

## DISCLAIMER

Deze studie vond voor de Covid-19 crisis plaats. Gezien dit de grootste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog betreft, zullen een aantal trendanalyses en scenario's wellicht niet meer even actueel zijn.

## AUTEURS

- × Andreu Ulied, Laura Noguera, Oriol Biosca, Dubravka Kruljac, MCRIT - Multicriteri (Spanje)
- × Kai Bohme, Maria Toptsidou, Christian Lüer, Spatial Foresight, Luxemburg
- × Fabian Zuleeg, Alison Hunter, Marta Pilati, European Policy Center, België
- × Roberta Capello, Roberto Camagni, Andrea Caragliu, Politécnico di Milano, Italië

## AANLEIDING

Het Luxemburgse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie heeft in 2015 besloten de komende voorzitterschappen uit te nodigen om samen met de EU-instellingen een Europese Territoriale Agenda voor de periode na 2020 (TA 2020+) voor te bereiden. Nu werd in het advies van het Comité van de Regio's (Committee of the Region's of CoR) over de toekomst van het cohesiebeleid na 2020 opgemerkt dat de Europa 2020-strategie onvoldoende rekening houdt met de territoriale kloof in Europa en met de verschillende ontwikkelingsuitdagingen in de Europese regio's. De strategie draagt onvoldoende bij aan de vermindering van de sterke territoriale polarisatie en de regionale, economische ongelijkheden. Deze toenemende regionale verschillen, sinds het begin van de financiële crisis van 2008, zijn overigens door het forum van de Conferentie van de Perifere en Maritieme Regio's (Conference for Peripheral and Maritime Regions of CPMR) aangemerkt als een factor die bijdraagt tot een groeiend euroscepticisme en zelfs de Brexit. Bijgevolg heeft het CoR gepleit voor een Europees territoriaal referentiekader om het intergouvernementele proces ter voorbereiding van de TA 2020+ met relevante territoriale gegevens en beleidsinzichten te informeren en te begeleiden.

## DOELSTELLING

Het territoriale referentiekader is bedoeld om een langetermijnperspectief voor territoriale ontwikkeling te bieden, om het politieke debat over de territoriale dimensie van alle relevante strategische beleidsmaatregelen van de EU voor de periode na 2020 en de cohesiedoelstellingen voor de langere termijn, met inbegrip van de TA 2020+, te helpen vormgeven. Daarvoor wil ze zowel werkbare en realistische beleidsaanbevelingen als strategische investeringsprogramma's in de Europese gebieden, regio's en steden leveren.

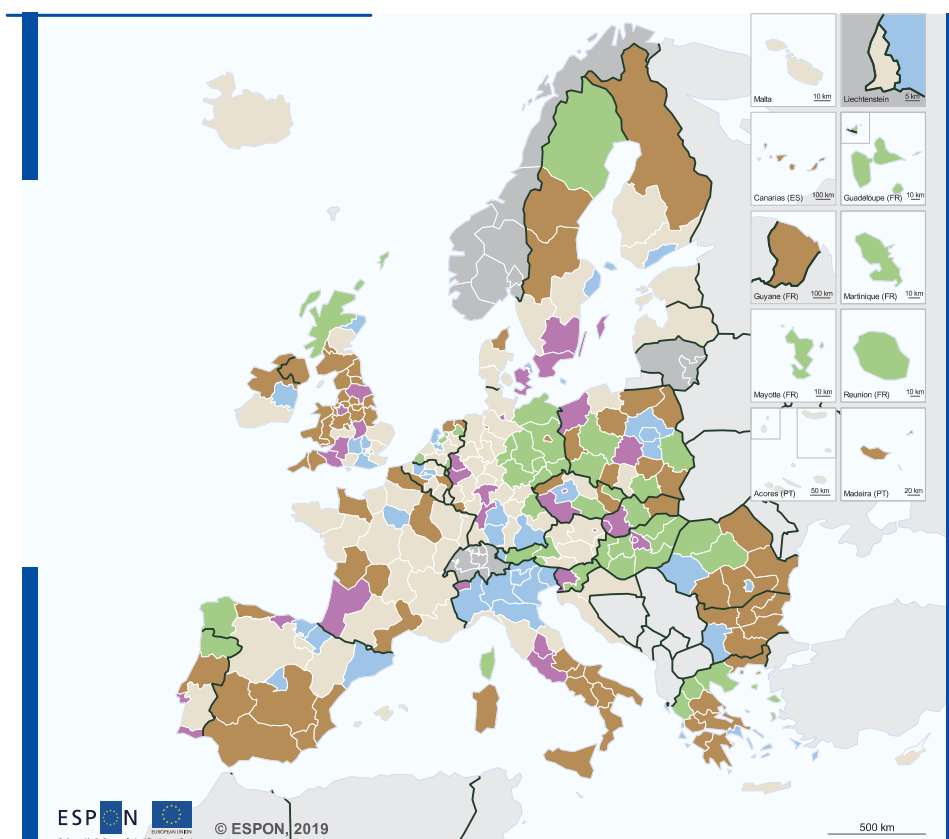
## CONCLUSIES

In de studie werden drie belangrijke uitdagingen met een territoriale dimensie voor Europa vastgesteld, die als volgt kunnen worden samengevat:

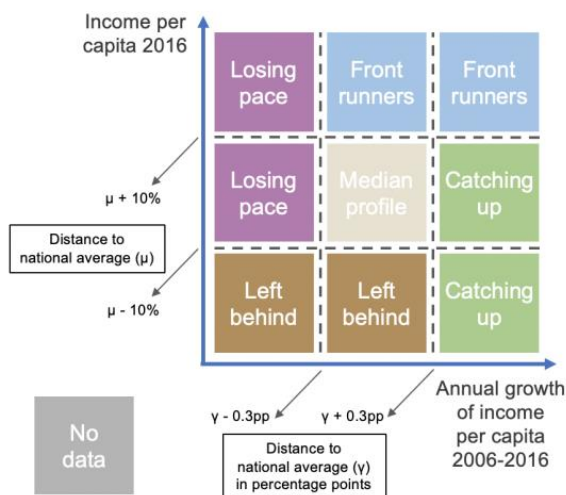
- × **Versnippering:** sociale, economische en politieke versnippering heeft ingrijpende ruimtelijke gevolgen voor wijken, steden, regio's en landen, en vraagt om ruimtelijk gevoelige (en op maat gemaakte) beleidsreacties.
- × **Groeiende onderlinge afhankelijkheden:** de positieve en negatieve spillovers en externaliteiten van ontwikkelingen op de ene plaats, impliceren effecten op en in andere plaatsen en vragen om een breder geografisch perspectief van beleidsbeslissingen.
- × **Functionele mismatch op alle schalen:** de mismatch tussen de effecten van economische en maatschappelijke ontwikkelingen en de geografische jurisdicties van politieke besluitvorming zorgt voor uitdagingen op het gebied van efficiëntie en legitimiteit in politieke instellingen en vereist hervormingen van het territoriale bestuur en/of meer territoriale samenwerking op alle schalen en in alle sectoren.

Uit literatuur blijkt dat toekomstige trends bovengenoemde uitdagingen zullen verergeren, wat bij burgers waarschijnlijk ook de perceptie van onzekerheid en gevoelens van kwetsbaarheid zal verhogen. De ETRF studie analyseerde de trends met sterke territoriale dimensies. Inzichten uit deze analyse zijn onder andere:

- × Na 2008 heeft Europa minder economische groei gekend dan voorheen, terwijl de ongelijkheden zijn toegenomen. Deze ongelijkheden bestaan tussen regio's in hetzelfde land, tussen stedelijke en plattelandsgemeenten in dezelfde regio en tussen wijken in dezelfde stad. De ongelijkheden zijn gebaseerd op inkomen, maar hebben ook te maken met sociale en culturele diversiteit en met de toegang tot kennis (bv. digitale uitsluiting). De ETRF studie wijst op een voortzetting van deze trend, waarbij steeds meer blijkt dat de verschillen in Europa een duidelijk ruimtelijke dimensie hebben.
- × De wijze waarop verschillende groepen stakeholders op trends reageren, lijkt nauw aan te sluiten bij de drie hierboven genoemde territoriale uitdagingen. De uitdaging van een 'functionele mismatch' komt bijvoorbeeld tot uiting in ondoeltreffende overheidsreacties op kwesties als grensoverschrijdende stromen (bv. van mensen of geld). Dit beperkt ook het vermogen van regeringen om te anticiperen op risico's en kansen die op hun beurt weer kunnen worden gekoppeld aan de perceptie door burgers van een overheid die de controle verliest. De opkomst van nationalistische en populistische politiek wortelt vaak in plaatsen waar dit vermeende controleverlies een sterk of groeiend narratief is.
- × De Europese steden zullen hoogstwaarschijnlijk economisch meer met elkaar verbonden en onderling afhankelijk worden, terwijl ze tegelijkertijd het risico lopen op interne sociaaleconomische versnippering. Als gevolg daarvan kunnen zich uitdagingen op het gebied van bestuur voordoen. Er is behoefte aan een beter begrip van de langetermijndynamiek van en invloeden op de veranderende aard van de stedelijke geografie van Europa, onder andere door de inspanningen in de hele EU op elkaar af te stemmen.
- × Zowel de hierboven vermelde uitdagingen als de analyse van de tendensen hebben belangrijke gevolgen voor het beleid en de financiering van de EU. De Europese structuurfondsen en investeringsfondsen (ESIF), die de grootste investeringspost van de EU-begroting vormen, zijn een belangrijke financieringsbron voor de minder ontwikkelde regio's en landen. Hun algemene effect op de bevordering van duurzame groei wordt echter sinds de crisisperiode van 2008 betwist. In een context van groeiende ongelijkheden blijft het specifieke voordeel van het ESIF onduidelijk. Dit onderstreept de noodzaak van een betere territoriale bewustwording, zowel bij het genereren van relevante beleidsreacties als bij het begrijpen van het effect van beleidsreacties.



Regional level: NUTS 2 (version 2016)  
 Source: ESPON Territorial Reference Framework, Spatial Foresight, 2019  
 Origin of data: Eurostat, 2019, dataset: nama\_10r\_2hhinc  
 © ESPON EGTC for administrative boundaries



Data on primary income per capita in PPS was used (Eurostat dataset: nama\_10r\_2hhinc).

Income per capita is based on 2016 figures, except for France, the Netherlands, Poland (2015), Bulgaria, Denmark, Italy and Slovenia (2017).

Annual income growth is based on 2006 and 2016 figures, except for France, the Netherlands, Poland (2006-2015), Bulgaria, Denmark, Italy and Slovenia (2006-2017).

Data for the NUTS 2016 classification was not available for two Polish regions (Warszawski stoleczny, Mazowiecki regionalny), so the NUTS 2013 unit was used (region of Mazowieckie).

No data was available for NUTS 2016 regions of Lithuania (April 2019).

Countries with only one NUTS2 region were assigned to the median profile (CY, EE, LI, LU, LV, MT).

Het bruto binnenlands product (bbp) is de belangrijkste indicator die vaak wordt gebruikt om de economische prestaties van regio's te beoordelen, bijvoorbeeld voor de subsidiabiliteit van de cohesiefondsen. Het bbp omvat echter ook posten die niet rechtstreeks verband houden met een gevoel van welvaart (bv. vennootschapsbelasting, niet-uitgekeerde vennootschapsuitkeringen). Door in plaats daarvan te kijken naar inkomensgegevens (primair inkomen per hoofd van de bevolking), kan het gevoel van welzijn van de bevolking beter in beeld worden gebracht.

Deze kaart combineert de absolute inkomensgegevens voor 2016 met gemiddelde jaarlijkse groeicijfers voor 2006-2016, waardoor zowel het huidige niveau (statisch) als het ontwikkelingsperspectief in de tijd (dynamisch) kan worden bestreken. Mensen in regio's met hoge inkomensniveaus, maar een neerwaarts perspectief zijn waarschijnlijk pessimistischer dan mensen in regio's met lagere inkomensniveaus. Gezien mensen vanwege de media, de taal en de culturele banden de neiging hebben hun situatie te vergelijken met hun landgenoten in plaats van met de situatie in landen buiten hun eigen landsgrenzen, vergelijkt deze kaart ook de waarde van elke regio met het nationale gemiddelde. Om regio's te identificeren die zeer dicht bij het nationale gemiddelde liggen, en om te voorkomen dat ze worden verward met regio's die verder uit elkaar liggen, zijn voor beide dimensies drempels vastgesteld die resulteren in negen groepen. Daarvan zijn er drie relevant voor België. Regio's (provincies) met een gemiddeld inkomen en een gemiddelde inkomensgroei, die in bijna alle landen (behalve in Zuidoost-Europa) te vinden zijn, zijn ook in België dominant. Verder zijn in het noorden een aantal 'front runners' te vinden, met hoge inkomensniveaus en middelhoge groeicijfers en in het zuiden 'left behind' provincies, met zowel een laag inkomensniveau als een lage middeninkomensgroei.

## BELEIDSAANBEVELINGEN

Een meer plaatsgebonden en 'bottom-up' oriëntatie is de weg naar betere beleidsanalyses en -oplossingen. Maar al te vaak hebben de debatten over de toekomst van Europa (en de EU na 2020) een 'top-down'-oriëntatie, waarbij de dagelijkse realiteit van burgers, steden en gemeenschappen over het hoofd wordt gezien. De TA 2020+ biedt een kans om deze leemte op te vullen en een meer strategische en gecoördineerde aanpak van de mainstreaming van territoriaal gerichte berichtgeving op alle niveaus in Europa mogelijk te maken.

De ETRF studie identificeerde vier toekomstscenario's gericht op territoriaal bestuur en nieuwe politieke geografieën: doormodderen tot 2035; samenwerking mogelijk maken tot 2035 (als alternatief op het doormodderen); nieuwe territoria tot 2050 (als een mogelijke evolutie op samenwerking mogelijk maken) en; postterritorialiteiten tot 2050 (als een mogelijke evolutie op samenwerking mogelijk maken). Alle scenario's worden verondersteld elkaar in de tijd te overlappen, waarbij elk scenario een periode van dominantie kent.

	Muddling-through	Enabling Cooperation	New Territorialities	Post-territoriality
European project	Uncertain, risk of disintegration. Renationalisation of policies	Enhanced Cooperation in different sectors. Overcoming legislative gaps and democratic deficits. More support to Interreg, CLD, ITI in cohesion regulations	Further integration driven by global challenges. Subsidiary strictly applied at all scales. Stronger common policies in key sectors	Further integration driven by people's values and more bottom-up and de-territorialised initiatives. Local self-governance reinforced. Common regulations and decentralised policies.
European Cohesion policies	Budget reduction on Cohesion. Maintenance of actual criteria and funds allocation.	New generation: Budget maintained. More support to CLD and ITI. More territorial cooperation in the design and implementation of sectorial policies	Budget increased. Integration of sectorial funds. Full application Art.5 of new regulations. Legal barriers for cooperation removed. Promoting comprehensive territorial development plans	Budget maintained targeted to empower the quality of government on less developed places. Legal barriers for cooperation removed.

CLD = Community-Led Development

ITI = Integrated Territorial Investment

In de studie wordt voorgesteld dat Europa een traject aflegt dat in eerste instantie wordt gekenmerkt door een doormodderende oriëntatie, alvorens over te gaan tot een vrijgemaakte samenwerkingssetting. Het aanmodderscenario wordt gekenmerkt door regeringen op alle niveaus die reageren op onvoorspelbare veranderingen en die over een beperkte capaciteit of consensus tussen de landen beschikken om uitdagingen of crisissen aan te pakken. Hoewel dit de mate waarin strategische samenwerking plaatsvindt waarschijnlijk zal beperken, zullen er maatregelen worden genomen en verbintenissen worden aangegaan om een aantal van de uitdagingen in verband met (bijvoorbeeld) territoriale versnippering aan te pakken.

Op langere termijn (tot 2050) is er ruimte voor Europa om een positiever en samenhangender traject te volgen, dat leidt tot een omgeving waarin samenwerking mogelijk is, ondersteund door een flexibeler integratieproces. Dit resultaat is gebaseerd op het feit dat Europa verder gaat dan de bestaande benaderingen van samenwerking (zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke markten en douane-unies). De overgang van doormodderen naar versterkte samenwerking houdt in dat Europa mettertijd meerdere routes naar territoriale samenwerking ondersteunt en versterkt. Hierdoor zou de invoering van belangrijke samenwerkingsmodellen - op alle Europese niveaus en schalen - kunnen worden versneld. Sommige van deze benaderingen bestaan nu al, zoals macroregionale strategieën en geïntegreerde territoriale investeringen. De versterking van deze instrumenten zal moeten worden gestuurd door gemeenschappelijke beginselen (zoals zelfbestuur en subsidiariteit) en een goede kwaliteit van bestuur.

De verschillende bronnen voor het verzamelen en analyseren van gegevens die aan de studie ten grondslag liggen, wijzen ook op de volgende richtingen die belangrijke implicaties hebben voor de territoriale toekomst van Europa:

- × Er zullen 'nieuwe territoria' ontstaan met geen/zachte grenzen en met een sterkere oriëntatie op genetwerkte organisatie- en bestuursstructuren. Na verloop van tijd zullen deze structuren naar verwachting de hiërarchische en silo-gestuurde bestuursmodellen vervangen.
- × In toenemende mate zal er druk op Europa worden uitgeoefend om de democratie opnieuw uit te vinden in een 'samenleving van netwerken'. De politieke legitimiteit zal worden uitgedaagd door trends en resultaten die de grenzen van de economische, sociale en territoriale ruimten van Europa zullen 'hertekenen'. Dit zal op zijn beurt een uitdaging vormen voor de meer traditionele (en geografisch verankerde) politieke beginselen die aan territorialiteit zijn verbonden, zoals 'nationale soevereiniteit', 'subsidiariteit' en 'lokaal zelfbestuur'.
- × Om de weg naar een duurzame en succesvolle samenwerking in heel Europa te kunnen bewandelen, is een aanzienlijke verschuiving (in termen van engagement, investeringen en uitvoering) van de regeringen op alle schalen in Europa nodig. Dit zou niet alleen de efficiëntie van de openbare dienstverlening kunnen verbeteren, maar ook de legitimiteit van de democratische instellingen en de gekozen beleidsmakers kunnen versterken.

Bij de overgang van theorie naar actie biedt het ETRF onderzoeksrapport concrete voorstellen voor de TA 2020+. Zo biedt het een kader voor actie, waarop wordt voortgebouwd op

- a) een pan-Europese inspanning om territoriale bottom-up visies te genereren, en
- b) een gerevitaliseerde samenwerkingsagenda - over mensen, beleid en plaatsen heen.

Dit impliceert een meer holistisch perspectief van samenwerkingsdoelstellingen, -benaderingen en -configuraties. Het vereist een combinatie van initiatieven die worden aangestuurd door 'top-down' en 'bottom-up' benaderingen. In [de bijlagen bij het rapport](#) wordt een uitgebreide reeks voorbeelden gegeven van de wijze waarop de samenwerkingsinspanningen op alle Europese niveaus en bij verschillende soorten actoren kunnen worden gemobiliseerd. Bovendien kunnen deze voorbeelden een rol spelen bij de aanpak van de belangrijkste uitdagingen die in het rapport worden beschreven, door gebruik te maken van nieuwe en bestaande Europese beleidsmaatregelen.