Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/284

24.1.2025

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Benutting van het volledige potentieel van het cohesiebeleid voor het aangaan van demografische uitdagingen

(C/2025/284)

Rapporteur: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PSE), Directeur-generaal Europese Zaken, regering van de regio Asturië

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S (CvdR),

1. juicht toe dat het Hongaarse voorzitterschap het vraagstuk demografische veranderingen — en de vraag welke concrete bijdrage het cohesiebeleid kan leveren aan de daarmee gepaard gaande uitdagingen — als een prioriteit beschouwt, en steunt het streven om het thema demografie en cohesiebeleid hoger op de agenda te krijgen in de volgende EU-legislatuur.

2. Het is positief dat de demografische transitie in het negende verslag over de toekomst van het cohesiebeleid expliciet aan de orde komt. Nu is het zaak dat dit vraagstuk op praktische en doeltreffende wijze een van de belangrijkste doelstellingen van het volgende kader wordt. De demografische crisis manifesteert zich voor zowel landen als regio's, waarbij de demografische transitie en de groene en digitale transitie in geen geval los van elkaar kunnen worden gezien.

3. Het CvdR merkt op dat het in goede banen leiden van de demografische veranderingen als doelstelling is opgenomen in 26 partnerschapsovereenkomsten voor het huidige meerjarig financieel kader (MFK), maar wijst erop op dat de omzetting hiervan op programmaniveau vervolgens is achtergebleven. Het dringt erop aan dat de komende tussentijdse herziening wordt aangegrepen om dit bij te sturen.

4. Het CvdR wijst erop dat de demografische uitdaging ongelijke gevolgen heeft voor de verschillende regio's, en dat het aangaan ervan een EU-beleidsdoelstelling moet zijn. Door deze regionale verschillen ontstaan er grote interne onevenwichtigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij het toewijzen van middelen uit het cohesiebeleid, zodat deze niet nog groter worden. Het Comité benadrukt dat het aanpakken van demografische problemen cruciaal blijft voor het behoud van het concurrentievermogen van de EU, en dringt aan op een strategische inzet van het cohesiebeleid.

5. De demografische uitdaging is een veelzijdig verschijnsel waarbij tal van onderling verbonden factoren een rol spelen zoals — naast louter demografische aspecten — werkloosheid, woningaanbod, gebrek aan voorzieningen, ontoereikende digitale connectiviteit, territoriale isolatie, weinig mogelijkheden tot sociaal contact en vrijetijdsbesteding, bureaucratie, verticale maatregelen die worden genomen zonder een systematische visie op het grondgebied, en een pessimistische kijk op de leefomgeving.

6. De twee belangrijkste demografische problemen — vergrijzing en ontvolking — versterken elkaar, met als gevolg tal van regio's met een krimpende bevolking, een laag geboortecijfer, een stijgende levensverwachting, een negatief migratiesaldo en druk op de financiën van lokale en regionale overheden. Deze negatieve trend zal zich volgens prognoses in de periode tot 2060 nog uitbreiden en versnellen, en staat in contrast met een situatie van overbevolking in andere gebieden, waarin de openbare dienstverlening onder druk komt te staan. Zaak is daarom dat het territoriale evenwicht wordt hersteld.

Gevolgen van demografische veranderingen voor diverse beleidsterreinen

7. Het is een feit dat in het overheidsbeleid op nationaal niveau vaak prioriteit wordt gegeven aan problemen in stedelijke gebieden. Het is daarom zaak de onevenwichtigheden te corrigeren die het gevolg zijn van het veronachtzamen van plattelandsgebieden. Daartoe is er behoefte aan gegevens die inzicht bieden in de verschillende uitdagingen die zich voordoen en die verband houden met de talrijke facetten van de demografische uitdaging. Op basis van deze informatie en na het overzichtelijk maken van de problematiek kunnen vervolgens efficiëntere maatregelen worden genomen. De voorgestelde maatregelen moeten altijd gericht zijn op het herstellen van het territoriale evenwicht en worden afgestemd op de behoeften en problemen van elk gebied, waarbij zowel moet worden gekeken naar gebieden die lijden onder ontvolking als naar gebieden waarvan de draagkracht wordt overschreden door het tegenovergestelde fenomeen (wat betreft de toegang tot huisvesting, druk op openbare diensten, illegale immigratie enz.).

8. Het CvdR herinnert eraan dat het aangaan van de demografische uitdagingen — met name een dalend geboortecijfer en een krimpend aandeel van de actieve bevolking — een geïntegreerde en systemische aanpak vereist, en wijst in dit verband ook op zijn recente adviezen over de demografische toolbox ([1]) en over legale migratie en het aantrekken van talent naar de EU ([2]).

9. De demografische uitdaging werkt door in het concurrentievermogen en de veerkracht van de lokale economie. Vergrijzing van de bevolking en braindrain (vooral het wegtrekken van jongeren) staan generatievernieuwing in productiesystemen in de weg door lacunes bij de ontwikkeling van talent, hetgeen blijkt uit de versnelde afname van de beroepsbevolking en het lage percentage gekwalificeerden. Dit is een punt van zorg in de primaire sector, die ook nog eens sociaal minder goed aangeschreven staat.

10. Het CvdR beveelt aan dat, in het kader van het cohesiebeleid, milieumaatregelen op doeltreffende wijze worden gekoppeld aan beleid voor het tegengaan van ontvolking, rekening houdend met de weerslag van ontvolking op het milieu. Ontvolking en de stopzetting van economische activiteiten in plattelandsgebieden leiden er namelijk toe dat de biodiversiteit in de landbouw afneemt en landschappen veranderen. Dit kan risico's opleveren in een context van klimaatverandering, waar de kans op natuurrampen zoals branden almaar toeneemt. Strategieën om plattelandsgebieden nieuw leven in te blazen en ontvolking te voorkomen, moeten er dan ook op gericht zijn duurzame land- en bosbouwactiviteiten aantrekkelijk te maken voor jonge boeren en bosbouwers. In dit verband moeten onder meer diverse, natuurvriendelijke praktijken zoals agrobosbouw en bosbouw met respect voor de natuur worden gestimuleerd.

11. Het CvdR wijst erop dat, zoals in het Letta-verslag wordt gesteld, het recht om te blijven overal in Europa moet worden gewaarborgd. Gezien de demografische problemen van sommige gebieden moeten de bevoegde overheden over instrumenten beschikken om degenen, en met name kleine en middelgrote ondernemers, die besluiten om hun levensproject uit te voeren in de desbetreffende gebieden, in staat te stellen om zich te ontplooien en op de Europese interne markt te concurreren. Om het concurrentievermogen en het succes van het Europese economische model veilig te stellen zijn bovendien voldoende arbeidskrachten nodig die zijn klaargestoomd voor de groene en de digitale transitie, zoals in het Draghi-verslag wordt benadrukt. Dit kan alleen worden bereikt door op een evenwichtige en eerlijke manier te investeren in maatregelen om de demografische problemen in heel Europa aan te pakken.

12. Het CvdR benadrukt dat er dringend behoefte is aan integrale ontwikkelingsmaatregelen waarmee levendige, inclusieve en veerkrachtige plattelandsgemeenschappen worden ondersteund en waarmee er in de behoeften van de huidige inwoners, ook degenen die een gezin hopen te stichten, en potentiële nieuwe inwoners kan worden voorzien. Vrouwen spelen een sleutelrol in de demografische transitie en het cohesiebeleid. Een holistische genderspecifieke aanpak maakt het mogelijk om de "genderparadox van sociale cohesie" te vermijden en een scenario te bevorderen waarin vrouwen een gelijke positie genieten wat betreft kansen, burgerschap en participatie. Het CvdR wijst erop dat legale migratie en de doeltreffende integratie van migranten de druk op de arbeidsmarkt helpt te verlichten door tekorten aan vaardigheden en arbeidskrachten op te vullen, wat de economische ontwikkeling ten goede komt van gebieden die te maken hebben een demografische krimp.

([1]) Advies van het Europees Comité van de Regio's — Demografische veranderingen in Europa: een toolbox voor actie (PB C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Advies van het Europees Comité van de Regio's over legale migratie: aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU (PB C 79 van 2.3.2023, blz. 59).

13. Veel grensregio's hebben onevenredig zwaar te lijden onder de demografische uitdagingen in vergelijking met centrale en hoofdstedelijke regio's. Grensoverschrijdende samenwerking, en met name grensoverschrijdende openbare diensten, kunnen grensregio's helpen om hun burgers betere diensten te bieden en om de levenskwaliteit in deze regio's aanzienlijk te verbeteren, wat hun demografische uitdagingen verzacht. Er is daarom behoefte aan meer investeringen in het onderdeel grensoverschrijdende samenwerking van Interreg, als onderdeel van de strategie om de demografische uitdagingen in de EU-regio's aan te pakken. In dit verband is het ook belangrijk dat de interoperabiliteit wordt verbeterd.

14. Informatie- en communicatietechnologieën (ICT) bieden tal van kansen voor regio's die te maken hebben met een demografische krimp, met name plattelandsgebieden. Telewerken, telegeneeskunde, digitalisering en procesautomatisering kunnen deze gebieden aantrekkelijker maken en hun concurrentievermogen vergroten. De "slim dorp"-benadering maakt het mogelijk om belemmeringen weg te nemen en mogelijkheden te benutten, en biedt een instrument voor het verzamelen en verwerken van gegevens die nuttig zijn voor het beheren en vormgeven van de desbetreffende gebieden. Het cohesiebeleid moet als katalysator fungeren voor de kansen die ICT biedt als transformatief instrument.

15. Voor het in goede banen leiden van de demografische veranderingen moet actief het oor te luisteren gelegd worden bij en daadwerkelijke participatie gestimuleerd worden van alle belanghebbenden, wat moet leiden tot nieuwe multilevel governance-kaders waardoor lokale gemeenschappen een sterkere positie verwerven en hun heil niet elders gaan zoeken, hetgeen een waarborg biedt voor de toekomst. Lokale actiegroepen, via vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling, spelen in dit verband een cruciale rol, en Leader-programma's zijn een voorbeeld van succesvolle initiatieven om de demografische uitdaging in plattelandsgebieden aan te gaan.

Het concept regio in demografische transitie en de strategische waarde ervan

16. Om het demografische perspectief te kunnen integreren in het cohesiebeleid en de bijbehorende instrumenten moet het concept "regio in demografische transitie" gedefinieerd worden. In dit verband zij eraan herinnerd dat in artikel 174 VWEU wordt benadrukt dat de EU haar economische, sociale en territoriale samenhang zal versterken in de "regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen". Een definitie van het concept "regio in demografische transitie" moet in de hele EU duidelijkheid scheppen en ervoor zorgen dat gemakkelijk van gedachten kan worden gewisseld over maatregelen om demografische veranderingen doeltreffend aan te pakken. Zij mag niet in de plaats komen van de huidige regiocategorieën.

17. Het CvdR acht het pertinent om in het kader van de huidige herziening een denk- en dimensioneringsoefening te maken om te komen tot een passende definitie van het begrip "regio in demografische transitie", die vervolgens in de volgende periode kan worden gebruikt.

18. Volgens het CvdR moeten voor het definiëren van regio's in demografische transitie andere dan de gebruikelijke indicatoren in overweging worden genomen, zoals de ontwikkeling, dichtheid en spreiding van de bevolking, het percentage ouderen (> 65 jaar) en jonge kinderen (< 5 jaar), de hoogte en bergachtigheid van de regio, en de toegankelijkheid tot essentiële diensten zoals gezondheidszorg, onderwijs, kinder- en ouderenzorg, zorg voor mensen met een handicap, sociale huisvesting, politie en justitie. De definitie moet een categorisering bevatten op basis van het niveau van het gezondheidszorgsysteem en de omvang van de demografische problematiek in de regio's.

19. Het CvdR wijst erop dat regio's die een demografische transitie doormaken een bijdrage leveren aan de strategische autonomie van de EU. Zij zijn belangrijk om de energie- en industriële transitie in goede banen te leiden en ecosystemen te beschermen die van fundamenteel belang zijn voor de biodiversiteit en onze voedselsoevereiniteit en -zekerheid.

20. Het CvdR wijst op de gevolgen van de huidige geopolitieke context voor de nu al ongunstige demografische situatie in bepaalde EU-regio's (zoals de regio's aan de buitengrenzen van de EU), en op de daaruit voortvloeiende verergering van structurele onevenwichtigheden. In dit verband is een evenwichtige bevolkingsspreiding over het hele grondgebied een belangrijke beschermende factor voor veiligheid en verdediging van onze buitengrenzen.

21. De grootste uitdaging van het cohesiebeleid bestaat erin dat geen enkel gebied achterblijft en geen enkele EU-burger aan zijn lot wordt overgelaten bij de transities waarmee Europa wordt geconfronteerd. Een Europa met twee snelheden legt de kiem voor "geografische ontevredenheid" die de pijlers van de EU ondergraaft. Een doeltreffende uitvoering van het cohesiebeleid kan daarentegen leiden tot een "geografie van kansen" ([3]).

([3]) Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. Maatregelen in het kader van het cohesiebeleid kunnen ingrijpende industriële, ecologische en sociale veranderingen in gang zetten die ten goede komen aan de uitbreiding van essentiële diensten, diensten die tot bij de burger worden gebracht en cruciale infrastructuur (te denken valt onder meer aan sanitaire voorzieningen, basisonderwijs, connectiviteit en gezondheid), waardoor de desbetreffende gebieden aantrekkelijker worden en mensen in het algemeen (en met name jongeren en vrouwen) meer geneigd zijn om er te blijven of er zich te vestigen.

De territoriale aard van demografische veranderingen

23. Bij het in goede banen leiden van demografische veranderingen is er behoefte aan een bottom-up- en plaatsgebonden aanpak, en is het tevens belangrijk dat kleinere gemeenten en territoriale eenheden over voldoende administratieve capaciteit beschikken.

24. Wil men vooruitgang boeken met de groene transitie en het bereiken van klimaatneutraliteit, dan komt onvermijdelijk de meer omvattende territoriale transitie in beeld, die tegelijkertijd de groene, de digitale en de demografische transitie omvat. In dit kader moeten nieuwe territoriale modellen tot stand worden gebracht die buiten de logica van stedelijke economie vallen. Decentrale en evenwichtige groei, door middel van ruimtelijke ordening en strategische (multilevel-)planning, zorgt voor een optimale uitvoering van het cohesiebeleid, en elimineert tegelijkertijd "geografische ontevredenheid" en "territoriale ontwikkelingsvallen".

25. Voor het aangaan van de demografische uitdagingen moet een adequate territoriale schaal worden ingevoerd, onder NUTS 3-niveau, aangezien er zich binnen de regio's territoriale onevenwichtigheden voordoen als gevolg van de ongelijke weerslag van demografische variabelen. Het CvdR beveelt daarom aan om de kans die de huidige periode biedt te baat te nemen om de geschetste benadering te integreren en de gebieden die in het licht van de demografische uitdaging steun nodig hebben adequaat te definiëren. Bovendien zouden de financierings-programma's een zodanige opzet moeten krijgen dat ze ook op kleinschalig lokaal niveau bruikbaar zijn.

26. Het afbakenen van functionele gebieden biedt wat dit betreft een kans om enerzijds een nauwkeurig beeld te krijgen van de impact van de demografische veranderingen op de regio's — door in kaart te helpen brengen om welke regio's in demografische transitie het gaat en welke kenmerken deze hebben — en om anderzijds een territoriaal kader tot stand te brengen dat geschikt is voor een doeltreffende uitvoering van de middelen van het cohesiebeleid.

27. De afbakening van functionele gebieden, met name in het geval van plattelandsgebieden, moet gepaard gaan met voor de hele EU geldende minimumnormen op het gebied van bevolking en essentiële diensten, die moeten worden gewaarborgd met inachtneming van redelijke reistijden die ervoor zorgen dat deze gebieden bereikbaar zijn, zodat de ongelijkheden tussen stad en platteland kleiner worden. In dit verband zal de keuze voor een strategische ruimtelijke ordening die rekening houdt met bevolkingsprognoses en die rationeel is wat grondgebruik betreft, en waarbij er wordt ingezet op recupereren en opwaarderen, bijdragen tot de doelstelling van territoriale convergentie die met het cohesiebeleid wordt nagestreefd.

Instrumenten om de demografische transitie in zwaar getroffen gebieden in goede banen te leiden

28. Hoewel een aanzienlijk aantal interventiegebieden van het cohesiebeleid een bijdrage kunnen leveren aan het aangaan van de demografische uitdagingen, bemoeilijkt het ontbreken van een specifiek systeem voor het in kaart brengen van investeringen met een demografisch effect het beoordelen van die bijdrage. In dit verband stelt het CvdR voor om het in goede banen leiden van de demografische transitie als transversale doelstelling op te nemen in het cohesiebeleid, naast de politieke doelstellingen, en, voor regio's die in hun programma's demografische verandering als overkoepelend doel aanmerken, daarop toe te zien en de bestaande territoriale aanpak aan te vullen met een specifieke beoordeling van de impact van geplande maatregelen op de demografische transitie. Indicatoren zoals bevolkingsdichtheid, ouderdomsindex, geboortecijfer, brutomigratiecijfer, aandeel kinderen in de bevolking en toegankelijkheid tot essentiële diensten zijn in dit verband nuttig, evenals specifieke economische en sociale indicatoren (bijv. arbeidsparticipatie van jongeren en toegang tot digitale diensten) om de impact van het cohesiebeleid op regio's die een demografische transitie doormaken te monitoren.

29. Het CvdR wijst erop dat het voor de regio's vaak moeilijk is om financieringsopties en beschikbare instrumenten in kaart te brengen en benadrukt dat de toegang ertoe moet worden vereenvoudigd en dat moet worden ingezet op geïntegreerde en vereenvoudigde kaders die het mogelijk maken dat alle beschikbare middelen worden ingezet voor de aanpak van en ter aanpassing aan de demografische transitie.

30. Geïntegreerde territoriale investeringen (ITI's), d.w.z. instrumenten ter ondersteuning van een reeks maatregelen die systematisch in een bepaald geografisch gebied zijn geïntegreerd, zijn volgens het CvdR een doeltreffend instrument om het potentieel van het cohesiebeleid bij het aangaan van de demografische uitdaging te benutten. De uitvoering van ITI's op het niveau van functionele gebieden, door middel van de opstelling van geïntegreerde territoriale strategieën (ITS's), biedt een buitengewone kans om plaatsgebonden beleidsmaatregelen te stimuleren die territoriale onevenwichtigheden kunnen verminderen en tegelijkertijd evenwichtige, op sociale, economische, digitale en ecologische duurzaamheid gestoelde territoriale modellen kunnen bevorderen. ITI's zijn in veel regio's daadwerkelijk succesvol gebleken, terwijl ze in andere regio's zelden worden gebruikt.

31. Er is behoefte aan specifieke financiering voor het in goede banen leiden van en aanpassen aan de demografische transitie; hierbij moet overheidsfinanciering worden aangevuld met particuliere middelen, zodat het multiplicatoreffect kan worden bereikt dat nodig is gezien de omvang van de demografische uitdaging. Daarnaast zijn publiek-private partnerschappen nodig om lokale infrastructuur te ontwikkelen en de duurzaamheid van dergelijke initiatieven op lange termijn te bevorderen. Ook moet de beschikbare financiering stroken met de investeringsbehoeften in essentiële openbare diensten zoals gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en zorg, alsook in digitalisering, om het concurrentievermogen van regio's die een demografische transitie doormaken te verbeteren en deze regio's aantrekkelijker te maken.

32. De huidige richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen voorzien reeds in de mogelijkheid om de steundrempels te verhogen en exploitatiesteun te verlenen. De enorme opgave waar de demografische transitie ons voor plaatst, vereist dat deze uitzonderingen in overeenstemming worden gebracht met artikel 174 VWEU en rekening houden met de verschillende aspecten die van invloed zijn op de demografische uitdaging, dus niet alleen een lage bevolkingsdichtheid, maar bijvoorbeeld ook "ultravergrijzing".

33. Een mogelijkheid om de kwetsbaarste regio's te helpen kan erin bestaan om gebieden met een ernstige demografische achteruitgang gelijk te stellen met de ultraperifere regio's voor wat de staatssteunbepalingen betreft. Evenzo moeten regionalesteunkaarten demografische uitdagingen naar behoren catalogiseren op een niveau onder NUTS 3. Gebieden met ernstige en permanente demografische problemen moeten ten minste worden erkend als vooraf vastliggende steungebieden onder c) op grond van artikel 107, lid 3, VWEU. De Commissie moet ook overwegen de steunintensiteit met 5 % te verhogen als aanvullende maatregel om ondernemingen te helpen in deze gebieden te investeren.

34. Het is belangrijk om in het kader van het cohesiebeleid vast te stellen met welke prioriteiten de demografische transitie op de meest doeltreffende wijze kan worden aangegaan. Door de medefinancieringspercentages op bepaalde gebieden te verhogen kan worden aangetoond dat de demografische uitdaging serieus wordt genomen. De geplande maatregelen ter uitvoering van de Europese kindergarantie zijn in dit verband een duidelijk voorbeeld, dat ook strookt met de Europese pijler van sociale rechten.

35. Belastingheffing, met name via bonusregelingen en/of vrijstellingen in specifieke situaties, kan een zeer belangrijk instrument zijn in de strijd tegen ontvolking, een manier om de moeilijkheden te compenseren waarmee de bevolking van de desbetreffende gebieden wordt geconfronteerd bij de toegang tot goederen en diensten.

36. Regio's die een demografische transitie doormaken hebben ook baat bij andere initiatieven. Zo is het ontwerpen en creëren van open dataruimten cruciaal voor het trainen van voorspellende modellen die gebaseerd zijn op artificiële intelligentie. Deze modellen zullen de ontwikkeling mogelijk maken van een besluitvormingssysteem dat steunt op betrouwbare gegevens en prognoses, ten dienste van territoriale en strategische planning die het cohesiebeleid doeltreffender kan maken in het aangaan van en aanpassen aan de demografische uitdaging.

37. Het CvdR benadrukt dat de problematiek onder de aandacht moet worden gebracht en dat er beproefde manieren zijn om samenwerkingsverbanden tussen regio's tot stand te brengen die de uitwisseling van beste praktijken vergemakkelijken. Het stelt daarom voor een platform/waarnemingspost voor regio's in demografische transitie op te richten, dat steun krijgt van de Europese Commissie, als forum dient voor peer-to-peerdiscussies en maatregelen stimuleert zoals die welke hierboven worden beschreven.

38. Hoewel in het kader van de instrumenten van het cohesiebeleid al maatregelen worden ontwikkeld die de demografische transitie in goede banen helpen leiden, is het absoluut noodzakelijk om te komen tot ambitieuze, geïntegreerde, flexibele en vereenvoudigde benaderingen die de administratieve capaciteit niet belasten en het beheer van de financiering niet beperken, gezien de ernst van de uitdaging.

Brussel, 20 november 2024.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Vasco ALVES CORDEIRO