particuliere investeringen aan te trekken —, in combinatie met een versterking van hun institutionele capaciteit en bestuursbevoegdheden, zou de duurzaamheid van hun ontwikkelingsstrategieën dus ten goede komen.

IV. De balans opmaken van de resultaten van het cohesiebeleid en lessen trekken voor de toekomst

Zoals hierboven benadrukt, heeft het cohesiebeleid weliswaar met succes bijgedragen aan convergentie tussen de lidstaten, maar is het beeld op subnationaal niveau genuanceerder. Dit nationale convergentieproces wordt soms overschaduwed door toenemende subnationale ongelijkheden, met name tussen grote metropolitane gebieden en

andere regio's, en door regio's met een achterstand, waar de ontwikkeling vaak tot stilstand is gekomen.

De programma's 2021-2027 zijn met enige vertraging van start gegaan vanwege de gevolgen van de pandemie en, in sommige lidstaten, vanwege andere factoren zoals de noodzaak om tegelijkertijd herstel- en veerkrachtplannen op te stellen. De beheersautoriteiten in de lidstaten en de regio's moesten gelijktijdig met verschillende governance-systemen en tijdschema's omgaan. Minder ontwikkelde lidstaten en regio's, die het meest behoefte hebben aan investeringen in het kader van het cohesiebeleid, ondervinden vaak opzet- en uitvoeringsproblemen — en hebben hiervoor beperktere administratieve middelen tot hun beschikking. Ondanks de via het wetgevingskader 2021-2027 ingevoerde maatregelen om het cohesiebeleid te vereenvoudigen en de steun voor bestuurlijke capaciteit die de afgelopen decennia is verleend, is verdere vereenvoudiging van het beleid noodzakelijk.

Om de doelstellingen van het Verdrag doeltreffender te kunnen verwezenlijken, met name in het licht van de uitdagingen, **moet worden nagedacht over de wijze waarop de opzet van het cohesiebeleid verder kan worden verbeterd.**

Verwezenlijking van de doelstelling van het Verdrag: de ongelijkheden in economische ontwikkeling verkleinen

Het cohesiebeleid is de afgelopen perioden voortdurend geëvolueerd ter afstemming op nieuwe omstandigheden en ter ondersteuning van de prioriteiten van de EU. Dit heeft geleid tot veranderingen in de ondersteunde investeringen, de geografische dekking, de uitvoeringswijze, het gebruik van voorwaarden en het verband met het proces van het Europees Semester. Tegelijkertijd zijn de fundamentele waarden en beginselen van het beleid in de loop der tijd gehandhaafd en zelfs versterkt: een langetermijnkader voor programmering, partnerschap met belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld, bestuur op verschillende niveaus, evaluatie en gegevensverzameling, alsook, met name, de plaatsgebonden aanpak, waarbij de steun is afgestemd op de specifieke regionale behoeften en mogelijkheden.

Overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag zijn de middelen van het cohesiebeleid geconcentreerd op de minder ontwikkelde regio's en lidstaten van de EU: 70 % van zowel het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling als het Europees Sociaal Fonds Plus wordt aan deze regio's toegewezen in het kader van de programma's 2021-2027. Het Cohesiefonds wordt volledig toegewezen aan lidstaten met een bni per hoofd van de bevolking van minder dan 90 % van het EU-gemiddelde. Hoewel alle regio's financiering uit het cohesiebeleid ontvangen, is de steunintensiteit in 2014-2020 hoger in minder ontwikkelde regio's: gemiddeld ongeveer 297 EUR per inwoner per jaar, tegenover 117 EUR voor het EU-gemiddelde.

Hoewel de nadruk hoofdzakelijk blijft liggen op minder ontwikkelde regio's, moet ook aandacht worden besteed aan de ontwikkelingsdynamiek en langetermijntrends, het aanpakken van problemen voordat deze ingeworteld raken en het helpen van regio's die op het vlak van ontwikkeling vast zijn gelopen (of dreigen te lopen). Kortom, de

verwezenlijking van de doelstelling van het Verdrag, namelijk het bevorderen van harmonieuze ontwikkeling, moet op een meer proactieve manier worden aangepakt.

Verschillende regio's hebben verschillende uitgangspunten — en verschillende ontwikkelingstrajecten

Regio's hebben verschillende uitgangspunten, behoeften en capaciteiten op het gebied van ontwikkeling. Zij zijn ook ongelijk toegerust om nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden, gezien hun verschillende bestuurlijke en financiële capaciteiten. **Zij zullen daarom verschillende ontwikkelingstrajecten volgen om met huidige en toekomstige transformaties om te gaan.**

De EU moet, onder meer, via het cohesiebeleid gerichte, plaatsgebonden steun kanaliseren die is afgestemd op de specifieke behoeften van elke regio, in overeenstemming met de prioriteiten van de EU en met de nodige aandacht voor de uitdagingen, kaders en beleidsmaatregelen in elke lidstaat.

Regionale ontwikkelingsprogramma's vormen al lange tijd de hoeksteen van het cohesiebeleid, maar het Fonds voor een rechtvaardige transitie heeft aangetoond hoe steun verder kan worden afgestemd op de ontwikkelingsbehoeften van specifieke gebieden, met het oog op het aanpakken van vooraf vastgestelde uitdagingen op het gebied van de klimaattransitie. Evenzo zijn strategieën voor slimme specialisatie nuttig gebleken om regionale innovatie-ecosystemen te versterken: op basis van lokale capaciteiten en troeven, waarbij gebruik wordt gemaakt van een netwerk van lokale en regionale belanghebbenden en de innovatiekloof wordt aangepakt.

De groene en de digitale transitie, de demografische transformatie, de veranderende mondiale economische trends en de klimaatverandering zullen gevolgen hebben voor alle regionale economieën. De omvang en de aard van deze uitdagingen zullen echter verschillen tussen de regio's en zo ook hun vermogen om deze het hoofd te bieden.

Daarom moet grondig worden nagedacht over de vraag hoe het beleid het best kan worden afgestemd op de verschillende economische profielen en geografische kenmerken van de regio's om investeringen strategisch toe te spitsen. Er is een toenemende behoefte om beter rekening te houden met de vele uitdagingen op het gebied van ontwikkeling, de hervormingsbehoeften en de uiteenlopende sociale en werkgelegenheidsomstandigheden, teneinde een efficiëntere programmering van EU-middelen te vergemakkelijken in ultraperifere, dunbevolkte, insulaire-, berg-, grens- en plattelandsgebieden en gebieden die een industriële transitie doormaken en daarbuiten.

Een evenwichtiger territoriale ontwikkeling bevorderen

De subnationale economische ontwikkeling wordt vaak gekenmerkt door sterke polarisatie tussen hoofdstedelijke regio's en grote metropolitane centra enerzijds en regio's met een lagere bevolkingsdichtheid anderzijds. De ongelijke verdeling van groeifactoren leidt ertoe dat meer ontwikkelde regio's beter presteren op het gebied van innovatie en concurrentievermogen, kwaliteit van openbaar bestuur en opleidingsniveau. Dit

kan ook betekenen dat een aanzienlijk potentieel op economisch gebied en voor het scheppen van hoogwaardige banen nog niet wordt benut in minder ontwikkelde plattelandsgebieden en overgangsregio's.

Metropolitane gebieden, steden en hun omgeving spelen een centrale rol in de regionale ontwikkeling. Zij bundelen menselijk kapitaal (met inbegrip van universiteiten, centra voor beroepsopleiding en O&O-centra) en zorgen voor een hoge mate van connectiviteit en hoogwaardige diensten. Daardoor trekken zij natuurlijk investeringen aan. Maar hun aantrekkelijkheid heeft een prijs: grotere congestie, meer sociale uitdagingen en hogere huisvestingskosten, die, in combinatie met hogere loonkosten, hun concurrentievermogen kunnen ondermijnen.

Kleine en middelgrote steden spelen ook een centrale rol in de territoriale ontwikkeling door de groei van hun omliggende gebieden te bevorderen. Zij zijn van cruciaal belang voor het verlenen van openbare en particuliere diensten en bieden werkgelegenheid en onderwijs aan de omliggende gebieden.

Betere samenwerking tussen EU-regio's kan ook bijdragen aan een evenwichtiger territoriale ontwikkeling. Het cohesiebeleid, met name via Interreg-programma's, heeft bijgedragen aan de ondersteuning van interregionale samenwerking door middel van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking, onder meer via macroregionale strategieën. Deze bevorderen innovatie, ontwikkeling en beter bestuur. Er is echter ruimte voor versterking van de regionale samenwerking op verschillende niveaus, met name bij het leveren van gemeenschappelijke collectieve goederen over de grenzen heen, gezien de meerwaarde van het ondersteunen van grensoverschrijdende investeringen met de Europese begroting.

Territoriale onevenwichtigheden kunnen worden verminderd door een meer polycentrisch ontwikkelingsmodel: voortbouwen op kleine en middelgrote steden en de toegankelijkheid van openbare diensten bevorderen in gebieden die ver verwijderd zijn van grote stedelijke centra. De regionale samenwerking kan worden versterkt door de capaciteit van relevante autoriteiten en belanghebbenden op te bouwen.

Partnerschap, bestuur op verschillende niveaus en empowerment van belanghebbenden

Mensen ter plaatse hebben meer kennis van de exacte behoeften van hun gebied. Als zodanig moeten zij worden betrokken bij de besluit- en beleidsvorming. Deze inclusie en empowerment kunnen ook dienen om toenemende politieke ontevredenheid¹³ en wantrouwen jegens overheidsinstanties tegen te gaan.

Het kader 2021-2027 versterkte partnerschap en de betrokkenheid van regionale en lokale actoren, het maatschappelijk middenveld en de sociale partners. De acties omvatten de bevordering van territoriale uitvoeringsmodellen, zoals vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling of geïntegreerde territoriale investeringen. Deze combineren financiering uit

¹³ Rodriguez-Posé, A., Dijkstra, L., en Poelman, H., *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*, [Regional Policy Working Papers 03/2023](#) (Werkdocumenten over regionaal beleid 03/2023).

meerdere bronnen om de uitvoering van een territoriaal gefundeerde strategie te ondersteunen, waarbij lokale partnerschappen, bottom-upbenaderingen en territoriaal bestuur worden betrokken. Er moet verder worden nagedacht over de vraag hoe subnationale autoriteiten en andere relevante belanghebbenden het best kunnen worden betrokken en hoe territoriale mechanismen voor bestuur op verschillende niveaus kunnen worden versterkt. Het doel is beter in te spelen op de behoeften van de economische en sociale partners en burgers, in overeenstemming met de prioriteiten van de EU. Deze grotere rol voor lokale partners vereist een verbetering van hun bestuurlijke capaciteit — hoe dit het best kan worden gedaan, moet aan de orde worden gesteld.

Institutionele convergentie bevorderen door bestaande tekortkomingen op het gebied van openbaar bestuur en bestuurlijke capaciteit aan te pakken

Goed bestuur, sterke instellingen, eerbiediging van de rechtsstaat en sterke bestuurlijke capaciteit zijn een voorwaarde voor een doeltreffende en efficiënte opzet en uitvoering van elke ontwikkelingsstrategie, en meer in het algemeen voor economische en sociale vooruitgang. Administratieve en bestuurlijke tekortkomingen belemmeren sommige lidstaten en regio's om de voordelen van het cohesiebeleid ten volle te benutten — met name vanwege hun problemen bij het voorbereiden en uitvoeren van investeringen.

Tekortkomingen op het gebied van bestuur en capaciteit zijn nog steeds wijdverbreid. De huidige steun uit het cohesiebeleid, via technische bijstand, vult meestal capaciteitstekorten op bij het beheer en de uitvoering van fondsen, ook wanneer deze betrekking hebben op de bestrijding van fraude en corruptie.

Andere EU-instrumenten hebben ook bijgedragen aan de versterking van bestuurlijke capaciteit — met name het instrument voor technische ondersteuning, dat in toenemende mate regionale en lokale overheden ondersteunt. Hervormingen van overheidsdiensten die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden ondersteund (bijvoorbeeld op het gebied van vergunningsprocedures of overheidsopdrachten) hebben zowel van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit als van door het cohesiebeleid gefinancierde investeringen geprofiteerd.

Een ambitieuzere en uitgebreidere benadering is nodig om tekortkomingen bij nationale en regionale overheden, alsook onder begunstigden en partners, aan te pakken. Een dergelijke strategische aanpak zou technische ondersteuning op maat kunnen combineren met hervormingsvereisten op bepaalde gebieden.

Het aanpakken van bestuurlijke tekortkomingen zou niet alleen de doeltreffendheid van het cohesiebeleid verbeteren, maar ook bijdragen tot het stimuleren van investeringen en uitwisselingen binnen de eengemaakte markt, het aantrekkelijker maken van de betrokken regio's en lidstaten en het verbeteren van hun capaciteit om het EU-acquis uit te voeren.

De doeltreffendheid van investeringen in het kader van het cohesiebeleid verbeteren en hervormingen bevorderen

Investerings zijn een noodzakelijke, maar niet toereikende voorwaarde om economische ontwikkeling te waarborgen. Hoewel sommige regio's al jarenlang steun in

het kader van het cohesiebeleid ontvangen, hebben zij nog steeds te maken met zwakke economische prestaties. Hervormingen zijn nodig om belemmeringen voor regionale ontwikkeling weg te nemen — of het nu gaat om specifieke investeringsbelemmeringen, regelgevingsbelemmeringen of maatregelen om de werking van de arbeidsmarkt en het ondernemingsklimaat te verbeteren.

Het cohesiebeleid heeft, in het kader van het kader 2021-2027, een sterkere koppeling tussen investeringen en hervormingen bevorderd door middel van randvoorwaarden en afstemming op het Europees Semester. Door belemmeringen voor regionale groei en ontwikkeling weg te nemen, kunnen dergelijke koppelingen een positief effect hebben op de eengemaakte markt.

Randvoorwaarden stellen een uniform kader vast om de doeltreffendheid van investeringen uit hoofde van het cohesiebeleid te vergroten, waarbij bijvoorbeeld de economische relevantie en de financiële duurzaamheid van de planning van vervoersinvesteringen of de samenhang van waterbeheer met de prioriteiten en vereisten van de EU worden gewaarborgd. De toepassing van deze voorwaarden — aan de hand van een gemeenschappelijke reeks vereisten die in het regelgevingskader zijn vastgesteld — kan echter het vermogen ervan beperken om rekening te houden met de specifieke moeilijkheden, behoeften en uitdagingen van de lidstaten naarmate deze in de loop der tijd evolueren.

Ook is gezorgd voor een sterkere coördinatie tussen het Europees Semester en investeringen in het kader van het cohesiebeleid. Hoewel het Europees Semester gericht is op nationale hervormingen, heeft de versterkte territoriale en sociale dimensie in het Semester sinds 2018 zijn rol vergroot bij het begeleiden van de lidstaten bij het benutten van het economisch potentieel van hun hele grondgebied en het verminderen van ongelijkheden. De investeringsgerelateerde landspecifieke aanbevelingen hebben immers de cohesiebeidsprogramma's 2021-2027 en het gebruik van het Fonds voor een rechtvaardige transitie aangestuurd. De aanbevelingen van 2024 zullen een sleutelrol spelen bij de tussentijdse evaluatie en aanpassing van de programma's in 2025, met een grotere nadruk op regionale specifieke kenmerken en uitdagingen.

Om regionale groei en convergentie verder te stimuleren, **moet worden nagegaan hoe het verband tussen investeringen en hervormingen verder kan worden versterkt om het effect van het cohesiebeleid te maximaliseren.** Bij deze reflectie moet rekening worden gehouden met de ervaring met andere EU-instrumenten, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die heeft geleid tot een sterkere complementariteit van het investeringsbeleid en de hervormingen in de lidstaten. Nagedacht moet worden over de reikwijdte van de vereiste hervormingen, de rol van het Europees Semester en de coördinatie tussen Europees, en nationaal en regionaal beleid.

Betere coördinatie en samenhang met nationaal beleid

Het bevorderen van cohesie is niet alleen de verantwoordelijkheid van het cohesiebeleid. Het economisch potentieel van alle EU-regio's benutten en tegelijkertijd de sociaal-economische ongelijkheden verminderen, vereist een gemeenschappelijke inspanning — en moet een gemeenschappelijke doelstelling van het investeringsbeleid op EU- en nationaal niveau zijn. Dit is niet altijd voldoende het geval geweest. Daarom moet verder worden

nagedacht over de wijze waarop EU- en nationale maatregelen voor de aanpak van ongelijkheden en voor de bevordering van de doelstelling van het Verdrag inzake economische, sociale en territoriale samenhang samen moeten worden ingezet, elkaar moeten versterken en de steun op verschillende soorten gebieden moeten afstemmen.

Zo zou het integreren van de territoriale dimensie, in voorkomend geval, in beleidsontwerp de samenhang tussen regionale specifieke behoeften en horizontaal (Europees en nationaal) beleid kunnen versterken.

De resultaten doeltreffender maken

Vertragingen bij de programmering en uitvoering van cohesiebeleidsprogramma's (deels te wijten aan het uitstel van de financiële uitvoering, in combinatie met bestuurlijke tekortkomingen in sommige lidstaten en regio's) wijzen erop dat de uitvoeringswijze van het beleid kan worden verbeterd. Dit kan met name worden bereikt door te zorgen voor verdere vereenvoudiging voor overheden en begunstigden.

In het kader 2021-2027 zijn belangrijke vereenvoudigingsmaatregelen voorgesteld, waaronder een beperkte lijst van beleidsdoelstellingen, een duidelijkere interventielogica aan de hand van indicatoren, lichtere rapportagevereisten en één auditregeling. Ook werden de mogelijkheden verruimd om gebruik te maken van alternatieve betalingsopties die verder gaan dan kosten op basis van facturen, d.w.z. financiering die niet gekoppeld is aan kosten, of vereenvoudigde kostenopties. Dit heeft de weg vrijgemaakt voor een eenvoudigere uitvoering, met snellere betalingsmogelijkheden. De lidstaten hebben deze opties echter nog niet ten volle benut.

De positieve ervaringen die zijn opgedaan met de uitvoering van het ESF en het ESF+, in de richting van een prestatiegericht uitvoeringsmodel, kunnen helpen om lessen te trekken voor de toekomst. Het is belangrijk te beoordelen of dit uitvoeringsmodel, waarbij betalingen gekoppeld zijn aan het behalen van outputs (in plaats van de vergoeding van gemaakte kosten), de administratieve lasten voor programma-autoriteiten en begunstigden kan verminderen, de financiële uitvoering kan versnellen en de resultaatgerichtheid van het beleid kan vergroten.

De tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit¹⁴ heeft ook geleid tot een aantal belangrijke beschouwingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de toekomstige opzet van EU-financieringsinstrumenten. Uit de desbetreffende raadplegingen blijkt dat er brede steun is voor op prestaties gebaseerde financieringsinstrumenten op EU-niveau. De middelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden uitbetaald bij het bereiken van mijlpalen en streefdoelen, die concrete stappen zijn in de uitvoering van hervormingen en investeringen door de lidstaten, waarmee vooruitgang gaandeweg wordt beloond.

Uit de tussentijdse evaluatie blijkt ook dat een geïntegreerde combinatie van hervormingen en investeringen doeltreffende stimulansen biedt om tegemoet te komen aan reeds lang

¹⁴ COM(2024) 82 final van 21.2.2024.

bestaande hervormingsbehoeften — en kan leiden tot een coherenter en efficiëntere uitvoering. De herstel- en veerkrachtplannen bevorderen holistische beleidsvorming doordat zij de lidstaten stimuleren een samenhangende reeks hervormingen en investeringen op te zetten, met duidelijke te bereiken resultaten, die zowel beleidsprioriteiten van de EU als landspecifieke uitdagingen aanpakken. Tegelijkertijd komt bij de evaluatie naar voren dat lokale en regionale overheden, belanghebbenden en de sociale partners hebben gewezen op hun onvoldoende betrokkenheid en wordt gewezen op het belang van hun effectieve betrokkenheid — niet alleen bij de opzet, maar ook bij de uitvoering en monitoring van de maatregelen die op hen van invloed zijn. Tot slot wordt in de evaluatie ook gewezen op mogelijke gebieden voor toekomstige vereenvoudiging om te zorgen voor voldoende flexibiliteit bij de opzet en de uitvoering van de plannen, met name wat betreft de herzieningsprocedure ervan, de formulering van mijlpalen en streefdoelen en het huidige audit- en controlekader.

Elke toekomstige wijziging van het cohesiebeleid of elk nieuw uitvoeringsmodel moet worden afgestemd op de doelstelling van het Verdrag inzake economische, sociale en territoriale samenhang, en rekening houden met de ervaring die is opgedaan met de programmering van het cohesiebeleid en de regionale en plaatsgebonden aanpak ervan, alsook met de lessen die zijn getrokken uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Er zijn ook praktische kwesties die in overweging moeten worden genomen, bijvoorbeeld de gevolgen voor het audit- en controlesysteem.

Langetermijndoelstellingen behalen — maar met ingebouwde flexibiliteit, voor onvoorziene omstandigheden

De cohesiebeidsprogramma's streven ontwikkelingsdoelstellingen voor de lange termijn na met een uitvoeringsperiode van meer dan tien jaar.

De bestaande mogelijkheid om de cohesiebeidsprogramma's te wijzigen voorziet reeds in een flexibele aanpassing om rekening te houden met veranderende omstandigheden. Deze flexibiliteit is mettertijd toegenomen. Zij is in grote mate toegepast als reactie op economische crises en onverwachte schokken, met name op het gebied van aanpak, herstel en preventie van noodsituaties. Het wetgevingskader omvat opties voor een snelle herverdeling van middelen tussen en binnen programma's, de tussentijdse evaluatie en specifieke bepalingen voor tijdelijke afwijkingen in reactie op uitzonderlijke of ongewone omstandigheden.

Hoewel het voor het cohesiebeleid van cruciaal belang was om bij te dragen aan de reactie van de EU op de sociaal-economische gevolgen van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, moet de nadruk ervan hoofdzakelijk blijven liggen op de verwezenlijking van structurele langetermijndoelstellingen. Economische veerkracht kan alleen worden bereikt door middel van langetermijninvesteringen, met name in de diversificatie van regionale economieën, het opbouwen van aanpassingsvermogen aan technologische en demografische veranderingen en bijscholing van de beroepsbevolking.

CONCLUSIE

In het 9e cohesieverslag wordt gewezen op de aanzienlijke resultaten van het cohesiebeleid wat betreft het bevorderen van opwaartse economische en sociale convergentie in de Unie. Uitdagingen blijven vooral op regionaal niveau bestaan, en deze zullen verder worden beïnvloed door structurele transformaties. De lessen die zijn getrokken uit eerdere uitvoeringsperioden en uit de wisselwerking met andere instrumenten, onderstrepen dat de opzet van het cohesiebeleid verder moet worden verbeterd. Een sterker en gemoderniseerd beleid is van essentieel belang om het groeimodel van Europa te versterken, een inclusieve Unie tot stand te brengen en de doelstelling van het Verdrag inzake economische, sociale en territoriale samenhang te verwezenlijken.