



Brussel, 26.6.2013
COM(2013) 463 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Achtste voortgangsverslag over de economische, sociale en territoriale cohesie

De regionale en stedelijke dimensie van de crisis
{SWD(2013) 232 final}

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Achtergrond.....	3
2.1.	Krimp van bbp en werkgelegenheid	3
2.2.	Daling van de nationale en subnationale financiering	4
2.3.	De bouw en de verwerkingsindustrie zijn de grootste slachtoffers van de recessie	5
2.4.	Herstel van de uitvoer	5
2.5.	Afname van directe buitenlandse investeringen	7
2.6.	Toenemend risico op armoede en uitsluiting	8
3.	De gevolgen op regionaal niveau.....	11
3.1.	Bbp en werkgelegenheid in de eerste drie crisisjaren	12
3.2.	Stijging van de werkloosheid, met name in de zuidelijke regio's	13
3.3.	Tragere migratiestromen	13
4.	De gevolgen op stedelijk niveau	14
4.1.	Metroregio's: een combinatie van flexibiliteit en kwetsbaarheid.....	14
4.2.	Steden en de crisis	15
5.	Het cohesiebeleid en de crisis	17

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Achtste voortgangsverslag over de economische, sociale en territoriale cohesie

De regionale en stedelijke dimensie van de crisis

1. INLEIDING

In de nasleep van de ergste recessie van de laatste vijftig jaar gaat in 2014 de programmeringsperiode van het cohesiebeleid van start. De crisis heeft de convergentie van het regionale bbp per hoofd van de bevolking en van de ontwikkelingen in de werkloosheid binnen de EU teruggedraaid. De uitdaging op dit moment is dan ook om snel weer de weg naar een solide economische groei in te slaan, met name in de minder ontwikkelde regio's en steden.

Ter ondersteuning van de komende onderhandelingen over het programma wordt in dit verslag aandacht besteed aan de veranderingen als gevolg van de crisis die van invloed zijn op de context en de prioriteiten van nieuwe programma's. In dit verslag wordt allereerst als achtergrond een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op nationaal niveau. Vervolgens komen de gevolgen van de crisis aan de orde voor de regio's en steden en voor de steeds groter wordende ongelijkheden. Tot slot wordt beschreven op welke wijze de veranderende economische omstandigheden van invloed zijn op de toekomstige cohesieprogramma's en wordt de noodzaak van een sterke thematische concentratie benadrukt.

Dit verslag is een vervolg op het zevende voortgangsverslag, dat in 2011 is gepubliceerd. Het wordt in 2014 aangevuld met de bekendmaking van het zesde cohesieverslag, waarin ook onderwerpen aan de orde komen als innovatie, klimaat en milieu, die niet in dit verslag konden worden opgenomen.

2. ACHTERGROND

2.1. Krimp van bbp en werkgelegenheid

In de EU trad in het tweede kwartaal van 2008 een recessie in die vijf kwartalen zou duren. Sinds die recessie kan de groei, wat het bbp betreft, in het algemeen als traag worden aangemerkt. In het laatste kwartaal van 2011 en in de eerste twee kwartalen en het laatste kwartaal van 2012 is het bbp van de EU wederom gekrompen. Indien het bbp in het eerste kwartaal van 2013 verder krimpt, is er sprake van een "triple-dip" recessie.

Het algemene effect van de crisis op het bbp en de werkgelegenheid was tussen 2007 en 2011 het grootst in de drie Baltische staten, Ierland, Griekenland en Spanje (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, figuur 1). In de Baltische staten en Ierland is in 2010 en 2011 de groei weer ingezet en deze zal naar verwachting tot in 2014 doorzetten.

Spanje en Griekenland laten echter nog geen consistente groei zien. In 2011 was er in Spanje weliswaar sprake van groei, maar in 2012 is het bbp weer gekrompen. Uit de voorlopige bbp-cijfers van Griekenland blijkt dat de recessie aanhoudt en zelfs nog erger wordt. Het

Griekse bbp is in 2011 met circa 7 % afgenomen en begint wellicht pas in 2014 weer toe te nemen.

Daarnaast heeft Cyprus sinds 2012 te kampen met een financiële crisis die tot een scherpe daling van het bbp en van de werkgelegenheid heeft geleid, een trend die naar verwachting tot in 2014 zal voortduren.

Daarentegen hebben negen lidstaten een relatief milde recessie doorgemaakt of, zoals in het geval van Polen, slechts een tragere groei ondervonden.

2.2. Daling van de nationale en subnationale financiering

De economische en financiële crisis heeft op vier manieren tot een aanzienlijke toename van de totale overheidsschulden geleid (zie factsheet 1). In de eerste plaats hebben verschillende nationale overheden de financiële sector door de herkapitalisatie van banken en door de inbreng van activa ondersteund. In de tweede plaats zijn door de vertraging van de economische activiteit de belastinginkomsten gedaald en de sociale uitgaven (bv. aan ww-uitkeringen) gestegen. In de derde plaats hebben regeringen stimuleringspakketten aangenomen om de vraagzijde een impuls te geven. En in de vierde plaats is ook de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp (hierna "de overheidsschuldquote" genoemd) gestegen als gevolg van de geringe groei van het bbp.

Hierdoor is de overheidsschuldquote in de EU tussen het eerste kwartaal van 2008 en het vierde kwartaal van 2012 gestegen van 59 tot 85 %. Op nationaal niveau was de toename het hoogst in Ierland (90 procentpunten), Portugal (56 procentpunten) en Griekenland en Spanje (allebei 49 procentpunten). Lidstaten die failliet gaande banken hebben overgenomen, kunnen hun schuld wellicht terugdringen door de resterende activa van die banken te verkopen, maar de waarde daarvan blijft onzeker.

Hoge overheidsschulden kunnen twijfels oproepen over de mogelijkheden van die overheid om op lange termijn aan haar rente- en/of aflossingverplichtingen te voldoen. Dit kan tot hogere rentetarieven en rentebetalingen leiden. De hogere belastingen die nodig zijn om de schuld af te lossen, kunnen vervolgens weer als een rem op de groei fungeren.

In de periode 2011-2013 hebben veel lidstaten een financiële consolidatie in gang gezet door met name op hun uitgaven te bezuinigen (-1,5 % van het bbp in de EU in 2011 ten opzichte van 2010). Er is daarbij voornamelijk bezuinigd op groeivriendelijke uitgaven. Als gevolg daarvan zullen de overheidsinvesteringen (in dit geval: de brutoinvesteringen in vaste activa) als percentage van het bbp in 2013 in 18 lidstaten lager zijn dan in 2011. Die bezuinigingen kunnen van invloed zijn op de groei op de middellange termijn.

De overheidsschuld heeft niet in alle landen dezelfde invloed. Zo bedraagt de overheidsschuld van Estland slechts 10 % van het bbp. Slechts 13 lidstaten hebben een overheidsschuld die lager is dan 60 % van hun bbp: de drie Noordse lidstaten, Luxemburg en negen van de tien Midden- en Oost-Europese lidstaten. De crisis is op twee manieren van invloed op de subnationale overheden. In de eerste plaats heeft de crisis geleid tot minder belastinginkomsten en tot belastingverlagingen om de groei te stimuleren. In de tweede plaats heeft de crisis de lokale vraag naar overheidsdiensten en sociale zekerheid verhoogd, hetgeen tot meer overheidsuitgaven heeft geleid.

Door de financiële consolidatie wordt de druk op de begrotingen van de subnationale overheden vergroot. Zij worden nog steeds geconfronteerd met grotere sociale uitgaven en

moeten hun uitgaven terugdringen en meer inkomsten genereren. Hun financiële problemen kunnen ook van invloed zijn op de openbare diensten die zij verlenen.

Een groeivriendelijke consolidatie moet ervoor zorgen dat verminderingen van de schulden van de centrale overheid niet worden teniet gedaan door hogere schulden van de subnationale overheden. Een dergelijke gecoördineerde schuldreductie moet tevens waarborgen dat overheidsinvesteringen die de groei stimuleren, met inbegrip van de investeringen die in het kader van het cohesiebeleid medegefinancierd worden, op eenzelfde peil blijven.

2.3. De bouw en de verwerkingsindustrie zijn de grootste slachtoffers van de recessie

Hoewel de crisis in de financiële en verzekeringssector is begonnen, was het aandeel van deze sector in de bruto toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de EU in 2011 grofweg hetzelfde als in 2007. In de zes lidstaten die het hardst door de crisis getroffen zijn, is tussen 2007 en 2011 de werkgelegenheid in deze sector echter met 1 % en de bruto toegevoegde waarde met 1,8 % per jaar gedaald (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, figuur 2).

Tussen 2007 en 2011 zijn zowel de bruto toegevoegde waarde als de werkgelegenheid in de bouw in de Unie met 3 % per jaar gedaald. In de zes lidstaten die het hardst door de crisis getroffen zijn bedroeg die daling zelfs 10 tot 20 % per jaar voor de werkgelegenheid en 6 tot 20 % voor de bruto toegevoegde waarde.

Deze drastische dalingen in de bouwsector houden verband met de vastgoedzeepbel en de daaruit voortvloeiende ineenstorting van de huizenprijzen in een aantal lidstaten. Tussen 2007 en 2012 zijn de vastgoedprijzen in Ierland¹, Letland en Estland met 30 tot 50 % gedaald (zie factsheet 2). In Portugal zijn die prijzen tot nu toe met 9 % gedaald. De Eurostat-cijfers voor Griekenland wijzen op een gematigde stijging tussen 2007 en 2010, maar uit andere bronnen² blijkt dat de prijzen sinds 2010 aan het dalen zijn. In het algemeen kunnen meer prijsdalingen niet worden uitgesloten.

De verwerkingsindustrie is tussen 2007 en 2011 zwaar getroffen met een daling van meer dan 2 % per jaar. In de zes lidstaten die het hardst door de crisis getroffen zijn, bedroeg de gemiddelde jaarlijkse krimp bijna 5 %. De daling van de bruto toegevoegde waarde is met 0,9 % gematigd te noemen. De veranderingen in de bruto toegevoegde waarde hadden wel een variabel karakter, waarbij de grootste dalingen in de betreffende periode zich in Griekenland (-6 %) en Finland (-5 %) hebben voorgedaan, en de grootste stijgingen in Slowakije (8 %) en Ierland (4 %) (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, figuur 3). De krimp in de verwerkingsindustrie hield nauw verband met de krimp in de handel.

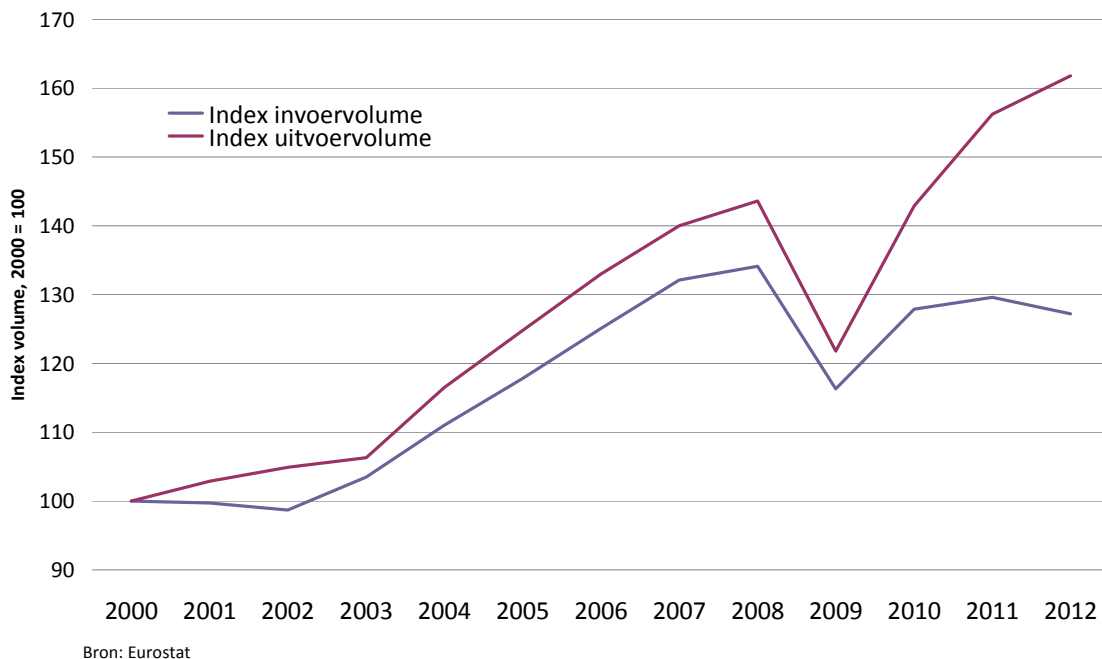
2.4. Herstel van de uitvoer

In het kielzog van de crisis werd er nauwelijks nog krediet verleend, waardoor de investeringen en de consumptie terugliepen. Hierdoor werden er ook minder goederen verhandeld en verspreidde de recessie zich al snel over belangrijke handelspartners, hetgeen tot nog meer inkomsten- en/of banenverlies leidde. Hoewel de uitbreiding in 2004 nog een impuls aan de handel in de EU gaf, zorgde de crisis voor een acute terugval (zie figuur 1).

¹ 2007-2010.

² Economist Housing Index.

Figuur 1: Veranderingen in het handelsvolume in de EU, 2000-2011



In 2008 nam de uitvoer nog toe, zij het in een veel trager tempo, terwijl de groei in het invoervolume bijna tot nul was gedaald. In 2009 namen zowel de uitvoer als invoer met 15 % af tot een niveau dat vergelijkbaar was met dat in 2005.

De Midden- en Oost-Europese lidstaten hadden met de grootste daling van de invoer te maken (zie factsheet 3). De meeste landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreden, maakten – voordat zij door de crisis werden getroffen – een periode van grote economische groei door dankzij een hoog investerings- en consumptieniveau.

In de westelijke lidstaten daalde de uitvoer sterker dan de invoer omdat de binnenlandse consumptie en investeringen, in ieder geval in de beginfase, minder van de crisis te lijden hadden. De mondiale daling aan de vraagzijde veroorzaakte een afname van de uitvoer, waardoor de productie in de verwerkingsindustrie afnam. De uitvoer herstelde zich gelukkig snel en in 2010 was het uitvoervolume vergelijkbaar met dat van 2007. De gevolgen van de abrupte daling van de uitvoer bleven echter nog steeds voelbaar op de arbeidsmarkt.

2.5. Afname van directe buitenlandse investeringen

Als gevolg van de crisis nam het volume van de directe buitenlandse investeringen (hierna "DBI" genoemd) in snel tempo af. Veel buitenlandse investeerders sluisden de beschikbare middelen terug naar hun moedermaatschappijen. Door de toetreding tot de EU hadden de Midden- en Oost-Europese lidstaten dankzij de interne markt en de tenuitvoerlegging van het *acquis* van de EU gemakkelijker toegang gekregen tot DBI. Aangezien DBI een bijdrage kunnen leveren aan een grotere efficiëntie, aan overdracht van innovatieve technologieën en aan een hogere productiviteit in de ontvangende landen, speelt de instroom van DBI een

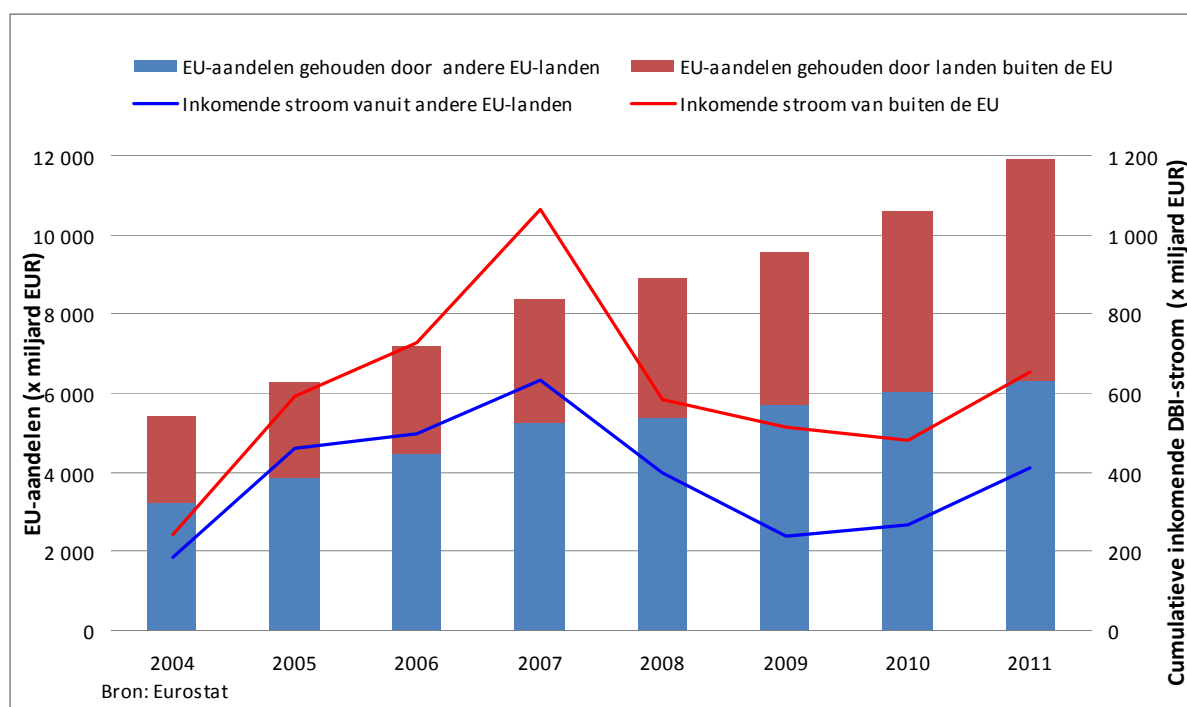
belangrijke rol in de minder ontwikkelde lidstaten bij het scheppen van werkgelegenheid en het moderniseren van hun economieën.

De DBI-stromen uit andere lidstaten en van buiten de Unie stegen tussen 2004 en 2007 in snel tempo. Tussen 2004 en 2007 namen de inkomende investeringsstromen met een factor vier toe (zie figuur 2). Toen in 2008 en 2009 de mondiale kredietsituatie echter verslechterde, namen ook de inkomende investeringsstromen af. Het laagste punt werd in 2010 bereikt en was vergelijkbaar met het niveau in 2004. In 2011 begonnen de investeringsstromen weer toe te nemen.

De DBI-stromen vormen overigens geen weerspiegeling van de aandelenbelangen in handen van buitenlandse investeerders. Het aantal aandelen dat in andere landen werd gehouden, steeg tussen 2004 en 2007 met bijna 60 %. Die stijging is nooit teruggedraaid. In 2011 was het aantal aandelen in buitenlandse handen meer dan twee keer zo hoog als in 2004.

In sommige EU-landen vormen de inkomende DBI-stromen een belangrijke kapitaal- en investeringsbron. Zo bedroeg de gemiddelde DBI-instroom (netto) van 2005 tot 2007 tussen de 15 en 23 % van het bbp in Bulgarije, Malta, België en Estland. De crisis leidde in tien Midden- en Oost-Europese lidstaten tot een snelle terugval in de DBI-instromen. De daling bedroeg in de perioden 2005-2007 en 2008-2010 tussen de 1,5 en 6 % van hun bbp, met uitzondering van Bulgarije waar het bbp met 12 % daalde (zie factsheet 4).

Figuur 2: Directe buitenlandse investeringen in de EU, 2004-2011



2.6. Toenemend risico op armoede en uitsluiting

Op EU-niveau heeft de crisis ertoe geleid dat een groter deel van de bevolking risico op armoede of sociale uitsluiting loopt. Tussen 2009 en 2011 is dat aandeel met 1 procentpunt toegenomen. Alle drie de componenten (het armoederisicopercentage, ernstige materiële deprivatie en een zeer lage werkintensiteit) vertonen eveneens een stijgende lijn, met name de zeer lage werkintensiteit (zie figuur 3). De gevolgen hiervan zullen in de toekomst

waarschijnlijk nog groter worden, aangezien de crisis nog niet voorbij is en het enige tijd duurt voordat het effect voelbaar wordt.

De gevolgen voor het risico op armoede of uitsluiting zijn het grootst in de zes lidstaten die het hardst door de crisis getroffen zijn, maar ook in Italië en Bulgarije is de impact aanzienlijk. In een aantal grote lidstaten was echter slechts sprake van een kleine toename (zoals in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) of zelfs van een lichte daling van het risico op armoede of uitsluiting (bijvoorbeeld in Polen en Roemenië).

Figuur 3: Armoede en sociale uitsluiting in de EU, 2005-2011

% van de EU-bevolking met	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
risico op armoede of uitsluiting	25,6	25,2	24,4	23,5	23,1	23,4	24,2
risico op armoede	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
zeer lage werkintensiteit*	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,0
ernstige materiële deprivatie	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
* Bevolking tussen de 0 en 59 jaar Bron: Eurostat							

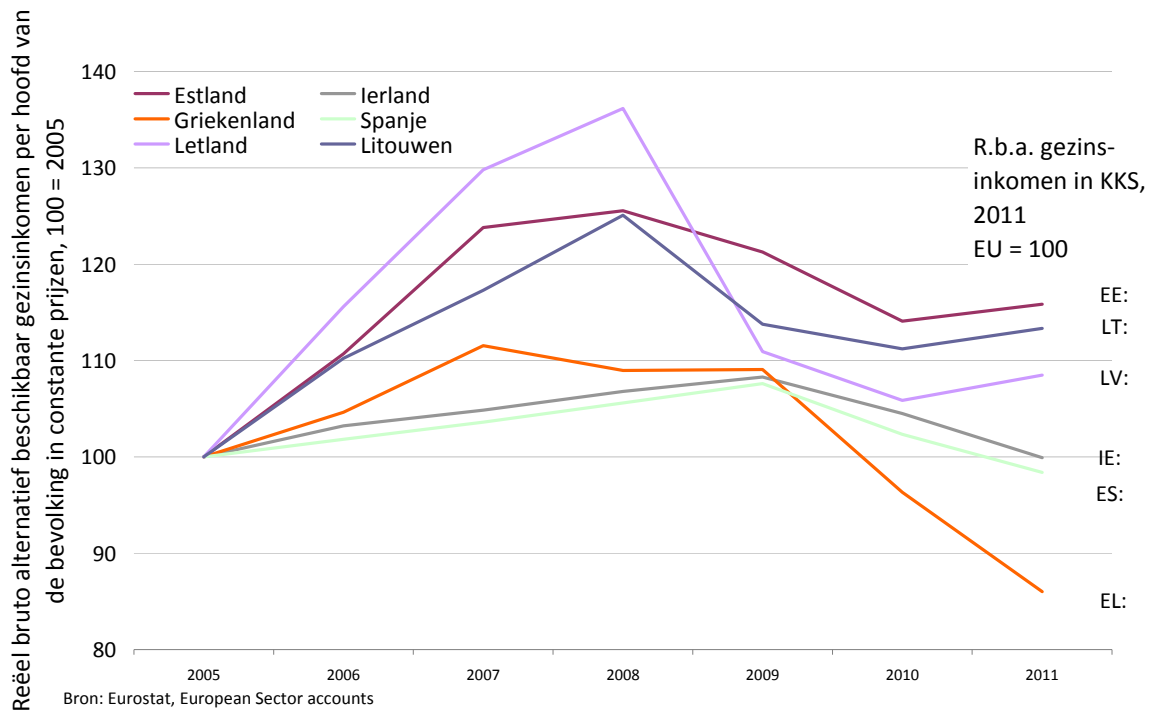
In de nasleep van de crisis werden veel mensen als gevolg van ontslagen of een vermindering van de arbeidstijden of van de salarissen met een lager inkomen geconfronteerd. In de zes lidstaten die het die het hardst door de crisis getroffen zijn, is het reële bruto alternatieve beschikbare inkomen na de crisis aanzienlijk gedaald (zie figuur 4).

In de Baltische staten is het reële bruto alternatieve beschikbare gezinsinkomen (per hoofd van de bevolking) tussen 2005 en 2008 snel gestegen, waarna het vervolgens sterk is gedaald. In Letland is het beschikbare inkomen in 2009 met bijna een vijfde afgenomen. Sinds 2010 neemt het beschikbare inkomen in alle drie de Baltische lidstaten weer toe, maar in geen van die landen is het niveau van vóór de crisis alweer bereikt.

In Griekenland, Spanje en Ierland is het niveau van het beschikbare inkomen aanzienlijk hoger dan in de Baltische staten, maar de situatie loopt hier meer uiteen. In Spanje en Ierland werd het effect van de crisis pas in 2009 merkbaar. Sindsdien is het beschikbare inkomen in beide landen met circa 8 % gedaald waarbij zij weer op het niveau van 2005 zijn aanbeland. In Griekenland begon het beschikbare inkomen al in 2007 langzaam te dalen, maar ging het in 2009 en 2010 zeer snel bergafwaarts. Dat heeft ertoe geleid dat het beschikbare inkomen in Griekenland in 2011 aanzienlijk onder het niveau van 2005 lag.

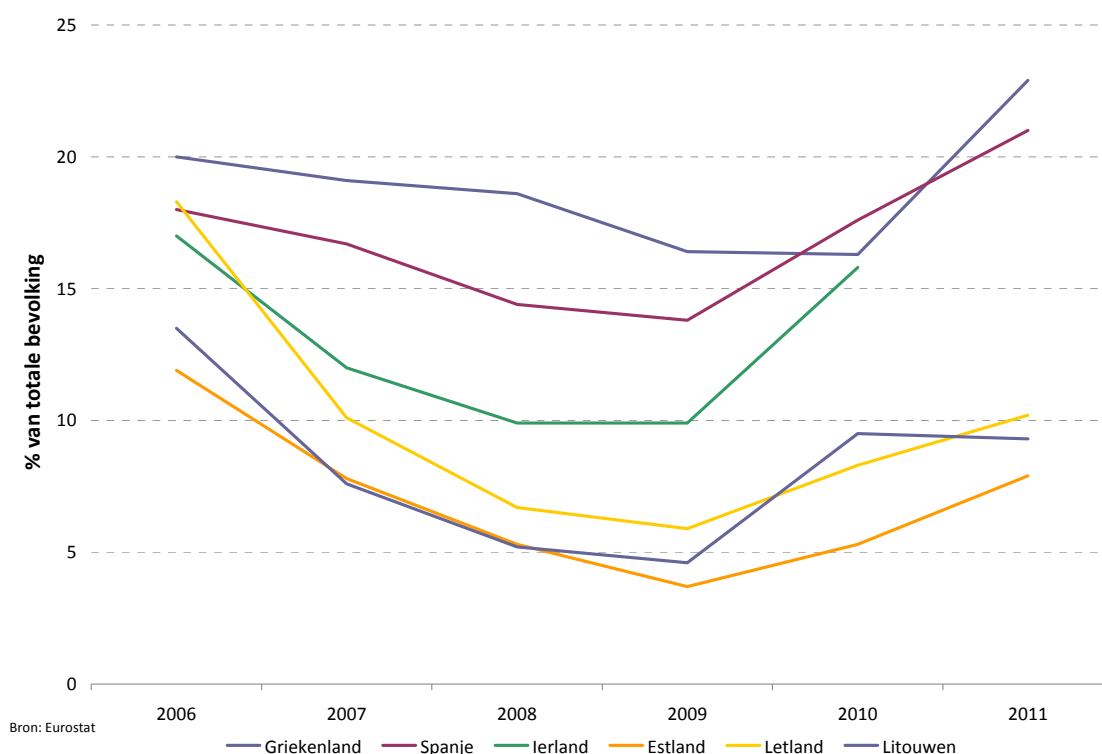
Als gevolg van reducties in het mediane inkomen, en dus de armoededrempel, neemt het armoederisicopercentage tijdens een recessie vaak af. Om dit effect te voorkomen, wordt in dit gedeelte een armoededrempel gehanteerd die overeenkomt met het niveau van 2005.

Figuur 4: Reëel bruto alternatief beschikbaar gezinsinkomen (per hoofd van de bevolking), 2005-2011



In Ierland is het aantal mensen dat risico op armoede loopt op basis van de drempel van 2005 toegenomen van 10 % in 2008 tot meer dan 15 % in 2010 (zie Figuur 5). Dat percentage is in Spanje tot 20 % en in Griekenland tot 23 % opgelopen. Als gevolg van de hoge inkomensgroei van begin 2005 tot 2011 is het armoederisicopercentage op basis van de drempel van 2005 na de crisis slechts licht gestegen in de Baltische staten (tot 10 % of minder) en is het niveau van voor de crisis in deze landen niet meer bereikt.

Figuur 5: Armoederisicopercentage op basis van de drempel van 2005, 2006-2011



Het percentage mensen dat een risico op armoede loopt op basis van de drempel van 2005 is in België, Hongarije, Duitsland, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk licht gestegen. In de overige delen van de EU is dat percentage afgenomen of gelijk gebleven.

Het percentage van de bevolking tussen de 0 en 59 jaar dat in een huishouden woont met een zeer lage werkintensiteit, is na de crisis toegenomen, maar lag op EU-niveau nog steeds onder de waarden van 2006. In de zes lidstaten die het hardst door de crisis getroffen zijn, is dat percentage tussen 2007 en 2011 echter met 4 tot 9 procentpunten gestegen (zie figuur 6).

Figuur 6: Zeer lage werkintensiteit, 2005-2011

Percentage van de bevolking (0 - 59 jaar) dat in huishoudens leeft met een zeer lage werkintensiteit, 2005-2011								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2007
Estland	9,4	7,0	6,2	5,3	5,6	8,9	9,9	3,7
Griekenland	7,5	8,0	8,0	7,4	6,5	7,5	11,8	3,8
Spanje	6,5	6,0	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	5,9
Litouwen	9,5	8,3	6,4	5,1	6,9	9,2	12,3	5,9
Letland	8,1	7,0	6,1	5,1	6,7	12,2	12,2	6,1
Ierland	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9	n/a	8,7

Bron: Eurostat

Het percentage van de bevolking met ernstige materiële deprivatie, d.w.z. mensen die zich de aanschaf van vier van negen primaire items niet kunnen veroorloven, is tussen 2005 en 2010 op EU-niveau van 11 tot 8 % afgenomen. Roemenië en Bulgarije kennen de hoogste percentages en beide landen zijn erin geslaagd om het percentage van de bevolking met

ernstige materiële deprivatie in 2010 terug te brengen tot 31 % en 35 %. In 2011 is het percentage voor de EU echter weer gestegen.

Tussen 2008 en 2011 is de ernstige materiële deprivatie het sterkst toegenomen in Letland³ (12 procentpunten), Litouwen (6 procentpunten), Hongarije (5 procentpunten) en Griekenland (4 procentpunten). In 2010 is dat percentage in Ierland met 2 procentpunten toegenomen tot 7,5 %, en dat is hoog gezien de inkomensniveaus in dit land. In Spanje, een land met een iets lager inkomensniveau, was dat aandeel slechts 4 %. Polen heeft een opvallende vermindering van het percentage van de bevolking met ernstige materiële deprivatie gerealiseerd, van 18 % in 2008 tot 13 % in 2011.

Voor een uitgebreidere analyse van de veranderingen op het gebied van armoede en sociale uitsluiting wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het verslag *Employment and Social Developments in Europe 2012*⁴.

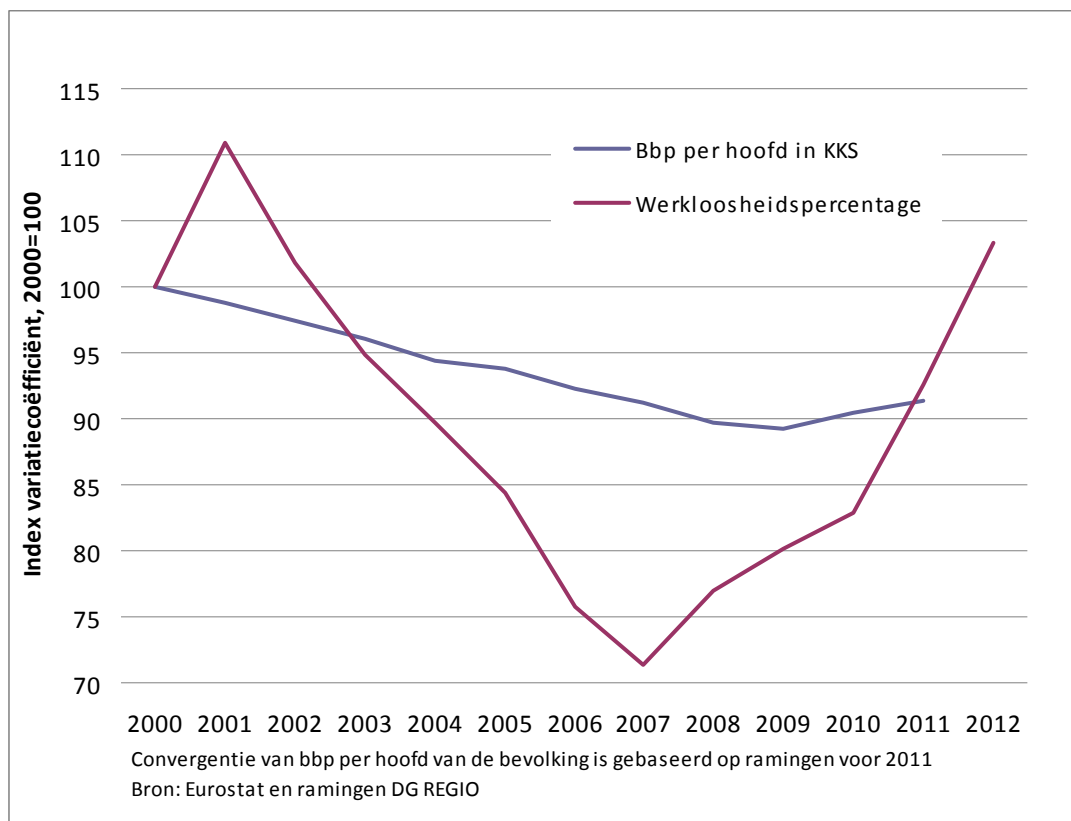
3. DE GEVOLGEN OP REGIONAAL NIVEAU

De crisis heeft een einde gemaakt aan een lange periode waarin regionale verschillen in bbp per hoofd van de bevolking en in werkloosheidcijfers werden teruggedrongen. Tussen 2000 en 2008 zijn de regionale verschillen in bbp per hoofd van de bevolking elk jaar kleiner geworden (zie figuur 7). In 2009 kwam hieraan een einde en in 2010 en 2011 zijn de verschillen zelfs weer groter geworden.

³ Een deel van deze stijging is wellicht een gevolg van een breuk in de gegevensreeks.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Figuur 7: Regionale convergentie en de crisis



De regionale werkloosheidspercentages zijn tussen 2001 en 2007 geconvergeerd, maar zijn vervolgens van 2007 tot 2012 elk jaar weer gedivergeerd. Ook in EU15 is er sinds 2007 zowel wat betreft het bbp per hoofd van de bevolking als de regionale werkloosheid, sprake van toenemende verschillen.

3.1. Bbp en werkgelegenheid in de eerste drie crisisjaren

Tussen 2007 en 2010 heeft twee derde van de regio's te maken gehad met een krimp van het bbp tot 6 % per jaar. Tot de tien regio's waar het bbp tussen 2007 en 2010 het meest gekrompen is, behoren de drie Baltische staten en zeven regio's in zeven verschillende lidstaten (zie factsheet 5). In deze regio's is het bbp met meer dan 3 % gekrompen. Hieronder bevinden zich geen Spaanse of Griekse regio's. Spanje komt niet in de top tien voor omdat de daling van het bbp in dit land kleiner was dan die van de werkgelegenheid. Griekenland komt niet in de top tien voor omdat de grootste krimp van het bbp zich na 2010 heeft voorgedaan. Wat Cyprus betreft, is in 2012 zowel de krimp van de werkgelegenheid als van het bbp begonnen en de verwachting is dat deze ontwikkeling zich tot in 2014 voortzet.

In een aantal lidstaten kent de hoofdstedelijke regio het hoogste groeipercentage; dat geldt onder andere voor Bulgarije, Duitsland, Slowakije en Polen.

In dezelfde periode werd voor één op de twee regio's een krimp van de totale werkgelegenheid geconstateerd. In de Baltische staten, drie Spaanse regio's, de twee Ierse regio's en één regio in Bulgarije is de werkgelegenheid met meer dan 4 % per jaar gedaald (zie factsheet 5). De krimp van de Griekse werkgelegenheid heeft pas na 2010 plaatsgevonden en dat is de reden dat dit land niet voorkomt in de lijst met meest getroffen regio's.

In het algemeen is de koppeling tussen het regionale bbp en de veranderingen in de werkgelegenheid in de betreffende jaren klein, omdat het tijd kost voordat verminderingen in de output een effect op de werkgelegenheid hebben. Daarnaast was een aantal beleidsmaatregelen rechtstreeks gericht op het in stand houden van de (parttime) werkgelegenheid tijdens de crisis.

3.2. Stijging van de werkloosheid, met name in de zuidelijke regio's

Op EU-niveau zijn de werkloosheidspercentages tussen 2008 en 2010 van 7 tot 10 % gestegen. De werkloosheidspercentages in de lidstaten die het hardst door de crisis zijn getroffen, zijn echter verdubbeld of zelfs verdrievoudigd met stijgingen van meer dan 8 procentpunten in vijf lidstaten en tot 17 procentpunten in Spanje (zie factsheet 6). De werkloosheidspercentages in de vijf lidstaten die met betrekking tot deze indicator het hardst getroffen zijn, varieerden van 12 % in Cyprus tot 25 % in Spanje⁵.

De werkloosheid is ook aanzienlijk toegenomen in Letland, Estland, Slovenië, Slowakije en Denemarken. Aan de andere kant is het werkloosheidspercentage in Duitsland gedaald en is het percentage in Luxemburg, Malta, België en Oostenrijk vrijwel onveranderd gebleven.

In het algemeen hadden vier op de vijf EU-regio's tussen 2008 en 2010 te kampen met een stijging van de werkloosheid. Voor de meeste van die regio's vond de grootste stijging in deze periode plaats. Meer dan een derde van deze regio's is er sinds 2010 in geslaagd om de werkloosheid weer terug te dringen.

In overeenstemming met de aanbevelingen van het Europees economisch herstelplan heeft een aantal lidstaten maatregelen genomen om een buitensporig banenverlies te voorkomen en om de criteria voor uitkeringen te verruimen en de duur ervan te verlengen.

Op EU-niveau is de jeugdwerkloosheid toegenomen van 16 % in 2008 tot 21 % in 2011 (zie factsheet 7). In 52 regio's was één op de drie economisch actieve jongeren werkloos. In elf van deze regio's was dat zelfs een op de twee jongeren, met name in regio's in Spanje en Griekenland. Daarnaast is het percentage jongeren tussen de 15 en 24 jaar zonder scholing, werk of stage (*not in employment, education or training* - NEET) eveneens gestegen; tussen 2008 en 2011 zijn de NEET-percentages in bijna vier op de vijf regio's toegenomen, met name in Roemenië, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk (zie factsheet 8).

3.3. Tragere migratiestromen

Tussen 2004 en 2008 is het aantal ingezetenen dat buiten het land woont waarvan zij staatsburger zijn, in EU27 met 1,5 miljoen personen per jaar toegenomen. Dientengevolge is het overeenkomstige percentage van de totale bevolking van EU27 gestegen van 5,1 tot 6,2 %. In de periode tussen 2009 en 2011 is die jaarlijkse toename gedaald tot 0,9 miljoen personen, hetgeen tot een aandeel van 6,7 % in 2011 heeft geleid.

Tussen 2004 en 2008 heeft Ierland, Spanje en Cyprus een toename van het aandeel aan buitenlanders met meer dan 4 procentpunten plaatsgevonden, waarbij de betreffende migranten voornamelijk afkomstig waren uit de lidstaten die in 2004 of 2007 tot de EU zijn toegetreden. In diezelfde periode kenden ook Italië, Portugal, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk een substantiële toename van het percentage buitenlandse burgers.

⁵ Voor een uitgebreidere analyse wordt verwezen naar het verslag *Employment and Social Developments in Europe 2012*: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Het grootste effect van de crisis op de migratie deed zich voor in regio's met de meest omvangrijke instroom aan arbeidsmigranten in de periode vóór de crisis. De teruggang van de migratie was weliswaar het sterkst in Spanje, Ierland, Cyprus en sommige regio's in het Verenigd Koninkrijk en Italië (zie factsheet 9), maar wel nog steeds positief. Veel regio's in Spanje, Zuid-Frankrijk en Noord-Italië behoorden nog altijd tot de gebieden met de hoogste positieve nettomigratie.

De crisis heeft de emigratie vanuit Litouwen en Letland versneld. In Polen werd de negatieve nettomigratie minder negatief in de grensregio's en verder steeg de positieve nettomigratie in de hoofdstedelijke regio. De negatieve nettomigratie in Roemenië nam af als gevolg van migranten die uit Spanje terugkeerden. Aangezien de crisis blijft voortduren, kunnen de toenemende verschillen in regionale werkloosheidspercentages en lonen in de toekomst een nog groter effect op de migratie hebben.

De snelle daling van de werkgelegenheid in de bouw en in de industriële sector heeft bijgedragen aan de afname van de nettomigratie in Spaanse regio's en in Noord-Italië. Over het algemeen vertoonde de nettomigratie de neiging om meer te dalen in regio's met een hoog percentage migranten uit andere lidstaten.

4. DE GEVOLGEN OP STEDELIJK NIVEAU

Om de gevolgen voor stedelijke gebieden te analyseren, worden in dit verslag twee ruimtelijke concepten gebruikt: metroregio's en steden.

- 1) Metroregio's zijn NUTS3-regio's die een stedelijke agglomeratie van meer dan 250 000 inwoners vormen. Op basis van dit uitgangspunt is een stadgerichte interpretatie van veranderingen van het bbp en de werkgelegenheid mogelijk.
- 2) Steden worden op lokaal niveau gedefinieerd en omvatten de belangrijkste steden in de EU. Op basis van dit concept zijn geaggregeerde gegevens beschikbaar over werkgelegenheid en armoede voor alle steden in een land.

4.1. Metroregio's: een combinatie van flexibiliteit en kwetsbaarheid

In twee op de drie lidstaten⁶ is het bbp per hoofd van de bevolking (uitgedrukt in koopkrachtstandaard – KKS) tussen 2007 en 2010 gemiddeld gestegen ten opzichte van het betreffende land als geheel (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, figuur 4). In de twaalf lidstaten waarin het bbp per hoofd van de bevolking ten opzichte van de EU is toegenomen, presteerden de metroregio's beter dan de rest van het land. In acht van de twaalf lidstaten met een daling van het bbp per hoofd van de bevolking ten opzichte van de EU, nam het bbp per hoofd van de bevolking in metroregio's sneller af dan in het betreffende land als geheel.

Dit patroon van een snellere bbp-toename in groeiende economieën en een snellere afname van het bbp in de meeste krimpende economieën zou erop kunnen duiden dat stedelijke economieën weliswaar flexibeler reageren op een hausse, maar ook gevoeliger zijn voor een baisse.

Ondanks de goede resultaten van metroregio's in het algemeen, zagen meer dan drie op de vijf metroregio's het bbp per hoofd van de bevolking tussen 2007 en 2010 afnemen ten opzichte

⁶ In deze analyse zijn Luxemburg, Malta en Cyprus buiten beschouwing gelaten.

van het landelijke resultaat. De kleinere metroregio's presteerden daarbij het slechtst; 74 % bleef achter bij het landelijke resultaat. Ook de metroregio's met een gemiddelde omvang presteerden niet goed; 54 % van die regio's bleef achter. Alleen de hoofdstedelijke metroregio's lieten betere resultaten zien; slechts 30 % van die regio's presteerde slechter dan het land als geheel.

In de meeste lidstaten was de werkgelegenheid⁷ in metroregio's tussen 2007 en 2010 beter bestand tegen de crisis dan in de andere regio's (zie het werkdocument van de diensten van de Commissie, figuur 5). Slechts in Finland, Griekenland, Hongarije en Letland daalde de werkgelegenheid in de andere regio's langzamer dan in metroregio's.

Net als bij de veranderingen in het bbp per hoofd van de bevolking, zijn de veranderingen in de werkgelegenheid niet voor alle metroregio's groter dan de veranderingen op landelijk niveau. Slechts de helft van de metroregio's had een kleinere daling (of snellere groei) van de werkgelegenheid dan de andere regio's in het betreffende land. Iets meer dan de helft van de metroregio's met een gemiddelde omvang presteerde beter dan het betreffende land als geheel. Dat gold eveneens voor iets minder dan de helft van de kleinere metroregio's. De hoofdstedelijke regio's boekten daarentegen veel betere resultaten: negen op de tien presteerden beter qua werkgelegenheid dan het landelijk gemiddelde. Negen hoofdstedelijke metroregio's noteerden zelfs een groei van de werkgelegenheid ondanks een daling van de nationale werkgelegenheid.

In het Verenigd Koninkrijk en Spanje presteerde ongeveer de helft van de metroregio's op werkgelegenheidsgebied slechter dan de andere regio's. In Griekenland en Hongarije gold dat voor vrijwel alle metroregio's. In de meeste lidstaten echter boekten alle of de meeste metroregio's qua werkgelegenheid betere resultaten dan de andere regio's. Dat was met name het geval in Polen, Slowakije, Tsjechië, Roemenië en Bulgarije.

In de eerste drie crisisjaren hebben de meeste metroregio's, en meer in het bijzonder de hoofdstedelijke metroregio's, aangetoond dat zij over de nodige veerkracht beschikken. De metroregio's met een gemiddelde omvang presteerden minder goed, terwijl de kleinere metroregio's behoorlijk kwetsbaar bleken te zijn. De meerderheid van die kleinere metroregio's bleef, wat betreft de veranderingen in het bbp per hoofd van de bevolking en in werkgelegenheid, achter bij de resultaten op nationaal niveau.

4.2. Steden en de crisis

Armoede en sociale uitsluiting zijn voornamelijk in de steden geconcentreerd, met name in Noordwest-Europa. Door de crisis is die concentratie nog verder versterkt. Het risicopercentage voor armoede of sociale uitsluiting (RASU) is in de steden in de EU met 1 procentpunt gestegen terwijl die toename in gebieden buiten de steden slechts 0,5 procentpunt bedroeg (zie Figuur 8).

⁷ In deze analyse zijn Luxemburg, Malta, Cyprus en Italië buiten beschouwing gelaten.

Figuur 8: Wijziging in het risico op armoede of sociale uitsluiting, 2008-2011

Wijziging in het risico op armoede of sociale uitsluiting, 2008-2011				
EU27	RASU	RA	ZLW	EMD
Steden	1,0	0,6	0,9	0,5
Overige gebieden	0,5	0,5	1,1	0,3
EU15				
Steden	1,2	0,6	1,2	0,7
Overige gebieden	0,9	0,3	1,4	0,9
EU12				
Steden	-0,4	0,3	-0,3	-0,7
Overige gebieden	-1,0	0,8	0,3	-1,5

Bron: Eurostat

In 2011 liepen mensen die in steden in EU15 woonden, een groter risico op armoede of sociale uitsluiting dan de mensen die niet in een stad woonden (zie figuur 9). Daarnaast komen de drie componenten waaruit dat risico is opgebouwd, in de steden vaker voor dan daarbuiten. In EU12 lijkt de situatie juist omgekeerd. Mensen die in steden wonen, hebben een aanzienlijk kleiner risico op armoede of sociale uitsluiting.

Figuur 9: Risico op armoede of sociale uitsluiting in steden, 2011

Risico op armoede of sociale uitsluiting in steden, 2011				
EU27	RASU	RA	ZLW	EMD
Steden	23,3	15,7	11,0	8,4
Overige gebieden	25,0	18,0	9,1	9,2
EU15				
Steden	23,1	16,8	12,0	6,8
Overige gebieden	21,9	16,6	9,2	5,3
EU12				
Steden	24,1	9,9	6,5	16,5
Overige gebieden	34,5	22,2	8,9	20,8

Bron: Eurostat

In de steden in 18 lidstaten is de ernstige materiële deprivatie (EMD) hoger dan buiten die steden. Een zeer lage werkintensiteit (ZLW) komt in 15 lidstaten vaker voor (zie factsheet 10) en het risico op armoede is in de steden in 10 lidstaten hoger dan in andere gebieden.

Het hoge percentage huishoudens met een zeer lage werkintensiteit in steden, waar toch sprake is van een hoge concentratie aan banen, is enigszins paradoxaal. Dit zou een gevolg kunnen zijn van het feit dat vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, van de hoeveelheid onzekere banen of van het hoge percentage eenpersoonshuishoudens in steden. Het zou ook verband kunnen houden met het grotere percentage van inwoners in de steden die buiten de EU zijn geboren.

In elf van de lidstaten van EU15⁸ hadden mensen die buiten de EU waren geboren, een veel grotere kans om in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit te wonen. In 2010 was het aandeel van mensen met een zeer lage werkintensiteit die niet in de EU waren geboren, ten minste 6 procentpunten hoger dan het aandeel van mensen die in het land woonden waar ze ook geboren waren. Veel mensen die van buiten de EU afkomstig zijn, worden met meerdere obstakels geconfronteerd bij de toegang tot de arbeidsmarkt, zoals het niet

⁸ De enige uitzonderingen waren Italië, Griekenland, Portugal en Luxemburg.

beheersen van de lokale taal, een gebrek aan vaardigheden, geen erkenning van hun (beroeps)kwalificaties en discriminatie.

Net als bij armoede en sociale uitsluiting hebben de steden in de meer ontwikkelde lidstaten vaak lagere werkgelegenheidspercentages en hogere werkloosheidspercentages dan provinciesteden, randgemeenten en plattelandsgebieden (zie figuur 10), terwijl voor de minder ontwikkelde lidstaten het tegenovergestelde geldt. Dit patroon is door de crisis niet veranderd.

Figuur 10: Werkgelegenheid en werkloosheid in steden en overige gebieden, 2008-2011

	Werkgelegenheidspercentage, 20-64		Werkloosheidspercentage	
	2011	Wijziging 2008-2011	2011	Wijziging 2008-2011
EU27				
Steden	64,5	-1,8	10,1	2,6
Overige gebieden	64,0	-1,9	9,4	2,6
EU15				
Steden	65,0	-1,7	10,3	2,6
Overige gebieden	66,0	-1,6	9,1	2,5
EU12				
Steden	62,4	-1,4	9,0	3,3
Overige gebieden	58,3	-1,8	10,3	2,9

Bron: Eurostat

5. HET COHESIEBELEID EN DE CRISIS

In dit verslag wordt een toelichting gegeven op enkele belangrijke onderwerpen waaraan in het kader van de cohesieprogramma's voor de periode 2014-2020 aandacht zou moeten worden besteed.

Door de lagere werkgelegenheidspercentages en de toenemende armoede en sociale uitsluiting als gevolg van de crisis is het moeilijker geworden om de doelstellingen van Europa 2020 te verwezenlijken. Bovendien wordt door de toenemende regionale ongelijkheden een van de belangrijkste doelstellingen van de Europese Unie en het cohesiebeleid bedreigd.

Hoewel een aantal lidstaten, zoals Duitsland en Polen, de crisis relatief ongeschonden heeft doorstaan, zullen de meeste landen met meer problemen en minder overheidsmiddelen te kampen krijgen. Daarbij kan voor veel – en wellicht zelfs de meeste – lidstaten gedacht worden aan:

- de bbp- en werkgelegenheidscijfers die nog steeds niet het niveau van vóór de crisis hebben bereikt;
- een grotere werkloosheid en meer armoede en sociale uitsluiting;
- een lager besteedbaar gezinsinkomen waardoor de consumptie en de invoer negatief worden beïnvloed;
- ongekend hoge overheidsschulden en de noodzaak om de overheidsfinanciën te consolideren.

Uit het verslag blijkt dat de ernst van de problemen binnen Europa aanzienlijk uiteenloopt. Dat duidt erop dat deze verschillen in de opzet van de toekomstige cohesieprogramma's tot uiting moeten komen om een optimaal effect te bewerkstelligen en om juist de regio's met de meest acute problemen te ondersteunen.

Tegen deze achtergrond moeten de toekomstige cohesieprogramma's met name de nadruk leggen op investeringen die de groei bevorderen en werkgelegenheid scheppen. De werkloosheidspercentages kunnen uitsluitend door een stabiel en krachtig herstel worden teruggedrongen.

De Commissie stelt daarom voor de beschikbare middelen op een paar belangrijke gebieden te concentreren, zoals de werkgelegenheid (met name voor jongeren), opleiding en onderwijs, sociale inclusie, innovatie en kmo's, energie-efficiëntie en een koolstofarme economie. Daarnaast is de Commissie bereid om het pakket maatregelen ook tot de ICT-infrastructuur en digitale groei uit te breiden.

De uitvoer en directe buitenlandse investeringen vormen een belangrijke motor voor de groei in minder ontwikkelde lidstaten, aangezien zij een bijdrage leveren aan het creëren van banen en aan het overdragen van kennis en technologie. Met name de kmo's, een van de belangrijkste doelgroepen van het cohesiebeleid, zijn het slachtoffer van de verslechterde bedrijfsomstandigheden. In een situatie met een geringe interne vraag, kan een grotere uitvoer van goederen en diensten een bijdrage leveren aan het herstel van de economische groei. Door investeringen in innovatie en een strategie voor slimme specialisaties kunnen de resultaten in deze sector worden verbeterd.

De bouwsector zal de negatieve gevolgen van de bankencrisis blijven ondervinden door de beperktere toegang tot kredieten, het uiteenspatten van de huizenmarktzeepbel, de teruggang in het beschikbare gezinsinkomen en het verlies aan inkomenszekerheid. Door investeringen in de energie-efficiëntie van gebouwen zou een deel van het banenverlies in deze sector gecompenseerd kunnen worden.

Het risico op armoede en sociale uitsluiting is op EU-niveau toegenomen en zou in de toekomst verder kunnen stijgen door het feit dat de crisis een vertraagd effect op armoede en uitsluiting heeft.

Door de consolidatie van de overheidsfinanciën zal de rol van het cohesiebeleid als een belangrijke bron van overheidsinvesteringen in de periode 2014-2020 alleen nog maar groter worden. In de praktijk bestaat in veel van de minder ontwikkelde lidstaten en regio's al meer dan de helft van de overheidsinvesteringen uit cohesiemiddelen. De Commissie dringt er bij de lidstaten en de regio's op aan om geen tijd te verliezen bij het opstellen van de nieuwe programma's. Alleen op die manier kan gewaarborgd worden dat de projecten die nodig zijn om de economische bedrijvigheid nieuw leven in te blazen en de sociale insluiting te ondersteunen, begin volgend jaar ook daadwerkelijk van start kunnen gaan.