



## Op zoek naar een gedeeld handelingsperspectief voor middelgrote gemeenten

Marloes Hoogerbrugge, Daphne Bouman en Koos van Dijken

## **Uitgave**

Platform31

Den Haag, december 2020

**Auteurs:** Marloes Hoogerbrugge, Daphne Bouman en Koos van Dijken

In samenwerking met Invisor KvRA

**Redactie:** Marjan Wynia

**Coverfoto:** MarketingOost / Vincent Croce

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Achtergrond	10
1.2 Doel rapport	11
1.3 Leeswijzer	12
<b>2 Clustering middelgrote gemeenten</b>	<b>13</b>
2.1 De middelgrote gemeenten	13
2.2 Kenmerken van de middelgrote gemeenten	13
2.3 Naar een clustering van middelgrote gemeenten	14
2.4 Naar een gedeeld handelingsperspectief	16
<b>3 Aantrekkelijke woonstad</b>	<b>17</b>
3.1 Demografie	17
3.2 Woningmarkt	18
3.3 Werkgelegenheid en economie	19
3.4 Voorzieningen	20
3.5 Kwaliteit van leven	21
3.6 Sociaaleconomisch	21
3.7 Bestuur en samenspel	22
3.8 Handelingsperspectief	23
<b>4 Bloeiende streekstad</b>	<b>24</b>
4.1 Demografie	24
4.2 Woningmarkt	25
4.3 Werkgelegenheid en economie	26
4.4 Voorzieningen	27
4.5 Kwaliteit van leven	27
4.6 Sociaaleconomisch	28
4.7 Bestuur en samenspel	28
4.8 Handelingsperspectief	29
<b>5 Werkstad</b>	<b>31</b>
5.1 Demografie	31
5.2 Woningmarkt	32
5.3 Werkgelegenheid en economie	33
5.4 Voorzieningen	34
5.5 Kwaliteit van leven	34
5.6 Sociaaleconomisch	35
5.7 Bestuur en samenspel	35
5.8 Handelingsperspectief	36
<b>6 Centrumstad met uitdagingen</b>	<b>37</b>
6.1 Demografie	37

	6.2 Woningmarkt	38
	6.3 Werkgelegenheid en economie	38
	6.4 Voorzieningen	39
	6.5 Kwaliteit van leven	40
	6.6 Sociaaleconomisch	40
	6.7 Bestuur en samenspel	41
	6.8 Handelingsperspectief	42
	<b>7 Voorstad</b>	<b>43</b>
	7.1 Demografie	43
	7.2 Woningmarkt	44
	7.3 Werkgelegenheid en economie	45
	7.4 Voorzieningen	46
	7.5 Kwaliteit van leven	46
	7.6 Sociaaleconomisch	47
	7.7 Bestuur en samenspel	47
	7.8 Handelingsperspectief	48
	<b>8 Stad in transitie</b>	<b>49</b>
	8.1 Demografie	49
	8.2 Woningmarkt	50
	8.3 Werkgelegenheid en economie	51
	8.4 Voorzieningen	52
4	8.5 Kwaliteit van leven	52
	8.6 Sociaaleconomisch	53
	8.7 Bestuur en samenspel	54
	8.8 Handelingsperspectief	55
	<b>9 Landelijke stad</b>	<b>56</b>
	9.1 Demografie	56
	9.2 Woningmarkt	57
	9.3 Werkgelegenheid en economie	57
	9.4 Voorzieningen	58
	9.5 Kwaliteit van leven	59
	9.6 Sociaaleconomisch	59
	9.7 Bestuur en samenspel	59
	9.8 Handelingsperspectief	60
	<b>10 Aan de slag</b>	<b>62</b>
	10.1 Demografie	62
	10.2 Woningmarkt	64
	10.3 Werkgelegenheid en economie	65
	10.4 Voorzieningen	68
	10.5 Kwaliteit van leven	70
	10.6 Sociaaleconomisch	71
	10.7 Bestuur en samenspel	73

<b>Bijlage 1</b> Overzicht van indicatoren	<b>76</b>
<b>Bijlage 2</b> Kwaliteit van leven in de regio (PBL)	<b>83</b>

# Samenvatting

In dit rapport zijn 58 middelgrote gemeenten onderverdeeld in zeven clusters. Per cluster benoemen we de gemeenschappelijke kenmerken, uitdagingen en opgaven. We beschrijven de ontwikkelingen op de thema's demografie, woningmarkt, werkgelegenheid en economie, voorzieningen, kwaliteit van leven, sociale problematiek en bestuur en samenspel. Daarnaast formuleren we voor ieder cluster een gedeeld handelingsperspectief. Het doel van dit rapport is om de middelgrote gemeenten te stimuleren om met elkaar in gesprek te gaan, aanpakken uit te wisselen en van elkaar te leren. Bijvoorbeeld door samen te zoeken naar strategische antwoorden op de uitdagingen waarvoor middelgrote gemeenten staan.

## **Aantrekkelijke woonstad**

*De Bilt, Gooise Meren, Hilversum, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, De Ronde Venen, Soest, Veldhoven, Woerden en Zeist*

De aantrekkelijke woonsteden moeten opletten dat zij ook op de langere termijn aantrekkelijk blijven. Daarnaast bestaat het risico dat het te goed gaat met deze gemeenten en dat zij zich 'uit de markt prijzen'. Voor alle aantrekkelijke woonsteden is de vraag of zij de bestaande woningvoorraad voldoende snel kunnen aanpassen aan de nieuwe woonwensen en de nieuwe kenmerken van de huishoudenssamenstelling. Daarbij is vooral een belangrijk aandachtspunt of er in de toekomst voldoende huisvesting zal zijn voor de groeiende groep zorgbehoefte ouderen die de zorg in wijk en buurt moet krijgen. Om aantrekkelijk te blijven moeten de gemeenten inzetten op meer gevarieerde woon-, werk- en leefmilieus voor meerdere doelgroepen. Veel woningen zullen enigszins verouderd zijn doordat zij bewoond worden door een oudere generatie. De uitdaging daarbij is om de vrijgekomen, bestaande woningen aantrekkelijk en betaalbaar te laten zijn voor nieuwe eigenaren. Mogelijkerwijs biedt de verduurzamingsopgave hiervoor kansen.

## **Bloeiende streekstad**

*Heerhugowaard, Helmond, Kampen, Meierijstad, Nijkerk, Oss en Rijssen-Holten*

De bloeiende streeksteden groeien (sterk) in aantal inwoners en aantal huishoudens. Ook het aantal banen groeit. Het onderscheidende karakter van de afzonderlijke bloeiende streeksteden is niet evident en kent geen duidelijke pieken en dalen. De meeste bloeiende streeksteden zijn noch een overduidelijke woonstad noch een overduidelijke werkstad. De voorzieningen zijn rond het gemiddelde van alle middelgrote gemeenten, maar hebben wel een belangrijke streekfunctie. Dit vereist goede voorzieningen (detailhandel, zorg, onderwijs, cultuur, en dergelijke), een levendige binnenstad en goede verkeers- en vervoersverbindingen met de omliggende regiogemeenten. Om de streekfunctie te versterken, moet het kernwinkelgebied verkleind en verbeterd worden, kunnen de aanloopstraten getransformeerd worden tot woonwerkmilieus en zijn meer multifunctionele bedrijventerreinen en werkmilieus nodig.

## **Werkstad**

*Almelo, Barendrecht, Barneveld, Etten-Leur, Venray, Waalwijk en Westland*

Voor werksteden is het van belang om de bedrijvigheid vast te houden en oog te hebben voor de toekomstbestendigheid van hun belangrijkste economische sectoren. Daarnaast ligt er een belangrijke opgave om het woningaanbod aan te laten sluiten bij de wensen van de werknemers. Als de

werksteden in het bijzonder de jonge werknemers weten vast te houden, verzekeren zij zich ervan dat ze de komende jaren een gemeente blijven waar bedrijven zich graag vestigen.

Op het vlak van onderwijs ligt er een specifieke opgave voor de werksteden om het onderwijsaanbod nauw aan te laten sluiten bij de (toekomstige) vraag naar arbeid. Beter onderwijs met meer variatie, een serieuze aanpak van bij-, her- en omscholing (mede in het licht van de gevolgen van de coronacrisis en Leven Lang Ontwikkelen) en het beter mobiliseren van het onbenutte potentieel.

### **Centrumstad met uitdagingen**

*Assen, Doetinchem, Goes, Gorinchem, Gouda, Hengelo, Hoorn, Roermond en Veenendaal*

Voor de centrumsteden is het belangrijk om na te denken over de maatregelen die zij kunnen nemen om hun binnenstad vitaal te houden. Daarnaast moeten de voorzieningen op relatief hoog niveau zijn en blijven. Een handelingsperspectief dat daarbij past, is om in samenwerking en in afstemming met de regiogemeenten de voorzieningen complementair te verbeteren, gezamenlijk te komen tot een regionale woonagenda, een regionaal economisch beleid, een proactief arbeidsmarktbeleid en bijvoorbeeld een gezamenlijke Educatieve Agenda. De sociale problematiek van de centrumsteden dient geadresseerd te worden omdat anders de aantrekkelijkheid van de stad, en de financiële positie, te zeer aangetast wordt. De centrumstad kan zoeken naar oplossingen voor de sociale problematiek in kwetsbare wijken door de problematiek aan te pakken in samenhang met de opgaven op het gebied van gezondheid en de energietransitie.

### **Voorstad**

*Hellevoetsluis, Nieuwegein, Nissewaard, Oosterhout, Papendrecht, Ridderkerk, Rijswijk, Schiedam, Velsen en Vlaardingen*

7

Voor de voorsteden is het belangrijk om voldoende aantrekkelijk te blijven voor bestaande en nieuwe inwoners. Door in nauwe afstemming met de grotere stad te streven naar complementaire woon-, werk- en leefomgevingen. De voorsteden lopen in nabijheid van grote(re) steden het gevaar geconfronteerd te worden met vooral agglomeratienadelen. De dreigende nadelen kunnen tot uiting komen in een toename van de sociale problematiek, kwetsbare inwoners, een toename van het onbenutte arbeidspotentieel, overlast, verloedering en ondermijning. De sociale problematiek in de voorsteden dreigt daarmee alleen nog maar groter te worden , terwijl de financiële mogelijkheden ontbreken om daaraan het hoofd te bieden. Door functies beter te variëren en te differentiëren ten opzichte van de grote(re) stad kan men de eigen identiteit en het eigen profiel versterken. Door interessante groepen aan zich te binden kunnen voorsteden beter inspelen op de toenemende druk op de grootstedelijke woningmarkt en profiteren van de nabijheid van de grote(re) stad.

### **Stad in transitie**

*Den Helder, Heerlen, Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf, Lelystad, Sittard-Geleen en Roosendaal*

De transitieopgave in de meeste middelgrote 'steden in transitie' ligt in het formuleren van goede antwoorden op de verwachte krimp van de (beroeps)bevolking en de afname van het aantal huishoudens. Eén van de antwoorden is het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de stad. De focus ligt daarbij op het voorzieningenniveau en het creëren van een compacte en vitale binnenstad. Ook zijn kwalitatieve verbeteringen in de woon-, werk- en leefmilieus nodig. De gemeenten staan voor de opgave om de bestaande woningvoorraad te verduurzamen en aan te passen aan de veranderende huishoudens en de veranderende woonwensen. Andere betekenisvolle beleidsantwoorden zijn het

stimuleren van lokaal ondernemerschap, een krachtiger arbeidsmarktbeleid, verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt, beter onderwijs met meer variatie, een serieuze aanpak van bij-, her- en omscholing en het beter mobiliseren van het onbenutte arbeidspotentieel.

### **Landelijke stad**

*Altena, Coevorden, Dronten, Lochem, Oldambt, Peel-en-Maas en Winterswijk*

De grote vraagstukken rond de ruimtelijke kwaliteit van deze gemeenten hangen samen met de ruimte die de landbouw inneemt, de noodzaak om meer ruimte te bestemmen voor natuur en voor de productie van energie. De gemeenten staan voor de opgave om de ruimtelijke kwaliteit aan de voorkant in alle ruimtelijk-economische besluiten mee te nemen en te verbinden met de grote transities (energietransitie, transitie naar een circulaire economie, voedseltransitie en klimaatadaptatie). Door de veranderende economische functie van het landelijke gebied is er de afgelopen jaren veel agrarisch vastgoed leeg komen te staan. Dit leegstaande vastgoed kan kansen bieden in de vorm van ruimte voor ondernemerschap. Maar leegstaand vastgoed kan ook leiden tot verloedering en ondermijning. De coronacrisis biedt landelijke gemeenten de kans om zich te profileren als een aantrekkelijke gemeente om te wonen. Zeker nu steeds meer mensen op afstand kunnen werken en het aantal verhuizingen naar het platteland toeneemt.

### **Aan de slag**

8

Het doel van het rapport *Op zoek naar een gedeeld handelingsperspectief voor middelgrote gemeenten* is om de middelgrote gemeenten te stimuleren om met elkaar in gesprek te gaan, aanpakken uit te wisselen en om van elkaar te leren. De middelgrote gemeenten kunnen het gesprek met elkaar aan gaan aan de hand van de opgaven en handelingsperspectieven beschreven in één of meerdere van de clusterhoofdstukken. Om aan de slag te gaan, kunnen de middelgrote gemeenten ook generieke opgaven voor alle clusters als vertrekpunt kiezen.

De winnaars van nu kunnen de verliezers zijn in de toekomst en omgekeerd. De opgaven en uitdagingen van middelgrote gemeenten zijn namelijk met grote mate van onzekerheid omgeven. Het is vooral belangrijk om de bestaande woningvoorraad aantrekkelijk te houden voor de veranderende huishoudens en nieuwe woonwensen. Dit vraagt om meer variatie in woon- en leefomgevingen. Ook zijn er in bijna alle middelgrote gemeenten tekorten aan betaalbare woningen in het lagere en middensegment van de woningmarkt.

De komende jaren zal de potentiële beroepsbevolking in Nederland afnemen. Middelgrote gemeenten kunnen hier een antwoord op formuleren door de kwaliteit en de variatie in het onderwijs te vergroten. Daarnaast is een stijging van de arbeidsproductiviteit van groot belang om de economie te laten groeien, bijvoorbeeld door lokaal ondernemerschap te bevorderen.

Het op peil houden van het voorzieningenniveau is een generieke opgave voor alle middelgrote gemeenten. Om dit te realiseren kunnen de gemeenten inzetten op het creëren van een compacte, vitale en levendige binnenstad, meer multifunctionele bedrijventerreinen en werkmilieus en meer regionale complementariteit en variatie in de voorzieningen. De Omgevingsvisie biedt de middelgrote gemeenten de mogelijkheid om stil te staan bij de brede welvaartsindicatoren waar zij op in willen zetten en op welke manier zij de kwaliteit van leven willen verbeteren.

Een gemeenschappelijke opgave voor alle middelgrote gemeenten is om de transformatie, vernieuwing en innovatie in het sociale domein met kracht voort te zetten. Tenslotte wordt ondermijning als een groeiend maatschappelijke probleem gedefinieerd.





# 1 Inleiding

Middelgrote gemeenten vormen een belangrijke schakel in het polycentrische stedelijke netwerk van Nederland. Tegelijkertijd staat deze schakel onder druk door de geografische opschaling van de verkeers- en vervoersbewegingen en door de toenemende regionale verschillen in Nederland.<sup>1</sup> Het voorzieningenniveau in vele middelgrote gemeenten staat onder druk en veel gemeenten hebben te maken met leegstand van winkels en kantoren. Dat laatste zal de komende periode alleen nog maar verder toenemen door de gevolgen van de coronacrisis. De wijzigingen in de samenstelling van de huishoudens (meer oudere eenpersoonshuishoudens en minder paarhuishoudens) en veranderende woonwensen vereisen het aanpassen van de bestaande woningvoorraad om aantrekkelijk te blijven. Voor de middelgrote gemeenten, en alle andere gemeenten, vormen de duurzaamheidstransities (energietransitie, transitie naar een circulaire economie, voedseltransitie en klimaatadaptatie) een majeure opgave en uitdaging. Een opgave en uitdaging die om intensieve regionale samenwerking vraagt. Maar hoe kom je tot goede en effectieve regionale samenwerking? Hoe gaan we – met beperkte middelen en capaciteit – bovendien verder om maatwerk, nabijheid, integraliteit én betaalbaarheid van zorg, welzijn en participatie te realiseren in onze middelgrote gemeente?<sup>2</sup> Dit is nog maar een topje van de ijsberg van uitdagingen en opgaven waarvoor de middelgrote gemeenten staan. Er is dan ook alle reden om als middelgrote gemeenten ervaringen te delen, van elkaar te leren en in gesprek te gaan met elkaar om tot een duidelijke ontwikkelstrategie te komen.

10

## 1.1 Achtergrond

Het zoeken naar strategische antwoorden op de uitdagingen waarvoor de middelgrote gemeenten staan, is reeds langer bezig. In het kader van het kennis-en inspiratietraject 'Midsized NL' is in de periode 2015 tot 2017 onderzoek gedaan naar de rol van middelgrote gemeenten. In 2016 brachten Platform31 en Ruimtevolk het *Magazine Midsized NL: het toekomstperspectief voor de middelgrote stad* uit. In het magazine laten vele deskundigen hun licht schijnen op de kansen en bedreigingen voor de middelgrote steden. In het magazine merkt bijvoorbeeld Hans Mommaas, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), op dat “de middelgrote steden op dit moment geen duidelijke ontwikkelstrategie hebben”.<sup>3</sup>

Na een aantal masterclasses met de middelgrote gemeenten in het najaar van 2016 over het versterken van de kracht van de middelgrote stad publiceerde Platform31 het rapport *Naar een strategie voor middelgrote steden*.<sup>4</sup> Dit rapport biedt middelgrote steden een handreiking om tot een eigen strategie te komen door de eigen uitgangspositie te bepalen en door een keuze te maken uit achttien richtinggevende opgaven of een combinatie van deze richtinggevende opgaven. Specifiek is er aandacht voor de positie van de middelgrote stad in de eigen regio waarbij onderscheid is gemaakt

---

1 P. Tordoir, A. Poorthuis en P. Renooy, *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir en RegioPlan, Amsterdam, maart 2015.

Tom Cordeweners, *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld*, Strategische verkenning 3, s.l., 27 januari 2020.

2 Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*, Soest, 2019.

Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020.

3 Judith Lekkerkerker (ed.), *Midsized NL. Het toekomstperspectief van de middelgrote stad*, Ruimtevolk, Utrecht, februari 2016.

4 Marloes Hoogerbrugge, Koos van Dijken en Niels Gastkemper, *Naar een strategie voor middelgrote steden*, Platform31, Den Haag, april 2017.

tussen (1) middelgrote steden die in de nabijheid van een grotere stad liggen, (2) middelgrote steden die onderdeel uitmaken van een polycentrische regio met meerdere steden van min of meer vergelijkbare omvang en (3) monocentrische middelgrote steden in een regio met voornamelijk kleinere gemeenten en kernen.

In het rapport is onderstaand stappenplan opgenomen. Vanuit de specifieke geografische ligging en een selectie van richtinggevende opgaven of combinatie van richtinggevende opgaven kan een strategie gekozen worden binnen het eigen regionale stedelijke netwerk.

**Stappenplan – Naar een strategie voor middelgrote gemeenten**

**1. Bepaal je uitgangspositie.**  
Kijk en vergelijk, benoem karakteristieken en analyseer hoe de stad er (relatief) voor staat.

**2. Selecteer je richtinggevende opgaven**

1. Verbeteren van een aantrekkelijke stad	7. Optimaliseren van regionale samenwerking	13. Differentiëren en complementeren
2. Zorgen voor een passend woningaanbod	8. Bevorderen van culturele integratie en regionale identiteitsvorming	14. Faciliteren en stimuleren van ondernemerschap
3. Focus op de vitale binnenstad	9. Verkleinen mismatches op de arbeidsmarkt	15. Benutten van vooral de lokale en eigen sociale kracht
4. Goede bereikbaarheid heeft prioriteit	10. Verbeteren van de vaardigheden van de beroepsbevolking	16. Zorgen voor een stad in balans
5. Organiseren van regionale netwerkkracht	11. Vergroten van aanpassingsvermogen en weerbaarheid	17. Flexibiliteit en adaptiviteit van het bestuur
6. Focus op het <i>daily urban system</i>	12. Versterken van specifieke sterktes & specialisaties	18. Horizontaal besturen in een netwerk

**3. Denk na over je positie binnen het stedelijk netwerk van de regio**  
Welke positie heeft de stad in de regio? Nabij een grote stad, nabij steden met een vergelijkbare omvang of steden omringd met kleinere kernen? De positie is medebepalend voor de strategie en helpt te achterhalen hoe de stad zich onderscheidt.

11

## 1.2 Doel rapport

Het doel van het rapport *Middelgrote steden: op zoek naar een gedeeld handelingsperspectief* is om de middelgrote gemeenten te stimuleren om met elkaar in gesprek te gaan, aanpakken uit te wisselen en om van elkaar te leren in de zoektocht naar strategische antwoorden. De vraag is hierbij welke middelgrote gemeenten hebben de meeste kans om van elkaar te leren? Zijn er groepen middelgrote gemeenten met enigszins dezelfde kenmerken, uitdagingen en opgaven? Kunnen er groepen middelgrote gemeente onderscheiden worden die met elkaar vruchtbaar in gesprek kunnen gaan over handelingsperspectieven voor hun beleid?

Met een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden hebben wij zeven groepen middelgrote steden of clusters onderscheiden. De clusters bestaan uit middelgrote gemeenten verspreid over het hele land. De groepen middelgrote steden zijn zo samengesteld dat niet alle middelgrote gemeenten in dezelfde regio liggen. Dit vanuit de gedachte dat de gemeenten in een regio elkaar over allerlei

onderwerpen en thema's reeds regelmatig spreken. Het met elkaar in gesprek gaan en van elkaar leren kan nieuwe inzichten opleveren als dit ook plaatsvindt met middelgrote gemeenten buiten de eigen regio. Bijvoorbeeld De Bilt met Pijnacker-Nootdorp, Heerhugowaard met Meierijstad en Barneveld met Westland. Vanuit bijvoorbeeld de netwerken M50 en G40 kan georganiseerd worden dat gemeenten in de clusters die normaal gesproken niet zo snel met elkaar in contact komen, elkaar nu treffen en spreken. Dit levert hopelijk meerwaarde op die anders niet tot stand komt.

Met dit rapport wil Platform31 de onderlinge uitwisseling tussen de middelgrote gemeenten, het leren van elkaar, elkaar inspireren en tot goede antwoorden komen, stimuleren. We roepen de individuele gemeenten daarbij op om zich bij het lezen van dit rapport niet te beperken tot het cluster waarin zij door ons zijn ondergebracht. De uitdagingen en opgaven van de middelgrote gemeenten in andere clusters zijn ook interessant en relevant en kunnen ook bouwstenen aandragen voor het eigen toekomstperspectief en de eigen ontwikkelstrategie. Uiteindelijk draait het in dit rapport niet zozeer om de toedeling van de gemeenten aan de verschillende clusters, maar veel meer om een bijbehorend, begrijpelijk en navolgbaar verhaal voor elk cluster. De handelingsperspectieven dienen als start van het onderlinge gesprek om ervaringen over overeenkomstige uitdagingen te delen.

### 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee geeft een toelichting op de wijze waarop de auteurs de middelgrote gemeenten hebben ingedeeld in een specifieke groep. We beschrijven welke gemeenten onderdeel uitmaken van het onderzoek en welke kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken van de gemeenten zijn gebruikt.

12

Daarnaast zetten we uiteen hoe we tot de zeven clusters zijn gekomen die centraal staan in dit rapport.

In hoofdstuk drie tot en met negen beschrijven we de zeven clusters door de gemeenschappelijke karakteristieken, opgaven en uitdagingen te bespreken. Wat kenmerkt de middelgrote gemeenten die onderdeel uitmaken van een bepaald cluster? Wat bindt de gemeenten en wat maakt deze gemeenten onderscheidend ten opzichte van de andere gemeenten? Op basis van de opgaven en uitdagingen waar de gemeenten voor staan, formuleren we voor ieder cluster een gedeeld handelingsperspectief: waar moeten de gemeenten op korte en langere termijn mee aan de slag?

In hoofdstuk tien geven we de middelgrote gemeenten handvatten hoe zij aan de slag kunnen gaan met de inzichten van dit rapport. Dit rapport is nadrukkelijk geen eindproduct, maar eerder een startpunt voor onderlinge kennisuitwisseling tussen middelgrote gemeenten. We zetten diverse generieke opgaven uiteen waar de middelgrote gemeenten voor staan. Deze opgaven vormen de basis van het handelingsperspectief en kunnen per gemeente aangevuld worden met opgaven die specifiek bij het cluster waarin de desbetreffende gemeente valt, zijn besproken.

## 2 Clustering middelgrote gemeenten

Dit hoofdstuk legt uit met welk motief en op welke wijze de auteurs met kwantitatieve en kwalitatieve methoden op basis van een groot aantal indicatoren en kenmerken de middelgrote gemeenten hebben geclusterd.

### 2.1 De middelgrote gemeenten

In totaal maken 58 middelgrote gemeenten deel uit van dit onderzoek. De 45 middelgrote gemeenten die lid zijn van de M50 of partner zijn van Platform31: Altena, Barendrecht, Barneveld, Coevorden, De Bilt, De Ronde Venen, Den Helder, Doetinchem, Dronten, Etten-Leur, Goes, Gooise Meren, Gorinchem, Heerhugowaard, Hellevoetsluis, Hoogeveen, Kampen, Kerkrade, Landgraaf, Leidschendam-Voorburg, Lochem, Meierijstad, Nieuwegein, Nijkerk, Nissewaard, Oldambt, Oosterhout, Papendrecht, Peel en Maas, Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rijssen-Holt en, Rijswijk, Roermond, Soest, Veenendaal, Veldhoven, Velsen, Venray, Vlaardingen, Waalwijk, Westland, Winterswijk, Woerden en Zeist.

Deze zijn aangevuld met de 13 middelgrote gemeenten die lid zijn van het G40-stedennetwerk: Almelo, Assen, Gouda, Heerlen, Helmond, Hengelo, Hilversum, Hoorn, Lelystad, Oss, Roosendaal, Schiedam en Sittard-Geleen. Hierbij hanteren we een maximumaantal inwoners van 100 duizend (peildatum 1 januari 2020).

13

### 2.2 Kenmerken van de middelgrote gemeenten

Bij de indeling van de middelgrote gemeenten in groepen en clusters is gebruik gemaakt van een groot aantal kenmerken van de gemeenten. De kenmerken en indicatoren zijn afkomstig uit verschillende bronnen. De kwantitatieve data en de analyse van Invisor en gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, LISA, Waarstaatjegemeente.nl, Planbureau voor de Leefomgeving en Findo. Meer informatie over de bronnen van de gebruikte indicatoren vindt de lezer in bijlage 1.

De onderstaande thematische onderverdeling vindt u tevens terug in de beschrijving van de zeven clusters:

(1) Demografie:

- Natuurlijke aanwas (geboortecijfer minus sterftcijfer)
- Binnenlands en buitenlands migratiesaldo
- Groei/krimp uitgesplitst over leeftijdsgroepen
- Percentage interne verhuizingen
- Langetermijnbevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

(2) Woningmarkt:

- Langetermijnprognose over de ontwikkeling van het aantal en soort huishoudens van het Centraal Bureau voor de Statistiek
- Gemiddelde woningprijs
- Gemiddelde WOZ-waarde
- Omloopsnelheid woningmarkt
- Marktpotentie woningmarkt per prijssegment

- (3) Werkgelegenheid en economie:
- Bedrijfssectorenstructuur
  - Werkgelegenheid per sector
  - Aantal banen per actieve inwoners
  - Ontwikkeling van aantal banen en vestigingen
  - Aantal oprichtingen per duizend vestigingen
  - Aantal snelgroeiende ondernemingen per duizend vestigingen
  - Aantal zzp'ers en hun gemiddelde inkomen
  - Verwachte ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking
  - Onbenutte arbeidspotentieel
- (4) Voorzieningen:
- Voorzieningenpeil in gemeente en stadscentrum
  - Winkelleegstand
- (5) Kwaliteit van leven:
- Op basis van 51 indicatoren van het Planbureau voor de Leefomgeving, Kwaliteit van Leven in de (zie bijlage 2)
- (6) Sociaaleconomisch:
- Welvaart
  - Uitkeringsindex
  - Arbeidsongeschiktheidsindex
  - Langdurige werkloosheid
  - Jeugdwerkloosheid
  - Percentage huishoudens met een inkomen onder 105 procent van het sociaal minimum gedurende 4 jaar of langer
  - Criminaliteitsindex
  - Veiligheid
  - Misdrijven
  - Veiligheidsbeleving
  - Inkomensscheefheid
  - Opleidingsniveau
  - Eenzaamheid
  - Kinderen in uitkeringsgezinnen
  - Voortijdig schoolverlaters
  - Sociale contacten
  - Sociaal vertrouwen
  - Sociale cohesie
- (7) Bestuur en samenspel:
- Ligging binnen/buiten Randstad
  - Functie van gemeente binnen de regio
  - Politieke participatie
  - Begrote uitgaven per hoofdfunctie gemeente.

14

## 2.3 Naar een clustering van middelgrote gemeenten

Op basis van bovenstaande kenmerken en indicatoren gingen we op zoek naar gemeenten met min of meer vergelijkbare kenmerken. Al snel kwamen we erachter dat de groep middelgrote gemeenten zeer divers is. In wezen is elke middelgrote gemeente uniek. Het bleek onmogelijk om gemeenten te vinden

die op een groot aantal punten in belangrijke mate vergelijkbaar zijn. Het op statistische wijze definiëren van enigszins homogene clusters zou bovendien betekenen dat we op een groot aantal clusters uitkomen. In eerste instantie werden de 58 middelgrote gemeenten met een statistische analyse ingedeeld in 15 clusters. Clusters die soms maar uit drie, twee of soms zelfs één middelgrote gemeente bestonden.

Een cluster met slechts één, twee of drie middelgrote gemeenten leek ons onwenselijk omdat de middelgrote gemeenten dan minder 'referentiegemeenten' hebben en er minder kans is om onderling kennis, ervaringen en praktijken uit te wisselen. Het doel van het onderzoek – het bevorderen van de dialoog tussen enigszins vergelijkbare gemeenten – dreigde daarmee te mislukken. Om tot zinvolle uitwisselingen te kunnen komen, hebben wij elk cluster daarom uit minimaal zeven gemeenten en maximaal tien middelgrote gemeenten laten bestaan.

Bij de indeling hebben we ervoor gekozen om naast de objectieve kenmerken en indicatoren ook meer subjectieve afwegingen een rol te laten spelen. Denk bijvoorbeeld aan de identiteit of het imago van een bepaalde gemeente. Daarnaast hebben we gemeenten ingedeeld op basis van informatie uit aanvullende rapporten van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Planbureau voor de Leefomgeving en Platform31.<sup>5</sup> Op deze manier kregen we een meer alomvattend beeld van uitdagingen waar de middelgrote gemeenten voor staan.

In dit rapport hebben we de 58 middelgrote gemeenten onderverdeeld in de volgende 7, willekeurig geordende, clusters:<sup>6</sup>

1. Aantrekkelijke woonstad (10):  
De Bilt, Gooise Meren, Hilversum, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, De Ronde Venen, Soest, Veldhoven, Woerden en Zeist
2. Bloeiende streekstad (7):  
Heerhugowaard, Helmond, Kampen, Meierijstad, Nijkerk, Oss en Rijssen-Holten
3. Werkstad (7):  
Almelo, Barendrecht, Barneveld, Etten-Leur, Venray, Waalwijk en Westland
4. Centrumstad met uitdagingen (9):  
Assen, Doetinchem, Goes, Gorinchem, Gouda, Hengelo, Hoorn, Roermond en Veenendaal
5. Voorstad (10):  
Hellevoetsluis, Nieuwegein, Nissewaard, Oosterhout, Papendrecht, Ridderkerk, Rijswijk, Schiedam, Velsen en Vlaardingen
6. Stad in transitie (8):  
Den Helder, Heerlen, Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf, Lelystad, Sittard-Geleen en Roosendaal
7. Landelijke stad (7):  
Altena, Coevorden, Dronten, Lochem, Oldambt, Peel-en-Maas en Winterswijk

15

5 Onder andere: Koos van Dijken, Razia Ghauharali en Simone 't Hooft, *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*, Platform31, Den Haag, juli 2020

6 Wij hebben in alle clusternamen bewust het woord 'stad' gebruikt. Zelfs als sommige van de middelgrote gemeenten zichzelf niet als 'stad' zouden typeren.

## 2.4 Naar een gedeeld handelingsperspectief

Ondanks het feit dat iedere gemeente uniek is, zijn we verhalenderwijs op zoek gegaan naar de gemeenschappelijke kenmerken, uitdagingen en opgaven die op de korte en lange termijn op de middelgrote gemeenten per cluster afkomen. Binnen de beschrijving van de zeven clusters verwijzen we naar relevante studies en rapporten die interessant kunnen zijn voor de betreffende gemeenten. Per cluster benoemen we een aantal gedeelde handelingsperspectieven waar gemeenten samen in zouden kunnen optrekken. Wij hopen dat de gemeenten een begin van herkenning aantreffen in het verhaal per cluster en dat de beschrijving en handelingsperspectieven een vruchtbare basis vormen om met elkaar in gesprek te gaan en van elkaar te leren.



## 3 Aantrekkelijke woonstad

De tien middelgrote gemeenten De Bilt, Gooise Meren, Hilversum, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, De Ronde Venen, Soest, Veldhoven, Woerden en Zeist kunnen getypeerd worden als 'aantrekkelijke woonstad'. Bijna alle aantrekkelijke woonsteden liggen in de Randstad. Alleen Veldhoven ligt in 'de vingers' van de Randstad.



Hilversum

17

### 3.1 Demografie

De verwachte bevolkingsgroei is in de aantrekkelijke woonsteden geringer dan men zou verwachten. In de aantrekkelijke woonsteden neemt volgens de recente prognose de komende dertig jaar de bevolking toe met 5,5 procent.<sup>7</sup> Dit is iets minder dan de verwachte toename in heel Nederland (6,6 procent). Er zijn zelfs aantrekkelijke woonsteden waar naar verwachting de bevolking in 2050 niet groter zal zijn dan in 2020. Het betreft De Bilt, Gooise Meren en De Ronde Venen. De sterkste groei wordt verwacht in Zeist (10,6 procent) en Veldhoven (9,9 procent).

Bij een aantrekkelijke woonstad hoort het beeld dat meer mensen uit andere gemeenten naar de aantrekkelijke woonstad verhuizen dan dat er eigen inwoners vertrekken naar andere gemeenten. Dit klopt voor bijna alle aantrekkelijke woonsteden. Het positieve saldo van binnenlandse migratie is in de periode 2000 tot en met 2019 vooral omvangrijk in Pijnacker-Nootdorp. In De Ronde Venen en Veldhoven is er over de hele periode een gering negatief binnenlands migratiesaldo. Mogelijkerwijs kon de woningbouw geen gelijke tred houden met de vraag naar woningen.

<sup>7</sup> Dit percentage is berekend op basis van de actuele bevolkingsprognoses van CBS-Statline, 2019, zie bijlage 1.

In de bevolkingsprognose wordt de natuurlijke aanwas, het saldo van de binnenlandse en buitenlandse migratie geraamd als verklaringen van de verwachte bevolkingsontwikkeling. De komende dertig jaar wordt voor alle aantrekkelijke woonsteden een positief binnenlands migratiesaldo verwacht. De uitzondering op deze regel vormen Hilversum en Woerden met respectievelijk een negatief binnenlands migratiesaldo van 8.900 in Hilversum en 2.100 in Woerden over de hele komende dertig jaar. Dit is opmerkelijk omdat juist Hilversum en Woerden wijken hebben waar de mensen lang blijven wonen en weinig geneigd zijn om te verhuizen naar andere gemeenten. Het grootste positieve binnenlandse migratiesaldo in de komende dertig jaar wordt verwacht in Veldhoven (5.200 nieuwe inwoners). In alle aantrekkelijke woonsteden tezamen wordt de verwachte bevolkingsontwikkeling naar verwachting voor gemiddeld 36 procent verklaard door de natuurlijke aanwas, voor 39 procent door het saldo buitenlandse migratie en voor 25 procent door het saldo binnenlandse migratie.<sup>8</sup>

Niet voor alle bevolkingsgroepen zijn de aantrekkelijke woonsteden voldoende aantrekkelijk. Vooral jongvolwassen tussen de twintig en dertig jaar trekken weg uit deze gemeenten. Mogelijke redenen hiervoor kunnen zijn: weinig betaalbare of geschikte woningen, afwezigheid van geschikte banen of opleidingsmogelijkheden of een te beperkt aantal voorzieningen dat bij deze leeftijdscategorie past.

### 3.2 Woningmarkt

18

In de bevolkingsprognose neemt de komende dertig jaar het aantal huishoudens in alle aantrekkelijke woonsteden tezamen toe met 7,7 procent; een toename van 19.800 huishoudens. Dit is een 1,9 procentpunt lagere groei van het aantal huishoudens in de aantrekkelijke woonsteden dan de verwachte toename van het aantal huishoudens in heel Nederland. Een hoge groei van het aantal huishoudens wordt verwacht in Pijnacker-Nootdorp (20 procent), Zeist (12 procent), Veldhoven (11 procent) en Leidschendam-Voorburg (10 procent). Een geringe toename van het aantal huishoudens wordt verwacht in De Ronde Venen (1 procent), De Bilt (2 procent) en Soest (3 procent). Ook hiermee wordt duidelijk dat de aantrekkelijke woonsteden zeer verschillende karakteristieken hebben.

De komende dertig jaar vindt naar verwachting een belangrijke verschuiving plaats in het soort huishoudens: een sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens (17 procent) en een geringe toename van het aantal paarhuishoudens (1 procent). In Pijnacker-Nootdorp neemt naar verwachting het aantal eenpersoonshuishoudens de komende 3 decennia toe met 65 procent, in Leidschendam-Voorburg met 31 procent, en in Veldhoven met 20 procent. Opvallend is dat er in Soest en in De Bilt geen toename van het aantal eenpersoonshuishoudens wordt verwacht. Klaarblijkelijk zelfs niet van oudere inwoners die op enig moment met het verlies van een partner worden geconfronteerd. Dit kan verklaard worden omdat de bevolking in deze middelgrote gemeenten reeds een relatief hoge leeftijd heeft en de woningmarkt voor deze ouderen al een soort balans heeft bereikt. In Gooise Meren zal het aantal paarhuishoudens in 2050 bijna vier procent lager liggen dan in 2020.

---

<sup>8</sup> In de afgelopen twintig jaar zijn er belangrijke fluctuaties geweest in het saldo van de buitenlandse migratie (aantallen, herkomstlanden, migratiemotief, retourmigratie). De bevolkingsprognoses moeten voortdurend aangepast worden aan de veranderende werkelijkheid van vooral de buitenlandse migratie. In de meeste prognoses wordt tot nu toe uitgegaan van een langetermijn migratiesaldo van tussen de 15.000 en 25.000 buitenlandse migranten (kenniswerkers, studenten, arbeidsmigranten, asielmigranten). Van 2003 tot en met 2007 was het buitenlandse migratiesaldo voor heel Nederland negatief: er waren minder immigranten dan emigranten. Voor de recente periode (2010 tot 2018) is het gemiddelde migratiesaldo per jaar 43.375 personen. De meest recente prognose van het CBS, die loopt tot 2060, gaat nu uit van een jaarlijks positief saldo van 31.000 per jaar. Voor de toekomst zal het saldo van de buitenlandse migratie in de praktijk ook weer sterk gaan fluctueren. In 2019 (vóór corona) was het buitenlandse migratiesaldo 108.035 personen. Veel meer dan de 43.000 waar gemiddeld per jaar van wordt uitgegaan in de recente bevolkingsprognoses.

Voor alle aantrekkelijke woonsteden is de vraag of zij de bestaande woningvoorraad voldoende snel kunnen aanpassen aan de nieuwe woonwensen en de nieuwe kenmerken van de huishoudenssamenstelling. Daarbij is vooral een belangrijk aandachtspunt of er in de toekomst voldoende huisvesting zal zijn voor de groeiende groep zorgbehoefte ouderen die de zorg in wijk en buurt moet krijgen. Zo verdubbelt de komende dertig jaar in de aantrekkelijke woonsteden het aantal 80-plussers. In sommige aantrekkelijke woonsteden stijgt het zelfs met 245 procent (Pijnacker-Nootdorp).

De woningen in deze gemeenten zijn relatief aantrekkelijk maar ook duur. Dit is één van de kenmerken van de aantrekkelijke woonsteden. De gemiddelde woningprijs ligt tussen de 428.000 euro (Leidschendam-Voorburg) en 523.000 euro (Gooise Meren). Het hogere segment van de woningmarkt heeft een groot aandeel in de woningvoorraad van de gemeenten. De aantrekkelijke woonsteden moeten opletten dat er geen te grote tekorten ontstaan in het lage en middensegment van de woningmarkt. Vooral voor De Bilt, Gooise Meren, De Ronde Venen en Soest bestaat het gevaar dat zij zich uit de markt prijzen, onvoldoende jongeren en jonge gezinnen kunnen aantrekken en een te eenzijdige (vergrijsde) bevolkingssamenstelling krijgen.

De hoge woningprijzen kunnen de tendens van ontgroening en vergrijzing van de bevolking versterken. De woningprijzen kunnen te hoog zijn voor starters op de woningmarkt en jonge gezinnen. Door woningen te reserveren voor jongeren, woningen toe te wijzen door loting, kleiner te bouwen, kortingen op de grondprijzen, kavels voor zelfbouw uit te geven, flexwoningen, duo-wonen mogelijk te maken en dergelijke, kunnen gemeenten de kansen voor starters op de woningmarkt vergroten.<sup>9</sup> Daarnaast houden huiseigenaren op leeftijd vaak (grote) gezinswoningen bezet en zijn ze minder geneigd om te investeren in de duurzaamheid van hun woningen. Als de oude ouderen (veelal op enig moment alleenstaand) naar een beter geschikte woning of appartement kunnen verhuizen, zorgt dat ervoor dat de grote eengezinswoningen vrijkomen voor nieuwe, jonge gezinnen.<sup>10</sup> Een combinatie van individuele benadering, een huurprijskorting op de nieuwe woning, het (deels) vergoeden van de verhuiskosten en het aanbieden van hulp bij de verhuizing, kan de doorstroming van ouderen bevorderen.

19

### 3.3 Werkgelegenheid en economie

Met uitzondering van Veldhoven, Hilversum en Zeist is het aantal banen per duizend inwoners van 15 tot 65 jaar in de aantrekkelijke woonsteden niet erg hoog. De minste werkgelegenheid in de eigen gemeente is er in Leidschendam-Voorburg; slechts 377 banen per duizend inwoners. De specifieke economische kenmerken van sommige aantrekkelijke woonsteden verklaren het relatief grote aantal banen. In Veldhoven (1.047 banen per duizend inwoners) door het bedrijf ASML binnen de gemeentegrenzen. Voor Hilversum (910 banen per duizend inwoners) is de verklaring het mediapark en voor Zeist (829 banen per duizend inwoners) de grote dienstverlenende bedrijven (PGGM, KNVB, Triodos en Achmea) binnen de gemeentegrenzen.

<sup>9</sup> Vera Beuzenberg, Frank Wassenberg en Mees Zonneveld, *Starters op de woningmarkt; 34 maatregelen voor gemeenten om huur- en koopstarters te helpen*, Platform31, Den Haag, september 2020

<sup>10</sup> Zie voor voorbeelden van betaalbare woonzorgvarianten het rapport van Platform31, *Langer thuis: Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren (verkenning en praktijk)* en dan vooral het praktijkdeel. Zie ook de 174 ontwerpen die zijn ontwikkeld voor de prijsvraag *Who Cares* van de rijksbouwmeester Floris Alkemade om naoorlogse wijken in Sittard-Geleen, Groningen, Almere en Rotterdam stedenbouwkundig en zorgtechnisch aan te passen aan de naderende vergrijzingsgolf.

De toekomstige werkgelegenheid in deze drie gemeenten wordt wel bedreigd door de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking. Voor de overige aantrekkelijke woonsteden is het geringe aantal banen per duizend inwoners van 15 tot 65 jaar niet bijzonder zorgwekkend. Vanwege de ligging in de Randstad zijn er vele banen in de directe omgeving. Wel is van groot belang dat deze banen met goede verkeers- en vervoersverbindingen makkelijk bereikbaar zijn. Voor de middelgrote gemeenten (De Ronde Venen, Zeist en Veldhoven) met een grote afstand tot een treinstation of een hoofdverkeersader is dat zeker een aandachtspunt.<sup>11</sup>

De werkgelegenheid en de economie in de aantrekkelijke woonsteden, en vele andere middelgrote gemeenten, wordt gedomineerd door de verzorgende bedrijvigheid. In de aantrekkelijke woonsteden neemt de afgelopen vijf jaar het aantal banen met 5,8 procent toe; dit is 2,3 procentpunt minder dan de landelijke toename van het aantal banen.<sup>12</sup> In de meeste (middelgrote) gemeenten en grote steden wordt de werkgelegenheidsgroei in de afgelopen tien jaar verklaard door de bevolkingsgroei en de daarmee verbonden verzorgende bedrijvigheid. De coëfficiënt tussen bevolkingsgroei en werkgelegenheidsgroei (gecorrigeerd voor andere verklarende factoren) is dan groter dan één.<sup>13</sup> In vele gemeenten komt de werkgelegenheidsgroei niet van de stuwende bedrijvigheid, maar volledig – en vaak méér dan volledig – van de verzorgende bedrijvigheid. De uitzonderingen op de regel onder de vijftig grootste gemeenten in Nederland zijn Sittard-Geleen, Hengelo, Deventer, Enschede, Haarlemmermeer, Leiden, Alphen aan den Rijn en Almelo. Zelfs in Eindhoven (maar het geldt ook voor vele andere steden en middelgrote gemeenten) is de afgelopen tien jaar vanuit de stuwende bedrijvigheid sprake van werkgelegenheidsverlies. De focus op topsectoren, campussen, valleys en dergelijke draagt klaarblijkelijk – bijna in het hele land – niet bij aan de groei van de werkgelegenheid. Waarbij natuurlijk niet uitgesloten kan worden dat zonder deze aandacht het werkgelegenheidsverlies nog groter had kunnen zijn. Om de verzorgende bedrijvigheid te laten floreren, is – naast groei van de bevolking – voldoende en goed ondernemerschap nodig, voldoende en goed opgeleid personeel, en een goed ondernemers- en vestigingsklimaat.

20

### 3.4 Voorzieningen

Het voorzieningenniveau van de aantrekkelijke woonsteden is veelal op voldoende niveau. Met variatie binnen de groep aantrekkelijke woonsteden heeft elke gemeente aantrekkelijke voorzieningen (detailhandel, horeca, kinderopvang, onderwijs, cultuur, recreatie). Zowel in algemene zin als in het stadcentrum. Een aantal aantrekkelijke woonsteden is ook aantrekkelijk omdat de gemeente in de buurt van een grote(re) stad ligt met nog meer voorzieningen waar inwoners gebruik van kunnen maken. Hiervoor is wel belangrijk dat de gemeenten (samen met het Rijk en de provincie) zorgen voor goede, frequente en multimodale verbindingen met de grote(re) stad.

De aanwezigheid van voldoende voorzieningen blijkt ook uit het gemiddeld lage percentage winkelleegstand op 1 oktober 2018 in alle aantrekkelijke woonsteden tezamen (5,9 procent). Royaal onder het gemiddelde leegstandspercentage in heel Nederland (8,0 procent).

---

<sup>11</sup> CBS – Statline: nabijheid voorzieningen

<sup>12</sup> LISA-gegevens 2015 tot en met 2019.

<sup>13</sup> Gerard Marlet, Marten Middeldorp, Roderik Ponds en Clemens van Woerkens, *Atlas 2019 voor gemeenten Groei & Krimp*, Utrecht, 2019, blz. 232.

Het leegstandspercentage is hoog in Hilversum (10,6 procent) en Zeist (10,2 procent) en bijzonder laag in De Ronde Venen (1,8 procent).<sup>14</sup>

### 3.5 Kwaliteit van leven

Op de dimensies van kwaliteit van leven scoren de aantrekkelijke woonsteden gemiddeld of (veel) beter dan gemiddeld van alle andere gemeenten in Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor De Bilt, Gooise Meren, Soest, Woerden en Zeist. De overige aantrekkelijke woonsteden moeten hun opgaven op het gebied van 'milieu' (Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp en Veldhoven), 'gezondheid' (Hilversum), 'wonen' (Pijnacker-Nootdorp, De Ronde Venen) en 'toegang tot voorzieningen' (De Ronde Venen) niet veronachtzamen. De aantrekkelijkheid van de woonsteden wordt ook verklaard door de rust, ruimte en ligging in en rondom groene natuurgebieden.

Sinds 2014 blijven de volgende aantrekkelijke woonsteden zich goed of (veel) beter ontwikkelen dan alle gemeenten in Nederland gemiddeld: De Bilt, Gooise Meren, Hilversum, Soest, Veldhoven en Zeist. Met als uitzondering voor de dimensie 'wonen' in De Ronde Venen, Pijnacker-Nootdorp en Woerden, de dimensie 'toegang tot voorzieningen' in De Ronde Venen en de dimensie 'milieu' in Leidschendam-Voorburg en Pijnacker-Nootdorp.

De uitdaging voor de aantrekkelijke woonsteden ligt bij het in stand houden van aantrekkelijkheid. 'Aantrekkelijkheid' wordt in elke periode opnieuw gedefinieerd. Wat nu aantrekkelijk is, kan in de toekomst als (te) saai of (te) rustig worden beleefd. Op deze veranderende vraag moeten de aantrekkelijke woonsteden anticiperen. Een goede bereikbaarheid is belangrijk voor woonsteden; de uitgaande pendel is fors (sinds de gemeenten zelf weinig werkgelegenheid bieden en qua banen sterk afhankelijk zijn van andere gemeenten). Nieuwe concepten zoals *smart mobility* kunnen hier een uitkomst bieden.

21

### 3.6 Sociaaleconomisch

De sociale problematiek in de aantrekkelijke woonsteden is relatief gering. Dit komt tot uiting in de relatief lage uitgaven in het sociale domein in de aantrekkelijke woonsteden.<sup>15</sup> De geringe sociale problematiek is een aspect van de 'aantrekkelijkheid' van de gemeenten. Het besteedbaar inkomen is hoger en in sommige aantrekkelijke woonsteden (De Bilt, De Ronde Venen, Gooise Meren, Pijnacker-Nootdorp en Zeist) zelfs véél hoger dan gemiddeld in Nederland. De bevolkingsopbouw wordt gekenmerkt door relatief veel hoogopgeleiden en relatief weinig inwoners met een migratieachtergrond. De 'sociale contacten' zijn in de meeste aantrekkelijke woonsteden gemiddeld of beter dan gemiddeld in vergelijking met het landelijke gemiddelde. De uitzonderingen zijn Veldhoven en Zeist, waar de 'sociale contacten' slechter dan gemiddeld zijn vergeleken met het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten. De andere uitzondering op de regel is Woerden. Daar zijn de 'sociale

<sup>14</sup> Rijksoverheid, *Leegstand van winkels, 2004-2018*, Compendium voor de Leefomgeving, Den Haag, 19 april 2019. Voor inwoners van De Ronde Venen is er alleen Mijdrecht als kern met veel detailhandel voor de dagelijkse boodschappen, zie bijlage 1.

<sup>15</sup> *Findo – Data Financiën Decentrale Overheden*. Lasten in de begroting 2020 per inwoner per hoofdfunctie. Gemiddeld geven alle Nederlandse gemeenten 1.457 euro per inwoner uit in het sociale domein. Daarmee vergeleken geven de aantrekkelijke woonsteden gemiddeld 947 euro per inwoner uit. Geen enkele aantrekkelijke woonstad geeft in het sociale domein meer uit dan het gemiddelde van alle Nederlandse gemeente. Hilversum begroot de hoogste lasten per inwoner (1.354 euro per inwoner). Nijkerk verwacht het minst uit te geven in het sociale domein van de aantrekkelijke woonsteden (604 euro).

contacten' véél slechter dan gemiddeld in Nederland. Het 'sociaal vertrouwen' is alleen in de aantrekkelijke woonstad Pijnacker-Nootdorp vergelijkbaar met het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten. In de overige aantrekkelijke woonsteden (Leidschendam-Voorburg, Woerden en Zeist) is het 'sociaal vertrouwen' beter of zelfs véél beter dan gemiddeld in Nederland.

In de aantrekkelijke woonsteden groeien gemiddeld minder kinderen op in uitkeringsgezinnen dan in de rest van Nederland. Daarnaast is er ook niet opvallend veel schooluitval onder jongeren. De 'eenzaamheid' varieert in de aantrekkelijke woonsteden: hoog in Leidschendam-Voorburg (46,3 procent) en laag in Woerden (35,9 procent). In Woerden gaat derhalve relatief weinig 'eenzaamheid' gepaard met relatief slechte 'sociale contacten'. Gemiddeld scoren alle aantrekkelijke woonsteden tezamen op de indicator 'eenzaamheid' 41,3 procent. Dat is minder dan de gemiddelde 'eenzaamheid' in Nederland (42,9 procent).<sup>16</sup>

### 3.7 Bestuur en samenspel

Gemiddeld over alle aantrekkelijke woonsteden tezamen wijken de begrote uitgaven per hoofdfunctie niet erg af van de gemiddelde uitgaven van alle gemeenten. Voor alle hoofdfuncties geven de aantrekkelijke woonsteden gemiddeld minder uit per inwoner dan alle Nederlandse gemeenten gemiddeld. De belangrijkste verschillen zijn er voor de hoofdfunctie 'sociaal' (34 procent minder lasten per inwoner), 'verkeer, vervoer en waterstaat' (31 procent geringere begrote uitgaven per inwoner), 'onderwijs' (28 procent minder begrote uitgaven per inwoner) en 'sport, cultuur en recreatie' (22 procent lagere uitgaven per inwoner). Binnen de groep aantrekkelijke woonsteden zijn er wel belangrijke verschillen. Zo heeft Leidschendam-Voorburg zeer hoge kosten per inwoner voor 'bestuur en ondersteuning', Veldhoven voor 'economie' en Pijnacker-Nootdorp voor 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing'.

22

De politieke participatie is hoog in de aantrekkelijke woonsteden. In slechts drie van deze gemeenten is de politieke participatie gemiddeld ten opzichte de gemiddelde politieke participatie in heel Nederland. In de zeven overige aantrekkelijke woonsteden is de politieke participatie beter en in een enkel geval (De Bilt) zelfs véél beter dan de gemiddelde politieke participatie in heel Nederland. De hoge politieke participatie kan deels ook verklaard worden door de motivatie van de hoogopgeleide, welgestelde inwoners om te houden wat men heeft (rust, ruimte, groen).

Diverse aantrekkelijke woonsteden kunnen hun complementariteit ten opzichte van de grote stad in de regio vergroten en nog beter gaan profiteren van de voorzieningen in de nabijgelegen grote stad (*borrowing functions*). Tegelijkertijd kunnen zij hun kwaliteiten ook inzetten om nieuwe inwoners – onder andere hoogopgeleide starters of jonge gezinnen – uit de nabijgelegen gemeenten aan te trekken. Het aantrekkelijke leefklimaat, de ligging in het groen en de geringe sociale problematiek kunnen een *pullfactor* zijn. Daar staat tegenover dat de relatief dure woningen een deel van de potentieel nieuwe inwoners zal afschrikken. Het wonen in een aantrekkelijke woonstad is slechts voor de *happy few* weggelegd. Het exclusieve karakter kan het voor nieuwe bewoners, zelfs de potentieel nieuwe inwoners met goede inkomens, onmogelijk maken om te verhuizen naar de aantrekkelijke woonstad. De doorstroomgegevens geven aan dat de woningprijzen op de limiet zitten wat de potentiële inwoners met redelijke inkomens zich nog kunnen veroorloven.

---

<sup>16</sup> Zie bijlage 1.

### 3.8 Handelingsperspectief

#### **Houd niet vast aan de status quo met een verouderende bevolking gesteld op rust**

De aantrekkelijke woonsteden lopen het risico dat het te goed gaat en dat zij zich 'uit de markt prijzen'. Aantrekkelijke, dure woningen, een relatief welgestelde bevolking, voldoende banen in de eigen stad of in de directe omgeving, ruimte, groen en een beperkte sociale problematiek. Jong talent kan geen betaalbare of geschikte woning vinden en trekt naar de grote stad. Een prachtig woonklimaat is niet meer voldoende om (jonge) mensen te binden. Daar is meer voor nodig: werkruimtes, woonwerkmogelijkheden, horeca, appartementen, startup-voorzieningen, een innovatief klimaat en reuring. De meeste aantrekkelijke woonsteden worden daarbij bovendien gehinderd omdat zij geen uitleglocaties meer hebben. De kwaliteiten die nodig zijn om nieuwe generaties aan te trekken, kunnen schuren met de welgestelde babyboomgeneratie die zijn hele wooncarrière heeft gemaakt in de aantrekkelijke woonstad en op zijn rust is gesteld. Van de relatief kleine verzorgende economie, in de meeste aantrekkelijke woonsteden, gaat ook geen grote mate van dynamiek uit.

#### **Zet in op meer gevarieerde woon-, werk- en leefmilieus voor meerdere doelgroepen**

De aantrekkelijke woonsteden kunnen inzetten op een grotere variatie in de woon-, werk- en leefmilieus. Daarmee kunnen zij beter inspelen op de behoefte om met gelijkgestemden te kunnen wonen. Gelijkgestemd qua etniciteit, levensfase (gezinnen die bij elkaar wonen en bijvoorbeeld een binnentuin delen), het delen van hobby's (golven, paardrijden, watersport) of het hebben van een bepaalde overtuiging (zoals in duurzame of klimaatneutrale woonwijken). Het inspelen op deze trend zien wij in afgesloten woondomeinen, in complexen met gezamenlijke voorzieningen (zorgcoöperaties), in collectief particulier opdrachtgeverschap, in thematisch samenwonen (waterwonen, retroarchitectuur, energieneutrale woningen, zelfbeheer, zorgcoöperaties) en in *communities* voor senioren). In toenemende mate vindt de differentiatie plaats naar sociaal-culturele factoren zoals leefstijl, waarden, stijl, smaak en symboliek. Waar werken, wonen en recreëren in de praktijk steeds meer in elkaar overlopen, wordt in de regelgeving vaak nog uitgegaan van vaste bestemmingen en standaardoplossingen. Om op deze ontwikkeling in te spelen, kunnen de aantrekkelijke woonsteden veel meer experimenteren met verschillende planregimes, met functiemenging en met 'onbestemd bouwen' (differentiatie van het nieuwbouwprogramma niet van tevoren vastleggen maar zo lang mogelijk flexibel houden). Daarbij moeten niet alle kaarten gezet worden op *nieuwe* woningen om meer variatie te creëren. De belangrijkste transitie is die van de *bestaande* woningen en woon- en leefmilieus. Met de vergrijzing wordt op termijn dé opgave om de woningen die vrijkomen als de langstlevende partner van de sterk vergrijzende bevolking overlijdt weer bezet te krijgen. In de toekomst wordt dan ook het bouwen van nieuwe huizen minder van belang om nieuwe inwoners aan te trekken.

23

#### **Op zoek naar een nieuw businessmodel voor een herdefiniëring van aantrekkelijkheid**

De aantrekkelijke woonsteden dienen op zoek gaan naar een vernieuwend 'businessmodel' om aantrekkelijk te blijven voor een brede groep (nieuwe) inwoners. Bijvoorbeeld door grote vrijkomende woningen te (laten) splitsen in appartementen voor ouderen (al dan niet met zorg) of voor jongeren. Mogelijkerwijs biedt de verduurzamingsopgave ook kansen voor een nieuw businessmodel. Bij de overdracht van woningen kan de gemeente nieuwe eigenaren stimuleren om niet alleen te renoveren (nieuwe keuken en badkamer), maar ook om te verduurzamen. Veel woningen zullen enigszins verouderd zijn doordat zij bewoond worden door een oudere generatie. De uitdaging daarbij is om de vrijgekomen, bestaande woningen aantrekkelijk en betaalbaar te laten zijn voor nieuwe eigenaren.

## 4 Bloeiende streekstad

De zeven middelgrote gemeenten Heerhugowaard, Helmond, Kampen, Meierijstad, Nijkerk, Oss en Rijssen-Holten kunnen getypeerd worden als 'bloeiende streekstad'. Ze liggen veelal buiten de Randstad en vaak in de buurt van één of enkele andere grote of middelgrote gemeenten. De bloeiende streeksteden hebben zeer verschillende achtergronden. Deels zijn het oude industriesteden (Helmond, Oss), deels een moderne stad (Heerhugowaard met 'Stad van de Zon') en deels fusiegemeenten met zeer verschillende kernen (Meierijstad, Rijssen-Holten). Een gezamenlijk kenmerk van de gemeenten is dat zij 'bloeien' in termen van bevolkingsgroei of werkgelegenheidsgroei. Ondanks dat ze geen uitgesproken woonstad of werkstad zijn, doen de bloeiende streeksteden het relatief goed.



Heerhugowaard

24

### 4.1 Demografie

De bloeiende streeksteden groeien (sterk) in aantal inwoners en in aantal huishoudens. In alle gemeenten tezamen neemt het aantal inwoners de komende dertig jaar met bijna 38.000 inwoners toe; een toename van 8,2 procent. Dit is een hogere verwachte bevolkingsgroei dan voor heel Nederland in dezelfde periode (6,6 procent). Een hoge bevolkingsgroei wordt vooral verwacht in Helmond en Oss (beide 12 procent), Nijkerk (11 procent) en Meierijstad (8 procent). Voor Rijssen-Holten wordt verwacht dat de bevolking stabiel blijft de komende drie decennia. 'Bloei' wordt derhalve niet gedefinieerd door enkel en alleen bevolkingsgroei.

Ook de determinanten van de bevolkingsgroei verschillen tussen de bloeiende streeksteden. In de afgelopen twintig jaar droeg de binnenlandse migratie bij aan de bevolkingsgroei in Heerhugowaard, Helmond en enigszins in Kampen. In Kampen en Rijssen-Holten is er vooral een sterke natuurlijke aanwas. De afgelopen twintig jaar verhuisden er per saldo meer inwoners uit Meierijstad, Oss en Rijssen-Holten naar andere gemeenten dan er zich inwoners uit andere gemeenten in deze (bloeiende)



streeksteden vestigden. Voor alle bloeiende streeksteden tezamen wordt de verwachte bevolkingsgroei de komende dertig jaar sterk verklaard door de natuurlijke aanwas (59 procent), in mindere mate door het saldo van de buitenlandse migratie (33 procent) en in nog mindere mate door het saldo van de binnenlandse migratie (7 procent). Rond dit gemiddelde beeld is er weer een belangrijke variatie tussen de bloeiende streeksteden. In Helmond wordt de verwachte bevolkingsgroei vooral verklaard door de natuurlijke aanwas en het saldo van de binnenlandse migratie. In Nijkerk en Oss vooral door de natuurlijke aanwas en het saldo van de buitenlandse migratie. In Kampen en Rijssen-Holten alleen maar door de natuurlijke aanwas; het saldo van de buitenlandse en binnenlandse migratie is in beide bloeiende streeksteden naar verwachting negatief. In Helmond, Kampen, Nijkerk, Oss en Rijssen-Holten blijkt de 'bloei', en het optimisme van de inwoners over de toekomst, onder andere uit de sterke natuurlijke aanwas. De inwoners willen klaarblijkelijk graag in hun bloeiende streekstad blijven wonen. Het percentage interne verhuizingen is relatief hoog.

## 4.2 Woningmarkt

De aantrekkelijkheid van de bloeiende streeksteden komt tot uiting in de sterke verwachte toename van het aantal huishoudens de komende dertig jaar. Voor de zeven bloeiende streeksteden tezamen een toename van 12 procent; in deze periode komen er naar verwachting ruim 23.000 woningen bij. De verwachte toename van het aantal huishoudens in de bloeiende streeksteden (12 procent) ligt boven de verwachte toename van het aantal huishoudens in heel Nederland (9,6 procent). Vooral in Nijkerk (16,6 procent), Helmond (14,9 procent), Oss (11,9 procent), Heerhugowaard (11,7 procent) en in Meierijstad (11,3 procent) wordt een sterke toename van het aantal huishoudens verwacht. De verwachte bevolkingsgroei in Rijssen-Holten (6,3 procent) en Kampen (8,1 procent) ligt onder de nationale raming van de toename van het aantal huishoudens.

25

Om te kunnen blijven 'bloeien', moeten de bloeiende streeksteden de bestaande woningvoorraad aanpassen aan de veranderende huishoudenssamenstelling en de veranderde woonwensen. De benodigde aanpassing in de bloeiende streeksteden is wel minder ingrijpend dan de aanpassing die in heel Nederland nodig is. Voor de periode 2020 en 2050 wordt voor alle bloeiende streeksteden tezamen een groei van 19 procent verwacht van het aantal eenpersoonshuishoudens en een groei van 8 procent van het aantal paarhuishoudens. De verwachte toename van het aantal paarhuishoudens ligt in alle bloeiende streeksteden hoger dan de verwachte landelijke toename van het aantal paarhuishoudens (0,5 procent). De verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens is vooral sterk in Heerhugowaard (26 procent), Helmond (25 procent), Meierijstad (24 procent) en Nijkerk (20 procent).

De vraagprijs van de woningen in de bloeiende streeksteden wijkt niet in belangrijke mate af van het Nederlandse gemiddelde. De bloeiende streeksteden zijn – ondanks hun bloei – niet bijzonder duur. De gemiddelde vraagprijs van de woningen varieert tussen 308.000 euro (Kampen) en 439.000 euro (Nijkerk). Ondanks de gemiddelde vraagprijs van de woningen in de bloeiende streeksteden zijn er toch ook tekorten in het lage en middenprijssegment. Hierdoor is het voor starters ook in de bloeiende streeksteden lastig om een betaalbare en geschikte woning te vinden. Met het gevaar dat deze groep genoodzaakt is om weg te trekken naar andere gemeenten. De uitdaging voor de bloeiende streeksteden is het aanbieden van voldoende starterswoningen zodat de eigen jongeren en jonge gezinnen in de eigen middelgrote gemeente kunnen blijven wonen.

### 4.3 Werkgelegenheid en economie

Het aantal banen per duizend inwoners van 15 tot 65 jaar varieert tussen 620 (Kampen) en 897 (Meerijstad). Door de sterke bedrijfsstructuur en vaak krachtige familiebedrijven is het aantal banen per duizend inwoners hoog in Meerijstad (onder andere Mars, Jumbo, Sligro en het Food Park in Veghel) en Rijssen-Holten (VolkerWessels, Nijhuis Bouw). Maar zelfs in deze bloeiende streeksteden is er een belangrijke inkomende pendel. In de andere bloeiende streeksteden is de inkomende pendel nog belangrijker.

Ten opzichte van de andere groepen middelgrote steden (aantrekkelijke woonsteden, werksteden, voorsteden en dergelijke) en ten opzichte van heel Nederland valt de sterke groei van het aantal banen op. De afgelopen vijf jaar is het aantal banen met 12 procent toegenomen. Van 2015 tot en met 2019 zijn er in de bloeiende streeksteden ruim 25.000 banen bijgekomen. De toename van het aantal banen is vooral groot in Nijkerk (17 procent), Meerijstad (15 procent) en Rijssen-Holten (13 procent). Maar de andere bloeiende streeksteden doen daar nauwelijks voor onder.<sup>17</sup>

Van de beroepsbevolking in de bloeiende streeksteden hebben veel inwoners een laag of een sterk praktijkgericht opleidingsniveau.<sup>18</sup> Dit past goed bij de consument-verzorgende bedrijfssectoren (detailhandel, horeca, onderwijs, zorg, cultuur, sport en recreatie) die een belangrijk kenmerk zijn van de streeksteden. Meer dan de helft van het banenaanbod in de verzorgende bedrijvigheid past bij de lager of praktisch opgeleiden.

26

Een aantal van de banen voor deze laagopgeleiden is in eenvoudige beroepen (bijvoorbeeld distributiecentra, detailhandel en horeca), in administratieve beroepen of in flexibele banen. Deze banen zijn kwetsbaar voor economische veranderingen, zoals bijvoorbeeld blijkt in de coronacrisis. Gemeenten kunnen hier op inspelen door bij te dragen aan het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van opleidingsmodules, leerwerkvormen en bij-, om- en nascholing. In de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie zijn er op termijn veel baanmogelijkheden voor lager en praktisch opgeleide inwoners.

De afgelopen vijf jaar neemt in alle bloeiende streeksteden het aantal vestigingen (als een proxy voor de dynamiek van de economie) met 17 procent toe. Deze ontwikkeling wijkt niet af van de landelijke groei van het aantal vestigingen. De sterkste toename van het aantal vestigingen kent Oss (21 procent) en de minst sterke toename is er in Rijssen-Holten (9 procent).

De bloei in de bloeiende streeksteden wordt in de toekomst bedreigd door de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking. Van 2020 tot 2050 neemt naar verwachting de potentiële beroepsbevolking (leeftijdsgroep 20-65 jaar) af in Heerhugowaard (-7 procent), Rijssen-Holten (-6 procent), Meerijstad (-5 procent) en Kampen (-2 procent). Alleen in Helmond, Nijkerk en Oss (rond de 3 procent) groeit naar verwachting de potentiële beroepsbevolking nog enigszins. Dit betekent dat Helmond, Nijkerk en Oss makkelijker hun positie als bloeiende streekstad kunnen behouden dan de streeksteden die te maken zullen krijgen met een krimpende beroepsbevolking. Voor de vier andere bloeiende streeksteden wordt het behouden van hun streekfunctie veel lastiger. Voor deze gemeenten is het vergroten van de arbeidsparticipatie, het beter mobiliseren van het onbenutte potentieel, een

<sup>17</sup> Zie bijlage 1

<sup>18</sup> Onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste drie leerjaren van havo/vwo en de entreeopleiding en de voormalige assistentopleiding (mbo-1).

betere werking van de arbeidsmarkt, het verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt en het vergroten van de arbeidsproductiviteit door middel van vernieuwing en innovatie nóg belangrijker dan voor de middelgrote gemeenten waarin de potentiële beroepsbevolking naar verwachting niet afneemt.

#### 4.4 Voorzieningen

Het voorzieningenniveau in de bloeiende streeksteden is van belang voor hun regionale functie als streekstad. Over het algemeen wijken – zoals verwacht mag worden – de voorzieningen in deze gemeenten niet negatief af van het Nederlandse gemiddelde. Vanuit de regio komen mensen naar de streekstad om gebruik te maken van detailhandel, horeca, kinderopvang, zorg, onderwijs, cultuur en recreatie. De gemiddelde winkelleegstand in de bloeiende streekstad is niet hoger dan het Nederlands gemiddelde. Wanneer een bloeiende streekstad in de schaduw ligt van een andere middelgrote gemeente met een centrumfunctie is het van belang dat de gemeenten het voorzieningenniveau op elkaar afstemmen zodat zij gezamenlijk agglomeratiekracht ontwikkelen (*borrowing functions*).

Voor de bloeiende streeksteden is het van belang om voor de regio een goed aanbod van onderwijsvoorzieningen (vmbo, mbo, vwo en liefst ook hbo) te hebben. Een gevarieerd en kwalitatief goed aanbod op dit niveau versterkt de arbeidsmarktkansen voor de laag- en middelbaar opgeleiden. In toenemende mate is het van belang om een goed aanbod van onderwijsvoorzieningen te hebben om een Leven Lang te Ontwikkelen. Het verbinden van het opleidingsaanbod met de lokale arbeidsvraag zal bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de bloeiende streekstad. In de gemeenten zijn de cijfers van de schooluitval niet hoog. Alleen in Helmond is het iets hoger dan in de andere bloeiende streeksteden.

27

#### 4.5 Kwaliteit van leven

Op de diverse dimensies van 'kwaliteit van leven' (inkomen & arbeid, samenleving & subjectief welzijn en gezondheid & leefomgeving) en hun 51 indicatoren scoren vooral Heerhugowaard, Kampen, Nijkerk, Meierijstad en Rijssen-Holt en gemiddeld of (veel) beter dan gemiddeld van alle Nederlandse gemeenten.<sup>19</sup> Oss is op alle dimensies van 'kwaliteit van leven' een gemiddelde gemeente geworden (noch beter noch slechter dan het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten). De bloeiende streekstad 'Helmond' heeft een intrigerend profiel op de kenmerken van 'kwaliteit van leven'. Alleen op 'wonen' en 'economie' *beter dan gemiddeld* ten opzichte van heel Nederland, op 'veiligheid', 'toegang tot voorzieningen', 'gezondheid' en 'arbeid' *gemiddeld*, en op 'inkomen', 'onderwijs', 'milieu', 'samenleving' en 'subjectief welzijn' *slechter dan gemiddeld*.

Sinds 2014 ontwikkelen Heerhugowaard, Kampen, Oss en Rijssen-Holt en zich op alle dimensies van 'kwaliteit van leven' gemiddeld of (veel) beter dan gemiddeld dan alle Nederlandse gemeenten. Dit geldt ook voor Nijkerk (vooral op de dimensie 'arbeid'), maar tegelijkertijd ontwikkelt Nijkerk zich slechter dan gemiddeld op de dimensie 'wonen'. Het laatste is derhalve een aandachtspunt voor Nijkerk. Sinds 2014 doet Helmond het slechter dan gemiddeld op de dimensies 'subjectief welzijn' en 'samenleving'. De toegang tot voorzieningen is voor Meierijstad een aandachtspunt. Dit heeft te maken met de grote oppervlakte van de gemeente en de vele kernen.

---

<sup>19</sup> Zie bijlage 2.

## 4.6 Sociaaleconomisch

De bevolkingsopbouw qua sociaaleconomische groepen, opleidingsniveau en uitkeringsafhankelijkheid vertoont binnen het cluster bloeiende streeksteden variatie; maar wijst niet op grote problemen. Sociaal is Rijssen-Holten de sterkste gemeente van de bloeiende streeksteden. Het besteedbaar inkomen, werkloosheid en sociale contacten zijn beter dan gemiddeld in Nederland. De netto-arbeidsparticipatie, langdurige werkloosheid en sociale cohesie zijn er zelfs véél beter dan gemiddeld. Helmond is op diverse sociale indicatoren de zwakste streekstad van de onderscheiden bloeiende streeksteden. Alleen het percentage eenzaamheid is gemiddeld in vergelijking met de rest van Nederland en het percentage kinderen uit uitkeringsgezinnen is zelfs iets lager dan het Nederlands gemiddelde (4,3 procent ten opzichte van 7 procent als Nederlands gemiddelde). Wel is soms het percentage gescheiden gezinnen opvallend hoog in de bloeiende streeksteden (bijvoorbeeld in Rijssen-Holten). Dit kan op de lange termijn de vraag naar hulp en zorg vergroten.

Het onbenutte arbeidspotentieel in 2018 is voor alle bloeiende streeksteden tezamen gemiddeld 14,8 procent van de beroepsbevolking. Dit is slechts iets lager dan het onbenutte potentieel in heel Nederland (15,7 procent). Het onbenutte potentieel is vooral hoog in Helmond (18,5 procent), in Oss (16,9 procent) en in Heerhugowaard (16,3 procent). Met een naar verwachting krimpende beroepsbevolking kan vooral Heerhugowaard zich deze 'luxe' niet meer permitteren en dreigt een aantasting van de 'bloei'.

## 4.7 Bestuur en samenspel

28

De politieke participatie is in de bloeiende streeksteden gemiddeld (Heerhugowaard, Meierijstad en Oss) ten opzichte van alle Nederlandse gemeenten, slechter dan gemiddeld (Helmond), beter dan gemiddeld (Kampen en Nijkerk) en véél beter dan gemiddeld (Rijssen-Holten). Ook in dit kenmerk is er een belangrijke variatie tussen de middelgrote streeksteden.

Per hoofd van de bevolking geven de bloeiende streeksteden volgens de begroting 2020 veel meer uit aan economie (145 euro per inwoner) dan het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten (77 euro per inwoner). Deze hoge gemiddelde uitgaven voor economie van alle bloeiende streeksteden komt vooral door Oss (339 euro per inwoner), Meierijstad (325 euro per inwoner), Helmond (141 euro per inwoner) en Nijkerk (132 euro per inwoner). De andere bloeiende streekgemeenten (Heerhugowaard, Kampen en Rijssen-Holten) zitten hier substantieel onder (22 – 29 euro per inwoner). Op de andere hoofdfuncties ('bestuur en ondersteuning', 'veiligheid', 'verkeer en vervoer en waterstaat', 'onderwijs', 'sport, cultuur en recreatie', 'sociaal domein', 'volksgezondheid en milieu' en 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing') zijn er geen grote verschillen tussen de lasten per inwoner van alle bloeiende streeksteden gemiddeld en het Nederlandse gemiddelde. Uitschieters met hoge uitgaven per inwoner onder de bloeiende streeksteden zijn: Heerhugowaard voor 'bestuur en ondersteuning', Kampen voor 'sport, cultuur en recreatie' en 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing' en Helmond voor het 'sociaal domein'. In Nijkerk vallen de relatief geringe uitgaven per inwoner op in het sociale domein.<sup>20</sup>

Om de rol van bloeiende streekstad goed te kunnen vervullen, worden regionale afspraken steeds belangrijker. De streekstad kan nog meer bloeien als goede regionale afspraken zijn gemaakt op het

---

<sup>20</sup> Zie bijlage 1.

gebied van woningen, bedrijfsterreinen, verkeer en vervoer, arbeidsmarkt, onderwijs, voorzieningen, duurzame energie, et cetera. De bloeiende streekstad kan hierin uit welbegrepen eigenbelang een proactieve rol vervullen naar en met de regiogemeenten. Dit geldt zeker ook voor de streeksteden die in de nabijheid liggen van een andere (middel)grote stad. Veel streeksteden maken onderdeel uit van een stedelijk netwerk met één of enkele andere (middel)grote steden (Alkmaar-Heerhugowaard; Kampen-Zwolle; Oss en Meierijstad als onderdeel van Midsized Brabant). Met intensieve regionale samenwerking en afstemming, om de onderlinge complementariteit te vergroten, kan één plus één tweeënhalf worden. De bloeiende streeksteden kunnen hun ervaringen met dit regionale samenspel met elkaar uitwisselen.

## 4.8 Handelingsperspectief

### Versterken van de streekfunctie

De bloeiende streeksteden kenmerken zich door hun regionale streekfunctie. Dit vereist goede voorzieningen (detailhandel, zorg, onderwijs, cultuur, en dergelijke), een levendige binnenstad en goede verkeers- en vervoersverbindingen met de omliggende regiogemeenten. Voor zover er sprake is van leegstand moet het kernwinkelgebied verkleind en verbeterd worden en kunnen de aanloopstraten getransformeerd worden tot woonwerkmilieus. In de streekstad zijn zowel monofunctionele als multifunctionele werkmilieus nodig. Bij de multifunctionele werkmilieus gaat het niet zozeer om traditionele 'kantoren in de plint', maar om levendige, gevarieerde woon-werk locaties. En niet zozeer om klassieke locaties aan de snelwegen en uitvalswegen (die veel leegstand kennen), maar om kantoorlandschappen gekenmerkt door modern of karakteristiek vastgoed, een groene omgeving, nabij horecavoorzieningen (eventueel binnenstad) en idealiter dichtbij een multimodaal knooppunt. Door bovendien in te zetten op het verbeteren en variëren van het onderwijs op alle niveaus wordt de streekfunctie versterkt en krijgt de regionale economie een belangrijke impuls. Dit krijgt door de coronacrisis alleen nog maar meer betekenis dan het voor de crisis al had.

29

### Duidelijk beeld van de kracht van de eigen economie

In de meeste bloeiende streeksteden is de verzorgende bedrijvigheid de belangrijkste motor van werkgelegenheidsgroei. Daarnaast heeft elke bloeiende streekstad eigen vormen van bedrijvigheid. Daarin is bijvoorbeeld Oss geen Meierijstad en Helmond geen Rijssen-Holten. Vooral de bloeiende streeksteden waar geen belangrijke bevolkingsgroei verwacht wordt (Rijssen-Holten, Heerhugowaard Kampen) kunnen de bestaande bedrijvigheid en het aanwezige ondernemerschap bevorderen door een excellent ondernemers- en vestigingsklimaat. Gezien de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking in Nederland, en in de regio van de bloeiende streeksteden, is het van belang de arbeidsparticipatie te vergroten, het onbenutte potentieel beter te mobiliseren, de werking van de arbeidsmarkt te optimaliseren en de arbeidsproductiviteitsontwikkeling te vergroten door het stimuleren van vernieuwing, innovatie, nieuwe toetreders en de 'economie van morgen' (digitalisering, *smart industry*, *smart mobility*, circulaire economie, en dergelijke).

### Versterken van het onderscheidende profiel

Het onderscheidende karakter van de afzonderlijke bloeiende streeksteden is niet evident en kent geen duidelijke pieken en dalen. De meeste bloeiende streeksteden zijn noch een overduidelijke woonstad noch een overduidelijke werkstad. De voorzieningen – alhoewel zonder evidente omissies – zijn rond het gemiddelde van alle middelgrote gemeenten, maar hebben wel een belangrijke streekfunctie. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn als de voorzieningen, de beroepsbevolking, de kenmerken en behoeften van de economie, de aantrekkingskracht (saldo binnenlandse migratie) en de *quality of life* zich in balans verder ontwikkelen zonder duidelijke hoogte- en dieptepunten.

Gemeenten kunnen inzetten op het krachtiger profileren van de eigen kenmerken en het vernieuwen van de eigen kenmerken. Het onderscheidende profiel kan helpen om bedrijven aan te trekken die de bloei van de streekstad verder kunnen borgen. Voor de bloeiende streeksteden kan dat de inzet zijn op industriële vernieuwing (Helmond, Oss, Veghel (Meierijstad)), verduurzaming (Heerhugowaard) of verbreding van de economische basis (Kampen, Rijssen-Holten). Zo kan Helmond zich profileren op basis van zijn historische industriële verleden en nieuwe speerpunten kiezen met bijvoorbeeld *smart mobility*. Wel moeten daarbij, liefst tegelijkertijd, verbeteringen in de *quality of life* ('inkomen', 'onderwijs', 'milieu', 'samenleving' en 'subjectief welzijn') gerealiseerd worden.

## 5 Werkstad

De zeven middelgrote gemeenten Almelo, Barendrecht, Barneveld, Etten-Leur, Venray, Waalwijk en Westland kunnen getypeerd worden als 'werkstad'.



Almelo (Foto: Traveller70 / Shutterstock.com)

31

### 5.1 Demografie

De komende drie decennia neemt de bevolking in Nederland volgens de meest recente prognose toe met 6,6 procent. De verwachte bevolkingsontwikkeling van alle zeven werksteden tezamen loopt precies gelijk op met de prognose voor heel Nederland. De bevolking in de werksteden neemt naar verwachting nog toe met ruim 28.000 inwoners. Tussen de werksteden verschilt de verwachte ontwikkeling aanzienlijk. Er is enerzijds sprake van een veel sterkere bevolkingstoename dan voor heel Nederland wordt geraamd en anderzijds is sprake van krimp. De bevolking groeit de komende dertig jaar sterk in Waalwijk (16,5 procent), Barneveld (13,4 procent) en in het Westland (12,3 procent). Terwijl een bevolkingsdaling wordt verwacht in Venray (- 7,2 procent) en Almelo (- 3,2 procent). De specifieke ligging van de werkstad verklaart deze verschillende ontwikkeling.

Ook de aantrekkelijkheid om in de werkstad te gaan wonen, verschilt tussen de werksteden. Het saldo van de binnenlandse migratie is de afgelopen twintig jaar negatief in Almelo en Venray en in beperkte mate ook in Waalwijk. In Barneveld, Etten-Leur en het Westland is het saldo juist positief. Dat betekent dat meer inwoners uit andere gemeenten naar deze werkgemeenten verhuizen dan er inwoners verhuizen naar andere gemeenten. Opvallend is dat in dezelfde periode Barneveld maar liefst bijna 15.000 extra inwoners aantrekt uit andere gemeenten dan er Barnevelders verhuizen naar andere gemeenten. Waarschijnlijk is het bouwprogramma in Barneveld dermate omvangrijk geweest dat een

dergelijke toestroom van nieuwe inwoners gehuisvest kon worden. Ook heeft Barneveld voor de natuurlijke aanwas en de relatief grote gezinnen ruimte moeten bieden.

In de prognose van de bevolkingsontwikkeling de komende drie decennia verschuift het beeld. Nu wordt alleen in Etten-Leur (+ 3.200) en Westland (+ 7.700) nog een (sterk) positief binnenlands migratiesaldo verwacht. Terwijl in Almelo (-2.900), Barendrecht (-1.300), Barneveld (-4.400), Venray (-5.200) en in Waalwijk (-1.900) het saldo van de binnenlandse migratie negatief is over de hele periode. In alle werksteden tezamen is het aandeel van de natuurlijke aanwas (23.000) ruim tweemaal zo groot als het saldo van de buitenlandse migratie (10.400) ter verklaring van de verwachte bevolkingsontwikkeling.

## 5.2 Woningmarkt

Het aantal huishoudens in de werksteden neemt de komende dertig jaar naar verwachting toe met 18.500 huishoudens. Dat is een toename van 10,2 procent in deze hele periode. Dit ligt ongeveer op het niveau van de verwachte landelijke toename van het aantal huishoudens in dezelfde periode (9,6 procent). In Venray krimpt naar verwachting het aantal huishoudens de komende drie decennia (-3,7 procent), in Almelo blijft het nagenoeg gelijk (1,5 procent) en in de andere werksteden groeit het tussen de 10,2 procent (Barendrecht) en 16,6 procent (Westland).

32

Nog belangrijker dan de kwantitatieve groei van het aantal huishoudens de komende dertig jaar is de wijzigende samenstelling van de huishoudens. Met een sterke groei van het aantal eenpersoonshuishoudens (+ 20,5 procent) en een zeer bescheiden groei van het aantal paarhuishoudens (+ 4,0 procent). Een deel van de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens is te verklaren door de toename van het aantal oudere eenpersoonshuishoudens omdat één van de partners is overleden. Het is zeer de vraag of de bestaande woningvoorraad aansluit bij de toekomstige woningbehoeften. Vooral ook omdat de interne verhuizingen variëren van 40 procent in Barendrecht tot 68 procent in Almelo. Of de bestaande woningvoorraad in voldoende mate past bij de toekomstige woningbehoeften geldt in het bijzonder in Westland, Barendrecht, Venray en Almelo. Voor de eerste twee werksteden is dit vanwege de zeer sterke verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens; in Westland met 32 procent en in Barendrecht met 28 procent. In Venray (-13 procent) en Almelo (-5 procent) is dit vanwege de verwachte afname van het aantal paarhuishoudens.

Voor de werksteden met een negatief binnenlands migratiesaldo (in de afgelopen twintig jaar Almelo, Venray en Waalwijk; in de komende dertig jaar naar verwachting in Almelo, Barendrecht, Barneveld, Venray en Waalwijk) moeten alert blijven dat zij de goede woningen hebben om voldoende aantrekkelijk te zijn en te blijven voor de werkzame beroepsbevolking. Met de krimpende beroepsbevolking zullen de bedrijven zich uiteindelijk daar vestigen waar nog werknemers zijn ('werken volgt wonen'). Deze tendens is vooral voor de werksteden van groot belang.

Met een grote spreiding ligt de gemiddelde woningprijs tussen de 271.000 euro (Almelo) en 443.000 euro (Barneveld). In vier werksteden wijkt de woningprijs niet substantieel af van de landelijke gemiddelde woningprijs. In Almelo, Venray en Waalwijk ligt de woningprijs wel onder het Nederlandse gemiddelde.



### 5.3 Werkgelegenheid en economie

In alle werksteden is het aantal banen per duizend inwoners van 15 tot 65 jaar zeer hoog; van het minimum van 846 banen in Etten-Leur tot een maximum van 1.284 banen per duizend inwoners in Venray. De beroepsbevolking is vooral middelbaar opgeleid. De afgelopen vijf jaar nam het aantal banen toe met 6,4 procent. Dit is geen bijzonder florissante banenontwikkeling in de werksteden tezamen omdat in dezelfde vijf jaar in heel Nederland het aantal banen met 8,1 procent toeneemt. In de werksteden Waalwijk (15,9 procent), Barneveld (11,2 procent) en Barendrecht (9,1 procent) is de toename van het aantal banen wel groter dan de gemiddelde Nederlandse banengroei. In Venray is er een opmerkelijke krimp van het aantal banen in de afgelopen vijf jaar (-7,5 procent). De opmerkelijke verschillen in de banenontwikkeling tussen de werksteden wordt verklaard door de dominantie van specifieke sectoren en bedrijven in de verschillende werksteden.

Voor de economische ontwikkeling van de werksteden is de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking van uitermate groot belang. Zonder voldoende aanbod van goed opgeleide arbeidskrachten wordt de economische ontwikkeling geremd. In Nederland neemt naar verwachting de potentiële beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) de komende drie decennia met 4,0 procent af. De afname in de zeven werksteden is iets geringer (-2,1 procent), maar ontbreekt niet. Voor de werksteden tezamen neemt van 2020 naar 2050 het aantal inwoners in de leeftijdsgroep 20 tot 65 jaar af met 5.200 personen. Binnen de groep werksteden neemt de potentiële beroepsbevolking toe in Barneveld (7,9 procent), Waalwijk (7,9 procent) en Westland (3,1 procent). Terwijl in Venray (-18,0 procent), Almelo (-9,2 procent), Barendrecht (-8,9 procent) en Etten-Leur (-4,3 procent) de potentiële beroepsbevolking (sterk) afneemt.

33

Op diverse manieren kan de economische dynamiek en het ondernemerschap in de werksteden belicht worden. Beschikbaar zijn de ontwikkeling van het aantal vestigingen, het aantal oprichtingen, het aantal snelgroeiende ondernemingen, het aantal zzp'ers en het inkomen van de zzp'ers.<sup>21</sup>

In de afgelopen vijf jaar nam het aantal vestigingen in alle werksteden tezamen toe met 13,3 procent. Dit is 3,8 procentpunt minder dan de toename van het aantal vestigingen in heel Nederland (17,1 procent). In Barendrecht (17,7 procent), Etten-Leur (16,1 procent), Waalwijk (14,5 procent) en Barneveld (13,9 procent) is de toename groter dan de gemiddelde groei van het aantal vestigingen in alle werksteden tezamen. De geringste toename is in het Westland (7,2 procent).

Uit het aantal oprichtingen per duizend vestigingen in 2018 blijkt geen grote mate van nieuw ondernemerschap. In heel Nederland is het aantal oprichtingen per duizend vestigingen 100,6 oprichtingen en in de werksteden ligt dit gemiddeld op 87,5 oprichtingen per duizend vestigingen. Met 92,5 oprichtingen per duizend vestigingen als maximum in Venray en 77,6 oprichtingen per duizend vestigingen als minimum in Barneveld.

Wel is er sprake van een relatief groot aantal snelgroeiende ondernemingen in de werkgemeenten.

Gemiddeld 26,9 snelgroeiende bedrijven per duizend vestigingen in de werkgemeenten tezamen; tegenover 19 snelgroeiende bedrijven per duizend vestigingen in heel Nederland.

Met uitzondering van Barneveld zijn er in vergelijking met Nederland niet heel veel zzp'ers in de werkgemeenten. Wel verdienen zij relatief veel (vooral in Barendrecht, Barneveld en Westland) en zijn er relatief weinig zzp'ers met een laag inkomen. Landelijk ligt het percentage zzp'ers met een inkomen

<sup>21</sup> Op basis van LISA-gegevens 2015 tot en met 2019 en diverse gegevens van Waarstaatjegemeente.nl.

onder 15.000 euro iets onder de 9 procent (8,6 procent). Alle werksteden zitten onder dat percentage en gemiddeld is het aantal zzp'ers met een laag inkomen in de werksteden 5,7 procent.

In heel Nederland is in 2018 het onbenutte arbeidspotentieel bijna 16 procent van de beroepsbevolking. Dit onbenutte potentieel is in de werksteden gemiddeld 13,3 procent en betreft ruim 30.000 burgers. De uitschieter naar boven onder de werksteden is Almelo met een onbenut potentieel van 24 procent en de uitschieter naar beneden is Barneveld met een onbenut potentieel van 9 procent.<sup>22</sup>

## 5.4 Voorzieningen

Het voorzieningenniveau is in de werksteden niet bijzonder sterk en wijkt niet of nauwelijks af van het Nederlandse gemiddelde. In sommige werksteden zijn zwakke aspecten de cultuur, recreatie, detailhandel of de horeca. Aan het voorzieningenniveau ontlenen de werksteden geen grote aantrekkingskracht. In 2018 bevindt de winkelleegstand zich op het niveau van de gemiddelde winkelleegstand in Nederland (8 procent). De winkelleegstand is daarbij hoog in Almelo (16 procent) en Venray (12 procent), en relatief laag in Barendrecht (2 procent) en Etten-Leur (5 procent).

Gemeenten kennen relatief veel verouderde monofunctionele bedrijventerreinen die getransformeerd moeten worden naar duurzame multifunctionele terreinen en meer gemengde woon-werklocaties, knooppuntlocaties en *third places* zoals bedrijfsverzamelgebouwen en dergelijke. Onder invloed van schaalverkleining in het bedrijfsleven, digitalisering en verduurzaming is er een toenemende populariteit van meer gemengde multifunctionele gebieden. Terwijl de populariteit en noodzaak voor traditionele monofunctionele en op functiescheiding gerichte formele werklocaties minder wordt.<sup>23</sup>

34

## 5.5 Kwaliteit van leven

De 'kwaliteit van leven' op de drie dimensies ('inkomen en arbeid', 'samenleving en subjectief welzijn', 'gezondheid en leefomgeving') is in de werksteden veelal gemiddeld ten opzichte van de 'kwaliteit van leven' in heel Nederland.<sup>24</sup> Vooral het profiel van Etten-Leur, Venray, Waalwijk en Westland is weinig afwijkend van het gemiddelde profiel van alle Nederlandse gemeenten op de 51 indicatoren. Bovengemiddeld scoort Almelo op 'wonen', Barendrecht, Barneveld en Westland op 'inkomen', Barendrecht, Barneveld en Westland op 'arbeid' (netto arbeidsparticipatie, langdurige werkloosheid, werkloosheid en jeugdwerkloosheid), Barneveld, Venray en Westland op 'subjectief welzijn' en Westland op 'gezondheid'. De bovengemiddelde score op 'arbeid' en 'inkomen' verwacht men ook in een 'werkstad'.

De werksteden scoren soms ook slechter dan gemiddeld. Het betreft 'samenleving' in Almelo en Etten-Leur; 'inkomen en arbeid' in Almelo; 'wonen' in Barendrecht en Barneveld; 'milieu' in Barendrecht en Westland (veel slechter dan gemiddeld) en 'onderwijs' in Barneveld en Waalwijk. Voor de werksteden die slechter dan gemiddeld scoren op 'onderwijs' is het zaak om de kwaliteit van onderwijs geen negatieve vestigingsplaats te laten worden.

<sup>22</sup> Zie bijlage 1.

<sup>23</sup> Joost Hagens, Maarten Kruger en Miles Copping, *Ruimte voor werken in de MRA van morgen: 2017-2030. Excellente werklocaties in de metropoolregio Amsterdam. Uitvoeringsstrategie Plabeka 3.0*, Bureau Buiten, Utrecht, 20 juli 2017.

<sup>24</sup> Zie bijlage 2.

De ontwikkeling op de dimensies en indicatoren is sinds 2014 gemiddeld en vaak zelfs beter dan gemiddeld ten opzichte van de ontwikkeling in alle Nederlandse gemeenten. De ontwikkeling is zelfs veel beter dan gemiddeld ten opzichte van Nederland op het gebied van 'arbeid' in Barendrecht, Barneveld, Etten-Leur, Venray, Waalwijk en Westland. Dit is een zeer wenselijke ontwikkeling in en voor de werksteden.

## 5.6 Sociaaleconomisch

In de werksteden is in 2019 het werkloosheidspercentage (2,9 procent) lager dan de gemiddelde werkloosheid in Nederland (3,4 procent). Dit geldt ook voor alle afzonderlijke werksteden met uitzondering van Almelo (3,7 procent). Hetzelfde kenmerk van de werksteden gaat ook op voor de netto-arbeidsparticipatie. In Nederland is de gemiddelde netto-arbeidsparticipatie 68,8 procent, terwijl de gemiddelde netto-arbeidsparticipatie in de werksteden 71,2 procent is. Alle werksteden laten een hogere netto-arbeidsparticipatie zien dan het nationale gemiddelde. Weer is Almelo (66,5 procent) de uitzondering op deze werkstedenregel.

Op de overige sociale variabelen is er grote variatie tussen de werksteden. Het gemiddeld inkomen per inwoner, het aantal uitkeringen, het percentage gescheiden gezinnen, arbeidsongeschiktheid, kinderen in een uitkeringsgezin, het percentage voortijdig schoolverlaters, sociale contacten, sociaal vertrouwen, eenzaamheid en criminaliteit valt – met een enkele uitzondering – niet in negatieve zin op in de werksteden Barendrecht, Barneveld en Westland. De sociale problematiek is op sommige sociale indicatoren wel groter dan het Nederlandse gemiddelde in Etten-Leur, Venray, Waalwijk en vooral Almelo. Voor Almelo komt dit ook tot uiting in relatief hoge uitgaven per inwoner (2.285 euro per inwoner); 57 procent meer dan de gemiddelde uitgaven per inwoner in het sociale domein in alle Nederlandse gemeenten.

35

Voor de werksteden is criminaliteit ook een belangrijk aandachtspunt. Ondernemerschap gedijt het beste als de gemeente schoon, heel en veilig is. Zorgen zijn er wat dat betreft in Almelo, Barendrecht en Westland.

## 5.7 Bestuur en samenspel

Op alle hoofdfuncties ('bestuur en ondersteuning', 'veiligheid', 'verkeer, vervoer en waterstaat', 'economie', 'onderwijs', 'sport, cultuur en recreatie', 'sociaal domein' en 'volksgezondheid') zijn de begrote uitgaven per inwoner in euro's in 2020 in de werksteden (gemiddeld) lager dan de uitgaven in alle Nederlandse gemeenten (gemiddeld). Alleen op de hoofdfunctie 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing' liggen de lasten per inwoner in de werksteden (289 euro per inwoner) iets hoger dan de gemiddelde lasten per inwoner in alle Nederlandse gemeenten (283 euro per inwoner). Alle Nederlandse gemeenten geven gemiddeld voor het beleidsveld 'economie' 77 euro per inwoner uit. Gemiddeld komen de werksteden niet hoger dan 72 euro per inwoner. De werkstad Westland (243 euro per inwoner) en werkstad Almelo (145 euro per inwoner) geven veel meer uit, terwijl in Barendrecht en Etten-Leur respectievelijk 7 en 9 euro per inwoner wordt uitgegeven. Dit zijn intrigerende verschillen tussen de werksteden die men gezamenlijk verder kan uitdiepen.

In Barendrecht en Westland is de politieke participatie beter dan het Nederlandse gemiddelde. In Barneveld is dit zelfs véél beter dan het Nederlandse gemiddelde. In Almelo en Waalwijk is de politieke participatie slechter dan gemiddeld in Nederland. De twee andere werkgemeenten (Etten-Leur en Venray) wijken niet of nauwelijks af van het Nederlandse gemiddelde op politieke participatie.

## 5.8 Handelingsperspectief

### **Versterken van de eigen unieke niches als werkstad**

Voor werksteden is het van belang om de bedrijvigheid vast te houden en oog te hebben voor de toekomstbestendigheid van hun belangrijke economische sectoren. Almelo (hightech maakindustrie), Barneveld (pluimvee), Venray (uitzendarbeid) en Westland (glastuinbouw) hebben eigen specifieke niches die versterkt kunnen worden door het stimuleren van nieuwe toetreders (*backing the challengers*), onderzoek en onderwijs. Op het vlak van onderwijs ligt er een specifieke opgave voor de werksteden om het onderwijsaanbod nauw aan te laten sluiten bij de (toekomstige) vraag naar arbeid. Gemeenten kunnen met hun onderwijsaanbod ook voorsorteren op de energietransitie waar veel werk in zal zijn en op de groeiende behoefte aan zorgpersoneel.

### **Dreigende krimp van de beroepsbevolking vraagt om pro-actief beleid**

In diverse werksteden dreigt een afname van de potentiële beroepsbevolking. Omdat in de omgeving van de middelgrote werksteden de potentiële beroepsbevolking naar verwachting nog sterker afneemt, is een toename van de inkomende pendel hoogst onwaarschijnlijk. Een hogere arbeidsparticipatie, organisatievormen waarmee het voor vrouwen aantrekkelijk is om het aantal deeltijduren te vergroten, het verkleinen van de (gemeentelijke) armoedeval, het beter mobiliseren van het onbenutte potentieel, minder mismatches op de arbeidsmarkt, beter onderwijs en meer gevarieerde onderwijsvormen en een brede inzet op méér permanente educatie zijn handelingsopties die de dreigende aantasting van de economische ontwikkeling en publieke dienstverlening in de werksteden kunnen verminderen.

### **Zorgen voor aantrekkelijke woon- en leefmilieus voor toekomstige werknemers**

De werkstad staat voor de uitdaging om hun woon-, werk- en leefomgevingen op orde te krijgen en te houden. Met name op het punt van (verkeers)veiligheid en milieu-indicatoren zoals luchtkwaliteit, ligt er een grote opgave voor de meeste werksteden. Het (duurzaam) bereikbaar houden van de gemeenten dient ook hoog op de agenda te staan. Daarnaast ligt er een belangrijke opgave om het woningaanbod aan te laten sluiten bij de wensen van de werknemers. Als de werksteden in het bijzonder de jonge werknemers weten vast te houden, verzekeren zij zich ervan dat ze de komende jaren een gemeente blijven waar bedrijven zich graag vestigen. Met een krimpende beroepsbevolking zullen bedrijven zich uiteindelijk daar vestigen waar nog werknemers zijn ('werken volgt wonen').

## 6 Centrumstad met uitdagingen

De negen middelgrote gemeenten Assen, Doetinchem, Goes, Gorinchem, Gouda, Hengelo, Hoorn, Roermond en Veenendaal kunnen getypeerd worden als centrumstad met uitdagingen. Deze middelgrote gemeenten zijn niet geografisch geconcentreerd; je treft ze aan door het hele land.



Gouda (Foto: VVV Gouda)

37

### 6.1 Demografie

In alle centrumsteden wordt de komende dertig jaar een toename van het aantal inwoners verwacht. In alle centrumsteden met uitdagingen neemt tezamen het aantal inwoners met 33.000 inwoners toe; een verwachte toename van 6 procent. De sterkste bevolkingsgroei wordt verwacht in Gouda (16 procent) en Gorinchem (10 procent). De groeiverwachtingen zijn (licht) ontgroenend en (licht) vergrijzend.

In de afgelopen twintig jaar werd de bevolkingsgroei in Assen, Goes, Gorinchem, Hoorn en Roermond mede verklaard door een positief binnenlands migratiesaldo. Dit duidt erop dat deze centrumsteden aantrekkelijk genoeg waren om meer inwoners uit andere gemeenten aan te trekken dan er inwoners verhuisden naar andere gemeenten. Dit gold niet voor Doetinchem, Gouda, Hengelo en Veenendaal die over deze periode een (soms gering) negatief binnenlands migratiesaldo kenden.

Ook in de bevolkingsprognose voor de komende dertig jaar wordt uitgegaan van veronderstellingen over het binnenlandse migratiesaldo. Voor de toekomst is de veronderstelling dat het binnenlandse migratiesaldo positief zal zijn voor Doetinchem, Goes, Gorinchem, Gouda (sterk positief), Hengelo en Roermond. In Doetinchem wordt de verwachte bevolkingsgroei de komende drie decennia volledig verklaard door het positieve binnenlandse migratiesaldo; de natuurlijke aanwas is negatief en de immigratie en emigratie (saldo buitenlandse migratie) houden elkaar over de hele periode in evenwicht.

In Assen wordt geen bijdrage verwacht van het binnenlandse migratiesaldo in de bevolkingsgroei. In Hoorn en Veenendaal wordt een negatief binnenlands migratiesaldo verwacht. In Assen, Gorinchem, Roermond en Veenendaal is er een relatief belangrijke bijdrage van het saldo van buitenlandse migratie aan de bevolkingsgroei.

## 6.2 Woningmarkt

De prognose van de toename van het aantal huishoudens de komende dertig jaar in de centrumsteden varieert van een zeer geringe toename (3 procent in Goes) tot een groei van 15 procent in Gouda. Tot het jaar 2030 neemt het aantal huishoudens in belangrijke mate toe; daarna vlakt de groei enigszins af. Relatief sterke toenames van het aantal huishoudens worden de komende drie decennia verwacht in Gouda (15 procent), Gorinchem (14 procent), Veenendaal (12 procent), Roermond (11 procent) en Assen (9 procent).

In alle centrumsteden is de verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens veel groter dan van het aantal paarhuishoudens. De verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens is vooral groot in Roermond (35 procent) en Gorinchem (30 procent). In vijf van de negen middelgrote centrumsteden (Roermond, Hoorn, Hengelo, Doetinchem en Goes) neemt naar verwachting het aantal paarhuishoudens af. In deze vijf gemeenten varieert de afname tussen de 1 procent (Goes) en 10 procent (Roermond). De vraag is dan ook of de bestaande woningvoorraad in de komende dertig jaar in voldoende mate makkelijk aangepast kan worden aan deze veranderende huishoudenssamenstelling en veranderende woningbehoeften.

38

De gemiddelde woningprijs ligt tussen de 279.000 euro (Assen) en 392.000 euro (Gorinchem). Waarschijnlijk drukt het relatief hoge percentage sociale huurwoningen de gemiddelde woningwaarde in de centrumsteden. De centrumsteden kennen een tekort aan woningen in het lage- en middensegment. Door deze tekorten op de woningmarkt is de verhuiskans van met name de jongere inwoners binnen de eigen gemeente gering. Het is van belang dat jongeren behouden worden; onder andere door voldoende aanbod van betaalbare woningen.

## 6.3 Werkgelegenheid en economie

In de afgelopen vijf jaar nam in de 'centrumsteden met uitdagingen' het aantal banen met gemiddeld 5,2 procent toe. Dit ligt lager dan de gemiddelde banengroei van 8,1 procent in Nederland. Rond dit gemiddelde neemt het aantal banen het sterkst toe in Veenendaal (+ 16,3 procent) en het minst in Goes (-1,1 procent).<sup>25</sup>

Over het algemeen hebben centrumsteden veel banen ten opzichte van het aantal inwoners. Denk hierbij onder andere aan banen in detailhandel en horeca, maar ook in de gezondheid- en onderwijssector. Hierin komt de regionale verzorgingsfunctie tot uiting. In het licht van de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking in een aantal centrumsteden ligt er de komende jaren een belangrijke opgave om het onbenutte potentieel (de inwoners in een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering) beter te mobiliseren. In alle centrumsteden is het gemiddelde

---

<sup>25</sup> Zie bijlage 1.

onbenutte potentieel 17 procent van de beroepsbevolking; met als ondergrens 14 procent in Veenendaal en 22 procent in Roermond.

Het aantal vestigingen neemt de afgelopen 5 jaar met 17 procent toe. Met een zeer sterke toename in Gouda (48 procent) en een relatief bescheiden ontwikkeling in Doetinchem en Hoorn (beide 9 procent). Dit kan een indicatie zijn van een relatief florerende economie. De sterke groei van het aantal banen in de zorg biedt voor de centrumsteden, met zorgvoorzieningen voor de regio, kansen voor verdere groei van de werkgelegenheid. Wel is daarbij van belang dat voldoende goed opgeleide arbeidskrachten beschikbaar zijn. Vooral de centrumsteden met een verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking (Doetinchem, Goes, Gorinchem, Hengelo, Hoorn en Roermond) moeten hier een belangrijke opgave van maken.

## 6.4 Voorzieningen

De 'centrumsteden met uitdagingen' hebben een regionale verzorgingsfunctie. Dit betekent dat de omliggende gemeenten in belangrijke mate gebruik maken van de voorzieningen in de centrumstad. De voorzieningen (zorg, detailhandel, horeca, kinderopvang en onderwijs) zijn bovengemiddeld ten opzichte van alle middelgrote gemeenten. Ook de begrote uitgaven per inwoner voor de hoofdfunctie 'sport, cultuur en recreatie' zijn vooral in Assen, Gorinchem, Hoorn en Gouda relatief hoog. Dit ligt in de lijn van de verwachting voor een 'centrumstad'. De uitzondering op deze regel is de dimensie 'cultuur en recreatie' in het geval van Assen, Doetinchem, Goes en Veenendaal; deze functie is beneden gemiddeld aanwezig in deze gemeenten. Voor deze functies zijn mensen aangewezen op een grotere stad op enige afstand van de gemeente waarin zij wonen.

39

Het aantal leegstaande winkels ligt met 11 procent voor alle centrumgemeenten samen boven het landelijke gemiddeld van 8 procent. In Doetinchem is er de meeste leegstand (15 procent) en in Gouda het minste (8 procent). De coronacrisis zorgt voor een extra druk op het voorzieningenniveau van de centrumstad. Binnensteden hadden het al lastig, omdat consumenten steeds meer online bestellen, maar door de coronacrisis valt nu ook de recreatieve functie van de binnenstad weg. De sluiting van de horeca en de oproep om doelmatig én alleen te winkelen zorgt ervoor dat veel zaken in de problemen zijn gekomen. Op de langere termijn kan dit leiden tot een economische verschaling en een fysieke kaalslag in de binnensteden. Voor de centrumsteden is het belangrijk om na te denken over maatregelen die zij kunnen nemen om hun binnenstad op de korte en langere termijn vitaal te houden. In het rapport *De coronacrisis en de stad* worden enkele maatregelen genoemd, zoals het inzetten op functiemenging, het creëren van een hoogwaardige openbare ruimte, het anticyclisch investeren in een (duurzame) transformatie van leegstaande winkelpanden (of kantoren) naar woningen. Daarnaast worden gemeenten opgeroepen om te experimenteren met tijdelijke inrichtingsmaatregelen en om creatief ondernemerschap te stimuleren.<sup>26</sup>

Een opgave voor de centrumsteden is om op zoek te gaan naar een onderscheidend profiel, zodat de inwoners van de omliggende gemeenten nog meer gebruik gaan maken van de voorzieningen in de middelgrote centrumstad. Deze versterking en betere profilering is onder andere mogelijk in de recreatieve en culturele voorzieningen. Al maakt de coronacrisis dit op korte termijn verre van eenvoudig. Bij het versterken van de profilering kan verder onder andere gedacht worden aan het

<sup>26</sup> Koos van Dijken, Razia Ghauharali en Simone 't Hooft, *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*, Platform31, Den Haag, juni 2020.

verbeteren van het kwalitatief verbeteren van het stationsgebied (Assen), een sterk outletcentrum (Roermond) of het nog sterker benutten van de (internationale) associatie met kaas (Gouda). Het onderscheidende profiel kan het voor de middelgrote stad makkelijker maken om jongeren en jonge gezinnen te behouden voor de stad.

## 6.5 Kwaliteit van leven

De centrumsteden met uitdagingen scoren op de dimensies van 'kwaliteit van leven' van het Planbureau voor de Leefomgeving ('inkomen en arbeid', 'gezondheid en leefomgeving', 'samenleving en subjectief welzijn') en de 51 gebruikte indicatoren voor de 'kwaliteit van leven' gemiddeld ten opzichte van alle gemeenten in Nederland.<sup>27</sup> De centrumsteden met uitdagingen kennen enkele positieve en negatieve afwijkingen van het Nederlandse gemiddelde. De indicatoren van 'kwaliteit van leven' waarop men soms slechter dan gemiddeld scoort, is 'economie' (Assen, Doetinchem en Hoorn), 'arbeid' (Assen en Hengelo), 'veiligheid' (Assen en Roermond), 'milieu' (Gorinchem, Gouda, Hoorn en Veenendaal), 'subjectief welzijn' (Gouda), 'samenleving' (Hoorn), 'inkomen' (Roermond), 'onderwijs' (Roermond en Veenendaal) en 'gezondheid' en 'veiligheid' in Roermond.

De onderdelen van 'kwaliteit van leven' waarop men soms beter dan gemiddeld in heel Nederland scoort zijn: 'subjectief welzijn' (Doetinchem en Goes), 'arbeid' (Goes en Veenendaal), 'gezondheid' (Goes), 'wonen' (Gorinchem, Hengelo en Roermond), 'toegang voorzieningen' (Gorinchem, Gouda) en 'samenleving' (Hengelo en Veenendaal).

40 Alle gemeenten in Nederland zijn door het Planbureau voor de Leefomgeving ook gescoord op de ontwikkeling in de kwaliteit van leven indicatoren sinds 2014. In de centrumsteden is de betere of slechtere ontwikkeling dan de gemiddelde ontwikkeling in Nederland afhankelijk van de specifieke dimensie of het soort indicator. Op diverse aspecten van de kwaliteit van leven is de afgelopen jaren in de centrumsteden vooruitgang geboekt. De kwaliteit van leven in de centrumsteden ligt nu op het gemiddelde niveau van alle gemeenten in Nederland. De uitzonderingen op deze regel – die aandacht behoeven – is een beperkt aantal indicatoren in enkele centrumsteden die zich minder dan gemiddeld dan in heel Nederland ontwikkelen. Het betreft de ontwikkeling van de economische en de veiligheidsindicatoren in Assen en de ontwikkeling van de milieu-indicatoren in Gouda en Hoorn.

## 6.6 Sociaaleconomisch

De verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking de komende dertig jaar in alle 'centrumsteden met uitdagingen' bedraagt tezamen 11.100 personen (een daling van 3,5 procent). Dat zal de economische ontwikkelingsmogelijkheden onder druk zetten. Deze afname ligt iets lager dan de verwachte landelijke afname van de potentiële beroepsbevolking (4 procent). Rond dit totaalbeeld zijn er positieve uitzonderingen in Gouda, Veenendaal en Assen. De verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking is vooral sterk in Doetinchem (-12,5 procent) en Hengelo (-10,6 procent). De centrumsteden met uitdagingen met een krimpende potentiële beroepsbevolking zullen moeite hebben om hun verzorgende centrumfunctie goed te blijven vervullen. Omdat de potentiële beroepsbevolking in de omringende (kleinere) gemeenten vaak nog sterker afneemt, is een mogelijke toename van de inkomende pendel weinig waarschijnlijk.

---

<sup>27</sup> Zie bijlage 2.



De sociale problematiek in de centrumsteden is over het algemeen niet florissant. Op variabelen als welvaartsniveau, uitkeringsgerechtigden, arbeidsongeschikten, eenzaamheid en jongeren in de jeugdzorg scoren de meeste centrumsteden niet bijzonder goed. De 'sociale samenhang' wijkt negatief af van het Nederlandse gemiddelde in Gorinchem, Gouda, Hoorn, Lelystad en Roermond. Op de indicatoren 'sociale contacten', 'sociaal vertrouwen' en 'sociale cohesie' is er een grote variatie in de centrumsteden. Hoorn scoort veel slechter dan gemiddeld op 'sociale contacten' en de Hengelo scoort veel beter dan gemiddeld. De overige centrumsteden scoren tussen beide uitersten (slechter dan gemiddeld, gemiddeld en beter dan gemiddeld). Deze variatie en spreiding tussen de centrumsteden is er ook op de indicator 'sociaal vertrouwen': slechter dan gemiddeld in Gorinchem en Roermond en veel beter dan gemiddeld in Assen en alle overige centrumsteden weer tussen deze uitersten in. De centrumsteden met een relatief sterke positie op 'sociale samenhang', 'sociale contacten' en 'sociale cohesie' hoeven niet te kiezen voor gentrificatie om hun buurten sociaal sterker te maken. Deze optie duwt de sociaal zwakke inwoners uit de gentrificerende buurt (waterbedeffect). Als sprake is van sterke sociale cohesie kan ook gekozen worden voor het laten meegroeien van de zittende bewoners (meegroeibuurten).

De gemiddelde begrote uitgaven per inwoner voor het sociale domein in 2020 liggen voor alle centrumsteden tezamen (1.665 euro per inwoner) boven de gemiddelde begrote uitgaven in heel Nederland (1.457 euro per inwoner). Deze uitgaven zijn in vergelijkend perspectief vooral hoog in Assen

(2.488 euro per inwoner) en in Doetinchem (2.216 euro per inwoner).<sup>28</sup>

Alle centrumsteden scoren slechter dan gemiddeld van alle Nederlandse gemeenten op gewelds- en seksuele misdrijven. De veiligheidsbeleving is slechter dan gemiddeld in Hoorn en Roermond en veel slechter dan gemiddeld in Gouda. Er zijn ook centrumsteden die (veel) beter dan gemiddeld scoren op de veiligheidsbeleving. Vél beter dan gemiddeld in Goes en beter dan gemiddeld in Assen, Doetinchem en Gorinchem.

41

De sociale problematiek – deels een natuurlijk onderdeel van een centrumstad – dient geadresseerd te worden omdat anders de aantrekkelijkheid van de stad, en de financiële positie van de centrumstad, te zeer aangetast wordt. De centrumstad kan zoeken naar oplossingen voor de sociale problematiek in kwetsbare wijken door de problematiek aan te pakken in samenhang met de opgaven op het gebied van gezondheid en de energietransitie.<sup>29</sup> De uitdaging voor de centrumstad is om het zoveel mogelijk integraal benaderen van de verschillende sociaaleconomische opgaven.

## 6.7 Bestuur en samenspel

De politieke participatie ligt in de meeste centrumsteden op het Nederlandse gemiddelde. Alleen in Roermond is de politieke participatie véél slechter dan gemiddeld.

Voor de centrumstad is de regionale functie van groot belang. Het is belangrijk dat dit goed wordt afgestemd met omliggende gemeenten en dat de voorzieningen in de centrumstad en de regiogemeenten zo complementair mogelijk zijn aan elkaar. Diverse centrumsteden zijn een soort 'dubbelstad' (Hengelo met Enschede, Assen met Groningen). Voor deze 'duo-steden' is de onderlinge

<sup>28</sup> Findo, *Data Financiën Decentrale Overheden* (begrote lasten per inwoner in euro's in 2020).

<sup>29</sup> Annette Duivenvoorden, Anne Kunst en Lydia Sterrenberg, *Energietransitie en gezondheid in kwetsbare wijken. Inspiratieboek*, Platform31, Den Haag, september 2020.

regionale afstemming en samenwerking van groot belang. Een aantal van de centrumsteden liggen in krimpgebieden. In deze gebieden dreigen de omliggende gemeenten nog afhankelijker worden van hun centrumstad. Deze afhankelijkheid goed inhoud en vorm geven is voor deze centrumsteden een belangrijke opgave. De centrumstad heeft voldoende financiële middelen nodig om de regionale voorzieningen op peil te houden. Een regionale verevening, vanuit het gedeelde belang met de regiogemeenten, is een daarbij een uitdagend handelingsperspectief.

## 6.8 Handelingsperspectief

### **Focus op centrumvoorzieningen van hoog niveau**

Om de rol van centrumfunctie te kunnen blijven vervullen, moeten de voorzieningen op relatief hoog niveau zijn en blijven. De regiogemeenten maken immers gebruik van de voorzieningen van de centrumstad. Dit zorgt voor draagvlak voor de voorzieningen. Maar de voorzieningen brengen natuurlijk ook kosten en lasten met zich mee voor de centrumstad. Vooral het aantrekkelijk houden van het stadscentrum en het vergroten van de vitaliteit van de binnenstad – extra bedreigd door de coronacrisis – is een belangrijke opgave. De centrumsteden waarvoor een afname van de potentiële beroepsbevolking wordt verwacht, lopen het gevaar dat onvoldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn om de voorzieningen op peil te kunnen houden. Met het vergroten van de arbeidsparticipatie, het verkleinen van het onbenutte potentieel, het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het bevorderen van de arbeidsproductiviteit (investeren, vernieuwing, innovatie, digitalisering, om-, bij- en herscholing, nieuwe bedrijvigheid) kan de bedreiging afgewend worden.

42

### **Centrumfunctierol vervullen met goed onderwijsaanbod een no regret handelingsoptie**

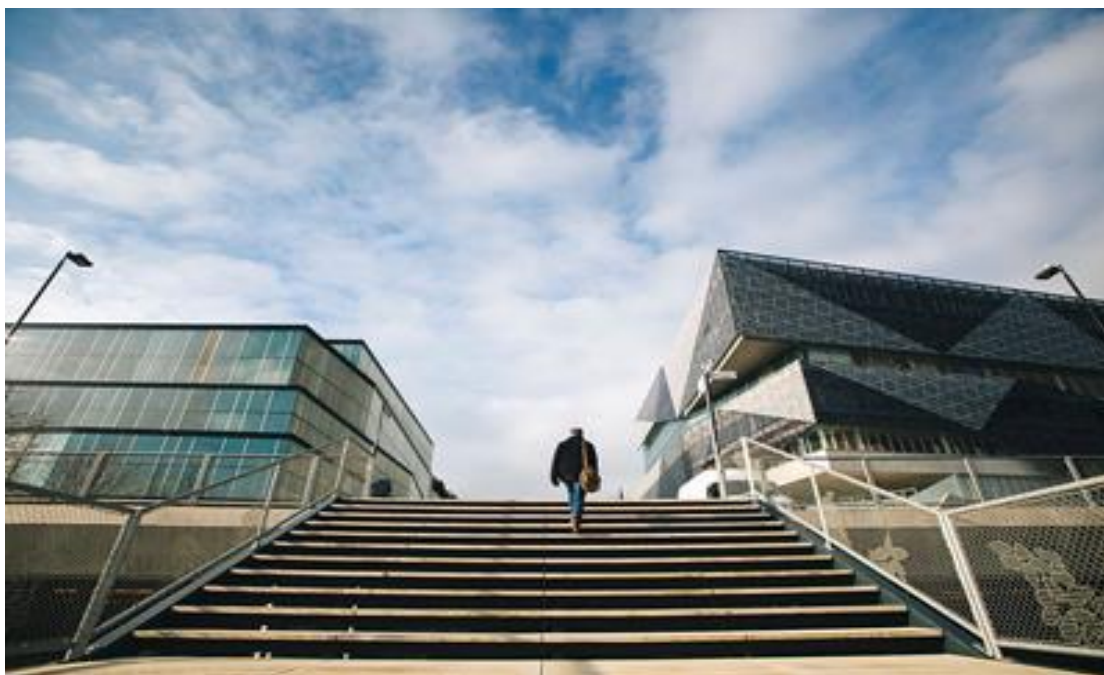
Om aantrekkelijk te blijven, is het van belang om de centrumsteden ook sociaal te versterken. Het verbeteren en variëren van het onderwijsaanbod via een veelheid aan onderwijs- en scholingsvormen, het versterken van de permanente educatie, intensiveren van de om-, bij- en herscholing is in dit kader een belangrijk handelingsperspectief. De centrumstad kan over het algemeen meer stappen zetten om te zorgen voor een kwalitatief goed opgeleide beroepsbevolking, een betere mobiliteit op de arbeidsmarkt en voor een duurzame inzetbaarheid van de inwoners. Dit maakt dat de centrumstad zijn rol in de regio nog beter kan vervullen. Voldoende en goed opgeleid arbeidsaanbod – in de centrumstad en in de regio – is een belangrijke determinant voor (regionale) economische ontwikkeling en groei.

### **Goede afstemming, coördinatie en samenwerking met de regiogemeenten**

De regionale rol van de 'centrumstad met uitdagingen' is een van de kenmerken van deze groep middelgrote steden. Een handelingsperspectief dat daarbij past, is om in samenwerking en in afstemming met de regiogemeenten de voorzieningen complementair te verbeteren, gezamenlijk te komen tot een regionale woonagenda, een regionaal economisch beleid, een proactief arbeidsmarktbeleid en bijvoorbeeld een gezamenlijke Educatieve Agenda.

## 7 Voorstad

De tien middelgrote gemeenten Hellevoetsluis, Nieuwegein, Nissewaard, Oosterhout, Papendrecht, Ridderkerk, Rijswijk, Schiedam, Velsen en Vlaardingen kunnen getypeerd worden als 'voorstad'. Hellevoetsluis, Nissewaard, Papendrecht, Ridderkerk, Schiedam en Vlaardingen kunnen vanwege hun sociale problematiek, vergelijkbaar met de grotere stad, als 'arme' voorsteden getypeerd worden. Nieuwegein, Oosterhout, Rijswijk en Velsen kunnen daarentegen als relatief 'rijke' voorsteden getypeerd worden. Alle voorsteden liggen in de Randstad (inclusief West-Brabant). Het belangrijkste kenmerk van alle voorsteden is dat zij in de nabijheid van een grotere stad liggen.



*Nieuwegein*

43

### 7.1 Demografie

In de tien voorsteden tezamen neemt de bevolking de komende dertig jaar naar verwachting toe met 6,5 procent. Dit is hetzelfde als de gemiddelde bevolkingsgroei van 6,6 procent in heel Nederland in dezelfde periode. De verwachte bevolkingsgroei over de komende drie decennia is laag in Papendrecht (1 procent) en hoog in Rijswijk (29 procent).

De aantrekkelijkheid van de voorsteden blijkt onder ander uit een positief binnenlands migratiesaldo. Bij een positief binnenlands migratiesaldo verhuizen meer mensen uit andere gemeenten naar de voorstad dan er inwoners uit de voorsteden verhuizen naar een andere gemeente. Toch is deze aantrekkelijkheid niet een gemeenschappelijk kenmerk van *alle* voorsteden. In de voorsteden is het beeld wisselend en over alle tien voorsteden opgeteld is van 2000 tot en met 2019 sprake van een negatief binnenlands migratiesaldo van 7.527 inwoners. Dit negatieve binnenlandse migratiesaldo wordt, opgeteld voor alle tien voorsteden, volledig gecompenseerd door een positief buitenlands migratiesaldo over dezelfde periode (+ 8.301). In de afgelopen twintig jaar is over de hele periode gerekend het binnenlandse migratiesaldo negatief in Hellevoetsluis (- 1.628), Nieuwegein (- 6.802), Nissewaard (- 4.025),

Ridderkerk (- 195), Schiedam (- 2.283) en Vlaardingen (-3.493). Het binnenlandse migratiesaldo is over de afgelopen 20 jaar sterk positief in Rijswijk (+8.191) en Oosterhout (+1.707), en marginaal positief in Velsen (+813) en Papendrecht (+188).

In de bevolkingsprognose voor de komende dertig jaar zijn aannames over de ontwikkeling van de determinanten van de bevolkingsontwikkeling opgenomen (natuurlijke aanwas, saldo binnenlandse migratie en saldo buitenlandse migratie). Er wordt in alle voorsteden (met uitzondering van Schiedam) verwacht dat het saldo van de binnenlandse migratie positief zal zijn. Het grootste saldo wordt verwacht in achtereenvolgens Nissewaard, Rijswijk en Ridderkerk. Voor alle voorsteden tezamen is het saldo van de binnenlandse migratie de belangrijkste determinant voor de verwachte bevolkingsgroei (84 procent). De natuurlijke aanwas en het saldo van de buitenlandse migratie zijn beide voor 8 procent van de verwachte bevolkingsontwikkeling een determinant.

## 7.2 Woningmarkt

In de huishoudensprognose van 2020 tot 2050 neemt het aantal huishoudens in de tien voorsteden toe met bijna 22 duizend woningen; een toename van bijna 8 procent. Dit is iets minder dan de verwachte toename van het aantal huishoudens in heel Nederland (9,6 procent). De verwachte toename van het aantal huishoudens is vooral hoog in Rijswijk (20,2 procent), Nieuwegein (10,0 procent) en Nissewaard (9,7 procent). In Ridderkerk is de verwachte toename van het aantal huishoudens de komende drie decennia zeer beperkt (1,9 procent). De verwachte toename van het aantal huishoudens de komende dertig jaar ligt voor de andere voorsteden onder de gemiddelde toename van alle huishoudens in Nederland; in Hellevoetsluis 3,3 procent, in Papendrecht 3,5 procent, in Oosterhout 4,0 procent, in Vlaardingen 5,8 procent, in Velsen 7,5 procent en in Schiedam 7,7 procent.

44

De komende dertig jaar wordt de toename van het aantal huishoudens vooral verklaard door de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Landelijk neemt het aantal eenpersoonshuishoudens van 2020 tot 2050 naar verwachting toe met bijna 22 procent. In alle voorsteden tezamen is de verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens 18 procent. Vooral in Nissewaard neemt de komende dertig jaar het aantal eenpersoonshuishoudens sterk toe (bijna 33 procent). Gevolgd door een sterke toename van 26 procent in Schiedam en 22 procent in Nieuwegein. In alle voorsteden tezamen is er geen toename meer van het aantal paarhuishoudens de komende 3 decennia (-0,2 procent). Rond dit gemiddelde is de grootste verwachte daling van het aantal paarhuishoudens in Schiedam (-9,6 procent), in Nissewaard (-7,0 procent) en in Vlaardingen (-4,7 procent). Terwijl in Rijswijk de verwachte toename van het aantal paarhuishoudens de komende dertig jaar 27 procent is.

Voor de woningmarktopgaven zijn de bovenstaande bevolkingsontwikkelingen- en prognoses van belang. De meeste gemeenten moeten zich voorbereiden op de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens en hier de woningvoorraad op aanpassen. Tegelijkertijd willen de gemeenten aantrekkelijk blijven voor gezinnen die de stad uittrekken en zich in een voorstad vestigen. Veel voorsteden staan voor een belangrijke transformatieopgave: ze beschikken over veel verouderde woningen in veelal uniforme woonwijken. In de prestatieafspraken met de corporaties kan ingezet worden op een kwalitatieve verbetering van de bestaande woningvoorraad. Terwijl particuliere woningeigenaren met gunstige financieringsarrangementen, vooral parallel aan de verduurzamingsopgave, geprikkeld kunnen worden om hun woning aan te passen en te verbeteren.

De gemiddelde woningprijs ligt tussen de 280.000 euro (Schiedam) en 390.000 euro (Rijswijk). Dit is lager dan het Nederlandse gemiddelde. Vooral in de voorstad Rijswijk is de woningmarkt overspannen. Met weinig koopwoningen die op de markt komen en die bovendien snel verkocht worden. Voor woningzoekers in Rijswijk is er (te) weinig keuze. In de overige voorsteden is sprake van een goed functionerende woningmarkt. Het aanbod is groot genoeg voor voldoende keuze en de verkooptijden zijn kort genoeg (maar niet zo extreem kort als in Rijswijk) zodat verkopers niet te lang met hun woningen zitten.

### 7.3 Werkgelegenheid en economie

Het aantal banen per duizend inwoners van 15 tot 65 jaar is hoog in Nieuwegein en in Rijswijk, en is laag in Vlaarding, Hellevoetsluis en Nissewaard. Ridderkerk, Oosterhout, Papendrecht, Velsen en Schiedam nemen hierin een tussenpositie in. De afgelopen vijf jaar (2015 tot en met 2019) is de toename van het aantal banen in alle tien voorsteden tezamen 5,1 procent. Dit ligt onder de gemiddelde toename van het aantal banen in Nederland in dezelfde periode: 8,1 procent. De ontwikkeling van het aantal banen is vooral sterk in Nieuwegein (12,1 procent) en zwak in Rijswijk (-0,3 procent). De sectorstructuur in de afzonderlijke voorsteden is hier waarschijnlijk in belangrijke mate debet aan.

De ontwikkeling van de economie en werkgelegenheid wordt in belangrijke mate bepaald door de (verwachte) ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking. In heel Nederland neemt de komende dertig jaar de verwachte potentiële beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) af met een half miljoen personen. Dit is een daling van 4 procent. Voor alle voorsteden tezamen neemt de potentiële beroepsbevolking met 1,7 procent af. Mocht de instroom van buitenlandse arbeids-, kennis-, asielmigranten en studenten ná de coronacrisis niet terugkeren naar het hoge niveau van vóór de coronacrisis dan kan de krimp van de potentiële beroepsbevolking zelfs nog groter worden. Het buitenlandse positieve migratiesaldo is immers de belangrijkste determinant voor de verwachte bevolkingsontwikkeling in Nederland. In Rijswijk neemt de potentiële beroepsbevolking de komende dertig jaar naar verwachting toe met 21 procent. In de overige voorsteden (met uitzondering van Hellevoetsluis, Papendrecht, Schiedam en Velsen) daalt de potentiële beroepsbevolking minder dan de verwachte landelijke krimp. Van -3,4 procent in Nissewaard tot -1,4 procent in Nieuwegein. De uitzondering op deze regel is de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking in Hellevoetsluis van 7,8 procent, in Papendrecht van 6,7 procent, in Schiedam van 6,7 procent en in Velsen van 4,5 procent. Als de voorspelling over de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking uitkomt, zullen vooral Hellevoetsluis, Papendrecht, Schiedam en Velsen het lastig hebben om hun voorzieningen en hun publieke dienstverlening op niveau te houden.

45

De ontwikkeling van het aantal vestigingen is een proxy voor de dynamiek van de economische ontwikkeling. De toename van het aantal vestigingen in de afgelopen vijf jaar is vooral sterk in Schiedam (28 procent), Nissewaard, Velsen en Vlaarding (23 procent) en Rijswijk (22 procent). In heel Nederland is er in deze periode een toename van het aantal vestigingen van 17 procent. In alle voorsteden tezamen neemt het aantal vestigingen met 20 procent toe. Van de voorsteden laat Hellevoetsluis de zwakste economische prestatie zien: een toename van 'slechts' 13 procent van het aantal vestigingen.

Naast het individuele belang 'om mee te kunnen doen' is het bij een krimpende beroepsbevolking van belang om zo veel mogelijk mensen in de voorsteden die langs de kant van de arbeidsmarkt staan te mobiliseren. In heel Nederland is in 2018 het 'onbenutte potentieel' bijna 16 procent van de

beroepsbevolking.<sup>30</sup> Het onbenutte potentieel in de voorsteden wijkt nauwelijks af van dit landelijke gemiddelde (iets meer dan 15 procent). Het grootste onbenutte potentieel kent Vlaardingen (18,1 procent) en het laagste onbenutte potentieel Papendrecht (12,1 procent).

## 7.4 Voorzieningen

Het voorzieningenniveau in de voorsteden varieert aanzienlijk. Het voorzieningenniveau (zorg, kinderopvang, onderwijs, cultuur, recreatie, detailhandel en horeca) is hoog in Rijswijk, Schiedam en in Vlaardingen. Opmerkelijk is dat tegelijkertijd de winkelleegstand in Rijswijk (20,4 procent) en in Schiedam (16,2 procent) hoog is. Dit is (ruim) tweemaal zo hoog als de gemiddelde winkelleegstand in Nederland (8 procent). De winkelleegstand in de voorsteden Hellevoetsluis (3,1 procent) en Nieuwegein (2,5 procent) is laag.<sup>31</sup>

In Nissewaard, Nieuwegein, Papendrecht, Ridderkerk en Oosterhout is het voorzieningenniveau minder sterk. In Hellevoetsluis en Papendrecht is het voorzieningenniveau het zwakst van alle voorsteden. De voorsteden met een minder sterk voorzieningenniveau hebben de mogelijkheid om nog beter gebruik te maken van het voorzieningenniveau in de nabijgelegen grote(re) stad (*borrowing functions*). Op zich hebben Rijswijk, Schiedam en Vlaardingen 'het lenen van voorzieningen van de burens' niet echt nodig. Toch kunnen ook zij hun aantrekkelijkheid verder vergroten door hun voorzieningen zo maximaal mogelijk complementair te laten zijn aan de voorzieningen in de nabijgelegen grote stad. Dit kan ook een remedie zijn om het probleem van de hoge winkelleegstand te verminderen.

## 7.5 Kwaliteit van leven

Op de drie dimensies van 'kwaliteit van leven' ('inkomen en arbeid', 'gezondheid en leefomgeving' en 'samenleving en subjectief welzijn') scoren de voorsteden gemiddeld of slechter dan gemiddeld dan heel Nederland. De voorsteden blinken niet uit in hun 'kwaliteit van leven' gemeten aan de hand van de 51 indicatoren van het Planbureau voor de Leefomgeving. Binnen de voorsteden scoort Schiedam het minst sterk. Op sommige dimensies scoren de voorsteden beter dan het landelijke gemiddeld (Nissewaard en Schiedam op 'wonen', Rijswijk en Schiedam op 'toegang voorzieningen') en soms veel slechter (Hellevoetsluis op 'samenleving', Hellevoetsluis en Nissewaard op 'toegang voorzieningen' en Schiedam op 'subjectief welzijn' en 'onderwijs').

De ontwikkeling van de voorsteden sinds 2014 op de indicatoren van 'kwaliteit van leven' is niet statisch. Op vele indicatoren ontwikkelen de voorsteden zich op dezelfde wijze als de rest van Nederland of zelfs iets beter. De uitzonderingen in sterk positieve zin zijn de veel beter dan gemiddelde ontwikkeling op 'arbeid' (netto arbeidsparticipatie, langdurige werkloosheid, werkloosheid en jeugdwerkloosheid) in Nieuwegein, Oosterhout en Ridderkerk. De uitzonderingen in sterk negatieve zin zijn de – veel slechter dan gemiddelde – ontwikkeling op 'toegang voorzieningen' in Nissewaard en op 'subjectief welzijn' in Schiedam. In de voorsteden gaat het op diverse 'milieu-indicatoren' (luchtkwaliteit, hittestress, geluidhinder) veelal niet de goede kant op.

---

<sup>30</sup> Zie bijlage 1.

<sup>31</sup> Zie bijlage 1.

## 7.6 Sociaaleconomisch

Uit allerlei indicatoren blijkt dat de sociale kenmerken van de voorsteden niet sterk zijn en aandacht behoeven. Het welvaartsniveau, het gemiddelde inkomen, de inkomensscheefheid, het percentage gescheiden gezinnen, het percentage voortijdig schoolverlaters en de criminaliteitsindex wijken negatief af van het Nederlandse gemiddelde. In sociale contacten en sociaal vertrouwen scoren bijna alle voorsteden gemiddeld of (veel) slechter dan gemiddeld in Nederland.<sup>32</sup> Dit geldt vooral voor de ‘arme’ voorsteden.

Sommige middelgrote gemeenten kennen de laatste jaren een grote instroom van buitenlandse arbeidsmigranten. Zo is het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in een gemeente als Schiedam negenmaal groter geworden de afgelopen veertien jaar. De scholen worden daardoor geconfronteerd door een grote instroom van leerlingen met (taal)achterstanden. Daarnaast is er een grote doorstroom omdat leerlingen regelmatig een kortere of langere periode afwezig zijn. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.

Papendrecht, Schiedam en Vlaardingen scoren beter dan gemiddeld in Nederland op de indicator ‘sociale contacten’. Velsen zelfs véél beter dan gemiddeld. Ook de eenzaamheid onder volwassenen is in de voorsteden (gemiddeld 46,2 procent) hoger dan het Nederlandse gemiddelde (42,9 procent); het verschil is 3,3 procentpunt.<sup>33</sup> Met het aantal kinderen in een uitkeringsgezin wijken de voorsteden niet substantieel af van het Nederlandse gemiddelde. Op diverse sociale indicatoren scoren Schiedam en Vlaardingen het slechtst van alle voorsteden. Dit gaat in Vlaardingen gepaard met de hoogste begrote uitgaven per inwoner in 2020 van alle voorsteden: namelijk 1.894 euro per inwoner.

47

## 7.7 Bestuur en samenspel

In 2020 zijn in de voorsteden de begrote uitgaven per inwoner voor bijna alle hoofdfuncties (‘bestuur en ondersteuning’, ‘veiligheid’, ‘verkeer, vervoer en waterstaat’, ‘economie’, ‘onderwijs’, ‘sport en cultuur en recreatie’, ‘sociaal domein’ en ‘volksgezondheid en milieu’) lager dan het gemiddelde voor alle Nederlandse gemeenten. Alleen op de hoofdfunctie ‘volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing’ zijn de gemiddelde lasten per inwoner (351 euro) hoger dan gemiddeld in alle Nederlandse gemeenten (283 euro): in Hellevoetsluis (664 euro), Papendrecht (623 euro), Rijswijk (566 euro) en Nieuwegein (378 euro) wordt er aanzienlijk meer uitgegeven aan deze functie.<sup>34</sup> Dit kan verklaard worden door de relatief verouderde en zeer homogene woningvoorraad van de meeste voorsteden.

Natuurlijk is er variatie tussen de begrote uitgaven per inwoner binnen het cluster ‘voorstad’. Zo geeft Schiedam op alle hoofdfuncties (met uitzondering van ‘volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing’) per inwoner méér uit dan de gemiddelde uitgaven in alle gemeenten. Nieuwegein, Nissewaard en Schiedam geven meer dan het Nederlandse gemiddelde uit aan ‘verkeer, vervoer en waterstaat’.

<sup>32</sup> PBL, Kwaliteit van leven in de regio (zie bijlage 2).

<sup>33</sup> Zie bijlage 1.

<sup>34</sup> Findo, Data Financiën Decentrale Overheden

In Nieuwegein, Oosterhout, Papendrecht, Ridderkerk, Rijswijk, Velsen en Vlaardingen ligt de politieke participatie op het gemiddelde niveau van alle Nederlandse gemeenten. Met een tendens om negatief af te wijken van het Nederlandse gemiddelde. In Hellevoetsluis, Nissewaard en Schiedam is de politieke participatie slechter dan de gemiddelde Nederlandse politieke participatie.<sup>35</sup>

## 7.8 Handelingsperspectief

### **Aantrekkelijk blijven voor bestaande en nieuwe inwoners in het licht van veranderende woonwensen**

Voor de voorsteden is een belangrijk handelingsperspectief om voldoende aantrekkelijk te blijven voor bestaande en nieuwe inwoners. Door in nauwe afstemming met de grotere stad te streven naar complementaire woon-, werk- en leefomgevingen. Maar ook door voorzieningen en de woningvoorraad aan te passen aan de veranderende, vergrijzende bevolking. De kwaliteit van de bestaande woningvoorraad blinkt gemiddeld niet uit en vele wijken en woningen zijn te weinig gevarieerd om aantrekkelijk te blijven voor de toekomstige woningbehoeften. Ook hebben vele voorsteden geen aantrekkelijk imago. Zij staan te boek als 'slaapstad' of hebben een saai en te eenzijdig imago. Daar staat tegenover dat zij, in vergelijking met de grotere stad, voor gezinnen meer grotere woningen hebben met een tuin in kindvriendelijke en -veilige buurten.

### **Voorkom met goed beleid agglomeratienadelen en benut de potentiële agglomeratievoordelen**

De voorsteden lopen in de nabijheid van grote(re) steden het gevaar geconfronteerd te worden met vooral agglomeratienadelen. De nabijheid van de grote(re) stad, de goede verbindingen met de grote(re) stad, de goedkopere woningen, de lagere grondprijzen en grote leegstand (in sommige voorsteden) dreigen minder sterke inwoners en bedrijven aan te trekken. Waar de voorsteden voorheen het toevluchtsoord waren van middenklasse gezinnen zullen door de toenemende druk op de grootstedelijke woningmarkt nieuwe – ook kwetsbare – inwoners hun toevlucht zoeken in de voorsteden. De dreigende nadelen kunnen tot uiting komen in een toename van de sociale problematiek, kwetsbare inwoners, een toename van het onbenutte potentieel, aanzienlijke mismatches op de arbeidsmarkt, overlast, verloedering en ondermijning. De sociale problematiek in de voorsteden dreigt daarmee alleen nog maar groter te worden, terwijl de financiële mogelijkheden ontbreken om daaraan het hoofd te bieden. Dit geldt vooral voor de 'arme' voorsteden.

De ligging van én goed beleid in de voorsteden maken het echter óók mogelijk om de agglomeratievoordelen groter te laten zijn dan de (potentiële) agglomeratienadelen.

### **Versterk de complementariteit ten opzichte van de grote stad en versterk het eigen profiel**

Door functies beter te variëren en te differentiëren ten opzichte van de grote(re) stad kan men de eigen identiteit en het eigen profiel versterken. Niet het zoveelste dertien-in-een-dozijn-bedrijfsterrein of winkelcentrum, maar spannende woon-werklocaties voor zzp'ers, vergaande functiemenging in woonwijken en aanloopstraten, et cetera. Dat maakt het mogelijk om beter gebruik te maken van de grootstedelijke overdruk door interessante groepen aan de voorstad te binden: studenten, woonwerkcombinaties voor zzp'ers, uitwijklocaties voor bedrijven en kantoren waarvoor de grote stad onvoldoende ruimte biedt of te duur is, dependances voor kennisinstellingen, en dergelijke. Een uitgebreide literatuur maakt duidelijk dat goede regionale samenwerking, afstemming en coördinatie in de regio en met de grote(re) stad aanzienlijke welvaartswinst kan opleveren.

<sup>35</sup> PBL, Kwaliteit van leven in de regio (zie bijlage 2).



## 8 Stad in transitie

De acht middelgrote gemeenten Heerlen, Den Helder, Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf, Lelystad, Roosendaal en Sittard-Geleen zijn te typeren als 'stad in transitie'. Ondanks dat de steden van elkaar verschillen, zijn er in de transitieopgaven een aantal gemeenschappelijke accenten te benoemen.



Heerlen

49

### 8.1 Demografie

De komende dertig jaar is de verwachte bevolkingsgroei in Nederland 6,6 procent. In de meeste middelgrote steden in transitie wordt in deze periode een krimp van de bevolking verwacht. Van een krimp van 13,8 procent in Kerkrade, een krimp van 9,8 procent in Den Helder tot een krimp van 3,2 procent in Heerlen. Alleen in Lelystad (14,3 procent) en in Roosendaal (5,8 procent) wordt een toename van de bevolking verwacht in deze periode. Inspelen op de krimp is voor de meeste middelgrote steden in transitie een overduidelijke opgave.

Voor de handelingsperspectieven is het van belang om inzicht te hebben in de determinanten van de bevolkingsgroei. Wordt de bevolkingsontwikkeling verklaard door de natuurlijke aanwas, het saldo van de buitenlandse migratie of door het saldo van de binnenlandse migratie? Zowel voor het verleden als voor de verwachte bevolkingsontwikkeling kunnen deze determinanten onderzocht worden.

Van 2000 tot en met 2019 is het binnenlandse migratiesaldo negatief in Den Helder (omvangrijk), Heerlen, Hoogeveen, Sittard-Geleen, Landgraaf en Roosendaal (zeer gering). Alleen in Lelystad en in Kerkrade is over deze hele periode van twintig jaar het binnenlandse migratiesaldo positief. Klaarblijkelijk zijn Lelystad en Kerkrade voldoende attractief om meer inwoners uit andere gemeenten

aan te trekken dan er eigen inwoners verhuizen naar andere gemeenten. In de bevolkingsprognose voor de komende dertig jaar is naar verwachting alleen het binnenlandse migratiesaldo negatief in Hoogeveen en Den Helder. Dit kan erop duiden dat in de verwachting van de demografen Heerlen, Sittard-Geleen, Landgraaf en Roosendaal aantrekkelijker worden dan zij in het verleden waren. Deze omslag naar een positief binnenlands migratiesaldo kan alleen als de woon-, werk en leefmilieus aantrekkelijk zijn of als er voldoende aanbod van werk is.

Met uitzondering van Kerkrade is voor de steden in transitie het buitenlandse migratiesaldo voor de komende drie decennia positief. Het is vooral relatief omvangrijk in Hoogeveen, Heerlen en Lelystad. Met uitzondering van Lelystad, Roosendaal en Hoogeveen is in de steden in transitie de natuurlijke aanwas negatief. De verwachte sterftes zijn vooral groter dan de verwachte geboortes in de drie Zuid-Limburgse steden in transitie (Heerlen, Kerkrade en Sittard-Geleen).

## 8.2 Woningmarkt

De huishoudprognoses zijn voor de periode 2020-2050 voor bijna alle steden in transitie (op twee na) negatief. De grootste daling wordt verwacht in Kerkrade (-10,5 procent) en Den Helder (-7,9 procent). In Sittard-Geleen blijft naar verwachting over de hele periode van de komende dertig jaar het aantal huishoudens gelijk. In Roosendaal wordt een beperkte toename van het aantal huishoudens verwacht van 4,3 procent. Terwijl in Lelystad een relatief sterke toename van het aantal huishoudens verwacht wordt van 18 procent. In alle steden in transitie – óók in de middelgrote steden waarbij het totaalaantal huishoudens naar verwachting daalt – neemt het aantal eenpersoonshuishoudens toe. Met een zeer sterke verwachte groei van het aantal eenpersoonshuishoudens in Lelystad (49 procent) en Roosendaal (20 procent). Veel van deze eenpersoonshuishoudens zullen huishoudens van ouderen zijn waarbij een van de partners is weggefallen. In alle steden in transitie neemt het aantal paarhuishoudens naar verwachting af (óók in Lelystad). Een aspect van de transitie in deze middelgrote steden is dan ook het aanpassen van de bestaande woningvoorraad aan de veranderende samenstelling van de huishoudens en aan de veranderende woonwensen de komende jaren. Daarbij is natuurlijk in alle middelgrote gemeenten de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad een belangrijke transitieopgave.

De gemiddelde woningwaarde van de woningen in de 'steden in transitie' ligt niet erg hoog. Kerkrade noteert de laagste gemiddelde woningprijs (217.000 euro), gevolgd door Den Helder (228.000 euro). Lelystad (305.000 euro) en Roosendaal (325.000 euro) kennen de hoogste woningprijzen in de groep middelgrote steden in transitie. De overige steden in transitie kennen een gemiddelde woningprijs tussen beide uitersten in. Ondanks de lagere woningwaarde kennen de gemeenten tekorten in het goedkopere prijssegment van de woningmarkt. De niet-kapitaalkrachtige inwoners hebben behoefte aan geschikte en betaalbare woningen in het lage en middensegment van de woningmarkt. Hierbij is in veel gemeenten niet alleen sprake van een kwantitatief tekort, maar ook van een kwalitatief tekort. Met uitzondering van Kerkrade is er in de steden in transitie onvoldoende aanbod van woningen voor een 'gezonde' omloopsnelheid. In deze steden in transitie is het aanbod te gering om als kopers voldoende keuze te hebben en zijn de verkooptijden voor de verkopers gemiddeld langer dan vier maanden.

### 8.3 Werkgelegenheid en economie

De afgelopen vijf jaar nam het aantal banen sterk toe in Sittard-Geleen (10,2 procent) en Lelystad (9,3 procent). In deze steden in transitie is de toename van het aantal banen groter dan de toename van het aantal banen in gemiddeld heel Nederland (8,1 procent). Alleen in Den Helder nam de afgelopen vijf jaar het aantal banen af (-1,1 procent), terwijl tegelijkertijd het aantal vestigingen met 8 procent steeg. De banengroei wordt deels verklaard door de toename van het aantal vestigingen in de afgelopen vijf jaar. Een groei van het aantal vestigingen van 12 procent in Lelystad tot een groei van bijna 8 procent in Kerkrade. De groei van het aantal vestigingen in de overige steden in transitie ligt tussen beide laatstgenoemde percentages in. Dit betekent tegelijkertijd dat de groei van het aantal vestigingen de afgelopen 5 jaar in de steden in transitie geringer is dan de gemiddelde landelijke toename van het aantal vestigingen (17,1 procent).

De werkgelegenheidsontwikkeling wordt in belangrijke mate verklaard door het arbeidsaanbod. Een groter arbeidsaanbod en goed opgeleide werknemers verklaren voor een deel de economische groei en de groei van de werkgelegenheid. Dat betekent dat de steden in transitie die naar verwachting te maken krijgen met een krimp van de beroepsbevolking moeite zullen hebben om een groei van de werkgelegenheid te realiseren en om de publieke diensten te kunnen blijven leveren. Dit gevaar dreigt voor Heerlen, Den Helder, Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf en Sittard-Geleen. In deze zes gemeenten varieert de krimp van de potentiële beroepsbevolking van 18,9 procent (Kerkrade) tot 11,0 procent (Hoogeveen). Alleen in Roosendaal (5,8 procent) en Lelystad (5,1 procent) wordt nog een groei van de potentiële beroepsbevolking verwacht.

In alle steden in transitie (met uitzondering van Roosendaal en Lelystad) wordt de komende drie decennia dus een aanzienlijke afname van de potentiële beroepsbevolking verwacht. De verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking in zes steden in transitie ligt aanzienlijk boven de verwachte landelijke afname van de potentiële beroepsbevolking (- 4 procent) de komende drie decennia. Met de krimp van de potentiële beroepsbevolking komt het leveren van private en publieke diensten en de economische groeimogelijkheden in het gedrang.

51

De 'steden in transitie' zijn vaak lange tijd afhankelijk (geweest) van één industrie. Zo waren Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Sittard-Geleen lange tijd afhankelijk van de mijnindustrie, terwijl Den Helder voornamelijk op de maritieme bedrijvigheid drijft. Al deze dominante sectoren hebben een transitie doorgemaakt of zullen nog een transitie doormaken die de gemeente raakt. De bedrijvigheid van de 'steden in transitie' zit vooral in de sectoren: bouwnijverheid, detail- en groothandel, uitzendwezen, schoonmaak en industrie. Dit is meestal historisch bepaald, bijvoorbeeld vanwege de ligging aan waterwegen of in mijnbouwgebieden. Lelystad staat, als jonge stad, voor de transformatie om een sprong voorwaarts te zetten naar een stad van 100.000 inwoners en 10.000 additionele banen. Lelystad is gebouwd als een veel grotere stad in het centrum van een grotere provincie (inclusief Markerwaard). Dit planologische plan is niet uitgevoerd en daarmee heeft Lelystad te veel ruimte en bovengemiddelde lasten voor beheer en onderhoud. Vanuit het verleden heeft Lelystad een relatief grote instroom gehad van mensen met een lage sociaaleconomische status. Dit heeft zich vertaald in een bovengemiddelde jeugdzorgproblematiek, veel zwakke basisscholen, meer jongeren die zonder diploma de school verlaten, een lager opleidingsniveau en een lager gemiddeld inkomen voor Lelystedelingen.<sup>36</sup> Roosendaal staat voor de brede opgave om de economie te versterken (diversificatie, innovatie,

<sup>36</sup> Gemeente Lelystad, *Programmaplan Lelystad Next Level*, concept, versie 25 september 2020, blz. 3 en 4.

versterken van de arbeidsmarkt, ruimte voor ondernemerschap), te blijven investeren in een aantrekkelijker binnenstad, en om de regionale samenwerking te intensiveren.<sup>37</sup>

Met uitzondering van Heerlen en Sittard-Geleen zijn er niet veel banen per duizend inwoners van 15 tot 65 jaar in de steden in transitie. Dit betekent dat er in de overige steden in transitie een belangrijke uitgaande pendel is. De opkomst van het thuiswerken of 'werken op afstand' als gevolg van de coronacrisis kan een kans zijn voor de gemeenten. Door in te zetten op digitale bereikbaarheid (bijvoorbeeld in een vroeg stadium 5G-netwerken aanleggen) kunnen zowel nieuwe werknemers worden aangetrokken (want op afstand werken gaat dan zonder problemen) als lokaal ondernemerschap gestimuleerd worden. Digitale bereikbaarheid kan, mede vanwege de relatief goedkope woningen, werknemers uit bijvoorbeeld de Randsteden aantrekken. In de grensgebieden kan de 'stad in transitie' aantrekkelijker worden voor internationale werknemers en arbeidsmigranten. Ook is een beleids optie om jongeren die elders zijn gaan studeren terug te halen.<sup>38</sup>

## 8.4 Voorzieningen

De voorzieningen (zorg, kinderopvang, onderwijs, detailhandel, horeca, cultuur en recreatie) in de steden in transitie zijn over het algemeen gemiddeld. Zij steken in positieve noch in negatieve zin af van de voorzieningen gemiddeld in Nederland. Ook de toegang tot voorzieningen in de steden in transitie is gemiddeld. Alleen in Heerlen en Kerkrade is de toegang tot voorzieningen beter dan gemiddeld.<sup>39</sup>

52

Voor de voorzieningen op het gebied van horeca, cultuur, recreatie en deels detailhandel (kleding, schoenen, concurrentie door webwinkels) staan door de coronacrisis onder druk. Op termijn kan leegstand van winkels, bedrijfspanden en woningen de aantrekkelijkheid en leefbaarheid aantasten. Het creëren van een compacte binnenstad zou een belangrijke prioriteit kunnen zijn. De meeste gemeenten kennen een bovengemiddelde leegstand van winkels. Met name Lelystad (17 procent winkelleegstand), Sittard-Geleen (15 procent), Roosendaal (14 procent) en Kerkrade en Landgraaf (beide 12 procent) staan voor een forse opgave om enerzijds leegstaande winkels te transformeren naar woningen en anderzijds om via allerlei maatregelen ondernemerschap te stimuleren en faciliteren. Dat de steden in transitie over het algemeen 'ruimte' hebben, biedt hiervoor ook allerlei mogelijkheden. Het verbeteren van de voorzieningen en het versterken van de binnenstad is een transitieopgave die in de middelgrote steden in transitie prioriteit zou kunnen krijgen.

## 8.5 Kwaliteit van leven

Op de drie dimensies van 'kwaliteit van leven' ('inkomen en arbeid', 'gezondheid en leefomgeving' en 'samenleving en subjectief welzijn') scoren de steden in transitie gemiddeld of slechter dan gemiddeld ten opzichte van heel Nederland.<sup>40</sup> Daarbij scoort de middelgrote stad Hoogeveen op *alle* dimensies van 'kwaliteit van leven' gemiddeld. Geen van de dimensies van 'kwaliteit van leven' wijkt in Hoogeveen negatief of positief af van het gemiddelde voor heel Nederland. De uitdagingen om de 'kwaliteit van leven' te verbeteren, zijn vooral groot in Heerlen, Kerkrade, Sittard-Geleen en Roosendaal. Voor Den Helder ligt de uitdaging vooral op het onderwijs (opleidingsniveau, voortijdig schoolverlaters en

<sup>37</sup> Gemeente Roosendaal, *Strategische verkenningen 2018-2022*.

<sup>38</sup> J. Stohr, E.H.A. Hol en M. Bontje, "Krimp: in de kern een economisch verschijnsel, dus ook economische regie", in: *Ruimte & Maatschappij*, maart 2019.

<sup>39</sup> Toegang tot voorzieningen als onderdeel van 'Kwaliteit van leven' van het Planbureau voor de Leefomgeving.

<sup>40</sup> Zie bijlage 2.

eindexamencijfers). Voor Roosendaal ligt de uitdaging op het verminderen van de langdurige werkloosheid, het verhogen van de netto-arbeidsparticipatie, het verbeteren van het subjectieve welzijn en vooral in het versterken van het sociaal vertrouwen.

Op het gemiddelde, of slechter dan gemiddelde, beeld van 'kwaliteit van leven' in diverse middelgrote steden in transitie zijn de lichtpuntjes de beter dan gemiddelde score op 'wonen' in Heerlen, Kerkrade en Landgraaf; de beter dan gemiddelde score op 'toegang voorzieningen' in Heerlen en Kerkrade; en de beter dan gemiddelde score op 'milieu' in Lelystad.

De steden in transitie ontwikkelen zich op de 51 indicatoren van 'kwaliteit van leven' beter dan gemiddeld, gemiddeld of slechter dan gemiddeld in vergelijking met de ontwikkeling van het Nederlandse gemiddelde. Vél slechter dan gemiddeld in Nederland is de ontwikkeling op de dimensie 'gezondheid' in Heerlen en Kerkrade en op de indicator 'sociaal vertrouwen' (samenleving) in Roosendaal. Op het algemene beeld van het cluster zijn positieve uitzonderingen de (veel) beter dan gemiddelde Nederlandse ontwikkeling op de dimensie 'arbeid' in Den Helder, Heerlen, Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf, Lelystad, Sittard-Geleen en Roosendaal. De 'beter dan gemiddelde' ontwikkeling op 'subjectief welzijn' in Den Helder en Hoogeveen. De beter dan gemiddelde ontwikkeling op 'toegang voorzieningen' in Heerlen en Kerkrade. De beter dan gemiddelde ontwikkeling op 'wonen' in Heerlen en Kerkrade. De beter dan gemiddelde ontwikkeling op 'milieu' in Hoogeveen en Lelystad. De beter dan gemiddelde ontwikkeling op 'onderwijs' in Sittard-Geleen en de beter dan gemiddelde ontwikkeling op 'gezondheid' in Hoogeveen.

De middelgrote steden in transitie met zwakke plekken in de kwaliteit van leven kunnen de transitieopgave concentreren op de aspecten van kwaliteit van leven waarop zij slechter dan gemiddeld scores.

53

## 8.6 Sociaaleconomisch

Op basis van diverse sociaaleconomische indicatoren kan geconcludeerd worden dat de sociale problematiek aanzienlijk is in de middelgrote steden in transitie. De gemeenten scoren hoog op het percentage arbeidsongeschiktheid en uitkeringsgerechtigden, en (veel) slechter dan gemiddeld op 'sociaal vertrouwen'. Op 'sociaal vertrouwen' scoren Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Roosendaal zelfs veel slechter dan gemiddeld in Nederland. Alleen Den Helder en Hoogeveen scoren hier gemiddeld op. Op 'sociale contacten' scoren Kerkrade, Landgraaf en Lelystad veel slechter dan gemiddeld en Den Helder veel beter dan gemiddeld. De 'sociale cohesie' is gemiddeld in Den Helder, Landgraaf en Roosendaal, slechter dan gemiddeld in Heerlen, Kerkrade, Lelystad en Sittard-Geleen en beter dan gemiddeld in Hoogeveen.

In het licht van de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking is het hoge gemiddelde onbenutte arbeidspotentieel (inwoners in een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering) niet langer houdbaar. Gemiddeld is het onbenutte potentieel van de zeven gemeenten 23 procent van de beroepsbevolking. De beste score heeft Hoogeveen (16 procent) en de slechtste score laat Heerlen zien (31 procent). Het onbenutte potentieel in de 'steden in transitie' is veel hoger dan het Nederlandse gemiddelde (16 procent). Hierin ligt een belangrijke transitieopgave besloten.

Daarnaast is de welvaartsindex en het gemiddelde inkomen per inwoner aan de lage kant. Het percentage kinderen dat opgroeit in uitkeringsgezinnen ligt in de meeste steden in transitie boven het Nederlandse gemiddelde. Alleen Sittard-Geleen noteert een score lager dan het landelijke gemiddeld, terwijl Heerlen het hoogste aandeel kinderen in een uitkeringsgezin kent.

Opvallend is ook dat relatief veel mensen zich eenzaam voelen in de gemeenten. Alle 'steden in transitie' scoren boven het landelijke gemiddelde van 43 procent. Negatieve uitschieters zijn Kerkrade (56 procent) en Heerlen (53 procent).

## 8.7 Bestuur en samenspel

In de meeste steden in transitie is de politieke participatie slechter dan gemiddeld in Nederland (Den Helder, Landgraaf, Lelystad, Sittard-Geleen en Roosendaal) of veel slechter dan gemiddeld (Heerlen en Kerkrade). Alleen in Hoogeveen is de politieke participatie gemiddeld.

Een belangrijk aandachtspunt in de steden in transitie is de veiligheidssituatie. Op gewelds- en seksuele misdrijven scoren Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf, Sittard-Geleen en Roosendaal slechter dan gemiddeld in Nederland. Heerlen, Den Helder en Lelystad scoren zelfs véél slechter dan gemiddeld. In Lelystad is de 'veiligheidsbeleving' véél slechter dan het Nederlandse gemiddelde en in Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Sittard-Geleen en Roosendaal slechter dan het Nederlandse gemiddelde. Ondanks de negatieve score op misdrijven is in Den Helder en in Hoogeveen de 'veiligheidsbeleving' beter dan gemiddeld in heel Nederland.

54 Een ander belangrijk aandachtspunt dat aandacht van het bestuur verdient, is de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking in zes van de acht middelgrote steden in transitie. Deze verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking kan niet gecompenseerd worden door een toename van de inkomende pendel omdat de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking in de kleinere regiogemeenten nog groter zal zijn dan in de middelgrote stad. Daarmee dreigt de krimp van de potentiële beroepsbevolking een serieuze belemmering te worden voor de economische ontwikkeling en het kunnen voorzien in allerlei publieke diensten (zorg, onderwijs, en dergelijke). In theorie kan de bedreiging verminderen door het stimuleren van de arbeidsparticipatie, het beter mobiliseren van het onbenutte potentieel, een krachtiger arbeidsmarktbeleid, minder mismatches op de arbeidsmarkt en een krachtiger ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit door middel van nieuw ondernemerschap, nieuwe toetreders, vernieuwing, digitalisering en innovatie. Maar dit vergt een gevoeld eigenaarschap voor de opgave door het bestuur én krachtig beleid. Tegelijkertijd biedt dit allerlei kansen voor het bestuur om op dit terrein gedurfde stappen te zetten, te experimenteren en te pionieren. Maar ook dat is een keuze.

Een krachtig bestuurlijk antwoord op de uitdagingen voor de steden in transitie betekent dat de uitgaven voor bestuur en ondersteuning en afzonderlijke beleidsterreinen waarschijnlijk omhoog moeten gaan. Voor Heerlen (922 euro per inwoner) en Den Helder (854 euro per inwoner) liggen de begrote lasten per inwoner voor bestuur en ondersteuning reeds boven de gemiddelde lasten in alle Nederlandse gemeenten (735 euro per inwoner). In de overige steden in transitie liggen deze uitgaven onder het Nederlandse gemiddelde. Met de relatief geringste uitgaven per inwoner in Hoogeveen (496 euro per inwoner). Verder valt op dat Lelystad de omvangrijke transitieopgaven mede aanpakt met een belangrijke financiële inzet op verschillende beleidsterreinen. Op het gebied van 'verkeer, vervoer en waterstaat', 'economie', 'onderwijs' en 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing'

zijn de begrote uitgaven per inwoner aanzienlijk omvangrijker dan het gemiddelde voor alle steden in transitie en veel hoger dan de gemiddelde uitgaven per inwoner van alle Nederlandse gemeenten.<sup>41</sup>

## 8.8 Handelingsperspectief

### Elke middelgrote stad heeft specifieke transitieopgaven

De transitieopgave in de meeste middelgrote 'steden in transitie' ligt in het formuleren van goede antwoorden op de verwachte krimp van de bevolking, de verwachte krimp van de beroepsbevolking en de afname van het aantal huishoudens. Eén van de antwoorden is het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de middelgrote gemeente (voorzieningen, excellent onderwijs, meer variatie in woon-, werk- en leefmilieus, verduurzaming). Voor Lelystad en Roosendaal wordt geen krimp verwacht. In Lelystad is de transitieopgave geformuleerd als een schaa sprong (Lelystad Next Level) en in Roosendaal ligt de transitie in het versterken van de economie, een aantrekkelijker binnenstad en eveneens kwalitatieve verbeteringen in de woon-, werk- en leefmilieus.

### Transitie van vooral de bestaande woningvoorraad

In de middelgrote steden in transitie is de bevolking gemiddeld niet enorm kapitaalkrchtig. Toch vindt er naar verwachting een belangrijke verandering plaats in de ontwikkeling van het aantal en soort huishoudens die een transformatie noodzakelijk maakt. Soms is er een afname van het aantal huishoudens, een sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en in alle 'steden in transitie' een verwachte afname van het aantal paarhuishoudens. De bestaande woningvoorraad moet niet alleen verduurzamen, maar ook aangepast worden aan de veranderende huishoudens en de veranderende woonwensen. En dat vanuit een laag gemiddeld welvaartsniveau.

55

### Bevorderen van het ondernemerschap met concrete maatregelen als gemeenschappelijke transitieopgaven

Door het stimuleren van ondernemerschap (lage lasten, geen belemmerende regelgeving, rode loper aanpak, ruimte geven aan nieuwe toetreders) kan de vernieuwing, innovatie en digitalisering in de 'steden in transitie' bevorderd worden en dat leidt tot een sterkere arbeidsproductiviteitsontwikkeling. Dit is nodig om de bescheiden toename van de potentiële beroepsbevolking in Roosendaal de komende drie decennia en de verwachte aanzienlijke afname van de potentiële beroepsbevolking in de andere gemeenten géén rem te laten zijn op de economische ontwikkeling. Alleen in Lelystad wordt nog een redelijke toename van de potentiële beroepsbevolking verwacht. Maar daarmee verliest hetzelfde handelingsperspectief ook voor Lelystad zijn betekenis nog niet. Andere betekenisvolle beleidsantwoorden zijn een krachtiger arbeidsmarktbeleid, verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt, beter onderwijs met meer variatie, een serieuze aanpak van bij-, her- en omscholing (mede in het licht van de gevolgen van de coronacrisis en Leven Lang Ontwikkelen) en het beter mobiliseren van het onbenutte potentieel.

<sup>41</sup> Findo – Data Financiën Decentrale Overheden (lasten per inwoner in euro's in 2020).

## 9 Landelijke stad

De zeven middelgrote gemeenten Altena, Coevorden, Dronten, Lochem, Oldambt, Peel-en-Maas en Winterswijk kunnen getypeerd worden als 'landelijke stad'.<sup>42</sup>



56

*Oldambt*

### 9.1 Demografie

In de meest recente prognose neemt de komende dertig jaar in de landelijke steden de bevolking af (Oldambt, Coevorden, Lochem en Winterwijk) of laten ze nog een bevolkingstoename zien (Dronten, Peel en Maas en vooral in Altena). De oorzaken zijn een negatief geboorte-sterftcijfer en veelal een negatief binnenlands migratiesaldo. Dat negatieve binnenlandse migratiesaldo duidt op onvoldoende aantrekkelijkheid of onvoldoende baanmogelijkheden. Het buitenlandse migratiesaldo is in veel gemeenten positief. Dit kan verklaard worden omdat in de gemeenten een relatief groot aantal arbeidsmigranten te vinden is.

Voor de toekomst is de grootste bedreiging de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking (leeftijdsgroep 20 – 65 jaar) de komende dertig jaar. De landelijke verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking is vier procent. De verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking in alle landelijke steden ligt daar ver boven (van -10 procent tot -19 procent). De landelijke stad die zich aan dit patroon onttrekt, is Altena (+2,6 procent). Het economische antwoord op de krimpende potentiële

<sup>42</sup> Door deze landelijke, middelgrote gemeenten 'stad' te noemen, sluiten we aan bij de overige clusternamen.



beroepsbevolking is het vergroten van de arbeidsparticipatie, het verminderen van de mismatches op de arbeidsmarkt, het beter mobiliseren van het onbenutte potentieel en het vergroten van de arbeidsproductiviteit. Ook kunnen (nog) aantrekkelijker woon- en leefomgevingen een antwoord zijn. Vijf wetenschappers reflecteren in de essaybundel *Land in Samenhang* op bevolkingskrimp. Duidelijk wordt dat krimp niet alleen leegloop betekent, maar ook de potentie in zich heeft van kansen.<sup>43</sup>

## 9.2 Woningmarkt

De verwachte toename van het aantal huishoudens in de zeven landelijke steden is gemiddeld 2 procent de komende dertig jaar. In de komende drie decennia komen er naar verwachting in de landelijke steden nog maar 2.500 huishoudens bij. Wel is er een belangrijke variatie tussen de gemeenten; een verwachte groei van het aantal huishoudens van 18,5 procent in Altena en een verwachte krimp van 11 procent in Oldambt.

De gemiddelde vraagprijs van woningen loopt sterk uiteen: van 239.000 euro (Oldambt) tot 415.000 euro (Lochem). Dit kan deels verklaard worden door de wel of niet perifere ligging. Er is weinig doorstroming op de woningmarkt. Dit zorgt ervoor dat veel jongeren wegtrekken vanwege kwalitatieve en kwantitatieve tekorten aan woningen. Woningen zijn vaak verouderd en sluiten niet aan bij de wens van jongeren en jonge gezinnen. Eén van belangrijkste opgaven voor deze gemeenten is het bieden van een aantrekkelijk woningaanbod voor starters om op deze manier jongeren zo goed mogelijk vast te houden.

57

## 9.3 Werkgelegenheid en economie

De gemeenten kennen een sterke vertegenwoordiging van de landbouw als economische sector en bieden relatief weinig werkgelegenheid (tussen de 0,5 en 0,7 baan per actieve inwoner). De werkgelegenheidsontwikkeling in de afgelopen 5 jaar valt niet tegen: een toename van 6,8 procent.<sup>44</sup> De toekomst van het landelijke gebied staat ter discussie. Denk aan het terugdringen van de stikstof-uitstoot, het behoud van de biodiversiteit maar ook de rol in duurzaamheidstransitie (wel of geen windturbines of zonneweides). De gemeenten staan voor de opgave om naar een goede balans te zoeken tussen enerzijds het behoud van het landelijk karakter en de biodiversiteit en anderzijds de bouw van windturbines en zonneweides. De beleving van het landschap zal belangrijker worden in de toekomst, ook in relatie tot recreatie.

De gemeenten kunnen (nog meer) inzetten op nieuwe werkgelegenheid gerelateerd aan het landelijke profiel. Denk hierbij aan toerisme, recreatie en horeca, maar ook aan woon-zorg concepten. De transitie van grootschalige industriële landbouw naar meer kleinschalige kringlooplandbouw biedt hiervoor kansen. Kleinschalige landbouw kan het platteland aantrekkelijker maken voor recreanten. De gemeenten zullen duurzaamheidsontwikkelingen, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie, in de gaten moeten houden zodat lokale ondernemingen mee gaan met de trends. Het aanbod van en de vraag naar werkgelegenheid hangt sterk samen met andere facetten van de regionale economie. Bereikbaarheid, woonklimaat, ligging, economisch beleid en opleidingsniveau van

<sup>43</sup> Vera Beuzenberg, Irene Bronsvort en Miriam Wouters, *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*, Platform31/BZK, Den Haag, oktober 2019.

<sup>44</sup> Zie bijlage 1: het aantal banen heeft betrekking op het totaal aantal fulltimers, parttimers en uitzendkrachten.

de beroepsbevolking hebben invloed. In het kennisdossier Bevolkingsdaling van Platform31 wordt dit verder uitgewerkt.<sup>45</sup> Ten slotte ligt een aantal van de gemeenten binnen deze cluster in grensgebieden. Voor deze gemeenten is het belangrijk om zich bewust te zijn van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt. Hierin kunnen gemeenten faciliteren om zowel arbeiders aan te trekken, als om werkzoekenden te stimuleren om over de grens op zoek te gaan naar een baan.<sup>46</sup> De landelijke steden in het oosten van het land hebben daarbij helaas te maken met een relatief leeg buitenlands achterland met beperkte werkgelegenheidskansen.

Door de veranderende economische functie van het landelijke gebied is er de afgelopen jaren veel agrarisch vastgoed leeg komen te staan. Veel boeren en tuinders zijn met hun bedrijf gestopt en hun schuren en kassen staan nu leeg. Dit leegstaande vastgoed kan kansen bieden in de vorm van ruimte voor ondernemerschap. Zo kunnen de schuren gebruikt worden voor nieuwe bedrijven en dit kan een impuls geven aan het gebied. Maar leegstaand (agrarisch) vastgoed kan ook leiden tot verloedering en ondermijning. Recentelijk worden er veel drugslabs opgerold op verouderde bedrijventerreinen en in leegstaande loodsen en schuren op het platteland. Gemeenten kunnen zichzelf en elkaar uitdagen door actief na te denken welke rol zij willen spelen bij het herbestemmen van leegstaand vastgoed.

## 9.4 Voorzieningen

58

De gemeenten kennen relatief weinig voorzieningen en voor veel voorzieningen (met name onderwijs en gezondheidszorg) zijn de gemeenten afhankelijk van nabijgelegen gemeenten. Dit hoeft geen probleem te zijn zolang de bereikbaarheid van deze voorzieningen geborgd is. Opvallend is dat de horeca en detailhandel het relatief goed doen in deze gemeenten. Een aantal gemeenten – waaronder Altena, Oldambt, Dronten en Coevorden – heeft problemen met leegstand van winkels. Door de demografische krimp is het voorzieningenpeil de afgelopen jaren onder druk komen te staan en zijn veel winkels gesloten. Het transformeren of slopen van deze winkels is een opgave waar deze gemeenten voor staan. Omdat vanwege de dunne economie herbestemmen geen veelbelovende optie is, kan maximaal ingezet worden op autonome economische groei, ruimte voor ondernemerschap, allerlei tijdelijke functies en ruimte geven voor allerlei vormen van zzp-ondernemerschap (zonder ondermijning) in de vrijkomende opstallen.

In het landelijk gebied is de vervoersvraag anders dan die van grootstedelijke gebieden. Goede bereikbaarheid is cruciaal voor de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied. Ook is het een randvoorwaarde voor uitwisseling tussen regio's en voor ontmoetingen tussen plattelanders en stedelingen. De vershraling van het regulier openbaar vervoer in het landelijk gebied is daarom zorgelijk. Alternatieve oplossingen, vaak kleinschalig en vaak in de vorm van burgerinitiatieven, zijn onmisbaar om de bereikbaarheid op peil te houden of te verbeteren. Naast fysieke bereikbaarheid is het voor de gemeenten ook belangrijk omwerk te maken van een goede digitale bereikbaarheid (door middel van glasvezel of 5G).<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Platform31, *Kennisdossier Bevolkingsdaling: Regionale economie en arbeidsmarkt*, Den Haag

<sup>46</sup> Platform31, *Kennisdossier Bevolkingsdaling: Grensoverschrijdende arbeidsmarkt*, Den Haag

<sup>47</sup> David Louwerse, *Sneller internet voor stad en platteland*, Platform31, Den Haag, 24 mei 2019.

## 9.5 Kwaliteit van leven

De landelijke stad is over het algemeen een aantrekkelijke plek om te wonen, met name voor 60-plussers. De gemeenten kunnen getypeerd worden als rustig, veilig en groen. De dorpsmentaliteit zorgt voor een groot sociaal vangnet en een sterke gemeenschapszin. Als we kijken naar de PBL-indicatoren van 'kwaliteit van leven', dan zien we dat de gemeenten zich gemiddeld en vaak beter dan gemiddeld ontwikkelen ten opzichte van de ontwikkeling van heel Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor subjectief welzijn en samenleving, maar ook voor gezondheid en leefomgeving. Binnen het concept brede welvaart zijn de plattelandsgemeenten materieel minder welvarend dan de grote steden. Maar dat wordt meer dan gecompenseerd door immateriële aspecten van brede welvaart (schoon, veiligheid, gezondheid, natuur en nabuurschap).<sup>48</sup>

Op de indicator 'toegang tot voorzieningen' scoren Altena, Coevorden, Dronten en Lochem (veel) slechter dan gemiddeld. Daarnaast scoort Oldambt op het gebied van 'inkomen en arbeid' en 'gezondheid' slechter dan gemiddeld; net als veel andere gemeenten aan de grens staat Oldambt voor een groot aantal uitdagingen. Gemeenten kunnen nog sterker inzetten op het vergroten van *quality of life*. Zij kunnen zich profileren als een aantrekkelijke gemeente om te wonen. Zeker nu mensen steeds meer op afstand kunnen werken en het aantal verhuizingen naar het platteland toeneemt, biedt dit kansen voor de 'landelijke steden'.

## 9.6 Sociaaleconomisch

De 'landelijke steden' zijn op allerlei sociale indicatoren geen homogene groep middelgrote gemeenten. Op basis van indicatoren als gemiddeld inkomen, vermogen, percentage huishoudens met een inkomen onder 105 procent van het sociaal minimum gedurende vier jaar of langer, uitkeringen, arbeidsongeschiktheid, langdurige werkloosheid, jeugdwerkloosheid, veiligheid, veiligheidsbeleving, sociale contacten, sociaal vertrouwen, sociale cohesie en eenzaamheid wordt de variatie zichtbaar. Altena, Lochem en Peel en Maas kennen niet of nauwelijks grote sociale problemen. Oldambt daarentegen kent de grootste sociale opgaven.

59

## 9.7 Bestuur en samenspel

De 'landelijke stad' is afhankelijk van de regio waarin het ligt. Toch hoeven de gemeenten zich niet minder te voelen, want de grotere stad heeft de plattelandsgemeenten hard nodig. Rijksbouwmeester Floris Alkemade was de afgelopen tijd een ambassadeur voor het platteland. Hij pleitte voor het benutten van de dynamiek en de ruimte die juist de periferie biedt. In zijn toekomstperspectief voor de ruimtelijke inrichting van Nederland *Panorama Nederland* wijst hij op het belang van de periferie. Hij stelde dat het platteland sneller en radicaler verandert en moderniseert dan de stad.<sup>49</sup>

Voor de gemeenten die tot de landelijke stad gerekend kunnen worden is het belangrijk om regionaal goed af te stemmen en samen te werken. Alleen in samenwerking kan de regio toekomstbestendig gemaakt worden. Over het algemeen is de politieke participatie gemiddeld of beter dan gemiddeld in

<sup>48</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Regionale Monitor Brede Welvaart toont grote verschillen stad en platteland*, Nieuwsbericht, 30 november 2020.

<sup>49</sup> College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, Den Haag, december 2018

heel Nederland (met uitzondering van Oldambt). Dat biedt een basis om in de regionale samenwerking stappen te zetten.

## 9.8 Handelingsperspectief

De landelijke steden zijn veelal landelijke of agrarische gemeenten met relatief weinig inwoners en op afstand van een grote(re) stad. De meeste gemeenten zijn buiten de Randstad gelegen. De gemeenten zijn vaak omringt door groen, maar staan voor uitdagingen met betrekking tot de sterke vergrijzing en ontgroening van de gemeente.

### Landbouw en natuur sterk bepalend voor de identiteit van de landelijke steden

De grote vraagstukken rond de ruimtelijke kwaliteit hangen samen met de ruimte die de landbouw inneemt, de noodzaak om meer ruimte te bestemmen voor natuur en voor de productie van energie. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft laten zien, met het jaar 2050 als eindpunt, dat er een toekomstperspectief is waarbij de duurzaamheidsopgaven verbonden zijn met het beheer van natuur en de landschappelijke kwaliteit.<sup>50</sup>

60

De landbouw is al eeuwenlang de belangrijkste beeldbepaler van het Nederlandse landschap en van de 'landelijke steden'.<sup>51</sup> Maar de productiefunctie van de landbouw domineert inmiddels steeds meer in negatieve zin het agrarische landschapsbeeld. Het bestaande voedselsysteem bevindt zich in een afbouwende curve. Het vertoont op dit moment tekenen van destabilisatie, gezien de problemen met de intensieve veehouderij, grotere gebouwen en kavels, het overmatig gebruik van pesticiden, de teruglopende biodiversiteit, verdwenen houtwallen en de groeiende zorgen over het bodembeheer. Er zijn wel tekenen van vernieuwing, maar deze vernieuwing verkeert nog in de experimenteerfase. Er wordt binnen het voedselsysteem vooral nog vastgehouden aan de dominante strategie van grootschalige productie voor de wereldmarkt.<sup>52</sup>

De landelijke steden en de traditionele ruimtegebruiksfuncties in het landelijk gebied – landbouw en natuur – zien zich met de verduurzaming van de land- en tuinbouw en de realisering van natuurdoelen, gesteld voor nieuwe opgaven, doelstellingen en handelingsperspectieven.

### Ruimtelijke kwaliteit aan de voorkant meenemen en verbinden met de grote transitie

Nederland staat voor enorme ruimtelijke opgaven die grote gevolgen zullen hebben voor het bestaande landschap. In de afgelopen eeuwen hebben de veranderingen tot soms radicaal nieuwe landschappen geleid (inpolderingen, veenontginningen, droogmakerijen, ruilverkavelingen, Deltawerken, Flevopolders). Dat het landschap de komende decennia opnieuw radicaal zal veranderen, is onontkoombaar. Maar het verleden heeft geleerd dat grootschalige transitie ook tot mooie en gewaardeerde landschappen kunnen leiden. Dat vereist echter wel dat de ruimte voor het landelijk gebied 'aan de voorkant' in het proces van ruimtelijke ingrepen wordt meegenomen. Optimistische commentatoren zien zelfs een politieke *window of opportunity* waarin logische verbindingen gelegd kunnen worden. Verbindingen tussen min of meer conservatieve waarden als rentmeesterschap en

<sup>50</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019, blz. 7, 9 – 14, 40 en 41.

<sup>51</sup> Frank van Dam, Alexandra Tisma en Jos Diederiks, *Transities, ruimteclaims en landschap*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2019, blz. 14.

<sup>52</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019, blz. 19.

collectieve identiteit, liberale uitgangspunten als ruimte voor ondernemerschap en eigen verantwoordelijkheid, en progressieve duurzaamheidsdoelen.<sup>53</sup> De 'landelijke steden' staan voor de opgave om deze politieke coalitie te smeden en om deze *window of opportunity* te benutten.

Daarbij moeten de landelijke steden ook de vraag beantwoorden of de kool (kringlooplandbouw) en de geit (intensieve veehouderij) niet te veel wordt gespaard. In het realisatieplan *Op weg met nieuw perspectief* van het ministerie van LNV om de omschakeling te realiseren naar kringlooplandbouw wordt niet gerept over een bovengrens voor het aantal varkens, geiten, kippen of koeien dat mogelijk is bij kringlooplandbouw.<sup>54</sup> Toch is het stellen van kwantitatieve grenzen een relevante politieke vraag en uiterst urgent vanwege de grote hoeveelheden fosfaat (waarbij Nederland Europese normen schendt) en het verbod van de Raad van State op de Programmatische Aanpak Stikstof.<sup>55</sup>

### **Waarden van het landschap vertalen naar een vergoeding voor boeren**

Tegenover het succes van Nederlandse boeren als voedselproducenten staat hun tekortkoming als hoeder van het landschap, biodiversiteit en klimaat. Deels worden boeren ook opgezadeld met tegenstrijdige belangen. Wij streven naar koeien in de wei vanwege de landschapsbeleving, maar willen liever geen methaanuitstoot. Wij streven naar dierenwelzijn, maar willen wel goedkoop vlees blijven consumeren. Op korte termijn is een omslag nodig naar een productiewijze die de negatieve effecten van voedselproductie binnen de perken houdt. Dit kan onder andere door terug te grijpen op het instrumentarium dat na de Tweede Wereldoorlog zo succesvol is gehanteerd om de landbouwproductie op te voeren. Namelijk; de boeren een vergoeding geven voor hun bijdrage aan de bescherming van milieu en klimaat. De vergoeding zal het verlies aan opbrengsten van reguliere landbouwproducten als melk moeten compenseren.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Frank van Dam, Alexandra Tisma en Jos Diederiks, *Transities, ruimteclaims en landschap*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2019, blz. 29, 30.

<sup>54</sup> Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag, juni 2019.

<sup>55</sup> Vasco van der Boon, "Kringlooplandbouw Schouten bevat nogal wat losse eindjes", in: *Het Financieel Dagblad*, 27 juni 2019, blz. 10, 11.

<sup>56</sup> Jeltsje van der Meer en Henk Folmer, "Betaal de boer toch om onze 'landschapspijn' te verzachten", in: *Het Financieel Dagblad*, 6 juli 2019. Zie ook de concrete uitwerking in: Frank Kalshoven, "Kringlooplandbouw (slot)", in: *De Volkskrant*, 28 november 2020, blz. 16.

# 10 Aan de slag

Het doel van het rapport *Middelgrote gemeenten: op zoek naar een gedeeld handelingsperspectief* is om de middelgrote gemeenten te stimuleren om met elkaar in gesprek te gaan, aanpakken uit te wisselen en om van elkaar te leren voor hun strategische antwoorden. De middelgrote gemeenten kunnen het gesprek met elkaar aan gaan aan de hand van de opgaven en handelingsperspectieven beschreven in één of meerdere van de voorafgaande clusterhoofdstukken. Om aan de slag te gaan, kunnen de middelgrote gemeenten ook generieke opgaven voor alle clusters als vertrekpunt kiezen. Per thema worden in dit hoofdstuk een aantal generieke opgaven en antwoorden beschreven waaruit gekozen kan worden.

## 10.1 Demografie

### De winnaars van nu kunnen de verliezers zijn in de toekomst en omgekeerd

De bevolkingsontwikkeling is met een grote mate van onzekerheid omgeven. Blijven de middelgrote gemeenten interessant voor mensen die een betere woon- en leefomgeving zoeken en zijn zij bereid om te verhuizen naar de middelgrote stad? En zijn er meer mensen die *naar* middelgrote gemeenten verhuizen dan *uit* middelgrote gemeenten. De ontwikkelingen in het verleden laten zien dat groei en krimp niet stabiel zijn in de tijd en dat, in elk tijdsgewricht, goede strategische antwoorden ertoe doen.

62

De ervaring laat zien dat in de tijd de ontwikkelingspatronen van de bevolking in gemeenten, steden en regio's aanzienlijk kunnen veranderen. Steden en regio's die in de jaren zeventig krompen, behoren nu tot de sterkste groeiers, en omgekeerd. Van 1968 tot 1983 kromp, of groeide de bevolking slechts in beperkte mate, in bijvoorbeeld Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Velsen, Hilversum, Haarlem, Arnhem en Heerlen. Dus ook in de grote steden die zich nu in een grote mate van populariteit kunnen verheugen.<sup>57</sup> In dit tijdsgewricht was de sterkste bevolkingsgroei in Zoetermeer, Nissewaard, Purmerend, Hoorn, Alphen aan den Rijn, Haarlemmermeer, Almeer, Oss, Gouda en Ede. Dit patroon wijzigt radicaal in de periode daarna (2008 – 2018). Nu zijn Utrecht, Amsterdam, Amstelveen, Den Haag, Almere, Groningen, Amersfoort, Arnhem, Nijmegen en Eindhoven de snelle groeiers. En is van krimp of geringe bevolkingsgroei sprake in Heerlen, Sittard-Geleen, Emmen, Hengelo, Roosendaal, Nissewaard, Dordrecht, Velsen, Almelo, Venlo en Vlaardingen – de eerdere snelle groeiers. Groei en krimp zijn derhalve niet stabiel in de tijd.<sup>58</sup>

### Kies voor robuust beleid dat rekening houdt met de onzekerheid van de bevolkingsprognoses

De recente bevolkingsvarianten van NIDI en CBS gaan ervan uit dat de bevolking in Nederland kan variëren van 17,1 miljoen tot 21,8 miljoen inwoners in 2050. Dit is afhankelijk van het kindertal (laag of hoog), levensverwachting (laag of hoog) en buitenlandse migratiesaldo (laag of hoog).<sup>59</sup> De hoge bevolkingsvarianten hebben grote gevolgen voor de woningbouwopgave, de duurzaamheidsopgave, de sociale zekerheid en dergelijke in de middelgrote gemeenten.

<sup>57</sup> Edward Glaeser, *Triumph of the City*, New York, 2011; Zef Hemel, *De toekomst van de stad. Een pleidooi voor de metropool*, Amsterdam, 2016.

<sup>58</sup> Gerard Marlet, Marten Middeldorp, Roderik Ponds en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2019. Groei & krimp*, Utrecht, 2019, blz. 15, 18 en 19.

<sup>59</sup> NIDI en CBS, *Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs*. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050, Den Haag, 7 juli 2020.

De coronacrisis en de naweeën van de crisis kunnen de bevolkingsprognoses aanzienlijk gaan beïnvloeden. Komen ná de pandemie de arbeidsmigranten en buitenlandse studenten weer in dezelfde mate naar Nederland als vóór de crisis? Voor de eigen en regionale woningbouwafspraken is het van belang om de ontwikkeling van het saldo van de buitenlandse én binnenlandse migratie goed te blijven volgen. Valt de motor van de bevolkingsgroei (buitenlandse migratie, binnenlandse migratie en soms natuurlijke aanwas) in belangrijke mate weg, dan kunnen de woningbouwplannen té ambitieus zijn. Een aandachtspunt is verder dat op termijn niet de beschikbare woningen de bevolkingsgroei mede mogelijk maken, maar de mate waarin de vrijkomende woningen van de vergrijzende bevolking weer bezet gaan worden. Dit zijn voor de middelgrote gemeenten ingewikkelde keuzes en afwegingen die zich lenen voor onderling overleg.

### **De-organisatie van de zorg aan de zorgbehoefte ouderen in wijk en buurt**

Naast de duurzaamheidstransitie wordt de zorg aan de zorgbehoefte ouderen dé belangrijkste trend én een grote politieke uitdaging voor de komende jaren. De sterke groei van het aantal oude ouderen in de middelgrote gemeenten, en de wens om 90 procent van de zorgbehoefte ouderen zorg te verlenen in wijk, buurt en kern vraagt om nieuwe antwoorden.<sup>60</sup>

#### **Handelingsopties voor het goed organiseren van de woonzorgopgave in wijk en buurt**

- Heb oog voor en sluit aan bij de twee levensgebeurtenissen die vooral voor kwetsbaarheid zorgen: overlijden van de partner of het ontstaan van meerdere gezondheidsproblemen.
- De doorstroming van oude ouderen (veelal op enig moment alleenstaand) naar een geschiktere woning kan bevorderd worden door de combinatie van een individuele benadering, een huurprijskorting op de nieuwe woning, vergoeding van de verhuiskosten, en verhuishulp. Dit zorgt er bovendien voor dat grote eengezinswoningen vrijkomen voor nieuwe gezinnen.
- Stimuleer de ontwikkeling van allerlei vormen van nieuwe huisvesting tussen enerzijds het verpleegtehuis en anderzijds de oude (eengezins)woning in. Bijvoorbeeld aanleunwoningen, knarrenhoven, groepswoonvormen, woonzorgconcepten, zorghotelappartementen, en dergelijke. Er is vooral een groot gebrek aan betaalbare woonzorgvarianten voor (lage) middeninkomens, een kwalitatieve mismatch in gewenste woonvariëaties op de woningmarkt voor senior eigenaar-bewoners en een gebrek aan samenhang in woon-zorg aanbod op gebouw- en gebiedsniveau.
- Weeg de kosten van woonaanpassing of het wonen in een woongemeenschap af tegen de kosten van toekomstig zorggebruik. De voordelen van woonaanpassing, woongemeenschap en dergelijke worden tot nu toe door gemeenten niet meegenomen in de woningprogrammering.
- Investeer in en bevorder de ontwikkeling van de *community organisation*: dagbesteding, gezamenlijke buurtactiviteiten, buurtthuizen nieuwe stijl ('huizen van de wijk'), een nieuwe generatie bibliotheekfilialen, woningcorporaties die investeren in 'kamers', 'huizen' en gezamenlijke maaltijdvoorzieningen van en in de wijk, et cetera.
- Denk verder aan de ontwikkeling van betaalbare 24/7 professionele beschikbaarheid van zorg en welzijn en aan poliklinieken geriatrie in de buurt en wijklinieken voor acute ouderenzorg.

<sup>60</sup> Het is lang gegaan over de verpleeghuizen, daar komt ook 2 miljard euro extra beschikbaar om de kwaliteit op orde te krijgen. Maar de overgrote groep ouderen (93 procent) woont thuis en de gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om deze zorg in wijk en buurt goed te organiseren. Corinne Ellemeet, *Lachend tachtig. Initiatiefnota voor een toekomstbestendige ouderenzorg*, s.l., 2018; Wilma Kieskamp, "Interview Ouderenzorg. We weten nog niet half wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen", in: *Trouw*, 18 november 2019; Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, *Oud en zelfstandig in 2030. Een reisadvies*, Den Haag, 15 januari 2020; Kim Putters, "Steeds meer ouderen vallen tussen wal en schip door gebrek aan zorg en ondersteuning thuis", in: *Het Financieele Dagblad*, 7 december 2019, blz. 34.

Nu al wonen 760.000 ouderen in een ongeschikte woning die te ver af ligt van de triple-A-voorzieningen (arts, apotheek en Albert Heijn) en van het openbaar vervoer.<sup>61</sup> De zorg wordt bovendien complexer. Dit zorgt ook voor meer druk op mantelzorgers, terwijl op termijn het aantal mantelzorgers ook nog eens afneemt.

## 10.2 Woningmarkt

De generieke opgaven voor de woningmarkt hangen sterk samen met de demografische trends. Daarnaast verandert de huishoudenssamenstelling de komende jaren door een sterke groei van het aantal eenpersoonshuishoudens en een afname van het aantal paarhuishoudens. Het is vooral de opgave om de bestaande woningvoorraad aantrekkelijk te houden voor de veranderende huishoudens en nieuwe woonwensen. Met de beperkte instrumenten van gemeenten is dit met name een lastige opgave voor de particuliere voorraad.

### Veranderende woonwensen vragen om meer variatie in woon- en leefomgevingen

Een grotere variatie en hogere kwaliteit in de woon- en leefmilieus is nodig om aantrekkelijker te zijn voor huidige én nieuwe inwoners en om beter in te spelen op de behoefte om met gelijkgestemden te kunnen wonen. Gelijkgestemd qua etniciteit, levensfase (gezinnen die bij elkaar wonen en bijvoorbeeld een binnentuin delen), het delen van hobby's (golven, paardrijden, watersport) of het hebben van een bepaalde overtuiging (zoals in duurzame of klimaatneutrale woonwijken). Het inspelen op deze trend zien we in afgesloten woondomeinen, in complexen met gezamenlijke voorzieningen (zorgcoöperaties), in collectief particulier opdrachtgeverschap (zelfbeheer), in thematisch samenwonen (waterwonen, retroarchitectuur, energieneutrale woningen) en in *communities* voor senioren. Waar werken, wonen en recreëren in de praktijk steeds meer in elkaar overlopen, wordt in de regelgeving vaak nog uitgegaan van vaste bestemmingen en standaardoplossingen. Om op deze ontwikkeling in te spelen, kunnen de middelgrote gemeenten in hun regio met een gezamenlijke woonvisie en -agenda veel meer variatie realiseren. Zij kunnen gezamenlijk ook veel meer experimenteren met verschillende planregimes, met functiemenging en met 'onbestemd bouwen' (differentiatie van het nieuwbouwprogramma niet van tevoren vastleggen maar zo lang mogelijk flexibel houden).

64

### Tekort aan woningen in het lagere en middensegment van de woningmarkt

In bijna alle middelgrote gemeenten zijn er tekorten aan betaalbare woningen in het lagere en middensegment van de woningmarkt. Dit belemmert de doorstroming op de woningmarkt en zorgt ervoor dat met name starters moeite hebben om een woning te vinden. Het gaat om jonge gezinnen, afgestudeerden die uit hun kamer moeten of jongeren die willen gaan samenwonen. Maar ook personen met een vitaal beroep, zoals leraren, politieagenten en zorgpersoneel, kunnen met hun modale salaris in veel grote en middelgrote steden weinig betaalbaar vinden. Het draait hierbij overigens niet alleen om de betaalbaarheid van huur- en koopwoningen, maar ook om de geschiktheid van woningen die wel beschikbaar zijn. In veel gemeenten is er naast een kwantitatieve mismatch tussen vraag en aanbod ook sprake van een kwalitatieve mismatch. De woningen die wel beschikbaar zijn, zijn veelal verouderd en voldoen niet aan de vraag van starters. In een recent onderzoek naar

---

<sup>61</sup> Zie voor voorbeelden van betaalbare woonzorgvarianten het rapport van Platform31, *Langer thuis: Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren (verkenning en praktijk)* en dan vooral het praktijkdeel. Zie ook de 174 ideeën interessant die zijn ontwikkeld voor de prijsvraag *Who Cares* van de rijksbouwmeester Floris Alkemade om naoorlogse wijken in Sittard-Geleen, Groningen, Almere en Rotterdam stedenbouwkundig en zorgtechnisch aan te passen aan de naderende vergrijzingsgolf.



starters op de woningmarkt zijn meer dan dertig maatregelen geformuleerd die gemeenten kunnen overnemen om de huur- en koopstarters te helpen.<sup>62</sup>

### 10.3 Werkgelegenheid en economie

De komende jaren zal de potentiële beroepsbevolking in Nederland afnemen. De bevolking van 15 tot 75 jaar daalt voor het eerst sinds decennia. Het Centraal Planbureau heeft beschreven wat de gevolgen zijn van de krimpende beroepsbevolking op de korte en middellange termijn.<sup>63</sup> Dankzij een groeiende arbeidsparticipatie neemt het arbeidsaanbod naar verwachting nog wel licht toe met zo'n 135.000 mensen in de volgende kabinetsperiode. Als gevolg van de toenemende zorguitgaven in dezelfde periode is dit grotere arbeidsaanbod volledig extra nodig in de zorg. De Sociaal Economische Raad liet recentelijk zien dat er in 2022 naar verwachting 80.000 zorgmedewerkers te weinig zullen zijn. Er werken nu 1,4 miljoen mensen in de zorg. In 2040 zijn er meer dan 2 miljoen zorgmedewerkers nodig.<sup>64</sup>

Bij ongewijzigd beleid betekent dit dat er géén extra arbeidskrachten beschikbaar zijn voor andere publieke sectoren (onderwijs, politie, gemeenten, en dergelijke) en voor de marktsector. De krimpende beroepsbevolking en de tekorten aan arbeidskrachten treft vele middelgrote gemeenten, maar in het bijzonder de werksteden in het hart. Dit betekent dat het nog belangrijker wordt om de inwoners die langs de kant staan beter te benutten in economische zin. In heel Nederland is in 2018 het onbenutte arbeidspotentieel bijna 16 procent van de beroepsbevolking. En er zijn middelgrote gemeenten waar dit percentage zelfs op 31 procent ligt.

#### **De werking van de arbeidsmarkt: een publieke verantwoordelijkheid met een belangrijke rol voor de middelgrote gemeenten**

65

De gemeente is slechts één van de actoren in de ingewikkelde samenwerking en complexe overleggen van werkgevers, werknemers (vakbonden), UWV en onderwijsinstellingen in de arbeidsmarktregio. Qua formele taak is de gemeente slechts betrokken bij een zéér klein onderdeel van de arbeidsmarkt (Participatiewet en bijstand). De *publieke* taak van de gemeente is echter veel groter dan de formele taak. De werkgevers en de vakbonden behartigen een *privaat* belang, het UWV is een uitvoeringsorganisatie met een strikte, nauw afgebakende taakopdracht, en ook de onderwijsinstellingen verdedigen veelal een deelbelang. In dit complexe veld is alléén de gemeente, de wethouder en het college, de enige actor die het *publieke* belang kan behartigen of zou kunnen behartigen. Niet om de arbeidsmarkt over te nemen maar als gemachtigde regisseur – met liefst enige doorzettingsmacht – om het *publieke* belang aan tafel te blijven inbrengen.

#### **Vergroten van het aanbod van goed opgeleide arbeidskrachten**

Beleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en het aantrekkelijker maken van werken, is goed voor de economische groei en kan de krimp van de potentiële beroepsbevolking deels opvangen. Internationaal onderzoek laat zien dat méér arbeidsaanbod – in tegenstelling tot wat veel mensen intuïtief verwachten (*lump of labour fallacy*) – op de lange termijn *niet* leidt tot een hogere werkloosheid. Er is geen vaste hoeveelheid werk. De arbeidsmarkt is geen vol café met een rij wachtenden waarbij

<sup>62</sup> Vera Beuzenberg, Frank Wassenberg en Mees Zonneveld, *Starters op de woningmarkt; 34 maatregelen voor gemeenten om huur- en koopstarters te helpen*, Platform31, Den Haag, september 2020.

<sup>63</sup> Centraal Planbureau, *Verkenning Middellangetermijn 2022-2025*, CPB Raming, november 2019.

<sup>64</sup> Sociaal Economische Raad (SER), *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg*, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020.

pas iemand het volle café binnen kan gaan als iemand anders vertrekt. Zo heeft de sterke toename van arbeidsparticipatie van vrouwen in de jaren negentig van de vorige eeuw geleid tot hoge economische groei en meer werkgelegenheid, zonder dat de werkloosheid onder mannen of jongeren steeg.<sup>65</sup> Kortom, de hoeveelheid banen ligt niet vast in een middelgrote gemeente of regio, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt, de regelgeving, de vormgeving van de instituties en of werken loont.<sup>66</sup> In het licht van de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking in vele middelgrote gemeenten is een belangrijke *publieke* verantwoordelijkheid om in te zetten op een betere werking van de regionale arbeidsmarkt. Met een groter arbeidsaanbod, een hogere arbeidsparticipatie, een goed en beter opgeleide beroepsbevolking, méér permanente educatie, minder mismatches op de arbeidsmarkt en een betere kenniscirculatie kan een dreigende negatieve economische ontwikkeling voorkomen worden.<sup>67</sup>

#### Handelingsopties voor het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt

- Breng meer samenhang aan tussen de beleidsterreinen 'economie', 'arbeidsmarkt', 'werk en inkomen', 're-integratie' en 'onderwijs'.
- Vergroot de intersectorale (regionale) mobiliteit door middel van transitiefondsen en -instrumenten over sectoren heen in plaats van scholings- en ontwikkelingsfondsen per sector. Dit maakt het mogelijk om de vaardigheden van werknemers (een vaardighedenpaspoort kan deze vaardigheden vastleggen) in te zetten in andere sectoren waar vraag naar arbeid is. Zo werkt Amsterdam met de *House of Skills* aan een arbeidsmarkt die vraag en aanbod van werk meer op basis van vaardigheden matcht.
- Besteedt meer aandacht aan de kwaliteit en variatie in het onderwijs (vooral ook op vmbo- en mbo-niveau), stimuleer de ontwikkeling van allerlei modulaire vormen van deeltijdonderwijs zodat mensen zich kunnen bij- en omscholen, bevorder het aanbod van leerwerkbanen, erken Elders Verworven Competenties, en ontwikkel met de bedrijven een 'vaardighedenpaspoort' voor werknemers om de arbeidsmobiliteit in de sector en tussen sectoren te vergroten.
- Pak laaggeletterdheid aan met meer, specifieke en informele scholingsinspanningen. Een grotere inzet op het versterken van de Nederlandse taalvaardigheid met gemeentelijke middelen voor de kwart laaggeletterden in de beroepsbevolking is een optie.
- Voor de onderkant van de arbeidsmarkt, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of met een verstandelijke beperking (ongeveer 25 procent van de laagopgeleiden) zijn loonkostensubsidies en beschutte werkplaatsen effectief. Probeer kwetsbare inwoners uit de bijstand te krijgen of te houden met intensieve face-to-face begeleiding, bij-, om- en herscholing, leerwerkplekken, opleidingsvouchers en scholingsfondsen.
- Breng de vervangingsvraag in kaart en leidt daar gericht voor op. De meeste vacatures ontstaan door de vervangingsvraag en niet door de uitbreidingsvraag. Vooral de vervangingsvraag die ontstaat omdat oudere medewerkers met pensioen gaan, kan op voorhand goed gekend worden. Dit maakt het (theoretisch) mogelijk om op tijd voldoende mensen met de goede kwalificaties opgeleid te hebben.
- Dwing als opdrachtgever bij het Werkbedrijf af dat klantmanagers *evidence-based* werken, nieuwe aanpakken experimenteel toetsen en de effecten van hun aanpakken systematisch monitoren en evalueren.

66

<sup>65</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2015)*, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 1, blz. 37, 38; Dirk Waterval, "Plaatsmaken voor jongere collega? Het werkt niet", in: *Trouw*, 30 mei 2020, blz. 18

<sup>66</sup> Of werken voldoende loont, is wel een zorgpunt in Nederland. Vanwege de hoge marginale druk houdt iedereen vanaf 1½ keer het minimumloon maar 40 tot 50 procent van de extra verdiende euro's over. De marginale druk ontstaat door het samenspel tussen de tarieven van de inkomstenbelasting, inkomensafhankelijke heffingskorting en toeslagen. Voor werkwillenden met lage inkomens en diverse toeslagen kan gaan werken, of méér gaan werken, zelfs inkomensverlies betekenen. Voor grote groepen mensen is derhalve het (meer) gaan werken onvoldoende lonend. De keuze voor meer vrije tijd, voor informeel werk of voor zwart werk wordt daarmee relatief aantrekkelijk. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën, *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*, Den Haag, september 2019; Ulko Jonker, "'Koreaanse' marginale druk onuitroeibaar", in: *Het Financieele Dagblad*, 8 oktober 2019, blz. 7.

<sup>67</sup> Het Planbureau van de Leefomgeving heeft op basis van de literatuur, een uitgebreide analyse (20 jaar, 70 variabelen, 800 regio's en 27 landen) en casestudies samengevat wat de "knoppen" zijn om een gemeente/regio te laten floreren. Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017. Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*, Den Haag, 2016. Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit*

Daarbij zal er altijd sprake zijn van (groepen) mensen die niet mee kunnen komen, tijdelijk of permanent. De mensen die hun baan verliezen zullen niet altijd degenen zijn die aan de slag kunnen in de nieuw ontstane functies. Er zal sprake zijn van mismatches. Een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen degenen die zich kunnen aanpassen en meekunnen met de nieuwe ontwikkelingen en gevraagde vaardigheden en zij die dat niet kunnen (door gebrek aan capaciteiten voor de moderne samenleving, onvoldoende sociale vaardigheden, laaggeletterdheid). Deze laatstgenoemde groep vraagt vooral beleidsmatige aandacht.

### Vergroten kwaliteit en variatie in het onderwijs

Het vergroten van de kwaliteit van de beroepsbevolking is een taak die de middelgrote gemeenten zich kunnen toe-eigenen.<sup>68</sup> Men houdt zich reeds met het onderwijs bezig in het kader van de voor- en vroegschoolse opvang, de volwasseneducatie, de schoolhuisvesting, de lokale onderwijsagenda's en het bij- en omscholen van bijstandsgerechtigden, jonggehandicapten en werklozen (om te voorkomen dat zij in de bijstand terecht komen) in het kader van de Participatiewet. De Onderwijsraad riep eerder gemeenten al op om een grotere rol te spelen in het onderwijsdomein.<sup>69</sup> Dit sluit volgens de Onderwijsraad aan bij de decentralisaties in het sociale domein en maakt het mogelijk om het onderwijs, de jeugdhulp en het arbeidsmarktbeleid beter te integreren zodat de effectiviteit toeneemt.

#### Handelingsopties voor het verbeteren van de kwaliteit van en variatie in het onderwijs

- Trek extra gemeentelijke middelen uit voor het creëren van extra stageplaatsen en leerwerkplekken of zet in op extra leertijd voor leerlingen (taal, zaterdag-, weekend- en zomerscholen).
- Stimuleer meer plaats- en tijdsafhankelijk onderwijs, meer gevarieerd en meer geïntegreerd leren, stimuleer allerlei mengvormen van basisvorming en beroepsoriëntatie met micro-opleidingen, minimodules, MOOC's, EVC's, et cetera.
- Pak de laaggeletterdheid aan met meer, specifieke en informele scholingsinspanningen.
- Naast de juiste opleiding dienen jongeren en ouderen in toenemende mate te beschikken over een scala aan competenties (vakinhoudelijke competenties én generieke competenties, 'leren leren', oordelen en analyseren, kennisprocessen organiseren) én aan *soft skills* (klantgerichtheid, samenwerken, doorzettingsvermogen, motivatie, sociale vaardigheden, netwerken). Aan deze vaardigheden kan – ook op lokaal en regionaal niveau – onder andere met een krachtige regionale Educatieve Agenda met de regiogemeenten méér aandacht besteed worden.
- In een aantal sectoren en voor een aantal beroepen waar vraag naar is, is de instroom in het onderwijs ontoereikend om de vervangings- en uitbreidingsvraag op te vangen. Met een voorlichtingscampagne kunnen de beroepen waar veel vraag naar is, onder de aandacht gebracht worden van schoolbesturen, ouders en leerlingen.
- Vanwege de grote economische en technologische onzekerheden is het van belang om van Leven Lang Ontwikkelen een prioriteit te maken. Naar schatting zal ruim de helft van de kinderen die nu op de basisschool begint uiteindelijk een baan krijgen die op dit moment nog niet bestaat. Het bevorderen van levenslang leren kan bijvoorbeeld met een vaardighedenpaspoort, individuele leerbudgetten en leerwerkcombinaties.

67

### Bevorder lokaal ondernemerschap

van *place-based beleid*. Ton Wilthagen, "Als Nederland sterker uit de crisis wil komen, moet kabinet arbeidsmarkt versneld vernieuwen", in: *Het Financieele Dagblad*, 8 mei 2020, blz. 24. Ton Wilthagen, "Alleen sterk samenspel van regio's, sectoren en Rijk helpt mensen snel naar ander werk", in: *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2020.

<sup>68</sup> Ruud Dorenbos, Koos van Dijken en Jeroen Korthals, *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad. Wat kan het stadsbestuur doen?* Den Haag, 2012; SER, *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*, Advies 17/04, Den Haag, maart 2017. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013

<sup>69</sup> Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*, Advies, Den Haag, 2017.

Om de economie te laten groeien, is een stijging van de arbeidsproductiviteit van cruciaal belang. Zeker in een tijd van vergrijzing, daling van de beroepsbevolking en oplopende kosten van zorg, wonen en oudedagvoorzieningen is behoud van de welvaart afhankelijk van een stijging van de arbeidsproductiviteit. De sleutelvariabelen voor een stijgende arbeidsproductiviteit zijn: investeringen, innovaties, onderwijs en ondernemerschap. De middelgrote gemeente kan op meerdere wijze het lokale ondernemerschap bevorderen.

#### Handelingsopties voor het stimuleren van het ondernemerschap

- Verlaag de lasten voor ondernemers (retributies, reclamebelasting, precariorechten, verlaag of schrap onroerendezaakbelastingen (OZB) voor starters of kleine ondernemingen). Voor deze gedeelde opbrengsten moet wel elders dekking gevonden worden (maar het is maar een zeer klein deel van de gemeentelijke begroting).
- Check regelmatig dat regels voor ondernemers werkbaar zijn en niet tegenstrijdig. Stroomlijn de vergunningverlening. Zorg voor minder belastend toezicht (vooruitlopend op de Omgevingswet).
- Maak functiemenging en *blurring* maximaal mogelijk. Functiemenging kan bevorderd worden door het in bestemmingsplannen op te nemen: "B&W kan vrijstelling van de bestemmingsverplichting verlenen indien dit niet tot nadeel van derden leidt". Het vergroten van de mogelijkheden voor functiemenging en voor *blurring* is nu nog belangrijker dan voorheen, omdat vele ondernemers in de horeca, de detailhandel, de recreatie, de evenementenbranche en de persoonlijke dienstverlening in de coronacrisis en in de anderhalvemeter economie nieuwe businessmodellen zoeken.
- Stimuleer sociaal ondernemerschap en allerlei mengvormen tussen de formele economie en de meer informele economie in de vorm van buurtzorg, buurtthuizen, buurtbedrijven, coöperaties, stadslandbouw, buurtrestaurants, huiskamerverkopen en allerlei vormen van ruilhandel en gedeelde consumptie.
- Zorg voor meer capaciteit in de ondernemersdienstverlening. Kijk bijvoorbeeld welke lessen in de dienstverlening geleerd kunnen worden uit de snelle ondersteuning van de bedrijven tijdens de lockdownperiode.
- Bevorder veelzijdige bedrijfshuisvesting met grote variatie in prijs, kwaliteit en huurtermijnen; woonwerkvoorzieningen, bedrijfsverzamelgebouwen, (tijdelijke) huisvesting voor eenpitters en zzp'ers.
- Betaal rekeningen aan kleine bedrijven op tijd (lieft binnen één week).
- Tender de sociale en maatschappelijke vraagstukken van de gemeente en daag de markt uit. Dit kan nieuw ondernemerschap bevorderen.

68

Complementair aan deze generieke beleidsmaatregelen kunnen de middelgrote gemeenten ook voor een regionale missie-gestuurde ecosysteembenadering kiezen waarin de economische doelstellingen verbonden zijn met de maatschappelijke doelstellingen. Dit gaat verder dan een focus op bijvoorbeeld clusters, industrieparken, campussen en regionale innovatiesystemen. Zo'n missie-gestuurde ecosysteembenadering kan bestaan uit het versterken van een bestaand cluster, het richten van beleidsinterventies op de zwakke onderdelen van een cluster of ecosysteem, het ruimte geven aan andere partijen dan de overheid en het verbinden van het economisch beleid met de maatschappelijke opgaven in de regio (bijvoorbeeld zorgen voor een goede bereikbaarheid, excellente onderwijsvoorzieningen, voldoende stage- en leerwerkplekken of het realiseren van de energietransitie).<sup>70</sup>

## 10.4 Voorzieningen

Het op peil houden van het voorzieningenpeil is een generieke opgave voor alle middelgrote gemeenten. Het kwantitatieve en kwalitatieve aanbod van voorzieningen bepaalt voor een belangrijk

<sup>70</sup> Jan Peter van den Toren en Elmar Cloosterman, "Gevolgen en herstel van economische schok verschillen sterk per regio", in: *ESB*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020, blz. 464-467.

deel de aantrekkelijkheid van de gemeente. Het creëren van een compacte, vitale en levendige binnenstad is een transformatieopgave waar veel middelgrote gemeenten voor gesteld staan en waar zij kennis over kunnen uitwisselen. Daarnaast staan de gemeenten voor de opgave om te streven naar meer regionale complementariteit en variëteit in het voorzieningenaanbod.

### **Creëren van een compacte en vitale binnenstad**

De binnensteden van veel middelgrote gemeenten staan onder druk. Voor de coronacrisis had de binnenstad het al lastig door de verschuiving van *places to buy* naar *places to be* en de opkomst van online. Door de sluiting van veel winkels kampen veel gemeenten met een hoge winkelleegstand en door de coronacrisis is de verwachting dat dit alleen maar erger wordt. Voorheen werden veel leegstaande panden nog getransformeerd tot horeca of woningen, maar voor de panden die nu nog leeg staan wordt dit steeds lastiger en kostbaarder. Het creëren van een multifunctioneel stadscentrum dat als ontmoetingsplek en identiteitsdrager van een gemeente kan fungeren, was één van de opgaven die centraal stond in het Kennisontwikkelingstraject binnenstedelijke transformatie Midsized Brabant.<sup>71</sup> In dit traject gingen acht middelgrote Brabantse gemeenten aan de slag met kennisontwikkeling rondom binnenstedelijke transformatie waaronder de centrumgebieden. Oosterhout, één van de deelnemende gemeenten, stelde zichzelf het doel om de leegstand terug te dringen door de binnenstad compacter te maken, looproutes in te korten en het winkelvloeroppervlak omlaag te brengen.

### **Meer regionale complementariteit en variatie in de voorzieningen**

Middelgrote gemeenten kunnen in samenwerking en afstemming met inwoners, organisaties, bedrijven en bezoekers een gevarieerd en complementair pakket aan voorzieningen en diensten aanbieden om te wonen, te werken, te ondernemen en te recreëren. Voorzieningen toegesneden op een stedelijke regio van 150.000 inwoners kunnen een heel andere kwaliteit en functionaliteit hebben dan voorzieningen passend bij een middelgrote stad van 50.000 inwoners. Bijvoorbeeld niet overal dezelfde laagwaardige bedrijfsterreinen met relatief veel leegstand, maar duurzame bedrijfsterreinen die gespecialiseerd zijn in specifieke bedrijfsactiviteiten en daarmee complementair zijn aan elkaar. Geen meerdere middelmatige openbare bibliotheken, theaterzalen of zwembaden, maar één of twee die kwalitatief veel beter zijn. De beste regionale vmbo in gemeente A en de beste regionale mbo in gemeente B. Het aantal voorbeelden van hoogwaardige voorzieningen die complementair zijn aan elkaar is makkelijk uit te breiden. Dit maakt het mogelijk om functies te verbeteren én te delen met elkaar. Hoe beter dit pakket is, hoe duidelijker de complementariteit, des te aantrekkelijker de regio als geheel en hoe beter kansen kunnen worden benut om de sociaaleconomische positie van de middelgrote gemeente en de regio als geheel te versterken.

69

### **Naar meer multifunctionele bedrijfsterreinen en werkmilieus**

In bijna heel Nederland is er een kwalitatieve mismatch in het aanbod van bedrijfsterreinen. De enorme schaalvergroting in de logistiek is niet voorzien, er is veel aanbod op verkeerde plekken of in de verkeerde dimensies, er is meer behoefte aan gemengde interactiemilieus.<sup>72</sup> Tegelijkertijd verandert door de toename van de kleinschalige bedrijvigheid (midden- en kleinbedrijf, zzp'ers, freelancers, startups) ook de woon- en werkplek van de ondernemers. Veel nieuwe bedrijven, nieuwe ondernemers en zzp'ers zijn actief in de ICT en de zakelijke dienstverlening. Van deze ondernemers begint bijna negentig procent aan huis en ongeveer twee derde runt zelfs na vijf jaar nog zijn of haar bedrijf vanuit

<sup>71</sup> Wessel van Vliet, *Leren transformeren in de middelgrote stad. Eindnotitie met lessen en inzichten uit het Kennisontwikkelingstraject binnenstedelijke transformatie Midsized Brabant*, Platform31, Den Haag, februari 2020.

<sup>72</sup> Commissie Verdienvermogen & Vestigingsklimaat (Cie Noordanus), *Het nationale verdienvermogen en de cruciale rol van regio's*, s.l., december 2016, blz. 10.

huis. Hierdoor bieden woonwijken en buurten in toenemende mate een breed pallet van economische activiteiten: 45 procent van de stedelijke bedrijvigheid speelt zich reeds af in woonwijken.<sup>73</sup>

Door de schaalverkleining in het bedrijfsleven, de digitalisering en de verduurzaming is er ook een toenemende behoefte aan meer gemengde multifunctionele gebieden: centrumgebieden, gemengde woon-werklocaties, knooppuntlocaties en *third places* als koffiegelegenheden en dergelijke. Zzp'ers en kleine bedrijven werken steeds vaker thuis, in koffiezaken of op andere ontmoetingsplekken. Door de toenemende behoefte aan samenwerking en kennisdeling winnen werkplekken die goed met het openbaar vervoer te bereiken zijn aan populariteit. In vele middelgrote gemeenten bevindt de werkgelegenheid zich reeds grotendeels op informele werkmilieus en in woonwijken en neemt de aantrekkelijkheid van monofunctionele bedrijfsterreinen af.<sup>74</sup>

## 10.5 Kwaliteit van leven

Er is steeds meer aandacht voor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals als alternatieve welvaartsmaat. In de *Monitor Brede Welvaart* beschrijft het Centraal Bureau voor de Statistiek de ontwikkeling van de brede welvaart in Nederland. Het gaat daarbij om zowel economische als ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten van welvaart.<sup>75</sup> In de *Brede Welvaartsindicator*, en de recente *Regionale Monitor Brede Welvaart*, wordt gekeken naar indicatoren als milieu, gezondheid, subjectief welzijn, onderwijs, arbeid, veiligheid, vertrouwen en ongelijkheid. Uit een analyse van brede welvaart in Nederlandse regio's blijkt dat Noord-Drenthe, Zuidwest-Friesland en Het Gooi en Vechtstreek hoog scoren op de elf dimensies van brede welvaart, terwijl de stedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, gevolgd door Delfzijl en omgeving, Oost-Groningen en Zuid-Limburg, laag scoren. In deze regio's is de woontevredenheid laag, maar scoren de regio's bovendien ook laag op tevredenheid in het algemeen.

70

De middelgrote gemeenten kunnen op de verschillende dimensies en indicatoren van Brede Welvaart met elkaar in gesprek over beleidsopties die de kwaliteit van leven en de brede welvaart vergroten. Ook de Omgevingsvisie leent zich uitstekend voor een bredere invalshoek om de kwaliteit van leven en de brede welvaart in de middelgrote stad te versterken.

### Het kader van kwaliteit van leven en brede welvaart definiëren in de Omgevingsvisie

Het verbeteren van de kwaliteit van leven en brede welvaart in de middelgrote gemeenten betekent het maken van keuzes. Als men A wil verbeteren kan dat betekenen dat B verslechtert. Het proces van afruilen wordt met de brede welvaartsbenadering inzichtelijk gemaakt. Dit is bij uitstek een politiek proces. De NOVI geeft op nationaal niveau richting, stimuleert de samenhang tussen de opgaven, laat de afruilen zien en helpt om keuzes te maken. Waar bouwen we nog één miljoen woningen, hoe zorgen we voor goede bereikbaarheid en een aantrekkelijk vestigingsklimaat, waar gaan we meer duurzame energie opwekken, hoe passen we Nederland aan de klimaatverandering aan, hoe ontwikkelen we de circulaire economie en op welke wijze schakelen we over naar kringlooplandbouw? En hoe houden we daarbij rekening met een gezonde bodem, schoon water, behoud van biodiversiteit, gezondheid en een aantrekkelijke leefomgeving?

<sup>73</sup> Anne Risselada en Emma Folmer, *Bedrijvige wijken in bedrijvige steden. De wijk economie in vijf Nederlandse steden vergeleken*, Nicis Institute/Platform31, Den Haag, 2012.

<sup>74</sup> Joost Hagens, Maarten Kruger en Miles Copping, *Ruimte voor werken in de MRA van morgen: 2017-2030. Excellente werklocaties in de metropoolregio Amsterdam. Uitvoeringsstrategie Plabeka 3.0*, Bureau Buiten, Utrecht, 20 juli 2017.

<sup>75</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals*, CBS, mei 2019, Den Haag.

De middelgrote gemeenten hebben direct te maken met de NOVI en de Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024 als zij onderdeel zijn van de 14 gebieden waar het Rijk samen met de provincies en gemeenten meer regie wil nemen op grootschalige woningbouw en bereikbaarheid. De middelgrote gemeenten kunnen ook een beroep doen op de extra capaciteit en deskundigheid van het Rijk om de procedures voor gebiedsontwikkeling en woningbouw te versnellen. Er zijn voorlopig ook acht NOVI-gebieden aangewezen waar verschillende grote, complexe en urgente opgaven spelen. Dit raakt de middelgrote gemeenten in de havengebieden van Amsterdam en Rotterdam, in de landelijke gebieden De Peel en het Groene Hart, in de regio's Groningen, Zwolle en Zuid-Limburg.<sup>76</sup>

Maar los van de NOVI biedt de eigen lokale of regionale Omgevingsvisie de middelgrote gemeente óók allerlei mogelijkheden om keuzes te maken die de kwaliteit van leven en de brede welvaart kunnen bevorderen. Het is mogelijk en de bedoeling om lokaal juist het sociale en fysieke domein (woningbouw, natuur, milieu) zo goed mogelijk met elkaar te verbinden.<sup>77</sup>

## 10.6 Sociaaleconomisch

Uit de zeven clusterverhalen blijkt dat de middelgrote gemeenten sterk verschillen wat betreft de sociale problematiek. Sommige clusters kennen weinig tot geen sociale problematiek (zoals de aantrekkelijke woonsteden of bloeiende streeksteden) terwijl dit voor andere clusters wel een prangende opgave is. Met name de centrumsteden en voorsteden kennen een sociale problematiek die enigszins vergelijkbaar is met de problematiek in grote(re) steden. Een gemeenschappelijke opgave voor *alle* middelgrote gemeenten is om de transformatie, vernieuwing en innovatie in het sociale domein met kracht voort te zetten.

71

### **Met kracht voortzetten van de transformatie, vernieuwing en innovatie in het sociale domein**

Na de overgang van nieuwe taken in het sociale domein naar de gemeenten vijf jaar geleden staan de middelgrote gemeenten voor de opgave om de transformatie en innovatie in het sociale domein met kracht voort te zetten. Een transformatie naar méér integraal beleid en méér samenhang op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, re-integratie en wijkaanpak. Om tot betere zorg, meer maatwerk en lagere kosten te komen, moet de gemeente samenwerken met vele maatschappelijke actoren (cliënten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, GGZ, GGD, medeoverheden, regiogemeenten, onderwijsinstellingen, et cetera) en vernieuwingen en innovaties 'afdwingen'. Het zijn de zorgaanbieders die met innovaties moeten komen. Maar de gemeente stelt de randvoorwaarden, stimuleert nieuwe toetreders en nieuwe aanpakken, en zorgt voor een innovatiebudget. Alleen op deze wijze is de betaalbaarheid van het sociale domein en de zorg op termijn te realiseren.<sup>78</sup> Als de transformatie en innovatie niet lukt en er komen nieuwe vormen van bureaucratische verkokering en verantwoording tot stand, dan mislukt uiteindelijk de hele decentralisatie in het sociale domein.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, Den Haag, september 2020; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024*, Den Haag, september 2020.

<sup>77</sup> Zie bijvoorbeeld als voorbeeld van dergelijke verbindingen: Geiske Bouma en Jeroen de Jonge, *Energietransitie versnellen met de Omgevingswet. Eindrapportage kennis- en leertraject Energietransitie en Omgevingswet*, TNO, mei 2020.

<sup>78</sup> Zorginstituut Nederland en Nederlandse Zorgautoriteit, *Samenwerken aan passende zorg: de toekomst is nú*, Diemen, november 2020. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Gezondheidsverschillen voorbij. Complexe ongelijkheid is een zaak van ons allemaal*, Essay, Den Haag, oktober 2020. Jet Bussemaker, Tim S. Jongers en Robert Vonk, "Gezondheidsverschillen zijn symptoom van complexe ongelijkheid", in: *Sociale Vraagstukken*, 3 oktober 2020; Michiel van der Geest, "Arme mensen gaan zes jaar eerder dood – waarom doen we daar niets aan?", in: *De Volkskrant*, 2 oktober 2020.

<sup>79</sup> Zie onder andere voor dit perspectief Rekenkamer Rotterdam, *Het komt niet in de buurt; onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams*, Rotterdam, juni 2018.

### **Ondermijning: groeiend maatschappelijk probleem**

Een andere opgave in het sociaaleconomische domein is de groeiende maatschappelijke problematiek van ondermijning. Bij deze vorm van criminaliteit gaat het om kleinere en grotere misdaden die (meer dan bij reguliere criminaliteit) de grenzen tussen de onderwereld en de bovenwereld overschrijden. Kwetsbare wijken zijn in het bijzonder gevoelig voor ondermijning. Daar maakt een opeenstapeling van problemen als armoede, achterstand en achterstelling plekken en mensen kwetsbaar om – als dader of slachtoffer – betrokken te raken bij ondermijnende criminaliteit.<sup>80</sup> De aanpak van ondermijning is al langer geen exclusieve taak van de politie of het Openbaar Ministerie. Gemeenten spelen een belangrijke rol in de repressieve aanpak van ondermijning. Daarnaast zijn gemeenten bij uitstek de overheid die verantwoordelijkheid kan nemen bij de preventieve sociale aanpak in wijken en buurten.<sup>81</sup> Zij kennen de gemeenschap en hebben ook scherper waarom en op wie de wereld van criminaliteit aantrekkingskracht heeft.

---

<sup>80</sup> Platform31, Aanpak ondermijning in de wijk. Repressie en preventie verbinden, 2020.

<sup>81</sup> Hans Boutellier, De andere kant van de medaille. Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, VNG essay, oktober 2019.



### Handelingsopties voor het bevorderen van de vernieuwing, transformatie en innovatie in het sociale domein

- De gemeenten en het Rijk staan gezamenlijk voor de opgave om de sterk stijgende zorguitgaven beheersbaar te houden. Het tempo van de sterk stijgende zorguitgaven is financieel en organisatorisch niet vol te houden. Bij ongewijzigd beleid zullen tot 2060 de zorgkosten met bijna 3 procent per jaar toenemen; het dubbele van wat we met zijn allen jaarlijks extra gaan verdienen. In het huishoudboekje van de Nederlanders, de gemeente en het Rijk dreigen de toenemende zorguitgaven andere noodzakelijke uitgaven te verdringen.
- Door betere preventie (medegefinancierd door de zorgverzekeraars), meer voorzorg, vroegsignalering en meer integrale hulp door wijkteams ziekte en achterliggende problemen voorkomen.
- Voor velen (mensen met een lage sociaaleconomische positie, mensen in kwetsbare omstandigheden, statushouders en dergelijke) is het door structurele achterstanden moeilijk om hun leven in te richten met een gezonde levensstijl. Een (dreigende) dakloosheid, (baan)onzekerheden, stress, armoede, schulden, eenzaamheid en dergelijke zijn achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl. Ook het verbeteren van bijvoorbeeld de luchtkwaliteit buiten en binnenshuis en het verminderen van de geluidsoverlast draagt bij aan een betere gezondheid. Als deze structurele oorzaken niet worden aangepakt is een individuele benadering weinig effectief.
- Vrijwel altijd is het binnen wettelijke kaders mogelijk om te 'doen wat nodig is'. Dat dit in vele gevallen niet gebeurt, komt door onwetendheid, niet creatief zijn, afgesproken werkprocessen bij en met de gemeente, en de hoge werkdruk in de wijk- en gebiedsteams.
- Ga verder met het organiseren van budgetten per wijk en alloceer de budgetten per wijk en per opgave verder. Zet de beste mensen in en alloceer de meeste middelen naar de grootste opgave.
- Mandateer de gebiedsteamprofessionals en alloceer een flexibel (regelvrij)budget om beweging te krijgen in casuïstiek.
- Door de kosten per huishouden in kaart te brengen van de huidige reguliere manier van ondersteuning over meerdere jaren wordt gestimuleerd om andere, betere en onorthodoxe aanpakken te proberen in complexe casussen. Vaak blijken deze meer effectieve aanpakken ook aanzienlijke kostenbesparingen mogelijk te maken.
- Laat 'gezondheidswinst' de bekostigingsmaatstaf zijn en niet langer de verrichtingen. Dan ontstaat er een natuurlijke prikkel om over meerdere terreinen samen te werken en om de structurele factoren aan te pakken. Men kan als start bijvoorbeeld de gezondheidswinst van de sterk groeiende groep zorgbehoeftige, kwetsbare ouderen gaan bekostigen door het samenvoegen van de drie verschillende zorgpotten (Wmo, Wlz, Zorgverzekeringswet). Zo ontstaat per wijk of regio één pot met geld voor de integrale zorg aan thuiswonende ouderen.
- Vergroot de transparantie in het sociaal domein door data per wijk of gemeente te genereren, liefst samen met de zorgverzekeraars. En stel op basis daarvan een meerjarig investeringsprogramma op waarbij *shared savings* inzichtelijk worden; eventueel aangevuld met een populatie gebonden budgettering van de gebiedsteams (één geldstroom P-wet, Wmo en Jeugdwet) of een gezamenlijk budget voor maatwerk over de grenzen van de Wmo, Wlz en Zvw heen.

73

## 10.7 Bestuur en samenspel

Uit de gedeelde handelingsperspectieven van de zeven clusters blijkt dat er op de korte en langere termijn veel op de middelgrote gemeenten afkomt. De gemeenten staan voor een groot aantal uitdagingen en opgaven die zij het hoofd moeten bieden. Er is hierbij een groeiend besef dat de middelgrote gemeenten dit niet zelfstandig kunnen doen. De meeste opgaven zijn te groot en alomvattend om alleen op te kunnen pakken en vragen om een intensieve (regionale) samenwerking en gezamenlijke aanpak. Dit kan een aanpak zijn waarbij de middelgrote gemeenten een belangrijke voortrekkersrol moeten en kunnen vervullen voor de omliggende kleinere gemeenten in hun regio. In andere regio's vormen de middelgrote gemeenten juist een belangrijke verbindende schakel tussen de

grotere stad en het ommeland. De rol die een middelgrote gemeente vervult, is afhankelijk van de positie van de middelgrote gemeente in hun regio.<sup>82</sup>

### **Grotere en belangrijkere rol voor de overheden**

Juist in tijden van grote onzekerheid en opgaven die de mogelijkheden van individuele burgers, organisaties of bedrijven overstijgen, ontnemen we houvast aan een overheid die doortastend optreedt. De coronacrisis maakt nog eens duidelijk dat de overheid onmisbaar is voor het vervullen van bepaalde taken. Het is te beperkt om de overheid te zien als een scheidrechter die kaders stelt, toezicht houdt en pas in actie komt als 'de markt faalt', maar die verder niet inhoudelijk (bij)stuurt.<sup>83</sup> De crisis kan daarmee als katalysator werken voor een trend die al langer waarneembaar is: een herwaardering van stevige sturing door de overheid als strategie om collectieve doelen en publieke waarden te realiseren. Dit legt tegelijkertijd de lat voor de overheid erg hoog om de publieke waarden te definiëren, in te zetten op beleid 'dat werkt' en om tot excellente uitvoering van beleid te komen. Het verleden laat zien dat dit verre van een sinecure is voor de overheid.

Daarbij kan de overheid het niet alleen. De overheid heeft de kennis noch het gezag om vanaf nu top-down te bepalen hoe de samenleving zich moet ontwikkelen. Daarom is een veel betere opgavegerichte samenwerking tussen overheden en de maatschappelijke betrokkenheid van veel partijen noodzakelijk. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen schetst op welke wijze afscheid genomen kan worden van de "slordigheid" van het opgavegerichte samenwerken tussen overheden en tussen overheden en andere partijen en om veel doelmatiger en effectiever de grote maatschappelijke opgaven gezamenlijk aan te pakken.<sup>84</sup>

74

### **Alle opgaven van de middelgrote gemeenten zijn grensoverschrijdend**

Bijna alle opgaven van de middelgrote gemeenten zijn grensoverschrijdend. Regionale samenwerking is noodzakelijk voor de arbeidsmarkt, de duurzaamheidsopgave, recreatie en cultuur, verkeer en vervoer/mobiliteit, zorg, onderwijs, et cetera, et cetera. Het gaat daarbij om de koek te vergroten in plaats van de bestaande koek te verdelen. En de kans op een grotere koek wordt groter door goede en daadkrachtige regionale samenwerking en het vergroten van de differentiatie en complementariteit in de regio van de middelgrote stad. Empirisch onderzoek in Denemarken, Duitsland en Nederland laat zien dat bestuurlijke versnippering en onvoldoende regionale samenwerking en afstemming tussen meerdere gemeenten overal een negatieve invloed heeft op het economisch presteren van regio's.<sup>85</sup>

### **De duurzaamheidsopgaven zijn alleen gezamenlijk goed aan te pakken**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur verwacht dat de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie, klimaatadaptatie) op regionaal niveau steeds meer met elkaar verbonden zullen worden. Ook zal er steeds meer een procesmatige en

---

<sup>82</sup> De rol die een middelgrote gemeente kan – en soms moet – vervullen, is afhankelijk van de positie van de middelgrote gemeente in hun regio. In het rapport *Naar een strategie voor middelgrote steden* van Platform31 wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen middelgrote steden: (1) steden die in de nabijheid van een grotere stad liggen, (2) steden die onderdeel uitmaken van een polycentrische regio met meerdere steden van min of meer vergelijkbare omvang en (3) monocentrische steden in een regio met voornamelijk kleinere gemeenten en kernen.

<sup>83</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Kwetsbaarheid en veerkracht*. WRR-reflectie op de langetermijneffecten van de coronacrisis, Den Haag, 2020, blz. 11.

<sup>84</sup> Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag, 10 september 2020.

<sup>85</sup> Frank van Oort en Gerwin van der Meulen, Essay: bestuurlijke grenzen remmen welvaart", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 22 maart 2019; Frank van Oort en Gerwin van der Meulen, *De organisatie van openbaar bestuur en regionaal-economische ontwikkeling in Zuid-Holland*, s.l., s.a

inhoudelijke synthese optreden met de overige regionale opgaven. De Nationale Omgevingsvisie hanteert hetzelfde vertrekpunt. In de ene regio zal het meervoudig duurzaamheidsvraagstuk vooral worden verbonden met opgaven op het gebied van economie en arbeidsmarkt, in een andere regio zal verduurzaming met name om aandacht vragen in relatie tot leefbaarheid, toerisme en woningbouw. En in weer andere regio's moeten de duurzaamheidsvraagstukken hoofdzakelijk worden ingepast in het beheer van natuur en landschappelijke kwaliteit. Elke regio kent haar eigen specifieke belemmeringen én kansen. Hoe eerder de samenhang tussen alle regionale opgaven wordt gesignaleerd, verkend en vormgegeven, des te groter de mogelijkheden om kansen te verzilveren en om op mogelijke bedreigingen te anticiperen.

De Raad constateert dat de meeste initiatieven op dit moment kleinschalig en geïsoleerd zijn, het kenmerk hebben van 'aanmodderen', zich beperken tot één duurzaamheidsopgave (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie of de klimaatadaptatie) en onvoldoende samenhang vertonen. De initiatieven hebben wel resultaat, maar deze staan niet in verhouding tot de doelen die in 2050 moeten zijn behaald. De vele experimenten en initiatieven tellen nog niet op tot een fundamentele omslag. De Raad ziet het doorbreken van de sectorale aanpak en de verkokerring als dé lakmoesproef voor de Omgevingsvisie.<sup>86</sup>

De ingrijpende duurzaamheidstransitie dwingt een groot aantal ongemakkelijke en duidelijke keuzes af en vergt krachtige bestuurders (nationaal, provinciaal, regionaal, gemeentelijk).<sup>87</sup> Dit vergt een duidelijke stip op de horizon, heldere kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen, een verwarmend, aansprekend verhaal in begrijpelijke taal, én om een breed interventierepertoire (vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken).

75

### **Regionale samenwerking levert geld op en kan de welvaart vergroten**

De mate waarin de gemeenten in een polycentrische stedelijke regio netwerkkracht kunnen organiseren, is afhankelijk van de onderlinge gunfactor. De gemeenten moeten elkaar iets gunnen om samen de aantrekkelijkheid van de regio te versterken. Er moet voorkomen worden dat de gemeenten elkaar op allerlei wijzen beconcurreren om de drie B's: bewoners, bedrijven en bezoekers. Naast het willen voorkomen van de agglomeratienadelen valt of staat de onderlinge gunfactor bij het inzichtelijk maken van de voordelen van regionale samenwerking. Wat levert het de individuele gemeenten op om in regionaal verband opgaven op te pakken? Uit onderzoek blijkt dat de agglomeratievoordelen, en functies van elkaar lenen, kan leiden tot 2 tot 5 procent hogere productiviteit.<sup>88</sup> Als we heel voorzichtig zijn en de effecten van de intensievere regionale samenwerking – en meer functies van elkaar lenen – op 2 procent productiviteitswinst ramen, dan betekent dit voor de samenwerkende middelgrote steden per inwoner een toename van 1.000 euro per jaar. En dat jaar in en jaar uit. Zonder dramatische beleidswijzigingen, maar alleen maar vanuit het besef dat samenwerking loont en dat de urgentie daartoe oproept.

<sup>86</sup> Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019.

<sup>87</sup> Zie bijvoorbeeld de vrees van Pieter Hilhorst en Jos van der Lans over de transformatie in het sociale domein. Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, "De transformatie dreigt te stranden in verkokering", in: *Sociale Vraagstukken*, 30 september 2016 (dossier 'Nabij is beter. Decentraal denken en doen' #27); Wim Derksen, "Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuult. Hoort last te hebben van de overheid", in: *De Volkskrant*, 23 oktober 2019.

<sup>88</sup> Roderik Ponds en Otto Raspe, *Agglomeratievoordelen en de REOS*, Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2015, blz. 17, 18; Henri de Groot, "Verstedelijking en economische dynamiek", in: Ruud Dorenbos, Wim Hafkamp en Joost van Hoorn, *De economische stad*, Kennis voor krachtige steden, Platform31, Den Haag, 2015, blz. 7; OECD, *OECD Territorial Review: The Metropolitan Region of Rotterdam – The Hague*, The Netherlands, Parijs, 2016, blz. 17.

# Bijlage 1 Overzicht van indicatoren

## Demografie

Indicator	Jaar	Maat en verklaring	Bron
Natuurlijke aanwas	2000-2019 2020-2030	De natuurlijke bevolkingsgroei wordt bepaald door het geboortecijfer te verminderen met het sterftcijfer.	CBS, Statline
Binnenlands migratiesaldo	2000-2019 2020-2030	Absoluut (balans tussen het aantal personen dat <i>uit</i> de gemeente verhuist naar een andere gemeente en het aantal personen dat vanuit een andere gemeente <i>naar</i> de gemeente verhuist.	CBS, Statline
Buitenlands migratiesaldo	2000-2019 2020-2030	Absoluut (balans tussen immigratie en emigratie). Bij een positief saldo zijn er meer immigranten dan emigranten en groeit de bevolking; bij een negatief saldo is het andersom. Buitenlandse migranten zijn onder andere kenniswerkers, studenten, arbeidsmigranten, asielzoekers en vluchtelingen.	CBS, Statline
Interne verhuizingen	2018	Percentage verhuizingen binnen de eigen gemeente.	Invisor

76

## Woningmarkt

Indicator	Jaar	Maat en verklaring	Bron
Gemiddelde WOZ-waarde	2020	Gemiddelde WOZ waarde in euro's per gemeente.	Invisor
Prognose huishoudensgroei tot 2030	2021 - 2030	Prognose van de groei van het aantal huishoudens tot 2030.	Invisor
Regionale prognose huishoudensgroei	2020 - 2050	Prognose van de groei van het aantal huishoudens tot 2050; uitgesplitst naar eenpersoonshuishoudens en paarhuishoudens.	CBS/PBL
Omloopsnelheid woningmarkt	2016 - 2020	Woningvraagprijs per m <sup>2</sup> , percentuele stijging waarde. Marktpotentie woningmarkt per prijssegment.	Invisor

## Werkgelegenheid en economie

Indicator	Jaar	Maat en verklaring	Bron
Bedrijfssectorenstructuur	2018	Ingedeeld op bedrijfstakingen/ branches.	Invisor
Werkgelegenheid per sector	2018	Percentage aandeel in werkgelegenheid.	Invisor
Aantal banen per duizend inwoners	2018	Aantal banen per duizend inwoners van 15 tot en met 65 jaar.	Invisor
Aantal oprichtingen per 1.000 vestigingen	2018	Aantal oprichtingen van bedrijven per duizend vestigingen.	Waarstaatjegemeente. nl
Aantal zzp'ers en hun gemiddelde inkomen	2018	Aantal zzp'ers in aantallen en gemiddeld inkomen in euro's.	Waarstaatjegemeente. nl
Aantal snelgroeiende bedrijven per 1.000 vestigingen	2018	Aantal snelgroeiende bedrijven per duizend vestigingen. Snelgroeiende bedrijven zijn alle bedrijven met tien of meer werknemers is het begin van het startjaar met een gemiddelde autonome groei van tien procent of meer over een periode van drie jaar, waarbij de groei wordt uitgedrukt in het aantal werknemers.	Waarstaatjegemeente. nl
Werkgelegenheidsontwikkeling	2015 - 2019	Percentage ontwikkeling banen in de afgelopen vijf jaar per inwoner. Het aantal banen heeft betrekking op het totaal aantal fulltimers, parttimers en uitzendkrachten.	LISA
Arbeidsparticipatie	2019	Percentage arbeidsparticipatie: de werkzame beroepsbevolking als percentage van de totale bevolking van 15 tot 75 jaar.	CBS
Verwachte ontwikkeling potentiële beroeps- bevolking	2018	Aantal uitkeringsgerechtigden (WW, arbeidsongeschiktheid plus bijstand tot AOW-leeftijd) als percentage van de beroepsbevolking.	Berekening Platform31 op basis van gegevens van het CBS (Statline).
Het onbenutte arbeidspotentieel:	2018	Aandeel van 20-65 jaar, aantal per duizend inwoners. Dit is het totaal aantal uitkeringsgerechtigden tot	CBS, Statline

		AOW-leeftijd in 2018 (werklozen, bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten). Dit is gerelateerd aan de omvang van de beroepsbevolking in 2018. Feitelijk is het "onbenutte potentieel" zeker 50 procent hoger als ook de mensen meegerekend worden die niet in een uitkering zitten maar wél willen werken of meer uren willen werken.	
Vermogen huishoudens	2018	Percentage huishoudens met een vermogen van 5.000 euro of meer. Bij de berekening worden eigen woning(schulden) niet meegenomen.	PBL, Kwaliteit van leven.
Langdurige werkloosheid	2018	Het percentage mensen van de potentiële beroepsbevolking dat langer dan een jaar een WW-uitkering heeft ontvangen, of dat de maximale WW-duur (38 maanden) heeft behaald in het afgelopen jaar. Wordt berekend aan de hand van de jaarverslagen van het UWV.	PBL, Kwaliteit van leven

78

#### Voorzieningen

Indicator	Jaar	Maat en verklaring	Bron
Voorzieningenpeil	2018	Voorzieningenniveau (zorg, kinderopvang, onderwijs, cultuur, recreatie, detailhandel en horeca) in gemeente en stadscentrum afgezet tegen landelijk gemiddelde.	Invisor
Leegstand van winkels	2004 - 2018	Percentage leegstand van de totale winkelvoorraad.	Rijksoverheid, Compendium voor de Leefomgeving, Den Haag

#### Sociaaleconomisch profiel

Indicator	Jaar	Maat en verklaring	Bron
Uitkeringsindex	2017	Aandeel WW en bijstandsuitkeringen.	Invisor
Arbeidsongeschiktheidsindex	2017	Aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.	Invisor

Criminaliteitsindex	2017	Aantal misdaden per vierkante kilometer. Veel misdaden worden gepleegd door plegers afkomstig van buiten de buurt. Het uitdrukken van het aantal misdaden per inwoner geeft dan een vertekend beeld in bijvoorbeeld stadscentra en bedrijventerreinen met weinig inwoners. De weergave per vierkante kilometer geeft een realistischer beeld.	Invisor
Veiligheid	2018	Gewogen indicator van zes verschillende veiligheids- en risico-indicatoren.	PBL: Kwaliteit van Leven
Seksuele en geweldsmisdrijven.	2018	Misdrijven, door de politie vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opgemaakt proces-verbaal. Hieronder vallen onder andere de gevallen van eenvoudige en zware mishandeling, bedreiging en stalking, seksuele misdrijven, de levensdelicten moord en doodslag, gijzeling en mensenhandel. De cijfers zijn uitgesplitst naar gemeente van plegen.	PBL: Kwaliteit van leven
Veiligheidsbeleving	2017	Percentage inwoners dat zich wel eens onveilig voelt. Aan respondenten zijn vragen gesteld over de veiligheidsbeleving in het algemeen en over de inschatting van de kans om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Gevraagd is; "voelt u zich vaak, soms of zelfde onveilig". Antwoordcategorieën: 'vaak', 'soms', 'zelden', 'geen antwoord'. Deze vraag is alleen gesteld aan degenen die 'ja' antwoordden op vraag of men zich wel eens onveilig voelt. Het weergegeven percentage heeft wel betrekking op alle respondenten.	PBL: Kwaliteit van leven
Opleidingsniveau	2018	Het opleidingsniveau is gegeven in drie categorieën. Laag: niveau basisonderwijs, vmbo-b/k, vmbo-g/t, avo onderbouw, mbo1; Middelbaar: niveau mbo 2, 3 of 4 en havo, vwo bovenbouw; Hoog: niveau hbo, wo, postacademisch en doctoraat. NB Hbo en wo propedeuse vallen onder middelbaar niveau.	CBS
Eenzaamheid	2016	Percentage Eenzaamheid is het percentage volwassenen (19+) met een hoge emotionele/sociale eenzaamheidsscore (volwassenen 19+). De	Waarstaatjegemeente.nl

		<p>eenzaamheidsschaal bestaat uit elf uitspraken over emotionele en sociale eenzaamheid. Voorafgaand aan de uitspraken staat de vraag: "Wilt u van elk van de volgende uitspraken aangeven in hoeverre die op u, zoals u de laatste tijd bent, van toepassing is?", met de toelichting "U kunt antwoorden met nee, min of meer, ja". Een uitspraak voor het meten van emotionele eenzaamheid is bijvoorbeeld: "Ik mis een echte goede vriend of vriendin". Sociale eenzaamheid wordt gemeten met onder andere de uitspraak: "Wanneer ik daar behoefte aan heb, kan ik altijd bij mijn vrienden terecht". Iemand is sociaal of emotioneel eenzaam als diegene op minstens twee van de bijbehorende items ongunstig scoort. Iemand is eenzaam bij minstens drie ongunstige scores op alle items</p>	
Kinderen in uitkeringsgezinnen	2018	<p>Percentage kinderen tot 18 jaar die in een gezin leven dat van een bijstandsuitkering moet rondkomen. Bijstandshuishouden is een huishouden waarvan minimaal één lid een bijstandsuitkering ontvangt.</p>	Waarstaatjegemeente.nl
Voortijdig schoolverlaters	2018	<p>Percentage voortijdig schoolverlaters (totaal van voorgezet onderwijs en MBO).</p>	Waarstaatjegemeente.nl
Sociale contacten	2016	<p>Percentage van de bevolking dat regelmatig contact heeft met vrienden, familie en burenen. Voor elk van de drie onderdelen is het percentage van de bevolking berekend dat aangeeft vaak of regelmatig contact te hebben. Vervolgens is van deze drie percentages het gemiddelde genomen. Deze indicator is gebaseerd op steekproeven met beperkte betrouwbaarheid op gemeentelijk niveau.</p>	PBL, Kwaliteit van leven in de regio
Sociaal vertrouwen	2016	<p>Percentage respondenten dat aangeeft in het algemeen vertrouwen te hebben in andere mensen. Deze indicator is gebaseerd op steekproeven met beperkte betrouwbaarheid op gemeentelijke schaalniveau.</p>	PBL, Kwaliteit van leven in de regio
Sociale cohesie	2017	<p>Een rapportcijfer dat de sociale cohesie aangeeft. De score is samengesteld op basis van antwoorden van respondenten op vier stellingen over de sociale aspecten van hun woonbuurt. Hoe hoger de score op</p>	PBL, Kwaliteit van leven in de regio



		deze schaal, hoe tevredener de inwoners zijn over deze aspecten. De schaalscore wordt weergegeven als een rapportcijfer tussen 0 en 10. Om dit te bereiken worden alle afzonderlijke waarden opgeteld en vermenigvuldigd met een factor. In dit geval is dat de factor 10/16. Deze indicator is gebaseerd op steekproeven met beperkte betrouwbaarheid op gemeentelijk schaalniveau.	
Jeugdwerkloosheid	2018	Percentage van de werkzame en de werkloze beroepsbevolking van 15 tot 25 jaar dat werkloos is.	PBL, Kwaliteit van leven in de regio
Huishoudens met inkomen onder het sociale minimum	2017	Percentage huishoudens met inkomen onder 105 procent van het sociale minimum ten opzichte van het totale aantal huishoudens gedurende vier jaar of langer.	PBL: Kwaliteit van leven in de regio

#### Kwaliteit van leven

De aantrekkelijkheid wordt bepaald door 51 indicatoren op drie dimensies van 'kwaliteit van leven': 'inkomen en arbeid', 'samenleving en subjectief welzijn' en 'gezondheid en leefomgeving' van het Planbureau voor Leefomgeving, zie bijlage 2.

Indicator	Jaar	Maat	Bron
Gezondheid en leefomgeving	2014-2019	Relatief, in vergelijking met Nederlands gemiddelde.	PBL, Kwaliteit van leven in de regio
Samenleving en subjectief welzijn	2014-2019	Relatief, in vergelijking met Nederlands gemiddelde.	PBL, Kwaliteit van leven in de regio
Inkomen en arbeid	2014-2019	Relatief, in vergelijking met Nederlands gemiddelde.	PBL, Kwaliteit van leven in de regio

**Bestuur en samenspel**

<b>Indicator</b>	<b>Jaar</b>	<b>Maat</b>	<b>Bron</b>
Lasten in de begroting per inwoner per hoofdfunctie	2020	euro	Findo – Data Financiën Decentrale Overheden
Politieke participatie	2017	Gemiddeld opkomstpercentage bij landelijke verkiezingen	PBL, Kwaliteit van Leven in de regio

## Bijlage 2 Kwaliteit van leven in de regio (PBL)

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft verschillende dimensies van de kwaliteit van leven op regionaal en lokaal schaalniveau inzichtelijk gemaakt. Via een interactieve website [www.kwaliteitvanleven.pbl.nl](http://www.kwaliteitvanleven.pbl.nl) of [Regionale Monitor Brede Welvaart 2020](#) kan een gemeenten zien waar zij sterk in is, en wat haar minder sterke punten zijn, in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Naast de dashboardfunctie over hoe gemeenten er nu voorstaan, heeft het PBL ook gekeken naar de ontwikkeling in de tijd waarbij de situatie in 2014 wordt vergeleken met de situatie in 2019.<sup>89</sup>

<b>Dimensie, thema, indicator</b>
<b>INKOMEN &amp; ARBEID (dimensie)</b>
<b>Economie</b>
– Bruto regionaal product per werknemer
– Economische groei (groei BRP)
<b>Inkomen</b>
– Besteedbaar inkomen huishoudens
– Vermogen huishoudens
– Percentage huishoudens met inkomen onder 105 procent van het sociale minimum gedurende vier jaar of langer (indicator)
<b>Arbeid</b>
– Netto arbeidsparticipatie
– Langdurige werkloosheid
– Werkloosheid
– Jeugdwerkloosheid
<b>Onderwijs</b>
– Opleidingsniveau
– Voortijdig schoolverlaters
– Eindexamencijfer
<b>GEZONDHEID &amp; LEEFOMGEVING</b>
<b>Gezondheid</b>
– Gemiddelde levensverwachting
– Niet voldoende beweging
– Kosten gezondheidszorg
<b>Milieu</b>
– Luchtkwaliteit (PM2.5)

83

<sup>89</sup> Voor meer uitleg over de 51 indicatoren en de methodiek om tot relatieve scores te komen verwijzen we u naar: Kersten Nabielek, Mark Thissen en Jeroen Content, *Kwaliteit van leven in regio. Handleiding en achtergrondinformatie voor de website 'Hoe is het leven in jouw regio?'*, Achtergrondstudie, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 11 december 2019.

- Luchtkwaliteit (NOx)
- Afstand openbaar groen
- Geluidhinder buren
- Geluidhinder weg, trein en vliegtuig
- Geluidbelasting
- Lichtbelasting
- Hittestress
<b>Veiligheid</b>
- Gewelds en seksuele misdrijven
- Diefstal/verduistering en inbraak
- Verkeersonveiligheid
- Aardbevingen
<b>Dimensie, thema, indicator</b>
- Overstromingskans
- Risicocontour
<b>Wonen</b>
- Gemiddeld aantal vierkante meters per woning
- Afstand noodzakelijke voorzieningen
- Betaalbare koopwoningen
- Betaalbare huurwoningen
<b>Toegang voorzieningen (thema)</b>
- Ontsluiting hoofdwegen (indicator)
- Afstand tot secundaire voorzieningen
- Afstand tot treinstation
- Ontsluiting hoofdwegen
- Afstand tot basisschool/voortgezet onderwijs
- Afstand musea/podiumkunsten
<b>SAMENLEVING &amp; SUBJECTIEF WELZIJN (dimensie)</b>
<b>Samenleving</b>
- Politieke participatie
- Vrijwilligers
- Sociale contacten
- Sociaal vertrouwen
<b>Subjectief welzijn</b>
- Beoordeling eigen gezondheid
- Tevredenheid woning
- Tevredenheid woonomgeving/winkels
- (On)veiligheidsbeleving
- Sociale cohesie
- Eenzaamheid



Bron: *Planbureau voor de Leefomgeving, Kwaliteit van leven in de regio.*