



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Directoraat-generaal Intern beleid van de Europese Unie

Themasectie B: structuur- en cohesiebeleid

REGIONALE ONTWIKKELING

Regio's in verval: een nieuw demografisch en territoriaal paradigma

STUDIE

IP/B/REGI/IC/2007-044

11/07/2008

PE 408.928

NL

Deze studie is tot stand gekomen op verzoek van de Commissie regionale ontwikkeling van het Europees Parlement.

Dit document is gepubliceerd in de volgende talen:

- Oorspronkelijke taal: FR.
- Vertalingen: EN, DE

De samenvatting is gepubliceerd in de volgende talen:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

Auteurs: UMS RIATE, (Université Paris Diderot, onderzoeksleider)¹,
Géographie-cités (CNRS Paris-A)², LIG (Université Joseph Fourier)³,
IGEAT (Vrije Universiteit Brussel)⁴, Universiteit van Umeå⁵, Sectie
Sociale wetenschappen – Universiteit van Napels “L’Orientale”,
Universiteit van Napels⁶, CUGUAT – TIGRIS (Universiteit Alexandru
Ioan Cuza)⁷

Verantwoordelijk ambtenaar: Mw. Ivana Katsarova
Themasectie B:
Structuur- en cohesiebeleid
Europees Parlement
Rue Wiertz 60
B-1047 Brussel
E-mail: ipoldepb@europarl.europa.eu

Afgerond in juni 2008.

Deze studie is te vinden op het volgende internet-adres:

www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=NL

Brussel, Europees Parlement, 2008.

De hierin naar voren gebrachte meningen zijn van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijze het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Reproductie en vertaling is toegestaan, behoudens voor commerciële doeleinden, mits met bronvermelding, voorafgaande mededeling aan de uitgever en toezending aan de uitgever van een exemplaar ervan.

¹ Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert, Isabelle Salmon

² Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Rivière, Camille Schmoll, Christine Zanin

³ Jérôme Gensel, Jean-Marc Vincent, Christine Plumejeaud

⁴ Gilles Van Hamme

⁵ Einar Holm, Magnus Strömgren

⁶ Pasquale Coppola, Alessia Salaris,

⁷ Octavian Groza, Ionel Muntele, George Turcanasu en Oana Stoleriu



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPARLAMENTET

Directoraat-generaal Intern beleid van de Europese Unie

Themasectie B: structuur- en cohesiebeleid

REGIONALE ONTWIKKELING

Regio's in verval: een nieuw demografisch en territoriaal paradigma

STUDIE

Inhoud:

Wereldwijd gezien is het op dit moment de verwachting dat de bevolkingsgroei in de Europese Unie, Rusland en Japan de komende jaren het laagst zal zijn. Afgezien van de aspecten van buitenlands beleid heeft dit ook gevolgen voor de regionale en lokale ontwikkeling. De huidige demografische verschijnselen hebben dus hun weerslag op het totale economische, sociale en territoriale cohesiebeleid.

Het verschijnsel van demografische teruggang van hele regio's komt bovenop – en vermengt zich soms met – de problematiek rond ontwikkelingsverschillen die vanouds de kern is van het cohesiebeleid van de Europese Unie. Volgens de auteurs moet dit ertoe leiden dat het cohesiebeleid in alle opzichten wordt herzien: economisch, sociaal, op milieugebied en vooral territoriaal. De oplossing voor het probleem van de demografische teruggang zou dan gelegen zijn in bestuur op verschillende niveaus: *supraregionaal* (Europese Unie, lidstaten), *infraregionaal* (lokale overheden, agglomeraties) en *transregionaal* (grensoverschrijdende gebieden, interne grenzen).

IP/B/REGI/IC/2007-044

PE 408.928

NL

Deze studie wordt te zijner nagedachtenis opgedragen aan professor Pasquale Coppola

Samenvatting

Het relatief voorspelbare karakter op middellange termijn van demografische veranderingen op nationaal, en in mindere mate regionaal of lokaal niveau brengt een bijzondere verantwoordelijkheid van de beleidsmakers met zich mee. Want het kan beleidsmakers niet geheel worden kwalijk genomen dat zij externe economische tegenvallers (crises rond excessieve prijs- of kostenstijgingen, zoals de stijging van de energieprijzen) of natuurrampen (overstromingen, stormen, aardbevingen, etc.) niet hebben zien aankomen, maar het is veel moeilijker hen te vergeven dat ze onvoldoende hebben geanticipeerd op demografische verschijnselen waarvan *grosso modo* voldoende bekend was hoe deze de komende 20 of 30 jaar zouden verlopen.

Wereldwijd gezien is het op dit moment de verwachting dat de bevolkingsgroei in de Europese Unie, Rusland en Japan de komende jaren het laagst zal zijn. Wanneer er geen nieuwe uitbreidingen volgen, is de verwachting dat de bevolking met rond de 500 miljoen inwoners ongeveer stabiel blijft. Toch moeten verschillende lidstaten, met name Duitsland, Italië en alle nieuwe lidstaten met uitzondering van Cyprus en Malta, rekening houden met een teruggang in de bevolking. Daar staat tegenover dat de landen ten oosten en ten zuiden van de Middellandse Zee in deze periode nog een flinke demografische groei zullen kennen en dat in Turkije in 2015 meer mensen zullen wonen dan in Duitsland (82 miljoen), terwijl Marokko rond 2035 meer inwoners zal hebben dan Spanje (44 miljoen). Deze veranderingen op wereldschaal zijn bekend en leiden tot verschillende politieke en geopolitieke dilemma's op het gebied van de verdergaande uitbreiding en het al dan niet openstellen van de grenzen voor immigranten.

Deze veranderingen interfereren ook met veel geduchter veranderingen op regionaal of lokaal niveau in demografische teruggang en vergrijzing. In vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie zijn er regio's waar de afgelopen 20 jaar (1980-2000) de bevolking is teruggelopen. Dat zal de komende decennia alleen nog maar erger worden. Afgezien van de aspecten van buitenlands beleid hebben de huidige demografische verschijnselen dus ook hun weerslag op het totale economische, sociale en territoriale cohesiebeleid.

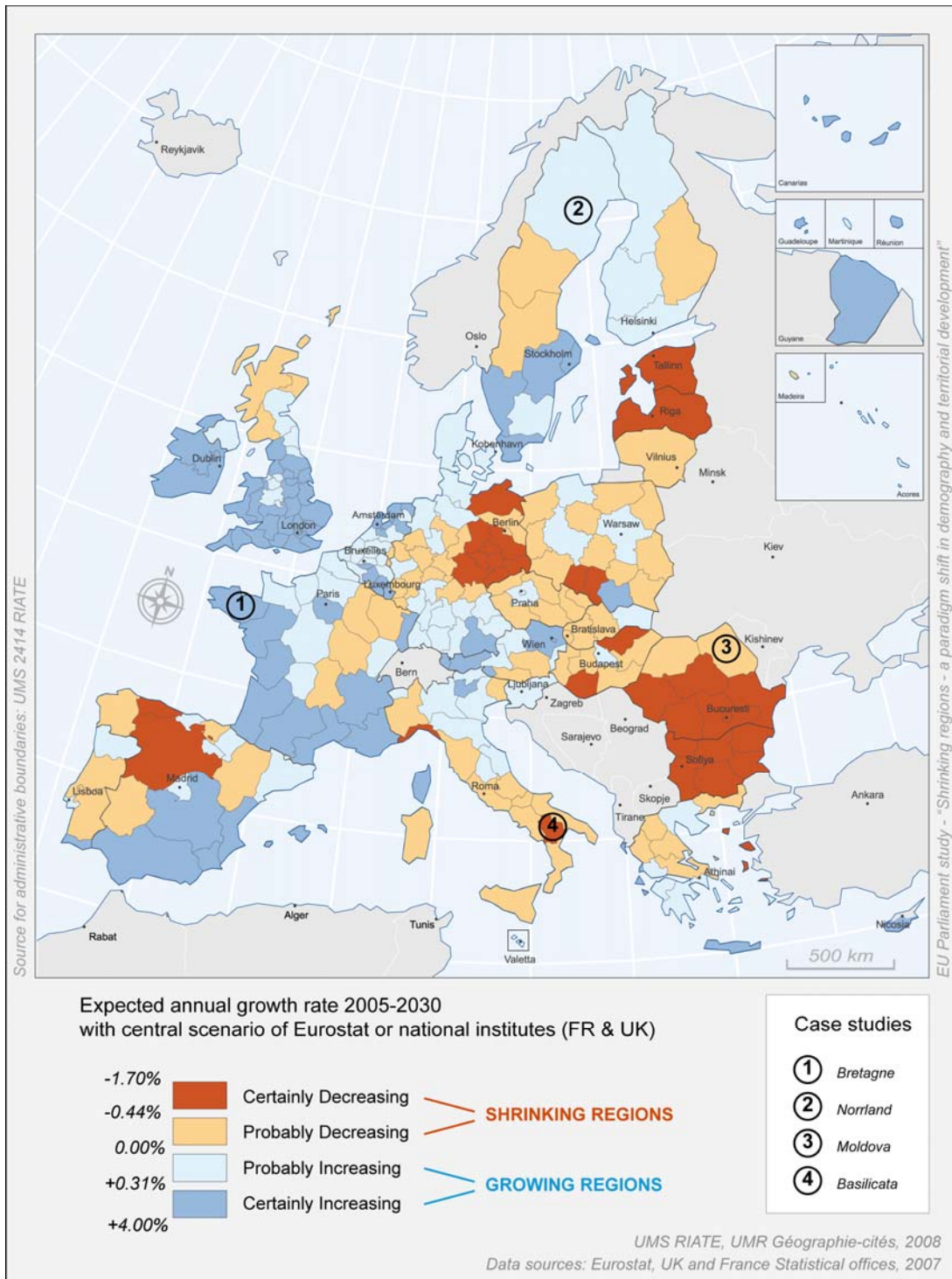
“Shrinking Regions” : definities en kenmerken

Is het mogelijk de regionale demografische ontwikkelingen van de komende 25 jaar te voorspellen? Bestaat er een systematisch verband tussen vergrijzing en teruggang van de bevolking? Heeft bevolkingsteruggang te maken met migratiestromen of eerder met een verschil tussen het geboorte- en het sterftecijfer?

- Het begrip “Shrinking Regions” is nog niet zo oud (begin jaren 2000), ook al is het verschijnsel zelf ouder. Wat vooral nieuw is, is de veralgemenisering van de ontvolking van hele regio's en zelfs steden (“Shrinking Cities”).
- De definitie van dit begrip blijft nog voorwerp van discussie. Ook al is het verschijnsel bevolkingskrimp gekoppeld aan andere verschijnselen, zoals vergrijzing, het verdient de voorkeur de definitie zo eenvoudig mogelijk te houden: de teruggang van het aantal inwoners van een regio in één generatie. Dit is dus ook de definitie die in dit verslag wordt gehanteerd.
- Het NUTS2-niveau is aangehouden, maar de definitie van regio's met een bevolkingsteruggang zou anders zijn geweest als gekozen zou zijn voor een andere regionale verdeling.

- De “Shrinking Regions” zijn dus onderverdeeld in vier categorieën, afhankelijk van de vraag of de teruggang van de bevolking in 2005-2030 vrijwel zeker, waarschijnlijk, onwaarschijnlijk of zeer onwaarschijnlijk is.

Figuur 1 : Onderverdeling van de "Shrinking Regions" (2005-2030)



- In de voormalige socialistische landen en de landen rond de Middellandse Zee zijn er meer “Shrinking Regions”. In ieder geval is er in elke lidstaat van de Europese Unie ten minste één regio waar de demografische teruggang in de komende 25 jaar waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk is en waar het verschijnsel zich waarschijnlijk ruimtelijk zal verspreiden.

- Op regionaal niveau (NUTS2) bestaat er geen enkel verband tussen de bevolkingsdichtheid van regio's en de toekomstige demografische ontwikkeling. Het verschijnsel ontvolking treft zowel oude industriële regio's met een hoge bevolkingsdichtheid als perifere plattelandsregio's.
- Vergrijzing hangt niet alleen samen met de gemiddelde leeftijd van de bevolkingsgroepen, maar ook met hun levensverwachting bij goede gezondheid. De opstellers van het verslag stellen voor een nieuwe synthetische indicator voor vergrijzing in te voeren die deze twee parameters combineert (*Figuur 3*) en het mogelijk maakt aan te tonen dat er een nauw verband bestaat tussen demografische teruggang en vergrijzing van regio's.
- Een bevolkingsteruggang is niet altijd het gevolg van een groter aantal sterftegevallen dan geboorten. Deze is ook steeds vaker het gevolg van migratiestromen van vooral werkzoekende jongeren naar grootstedelijke gebieden. Het verdwijnen van deze werkende jongeren versterkt de vergrijzing en de daling van het aantal geboorten in de "Shrinking Regions", waardoor er een vicieuze cirkel ontstaat.
- De omgekeerde beweging van gepensioneerden compenseert dit verlies niet. De "Shrinking Regions" zijn over het algemeen niet zo aantrekkelijk voor gepensioneerden uit de hogere klassen, die de plaatselijke economie kunnen stimuleren door de overdracht van hun pensioengeld.

Hebben de regio's waar de bevolking krimpt per definitie de meeste economische en sociale problemen?

- Over de periode 1995-2005 was de economische situatie in de "Shrinking Regions" minder gunstig dan in de andere regio's: een lager BBP/inw. en een hoger werkloosheidscijfer. De meeste van deze regio's zijn relatief arme perifere gebieden, waarvan de meeste in aanmerking komen voor ondersteuning via het cohesiebeleid. Wel zijn er grote verschillen tussen de regio's met een demografische leegloop (landbouwgebieden, industriële gebieden en soms grootstedelijke gebieden).
- Als de interregionale overdrachten (inkomens, overheidssteun, toeristische bestedingen, etc.) worden meegerekend, wordt het inkomensverschil tussen de verschillende bevolkingsgroepen aanzienlijk kleiner.
- Hoewel de "Shrinking Regions" armer zijn dan de andere regio's, was in de periode 1995-2005 de economische groei daar niet echt minder dan in de andere regio's aangezien zij voor het grootste deel gelegen zijn in de nieuwe lidstaten, waar de bevolkingsteruggang hand in hand is gegaan met het wegwerken van de economische achterstand.

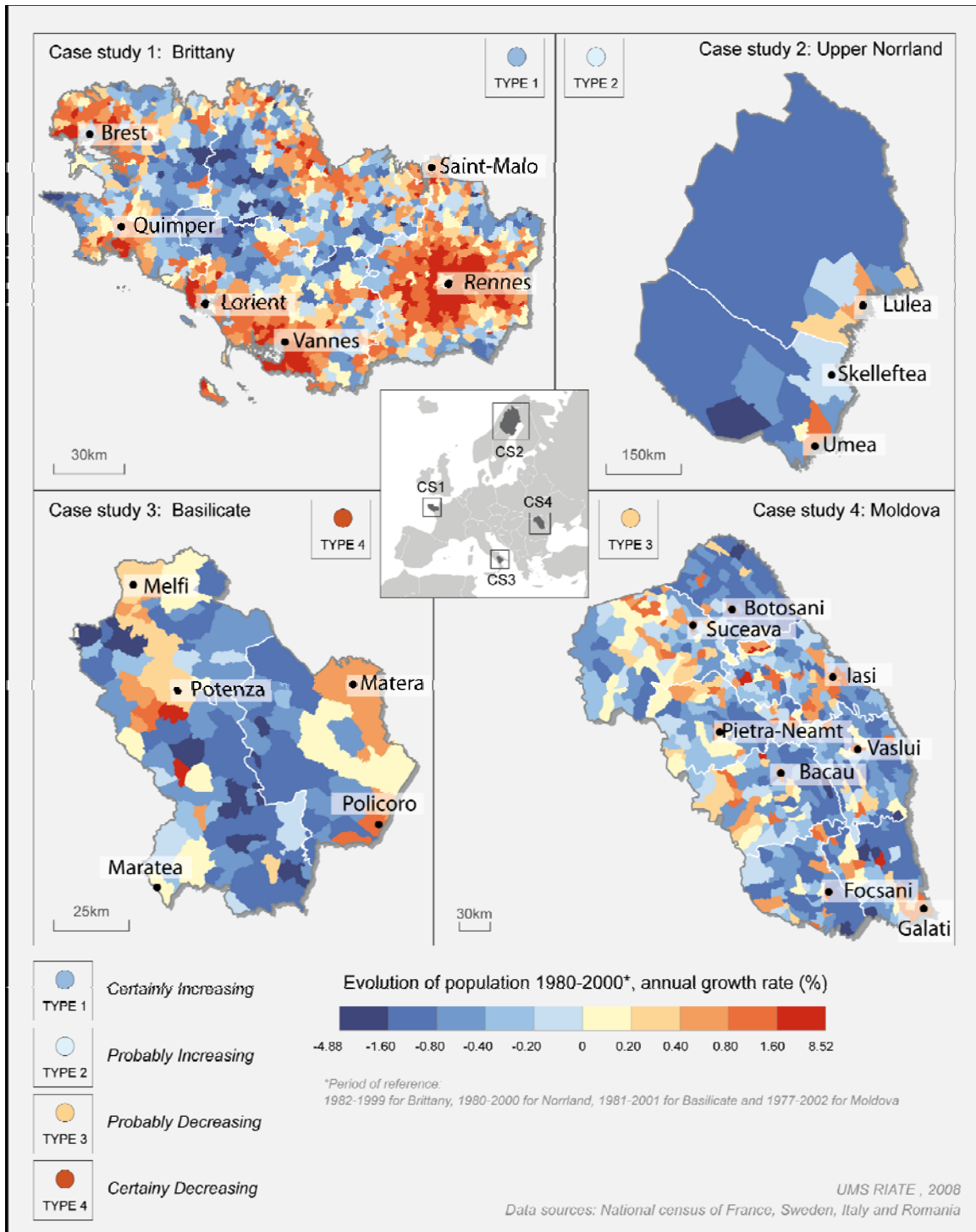
Wanneer de demografische verschillen op het meer lokale niveau van gemeenten of steden worden bekeken, welke nieuwe informatie levert dat dan op? Of, meer in het bijzonder, welke aanblik biedt de spreiding van de publieke diensten in een context van demografische teruggang en ruimtelijke concentratie van de bevolking?

- Of in een regio nu sprake is van bevolkingsgroei, stabilisering of bevolkingskrimp, de teruggang heeft met name betrekking op de landelijke gebieden, die dun bevolkt zijn en afgelegen liggen. In de grote steden heerst daarentegen vaak een bepaalde dynamiek. Dat geldt ook voor de gemeenten die vlak bij grote steden liggen, vanwege de periurbanisatie.
- De recente ontvolking treft vaak gebieden die al verzwakt zijn en waar dus sprake is van het verlies van creativiteit ten aanzien van innovatie en omgaan met veranderingen. Door deze ontvolking wordt een rem gezet op de mogelijkheden om aantrekkelijke nieuwe

economische gebieden tot ontwikkeling te brengen en wordt het onvermijdelijk arbeidskrachten in te zetten die van buiten komen, uit eigen land dan wel het buitenland.

- De combinatie van vergrijzing en ontvolking heeft gevolgen voor het milieu en de lokale arbeidsmarkt. Deze processen versnellen de afbrokkeling van bepaalde diensten en vergroten de ongelijkheid in de toegang tot deze diensten. Ze brengen nieuwe behoeften met zich mee, in het bijzonder voor ouderen.

Figuur 2 : Bevolkingsontwikkeling 1980 – 2000



Als het gaat om het bestuur van de “Shrinking Regions”, hoe is op dit moment dan de verdeling tussen Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau? Worden er specifieke oplossingen bedacht?

- De maatregelen op nationaal niveau – het belangrijkste referentiekader – zorgen voor een herverdeling van rijkdommen tussen regio's, tussen steden en tussen landelijke gebieden. Voor een deel ligt dit mechanisme ten grondslag aan wat ook wel “de premie voor de kleinere regio's” wordt genoemd. Hoe dan ook staan in de algemene context van de herstructurering van de welvaartsstaat de lokale en regionale overheden in Europa vooraan als het gaat om investeringen. Vooral de regio doet zich gelden als programmaniveau. In het bijzondere geval van de “Shrinking Regions” zijn er, tegen de achtergrond van toenemende inkomensongelijkheid, voor die overheden dus nieuwe mogelijkheden (bevordering van de leefomgeving), maar ook financiële beperkingen.
- Voor deze mutaties is de sector volksgezondheid representatief. Of het nu gaat om het aanpassen van de zorgkaart in Frankrijk of in Italië, de oplossingen voor de problemen om publieke diensten in de regio's in verval te behouden, gaan op nationaal en regionaal niveau hand in hand met zowel stimulerende als dwangmaatregelen voor individuen. Andere oplossingen zijn gebaseerd op de complementariteit tussen de publieke en de private sector. Tot slot zijn er ook oplossingen op regionaal en internationaal niveau die leunen op samenwerking waarbij het grensoverschrijdende aspect centraal staat.
- Deze hervormingen in het bestuur van gebieden maken duidelijk dat er twee ‘hete hangijzers’ zijn: problemen die te maken hebben met de schaarste van overheidsmiddelen, wat op dit moment vooral geldt voor de landen in Midden- en Oost-Europa, en problemen die te maken hebben met een verminderde interterritoriale solidariteit, wat op dit moment vooral de landen raakt die zich in een proces van regionalisering en federalisering bevinden, maar wat zich in de toekomst zou kunnen uitbreiden tot andere Europese landen.
- Tegen deze complexe en vaak gespannen achtergrond van het bestuur in Europa merken wij op dat het cohesiebeleid van de Europese Unie, door zijn stimulerende rol waar het gaat om nationaal en regionaal beleid, een belangrijke stabiliserende factor vormt. Toch is de Europese Unie zelf diverse malen van haar koers afgeweken, wat haar vermogen om een ‘hefboomeffect’ te creëren nadelig beïnvloedt.

“Shrinking Regions” en territoriale cohesie

Het verschijnsel van demografische teruggang van hele regio's komt bovenop – en vermengt zich soms met – de problematiek rond ontwikkelingsverschillen die vanouds de kern is van het cohesiebeleid van de Europese Unie. Dit moet ertoe leiden dat het cohesiebeleid in alle opzichten wordt herzien: economisch, sociaal, op milieugebied en vooral territoriaal.

Wanneer men bij demografische veranderingen **de territoriale dimensie, zowel regionaal als lokaal**, in ogenschouw neemt, komen er heel andere problemen naar boven, want dit leidt tot nieuwe vraagstellingen en maakt nieuwe antwoorden mogelijk ten aanzien van de macro-economische studies die op het niveau van de lidstaten worden uitgevoerd. Het Groenboek van de Europese Commissie van maart 2005 markeert op Europees niveau een ware trendbreuk, niet zozeer vanwege de – relatief triviale – schriftelijke conclusies, maar meer vanwege het feit dat dit Groenboek, voor het eerst, vergezeld gaat van een bijlage met prognoses over de regionale demografie voor de periode 2005-2030. Al dan niet bewust heeft de Europese

Commissie hiermee een totaal nieuw element in het politieke debat ingebracht, nu blijkt dat de lokale en regionale gevolgen van de demografische veranderingen van een totaal andere aard zijn dan wat op nationaal niveau waargenomen kon worden. Het vraagstuk van de **publieke diensten** kan bijvoorbeeld niet meer worden gezien als iets dat simpelweg opgelost kan worden door de begroting aan te passen, maar wordt een echt politiek en sociaal issue, omdat het spel van de vrije markt kan leiden tot het onttrekken van hele beleidsterreinen aan de communautaire invloedssfeer. Ook ontkomt men niet meer aan de vraag **welke gevolgen** de demografische veranderingen hebben **voor het milieu**, omdat blijkt dat de woestijnvorming in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid in toenemende mate risico's van erosie, brand en dergelijke met zich mee kan brengen. En *last but not least*, de vragen met betrekking tot **een evenwichtige sociale en territoriale verdeling** blijken onvermijdelijk wanneer men het belang van de gevolgen van ontvolking op plaatselijk en regionaal niveau in ogenschouw neemt.

Teruggang in de bevolking en vergrijzing vormen **een complex geheel van interacties met economische, sociale, politieke en milieuaspecten**, waardoor een sectoriële benadering van het probleem onmogelijk is. Het zou bijvoorbeeld zinloos zijn om in gebieden waar de bevolking terugloopt, pogingen te ondernemen om banenpools en concurrentiepolen te ontwikkelen zonder dat beleid wordt geformuleerd voor het in stand houden en hervormen van gezondheidszorg, onderwijs en vervoer. Het zou net zo goed zinloos zijn proactief beleid te ontwikkelen voor het aantrekken van nationale of internationale migranten naar de gebieden die dreigen leeg te lopen (bijvoorbeeld voor ouderenzorg) wanneer geen rekening wordt gehouden met de economische en sociale integratieproblemen die de nieuwkomers zullen ondervinden in de gebieden met bevolkingskrimp.

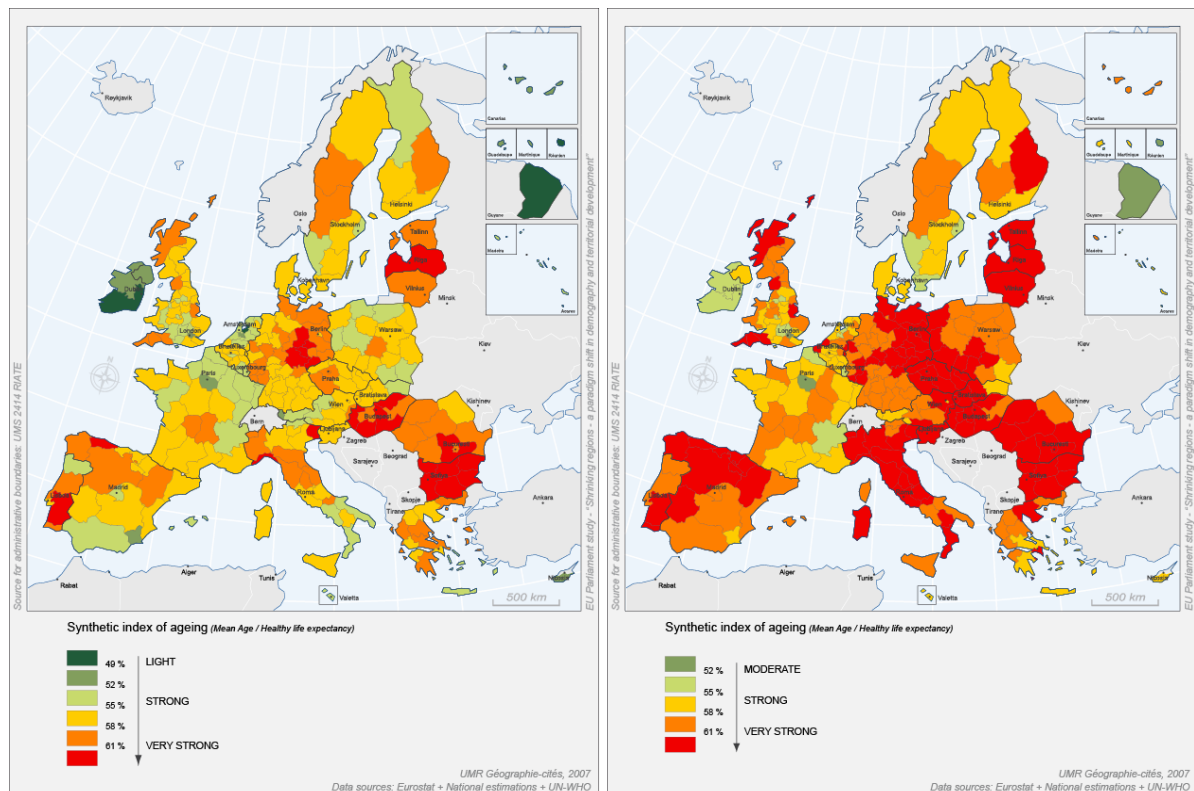
Vanuit dit oogpunt is **het concept van territoriale cohesie** het meest relevante denkkader voor het ontwikkelen van een geïntegreerde benadering van demografische vraagstukken, omdat hierin de territoriale dimensie van de verschijnselen expliciet wordt meegenomen en **een strategische visie voor regionale ontwikkeling** wordt voorgesteld waarbij rekening wordt gehouden met alle effecten van alle sectoriële beleidsmaatregelen tezamen. Ook al kunnen er vraagtekens worden gezet bij de relevantie van het NUTS2-niveau, de centrale rol bij het opzetten van een **beleid voor duurzame demografische ontwikkeling** moet toebedeeld worden aan het **regionale niveau**, mits wordt samengewerkt en niet wordt geconcurrereerd met het nationale niveau. Zodra op nationaal en Europees niveau is overgegaan tot de noodzakelijke verkleining van de verschillen tussen rijke en arme gebieden, is het immers duidelijk dat op dat niveau – dat tussen het lokale en het nationale niveau in ligt – het best de speerpunten van de demografische vergrijzing kunnen worden bepaald en programma's voor de aanpassing van de ruimtelijke structuur van de bevolking kunnen worden opgesteld. Dat betekent niet dat de andere territoriale niveaus níet met specifieke maatregelen behoeven bij te dragen aan het vinden van een wereldwijde politieke oplossing voor de demografische veranderingen. Het Europese en nationale niveau blijven meer dan ooit van wezenlijk belang voor het in stand houden van een evenwichtige verdeling op wereldschaal waardoor de verschillen tussen sociale klassen, gebieden of generaties worden verkleind, maar de regio is een belangrijke schakel voor het vinden van werkbare territoriale oplossingen, met name op het gebied van de toegang van inwoners van de “Shrinking Regions” tot verzorging of gezondheidszorg.

“Shrinking Regions” en bestuur op verschillende niveaus

De oplossing voor het probleem van regionale teruggang is gelegen in bestuur op verschillende niveaus: *supraregionaal* (Europese Unie, lidstaten), *infraregionaal* (lokale overheden, agglomeraties) en *transregionaal* (grensoverschrijdende gebieden, interne grenzen).

Op het niveau van de Europese Unie moet voorrang worden gegeven aan het uitwerken van eenvoudige en betrouwbare statistische indicatoren waarmee de demografische veranderingen kunnen worden gevolgd en daarop kan worden geanticipeerd. Er kan immers geen communautair beleid worden ontwikkeld wanneer dergelijke indicatoren niet beschikbaar zijn om vooraf en achteraf het effect van het bestaande beleid te evalueren. Vanuit dit oogpunt is de onderverdeling van de “Shrinking Regions” die wij in deze studie hebben voorgesteld, een eenvoudige en betrouwbare indicator die gemakkelijk kan worden bijgesteld door Eurostat op basis van prognoses over de regionale demografie. De indicator voor duurzame demografische ontwikkeling, gedefinieerd als de verhouding tussen de levensverwachting bij goede gezondheid en de gemiddelde leeftijd van de inwoners, is eveneens een vernieuwende indicator voor zover deze niet is gebaseerd op vooraf bepaalde leeftijdscategorieën (0-19, 20-64, 65 en ouder) die ertoe neigen individuen in vaste rollen in te delen (“jongeren”, “werkenden” en “ouderen”).

Figuur 3 : Indicator voor duurzame demografische ontwikkeling in de Europese regio's (Situatie en 2005, prognoses voor 2030)



Deze indicator geeft een potentieel aan resterend leven (percentage van reeds geleefde jaren ten opzichte van nog te leven jaren) aan, waarbij de mogelijke economische of sociale benutting daarvan door een samenleving buiten beschouwing wordt gelaten. Een oudere regio kan een goede index voor duurzame demografische ontwikkeling hebben wanneer de mensen die er

wonen, er lang in goede gezondheid kunnen leven. Voor deze regio zijn er dan ook vele mogelijkheden om dit potentieel ten volle te benutten. Een klaarblijkelijk jongere regio kan daarentegen een slechte indicator voor duurzame demografische ontwikkeling hebben wanneer de inwoners een lage levensverwachting bij goede gezondheid hebben en weinig perspectieven hebben na hun werkzame periode. Anders dan bij de klassieke “afhankelijkheidsratio's”, waarbij alleen wordt gekeken naar de werkzame periode en de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, worden bij de index voor duurzame demografische ontwikkeling levensduur en kwaliteit van de sociale voorzieningen als een positieve factor beschouwd en niet als een probleem. **De vraag of vernieuwende demografische indicatoren zouden kunnen worden meegenomen in de herziening van het regionaal beleid, is natuurlijk nog niet beantwoord.**

Op nationaal niveau overheerst de kwestie van de sociale en economische overdrachten die gelijktijdig plaatsvinden tussen individuen en tussen plaatsen, zowel door overheidsop treden als door economische actoren. Uit onze studie is gebleken dat de “Shrinking Regions” bij elkaar genomen armer zijn dan het nationale gemiddelde van hun land, maar dat de verschillen aanzienlijk kleiner worden wanneer rekening wordt gehouden met de indirecte overdrachten die gekoppeld zijn aan ouderdomspensioenen, voorzieningen van overheidswege, overdrachten door toeristen, en dergelijke. Het effect van deze onzichtbare overdrachten, die niet voor alle regio's dezelfde voordelen opleveren, moet natuurlijk niet worden overschat, maar om tot een billijker verdeling te komen moeten ze wel in ogenschouw worden genomen. De regionale balans wordt pas dan evenwichtig en billijk opgemaakt als rekening wordt gehouden met het feit dat bepaalde perifere regio's zorgen voor de opleiding van werkende jongeren, maar dat deze jongeren vervolgens gaan werken in verder gelegen grootstedelijke regio's. Of omgekeerd, dat bepaalde grootstedelijke regio's een aanzienlijk deel van hun verwezenlijkte meerwaarde overbrengen naar regio's die gespecialiseerd zijn in toerisme en de vestiging van gefortuneerde ouderen. **Het is hier de vraag of de logica van nationale verdeling in de toekomst overeind blijft, of dat juist de zelfzucht van de rijkste en meest dynamische regio's de overhand gaat krijgen.**

Op regionaal niveau is het belangrijkste probleem de hervorming van de diensten en voorzieningen tegen de achtergrond van de afname en gedaanteverandering van de bevolking. Zo leidt de daling van het aantal jongeren onvermijdelijk tot een vermindering van onderwijsvoorzieningen (minder klassen), maar blijven er verschillende mogelijkheden bestaan om met deze sluitingen om te gaan, zowel in tijd als in ruimte. Hergroepering van scholen kan leiden tot verbetering van het onderwijssysteem, maar ook tot verscherping van de demografische crisis in afgelegen gebieden met een lage bevolkingsdichtheid. Evenzo kan de toename van de vraag naar ouderenzorg een kans zijn voor regionale economische ontwikkeling en aanpassing van de ruimtelijke structuur van de zorg, maar zij kan net zo goed leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de dienstverlening en tot een sociaal-ruimtelijke polarisatie tussen gebieden met en gebieden zonder goede voorzieningen. Ook al blijkt uit de opgedane ervaring dat er verschillende institutionele oplossingen zijn (spreiding, decentralisatie, federalisme), toch is het wenselijk dat een regio een politieke eenheid is die haar bestaansrecht ontleent aan krachtige eigen instellingen (verkiezingen, begroting) wanneer op regionaal niveau beslissingen moeten worden genomen met grote gevolgen voor het dagelijks leven van de inwoners, zoals een aanpassing van de voorzieningenstructuur door een afname van de bevolking. In een situatie waarin voorzieningen schaarser worden, zijn conflicten onvermijdelijk en moet de besluitvormingsprocedure gebaseerd zijn op een serieuze raadpleging van de bevolking en de lokale raadsleden. In het bijzonder moet rekening worden gehouden met de tegenstelling tussen stad en platteland of tussen grote en kleine steden die in een dergelijke situatie zeker de kop op zal steken. Mobiliteit van diensten kan vaak een goede

oplossing zijn om ze toegankelijk te maken voor afgelegen gebieden, waarmee wordt voorkomen dat voorzieningen waarvan onvoldoende gebruik wordt gemaakt, verbrokkelen. **Het is hier de vraag of het regionale beleid voor de hervorming van de ruimtelijke structuur van de bevolking en van de voorzieningen vooral wordt ingegeven door de prioriteit die wordt gegeven aan economische doelmatigheid, of door de wil te strijden voor sociale rechtvaardigheid en duurzame ontwikkeling.**

Op lokaal niveau is het besef dat het voor een gemeente of een stad onmogelijk is het probleem van de vergrijzing en de ontvolking alleen op te lossen, het grootste probleem. In de leeglopende plattelandsgebieden zal iedere gemeente proberen haar eigen nabijgelegen school of winkel te behouden, met het risico dat er strijd ontstaat met omliggende gemeenten die dezelfde strategie hanteren, en dat het uitloopt op ofwel algehele sluiting, ofwel onhoudbare overheidsuitgaven ter ondersteuning van onrendabele activiteiten. In de stedelijke gebieden kan zich een zelfde soort tegenstelling voordoen tussen leeglopende stadscentra en groeiende buitenwijken, met als gevolg dat financiële middelen verspilld worden en dat op lokaal niveau wordt gezocht naar oplossingen voor problemen die zich op een hoger niveau afspelen. Als men zich niet wil overgeven aan een autoritaire beslissing op regionaal of nationaal niveau, kan het probleem van de lokale structurering van gebieden ten gevolge van demografische veranderingen het best worden aangepakt door het opzetten van intergemeentelijke structuren (gemeenschappen van gemeenten, gemeenschappen van agglomeraties) of door gebruik te maken van tussenniveaus (bijvoorbeeld landstreken, *bassins de vie*). **Het is hier de vraag hoe de dialoog met de verantwoordelijken van de hogere niveaus kan worden aangegaan om de participatie van de lokale overheden veilig te stellen en hen niet simpelweg te onderwerpen aan de nieuwe indelingen waar ze mee te maken krijgen.**

Hier kan nog aan worden toegevoegd dat deze benadering van verschillende niveaus van bestuur van de “Shrinking Regions” niet alleen verticaal moet plaatsvinden, maar ook een horizontale dimensie moet hebben om te zorgen voor naadloze overgangen tussen de politieke en bestuurlijke eenheden.

Op grensoverschrijdend niveau – en wel in de ruime zin van het woord: zowel intercontinentaal (buitengrenzen van de EU) als internationaal (binnengrenzen van de EU), interregionaal (bestuurlijke grenzen) en intergemeentelijk – bestaan er verschillende mogelijkheden voor samenwerking op demografisch gebied die nog niet of nauwelijks zijn benut vanwege politieke, juridische of bestuurlijke belemmeringen. Er zijn genoeg voorbeelden van “Shrinking Regions” die naast groeiende regio's liggen, waarbij de eerstgenoemden overgaan tot kostbare vernietiging van leegstaande woningen waar geen behoefte meer aan is, terwijl de laatstgenoemden tegen hoge economische kosten en ten koste van het milieu nieuwe woningen bouwen. Niet alle gevallen van grensoverschrijdende demografische complementariteit zijn zo karikaturaal, maar zeker is dat er in de gebieden die beleidsmatig met elkaar te maken hebben nog heel wat initiatieven kunnen worden genomen. **Het is hier de vraag of de angst voor demografische teruggang en onhoudbare vergrijzing voldoende zal zijn om uit te stijgen boven de tegenstellingen of vijandigheden ten aanzien van “het buitenland”, zowel op intercontinentaal niveau (bijv. Noord-Zuid partnerschap in het Middellandse Zeegebied) als op internationaal (bijv. grensoverschrijdende opvang) en intergemeentelijk niveau (bijv. gemeenschappelijk gebruik van publieke diensten voor zorg en onderwijs).**