

# Economisch beleid in een veranderende context: trends & ontwikkelingen

Koos van Dijken (Platform31)

**Wie verantwoordelijk en betrokken is bij regionaal economische ontwikkelingen, moet met veel zaken rekening houden. Bij het kiezen van beleidsmaatregelen spelen bijvoorbeeld demografische, economische, technologische en veiligheidstrends en -ontwikkelingen. Ook de ingrijpende duurzaamheidstransitie in de regio, stad en gemeente brengt indringende opgaven met zich mee.**

## Ingrijpende demografische ontwikkelingen

De drie belangrijkste demografische trends en ontwikkelingen op regionaal economisch vlak zijn de ontgroening, de (dubbele) vergrijzing en de krimp van de potentiële beroepsbevolking. De kwantitatieve betekenis van de demografische trends en ontwikkelingen in Nederlandse regio's, steden en gemeenten wordt geschetst door recente bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor de Leefomgeving van 2017 tot 2040 voor alle veertig COROP-gebieden.

### Ontgroening

In veertig procent van de COROP-gebieden neemt naar verwachting de komende twintig jaar het aantal jongeren van 0 tot 15 jaar af. In 48 procent van de COROP-gebieden neemt het aantal jongeren niet of nauwelijks toe – een groei van maximaal vijf procent de komende twintig jaar. In slechts vijf COROP-gebieden (bij twaalf procent) neemt het aantal jongeren naar verwachting met meer dan vijf procent tot het jaar 2040. De sterkste daling komt naar verwachting in Delfzijl en omstreken (ongeveer twintig procent) en de grootste groei in Delft en Westland, met meer dan 25 procent. De afname van het



aantal jongeren, of de stabiele omvang van het aantal jongeren, in bijna negentig procent van de Nederlandse regio's kan negatieve effecten hebben op de dynamiek, innovativiteit en de vernieuwingsgezindheid van de economie. In welke mate de ontgroening ook de vraag naar woningen vermindert, is afhankelijk van de totale bevolkingsgroei (jong en oud), de sterke groei van het aantal eenpersoonshuishoudens en het wel of niet doorzetten van de gezinsverdunning.

## Binnenlandse en buitenlandse migratie

De buitenlandse migratie brengt ook geen wonderen. Migratie kan een positieve impuls hebben op het ondernemerschap en het arbeidsaanbod. In de Verenigde Staten is zelfs ongeveer veertig procent van de Fortune 500-ondernemingen opgericht door een immigrant of door een kind van immigranten. Immigranten en hun kinderen zijn de oprichter van zeven van de tien meest waardevolle merken ter wereld. Migranten zijn verantwoordelijk voor een kwart van de hightech start-ups, terwijl zij slechts een achtste van de Amerikaanse bevolking vormen.<sup>2</sup> Toch moet het effect van immigratie op het arbeidsaanbod en op de economische groei niet overschat worden. De effecten hangen sterk af van het kennisniveau van migranten en de mate waarin zij integreren op de arbeidsmarkt. En de resultaten uit het verleden zijn in Nederland niet hoopgevend.<sup>3</sup> Ook het kwantitatieve belang op het arbeidsaanbod moet niet overschat worden. Het migratiesaldo is in de meeste jaren hooguit 0,2 à 0,3 procent van de bevolking. Dus ondanks de grote publieke belangstelling, is migratie in kwantitatief opzicht voor de arbeidsmarkt als geheel niet zo'n belangrijk verschijnsel.



### Sterke vergrijzing: opgave en kans

De groep tachtigplussers neemt overal zeer sterk toe. In de regio Zeeuws-Vlaanderen is de groei het kleinst, waarschijnlijk ruim zeventig procent. De grootste toename is waarschijnlijk in de regio Flevoland; met ruim 216 procent. De stijging in Zeeuws-Vlaanderen komt door de hoge mate van vergrijzing die er nu al is en in Flevoland door

de vestiging van nieuwe inwoners na de aanleg en geleidelijke ontwikkeling van de polder(s). In een derde van de COROP-gebieden neemt het aantal tachtigplussers de komende twintig jaar met 70 tot 100 procent toe, in de helft van de COROP-gebieden met 100 tot 125 procent en in zeven COROP-gebieden ligt de geprognoseerde groei boven de 125 procent. Overall laat de ver-

2. The Economist (2013, 13 april). *Immigration and America's high-tech industry. The jobs machine*. Londen: The Economist Group Limited.

3. Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015, 16 december). *WRR-Policy Brief 4 - Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: SCP/WODC/WRR.

wachte groei van de negentig- en honderdplussers nog sterkere groeipercentages zien. Het is daarom begrijpelijk dat een columnist onlangs opmerkte dat de geluiden van de 21ste eeuw “krakende botten, piepende gewrichten, mompelende monden en heel veel schuifelende voeten” zijn.<sup>4</sup>

De sterke groei van het aantal tachtigplussers betekent dat het wonen en de zorg in de wijk of buurt een belangrijk vraagstuk wordt. Voor deze groep veranderen de woonwensen, bovendien doet de groep een groot beroep op specifieke voorzieningen; zo moeten bijvoorbeeld de zogenaamde *Triple-A*-voorzieningen (arts, apotheek, Albert Heijn) in de buurt goed geregeld zijn. Een nog veel grotere opgave is om de zorg goed te regelen voor de snelgroeiende groep dementerende ouderen. Naar verwachting telt Nederland ongeveer een half miljoen dementerende ouderen in 2040. Veel van de eenpersoonshuishoudens bestaan uit ouderen, daarom is een goede, betaalbare, meer geschikte huisvesting ook nodig. Op die manier houden zij niet langer een (goedkope) gezinswoning bezet waar nieuwe gezinnen behoefte aan hebben.

De toenemende vergrijzing kan betekenen dat er nog een lange periode is waarin mensen actief (willen) zijn. Actieve ouderen zijn dan een oppas, mantelzorger, vrijwilliger of permanente vakantieganger. De samenleving doet zichzelf en die mensen tekort door daar geen rekening mee te houden. Met andere institutionele arrangementen en nieuwe organisatievormen binnen bedrijven en organisaties is de grote groep actieve ouderen een economische kans. Bovendien is er een belangrijke kans op méér ondernemerschap en méér startende kleine ondernemingen als wij vitale ouderen serieus nemen. In de Verenigde Staten is de groep mensen die tussen de 55 en 65 jaar een onderneming starten 65 procent groter dan de groep mensen die tussen hun 20ste en 34ste jaar hetzelfde doen. In het Verenigd Koninkrijk is veertig procent van de nieuwe ondernemers ouder dan vijftig jaar en bijna zestig procent van de zeventigplussers werkt nog als zzp'er. En juist de huidige, flexibele, onzekere, klusjeseconomie past uitstekend bij ouderen die naast hun AOW en pensioen op een flexibele manier nog economisch willen meedoen en iets willen bijverdienen.<sup>5</sup>

## Disruptieve technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de fysieke, digitale en biologische werelden samenkomen. De fysieke wereld wordt één groot communicatiesysteem, wat zorgt voor een koppeling tussen (nieuwe) digitale diensten en producten. Naar verwachting is binnen tien jaar het wereldwijde web verrijkt met 50 tot 75 miljard sensoren, die voor het grootste deel onzichtbaar zijn. Door machinelere kunnen robots steeds beter repeterende handelingen uitvoeren. Robots van software (softbots) spelen straks een grotere rol in het analyseren van data en het nemen van beslissingen. Softbots worden steeds meer ingezet voor de interactie met mensen. Softbots beantwoorden nu al (chat)gesprekken en produceren nieuwsartikelen en sportverslagen. Ze kunnen (simultaan) tolken, financiële gegevens analyseren, sollicitanten beoordelen en de kredietwaardigheid bepalen. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bieden mobiele robots en drones voor het Nederlandse mkb grote nieuwe mogelijkheden. Geen enkel land of regio heeft op dit vlak momenteel een voortrekkersrol en Nederland kan zich hierin uitstekend positioneren. Het

4. Bouman, M. (2017, 25 februari). Wij worden oud, de economie vergrijsst. Maar dan komt de robot en kijk eens, we groeien weer! *Het Financieele Dagblad*. Amsterdam: FD Mediagroep.

5. The Economist (2017, 8 juli). *Longevity. Over 65 shades of grey* (leader). Londen: The Economist Group Limited. The Economist (2017, 8 juli). *The new old. The economics of longevity* (special report). Londen: The Economist Group Limited.

vakgebied vergt namelijk krachtige multidisciplinaire samenwerking (technisch, juridisch, commercieel) en daar staan juist de Nederlanders om bekend.<sup>6</sup>

Banen verdwijnen en vele banen veranderen. Maar met voldoende ondernemerschap, aanpassingsvermogen, flexibiliteit en na-, bij- en omscholing bieden de disruptieve technologische ontwikkelingen ook vele mogelijkheden voor nieuwe economische activiteiten en banen. Of de technologische ontwikkelingen daarbij snel of langzaam gaan en veel of weinig banen overbodig maken, is niet te voorspellen. Maar de invloed van de technologische ontwikkelingen werken op alle terreinen van het leven en op alle beleidsterreinen door. Over het algemeen worden daarbij de gevolgen op korte termijn overschat en op lange termijn onderschat.

Door die technologische ontwikkelingen zijn er altijd (groepen) mensen die (tijdelijk) niet meekomen. Degenen die hun baan verliezen, kunnen niet altijd aan de slag in de nieuw ontstane functies. Er komen dus mismatches en een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen degenen die wel kunnen aanpassen en meekomen en zij die dat niet kunnen (door gebrek aan capaciteiten voor

de moderne samenleving, onvoldoende sociale vaardigheden of laaggeletterdheid). Volgens Kim Putters, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau, is de samenleving in toenemende mate verdeeld in “*cans & can-nots*”.

Specifieke publieke aandacht vraagt ook de toenemende monopolioïde macht van internetgiganten als Google, Facebook, Apple, Amazon en Alibaba. Een steeds groter deel van de economie is gericht op de toegang tot nieuwe data en technieken om die data te analyseren (algoritmes, kunstmatige intelligentie). Digitale platforms verzamelen primaire data en verwerken ze tot lucratieve nieuwe producten en diensten. De macht ligt bij degenen die het platform ontwerpen, sturen en de geproduceerde data kunnen monopoliseren. Er is nog nauwelijks een goed publiek antwoord op de ophoping van data bij een zeer beperkt aantal buitenlandse bedrijven, waardoor en waarvan wij steeds afhankelijker zijn. Er zijn antwoorden nodig op publieke vragen als: Hoe werkt de black box van de algoritmen? Wie beschikt over de data? Wie heeft toegang tot de data? En hoe zit het met privacy en identiteitsfraude?

## Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn een belangrijke determinant voor de economische ontwikkeling in de stad, gemeente en regio. De verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking in vele regio's, steden en gemeenten kan de economische mogelijkheden en ontwikkeling sterk belemmeren. Wanneer mensen de regio, stad of gemeente verlaten, zorgt dat ook voor een negatieve vestigingsplaatsfactor. Door maatregelen die de arbeidsparticipatie vergroten, de werking van de arbeidsmarkt verbeteren, mismatches op de arbeidsmarkt verkleinen en de arbeidsproductiviteit vergroten (door vernieuwing, innovatie, ondernemerschap) wordt de afnemende beroepsbevolking géén bottleneck voor de economische ontwikkeling.

### **Krimp potentiële beroepsbevolking bedreiging voor de economische ontwikkeling**

Ondanks de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd neemt in vele regio's, steden en gemeenten de potentiële beroepsbevolking af. Hoe de potentiële beroepsbevolking zich ontwikkelt, is te koppelen aan de verwachte ontwikkeling van de leeftijdsgroep van 15- tot 67,5-jarigen in de prognoses tot 2040. Op basis van die prognoses neemt de potentiële beroeps-

6. Went, R., Kremer, M. & Knottnerus A. (red.). (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Den Haag/Amsterdam: WRR.





bevolking de komende twintig jaar af in 35 van de 40 COROP-gebieden. De sterkste daling wordt verwacht in Delfzijl en omstreken, met ongeveer 31 procent. In slechts vijf COROP-gebieden gaat de potentiële beroepsbevolking zeer beperkt

groeien. De grootste groei komt vermoedelijk in de dynamische regio Groot-Amsterdam; een bescheiden groei van acht procent in de komende twintig jaar.

### **Beperkte groei, arbeidsparticipatie en productiviteitsontwikkeling**

Er zijn geen gemakkelijke oplossingen om de krimp van de potentiële beroepsbevolking het hoofd te bieden. Door de voorkeur voor vrije tijd in Nederland – ondanks het lage aantal arbeidsuren per jaar per Nederlandse werkende – gaat de Europese Commissie in de lange termijnramingen van de Nederlandse economische groei ervan uit dat de toekomstige groeibijdrage van een groter arbeidsaanbod beperkt is.<sup>7</sup> Voor de economische groei per hoofd van de bevolking wordt de arbeidsproductiviteit als de enige permanente bron van groei gezien. De arbeidsproductiviteit is ook de laatste decennia al de belangrijkste motor van de economische groei. Terwijl de economie bleef groeien, hebben we minder uren gewerkt. Deze productiviteitsgroei is onder andere mogelijk door beter geschoold personeel, automatisering en efficiëntere productieprocessen. Door de vergrijzing moet ook in de toekomst de productiviteit toenemen om economische groei te waarborgen. Maar de productiviteitsgroei is niet uitbundig. Voor de crisis kende Nederland een jaarlijkse groei van gemiddeld 1,3 procent.<sup>8</sup> Na de forse dip in de

7. Theoretisch wordt de economische groei ook bevorderd door het vergroten van het arbeidsaanbod. Maar dat lijkt voor Nederland, met de sterke voorkeur voor deeltijdarbeid, geen optie. In Nederland werkt dertig procent van de Nederlandse vrouwen fulltime tegen zeventig procent gemiddeld in de OECD-landen. Als wij in Nederland hetzelfde gemiddeld aantal uren werken als in Zweden en Zwitserland (1.600 uur per jaar in plaats van de gemiddelde 1.380 uur in Nederland) en een participatiegraad kennen van tachtig procent (in plaats van de gebruikelijke 75 procent in Nederland) dan neemt het arbeidsaanbod met 25 procent toe. Dit kan op lange termijn allerlei positieve gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid. Bron: *Kamerstukken II, 34 000, nr. 54, Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2015)*, 37, 38. (2015, 19 maart)

8. De Bondt, H. (2015). *Productiviteit in Nederland 2002-2014. Economische groei, productiviteit en de crisis*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

crisis, en met de ontgroening, vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de economie, de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal zzp'ers is het verre van eenvoudig om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen.

De verwachting is dat de bijna ononderbroken substantiële economische groei in de naoorlogse periode ten einde komt. Daardoor is het niet makkelijk terugkeren op het hoge niveau van vóór de crisis. Wel maken de huidige economische groeicijfers – deels een inhaaleffect ná de crisis – de structurele trend van een lage economische groei nog niet zichtbaar. De verwachte lage groei voor de toekomst is gebaseerd op het grote aandeel van de diensten en het mkb in de economie, maar ook op de krimpende beroepsbevolking, de vergrijzende bevolking en het bereikte plafond in de opleidingsexpansie. Vele economen denken dat daarmee een langdurige periode van stagnatie (*secular stagnation*) met lage groei is aangebroken.<sup>9</sup> Ze noemen de verwachte structurele economische groei van één procent het “nieuwe normaal”. Dit betekent ook dat er regelmatig geen groei of een negatieve

groei is. Normaal gesproken komt dat tweemaal per decennium voor. Daardoor gaan vaker zwakkere bedrijven omvallen en krijgen gemeente twee keer per decennium met bezuinigings- en doelmatigheidskortingen en met budgettaire nul- en minlijnen te maken.

Anderen zijn veel optimistischer en voorzien geen langdurige stagnatie. Zij verwachten juist dat robots, big data en zelfrijdende voertuigen leiden tot meer groei en welvaart (een groter consumentensurplus). De groei van het bruto binnenlands product valt niet goed te meten door de gratis diensten (Facebook, Google, Twitter, Skype, Wikipedia en mantelzorg), de veel goedkopere diensten dan vroeger (YouTube, Spotify, Airbnb, Uber, telefonie en vliegen) en door de grote kwaliteitsverbeteringen (smarthones, aantal tv-kanalen, gezondheidszorg en levensverwachting). De feitelijke welvaartstoename is daardoor misschien hoger; misschien wordt de armoedeproblematiek daardoor overschat.

### **De ontwikkeling van een zandlopereconomie**

Wij zien overal dat de economie steeds meer verandert in een zandlopereconomie. Het werkgelegenheidsaandeel van administratieve beroepen met routinematige taken neemt af. Denk hierbij aan boekhouders, logistiek medewerkers en administratief personeel – vooral taken in het middensegment van de arbeidsmarkt. De positie van laagopgeleiden blijft daarentegen stabiel. Dit komt doordat de komende tien jaar deze groep met een half miljoen personen afneemt en er voor laagopgeleiden dus veel banen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in de horeca, recreatie en persoonlijke dienstverlening. Het verlies van laagopgeleide banen door automatisering en door het verplaatsen van banen naar lagelonenlanden heeft in belangrijke mate al plaatsgevonden. De kans is groter dat deze banen deels terugkomen. Denk hierbij aan het Zara-productiemodel of aan 3D-printing. Voor de laagopgeleiden bestaat het gevaar vooral dat hun positie precair blijft; een deel van de middengroepen zakt naar beneden en verdringt (straks) laagopgeleiden. In één jaar is de omvang van deze groep zakkers tussen de 12 en 28 procent.<sup>10</sup> De positie van hogeropgeleiden is sterk en blijft sterk, al bestaat

9. The Economist (2014, 3 november). *Secular stagnation. The long view*. Londen: The Economist Group Limited.

10. Engbersen, G., Snel, E. & Kremer, M. (red.) (2017) *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. Den Haag: WRR. Van den Berge, W. & Ter Weel, B. (2015). *CPB Policy Brief 2015/13 - Baanpolarisatie in Nederland*. Den Haag: CPB. De Graaf-Zijl, M., Josten, E., Boeters, S., Eggink, E., Bolhaar, J., Ooms, I., Den Ouden, A. & Woittiez, I. (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: CPB/SCP.

wel het gevaar van overeducatie. Zowel aan de onderkant van de arbeidsmarkt (conciërges, kleermakers, vuilnismannen, obers, kappers, huishoudelijke hulp of verzorgers van kinderen), als aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (psychologen, artsen, docenten, fysiotherapeuten) stijgt het aandeel van beroepen met niet-routinematige taken.

Voor de positie van de middengroepen is steeds lastiger. Zij moeten ook steeds harder hun best doen om hun positie te behouden. Voor de middenklasse zijn er dramatische scenario's, bijvoorbeeld dat door de technologische ontwikkelingen de helft hun baan verliest.<sup>11</sup> Andere deskundigen verwachten dat hooguit tien procent hun baan kwijtraakt.<sup>12</sup> Veel banen op middenniveau zijn een bundeling van specifieke beroepsvaardigheden met vaardigheden zoals geletterdheid, rekenvaardigheid, aanpassingsvermogen, probleemoplossend vermogen en gezond verstand. Het menselijk werk in een roboteconomie vergt vaardigheden die een

robot moeilijk kan ontwikkelen, zoals creativiteit, problemen oplossen, verzinnen van nieuwe ideeën, empathie, sociale vaardigheden en sociale interactie.

### **Een groot onbenut potentieel**

In Nederland staan veel mensen langs de kant; zij doen niet mee met de reguliere economie en hun capaciteit blijft onbenut. In de 79 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners krijgt iets meer dan één miljoen mensen in een WW-, bijstands- (tot de AOW-leeftijd) of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gerelateerd aan de beroepsbevolking in dezelfde gemeenten is het onbenutte potentieel gemiddeld twintig procent. Rond dit gemiddelde zijn de vijf gemeenten met het geringste onbenutte potentieel: Lansingerland en Barneveld (10 procent), en Pijnacker-Nootdorp, Westland en Krimpenerwaard (11 procent). De vijf gemeenten met het hoogste onbenutte potentieel zijn Arnhem (27 procent), Rotterdam en Emmen (28 procent), Almelo (29 procent) en Heerlen (35 procent).

Daarnaast zijn er nog veel mensen die zich niet meer aanbieden op de arbeidsmarkt omdat zij ontmoedigd zijn, of die meer uren willen werken. Met deze mensen erbij, worden bovengenoemde aantallen voor de 79 gemeenten bijna verdubbeld naar twee miljoen mensen. Het onbenutte arbeidspotentieel is dan eerder veertig procent dan twintig procent.<sup>13</sup>

Gezien de krimpende beroepsbevolking en de vele openstaande, en soms onvervulbare, vacatures is dit onbenutte potentieel een luxe die Nederlandse regio's, steden en gemeenten zich niet langer kunnen veroorloven. Volgens inschattingen van de OECD gaat hooguit tien procent van de banen in Nederland verloren door automatisering, robotica, kunstmatige intelligentie.<sup>14</sup> In dit geval is een veel groter arbeidsaanbod nodig om te zorgen dat er voldoende mensen beschikbaar zijn (laag-, midden- en hoogopgeleid) en dat werkgevers de beste werknemers kunnen kiezen. Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is immers een zeer belangrijke

11. Sommige deskundigen beweren dat binnen dertig jaar de helft van de bestaande banen overbodig is en dat automatisering, kunstmatige intelligentie, robotisering in Nederland twee tot drie miljoen banen kan kosten. Bron: Bartelsman, E. (2014, 18 januari). Binnen dertig jaar is de helft van de nu bestaande banen overbodig. Het Financieele Dagblad. Amsterdam: FD Mediagroep. König, E. (2014, 1 oktober). Robotisering kan 2 tot 3 miljoen banen kosten. *NRC Handelsblad*. Amsterdam: NRC Media. The Economist (2014, 18 januari). *Coming to an office near you; Technology and jobs*. Londen: The Economist Group Limited.

12. Volgens de OECD gaat slechts tien procent van de banen in Nederland verdwijnen. Bron: Bouman, M. (2016, 21 mei). De robot komt onze banen stelen, maar dat zijn er wel veel minder dan Oxford-onderzoekers vreesden. *Het Financieele Dagblad*. Amsterdam: FD Mediagroep. Arntz, M., Gregory, T. & Zierahn, U. (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A Comparative Analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 189, 16, 25. Parijs: OECD Publishing.

13. In 2016 zijn er in Nederland 1,6 miljoen mensen met een WW-uitkering, een bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Naast de groep Nederlanders met betaald werk of met een uitkering, was er in 2016 ook een groep van anderhalf miljoen mensen die willen werken, of (bij een deeltijd baan) meer uren willen werken. Bronnen: CBS StatLine. *Regionale kerncijfers: sociale zekerheid*. Den Haag: CBS. CBS (2017, 30 augustus). Hoe groot is het onbenut arbeidspotentieel? Den Haag: CBS.

14. Idem.



determinant van regionale en nationale economische groei. Het is van het groot belang om véél meer aandacht te besteden aan permanente educatie, gezien de onzekere economische ontwikkelingen, de snelheid van technologische ontwikkelingen en het langer moeten doorwerken van ouderen.<sup>15</sup> Als de nieuwe Colleges het onbenutte potentieel niet veel beter mobiliseren, dan gaat werk naar het buitenland verdwijnen, neemt de automatisering toe (en het verlies van banen) of nemen buitenlandse arbeidsmigranten de arbeidsplaatsen steeds vaker in. Ondernemers hebben keuzes, wethouders niet.



## Nieuwe vormen van ondernemerschap

De transformatie en vernieuwingen in het sociale domein nopen tot vele nieuwe vormen van (sociaal) ondernemerschap. Met allerlei mengvormen tussen de formele economie en de meer informele sociale economie in de vorm van buurtzorg, buurtdiensten, buurtbedrijven, wijkontwikkelbedrijven, coöperaties, duurzame energiedienstbedrijven, stadslandbouw, buurtrestaurants, huiskamerverkopen, lokale munteenheden en allerlei vormen van ruilhandel en gedeelde con-

sumptie en gebruik, bijvoorbeeld SwapStyle, SpullenDelen, MyWheels, WeGo en HuizenRuil. 'Gebruik' wordt belangrijker dan 'bezit'. Bedrijven verkopen minder producten en verhuren meer product-dienst-combinaties. Dat kan zorgen voor positieve economische, sociale en ecologische effecten, maar er kan oneerlijke concurrentie komen. Of overlast bij huizendelen en thuiswerken, stijgende huizenprijzen, toenemende sociale ongelijkheid (wie wat heeft, kan delen; wie niets heeft, kan niets delen) en sociale en technologische discriminatie (zonder smartphone en creditcard is bijvoorbeeld Uber geen optie).

Nieuwe vormen van ondernemerschap, producten en diensten ontwikkelen zich in de transitie naar een meer duurzame economie en samenleving. Denk aan het aanleggen van nieuwe infrastructuur en netwerken, het repareren, het samenstellen uit oude onderdelen en het herwinnen van grondstoffen uit producten (*urban mining*). Voor de vele transformaties in het economische, sociale en duurzaamheidsdomein is veel nieuw en oud ondernemerschap nodig. Of deze dynamiek en deze ondernemingszin voldoende aanwezig is, is zeer de vraag met de ontgroening en vergrijzing. Ondernemerschap

15. Sociaal-Economische Raad (2017, april). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Advies 17/04. Den Haag: SER. The Economist (2017, 12 januari). *Learning and earning. Lifelong learning is becoming an economic imperative* (special report). Londen: The Economist Group Limited.



bevorderen kan door het schrappen of verkleinen van de effecten van belemmerende regelgeving, door lagere lasten, functiemenging en het stimuleren van nieuwe toetreders (bijvoorbeeld in het sociale domein) en goede woon-werk-leefmilieus.

Meer functiemenging bevordert de diversificatie in de economie en kan de monotonie van de woonwijken uit de jaren 1960 en 1970 doorbreken. Het toestaan van werken in leegstaande winkelpanden, pakhuizen, garages, parkeerplinten, hoekwoningen, brengt meer mogelijkheden voor werk- en broedplaatsfuncties in de wijken. Dit komt de levendigheid, aantrekkelijk en bedrijvigheid in de regio's, steden en gemeenten ten goede.

Door de toename van de kleinschalige bedrijvigheid (midden- en kleinbedrijf, zzp'ers, freelancers, start-ups) verandert ook de woon- en werkplek van de ondernemers. Veel nieuwe bedrijven, nieuwe ondernemers en zzp'ers zijn actief in de ICT en zakelijke dienstverlening. Van deze ondernemers begint bijna negentig procent aan huis en ongeveer tweederde runt zelfs na vijf jaar nog zijn of haar bedrijf vanuit 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>16</sup>

Door de schaalverkleining in het bedrijfsleven, de digitalisering en de verduurzaming is er een toenemende behoefte aan meer gemengde multifunctionele gebieden: centrumgebieden, gemengde woon-werklocaties, knooppuntlocaties en *third places* als koffiegoeligheden 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 bereikbaar zijn met het openbaar vervoer aan populariteit. Door deze trend en ontwikkeling worden de monofunctionele, traditionele bedrijfsterreinen minder populair.

## Veranderende binnensteden

De aantrekkingskracht van de stad komt vooral door de voorzieningen, consumptiemogelijkheden (luxe winkels, beleving, cultuur, uitgangsmogelijkheden, horeca, goede restaurants) en goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Vooral de 'horecaïsering' in de steden valt op. Zo

serveren in Utrecht ruim 1.100 zaken hun kop koffie, broodjes, biologische salades, biefstukken of een zak patat aan dorstige of hongerige Utrechters en aan een groeiend aantal toeristen. De gemeente verwacht door de trends en ontwikkelingen dat zij tot 2021 nog zo'n 140 tot 180 exploitatievergunningen gaat afgeven. 'Blurring' mogelijk maken, bevordert deze ontwikkeling verder. In de grote steden lijkt het langzamerhand alsof de helft van de bevolking eet en drinkt wat de andere helft klaar maakt.<sup>17</sup> Met enige vertraging is deze 'horecaïsering' ook in de middelgrote steden zichtbaar.

De consumenten aantrekkelijkheid van de (binnen)stad wordt vergroot door de vergrijzing. Hoewel het inkomensniveau van gepensioneerden over het algemeen lager ligt dan dat van werkenden hebben de gepensioneerden een veel hogere consumptiequote (ongeveer 120 procent) dan de groep inwoners tussen de 35 en 50 jaar (ongeveer tachtig procent). De hogere consumptiequote heeft een groter effect dan de gemiddeld lagere inkomens, zodat het aandeel van de consumptie in het bruto binnenlands product naar verwachting toeneemt. De (binnen)steden gaan hiervan profiteren. In Japan, één van de meest vergrijsde landen ter wereld,

16. Risselada, A. & Folmer, E. (2012). *Bedrijvige wijken in bedrijvige steden. De wijk economie in vijf Nederlandse steden vergeleken*. Den Haag: Nicis Institute/Platform31.

17. De Lange, R. (2018, 5 januari). *Horeca in grote steden rukt op ondanks personeelstekort*. *Het Financieele Dagblad*. Amsterdam: FD Mediagroep.



heeft een dergelijke ontwikkeling afgelopen decennia reeds plaatsgevonden. Hier is, vanwege de vergrijzing en de afname van de potentiële beroepsbevolking, óók zichtbaar dat het arbeidsintensieve hoge serviceniveau niet mogelijk blijft en dat iedere werkzoekende uit 1,6 baan kan kiezen.<sup>18</sup> Dit is een mogelijke voorafschaduwning van ontwikkelingen waarop ook Nederlandse regio's, steden en gemeenten zich moeten instellen.

## De ruimtelijk-economische verdeelde triomf

De sociale, ruimtelijke en economische verschillen tussen en binnen regio's worden groter. Steden met de juiste mix aan sectoren en aantrekkelijke vestigingsplaatsfactoren groeien, terwijl steden die dat minder goed op orde hebben een grotere kans hebben om af te glijden.

'Goede' banen, hoogopgeleiden, hoge inkomens en hoogwaardige voorzieningen versterken elkaar. Door deze principes van agglomeratie worden de verschillen tussen regio's vergroot – *the winner takes all*.<sup>19</sup> In drukke regio's als de Randstad, kiezen hoogopgeleiden dikwijls eerst voor de *quality of living* van een woonplaats. Daarna kijken zij naar bereikbare banen.

In de analyses van Tordoir en Regioplan is een ruimtelijk-economische opschaling zichtbaar.<sup>20</sup> Het dagelijkse patroon waarin de inwoners wonen, werken, recreëren, pendelen, naar school gaan en van voorzieningen gebruikmaken, wordt groter. Dit *daily urban system* – afhankelijk van de methode van analyse is het aantal *daily urban systems* in Nederland 35 (OECD), 40 (COROP-regio's), 57 (Atlas voor Gemeenten) of 105 (Rabobank) – beslaat een groter gebied dan de gemeentegrenzen. Vooral jongeren, hoogopgeleiden, kenniswerkers en *power couples* bewegen zich steeds meer van het stadshart van de ene grote stad naar het stadshart van de andere grote stad. Om goed in te spelen op deze ruimtelijk-economische opschaling, is meer regionale samenwerking van belang op het gebied

18. The Economist (2018, 17 februari). *Taking the gloves off. Japanese businesses are struggling to keep up standards*. Londen: The Economist Group Limited.

19. Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke Verkenningen 2016*. Den Haag: PBL. Raspe, O., Van den Berge, M. & De Graaff, T. (2017) *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, p. 64 – 145 (zes casestudies). Den Haag: PBL. The Economist (2017, 21 oktober). *Globalisation's losers. The right way to help declining places* (leader). Londen: The Economist Group Limited. The Economist (2017, 21 oktober). *Left in the lurch. Globalisation has marginalised many regions in the rich world* (briefing). Londen: The Economist Group Limited.

20. Tordoir, P., Poorthuis A. & Renooy, P. (2015). *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*. Amsterdam: Regioplan.

van economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg, welzijn en de duurzaamheidstransitie. Wet-houders die hierin niet succesvol zijn en moeten opereren in een gefragmenteerde regio zien op termijn de concurrentiepositie van hun regio, stad of gemeente verslechteren.

De structuur van de economie wijzigt sterk en gaat in de toekomst nog sterker en sneller wijzigen. Het tempo van de wijzigingen door de internationale concurrentiestrijd en de snelheid van technologische ontwikkelingen neemt toe. Concurrentievoordelen zijn steeds meer tijdelijk. Er is ook sprake van een toenemende internationale spreiding van economische activiteiten. De wereldwijde concurrentie vindt in belangrijke mate plaats op het gebied van taken. Een baan en een bedrijf bestaan uit een bundel taken die op de één of andere wijze bij elkaar passen. Deze bundeling en relatieve specialisatie van taken kenmerken een regio en stad. De productie van goederen vindt steeds meer plaats in lange en gefragmenteerde ketens. Hierdoor worden regio's steeds afhankelijker van elkaar en bedrijven (en tot op zekere hoogte ook werknemers) zijn minder gebonden aan een specifiek land of een specifieke regio of stad.

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking bepaalt in zeer belangrijke mate de regionale economische groei. Dit betekent dat een goed en beter opgeleide beroepsbevolking, meer permanente educatie, minder mismatches op de arbeidsmarkt, een betere kenniscirculatie en een hogere arbeidsparticipatie de kansen vergroten op een positieve economische ontwikkeling in stad en stadsregio. Beleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en het aantrekkelijker maken van werken, is goed voor de economische groei. Internationaal onderzoek laat zien dat op de langere termijn méér arbeidsaanbod en goed opgeleid arbeidsaanbod leidt tot méér werkgelegenheid, minder werkloosheid en hogere economische groei. De hoeveelheid banen ligt niet vast in een regio, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt (en de regelgeving en de vormgeving van de instituties).<sup>21</sup>

## Ingrijpende duurzaamheidstransitie

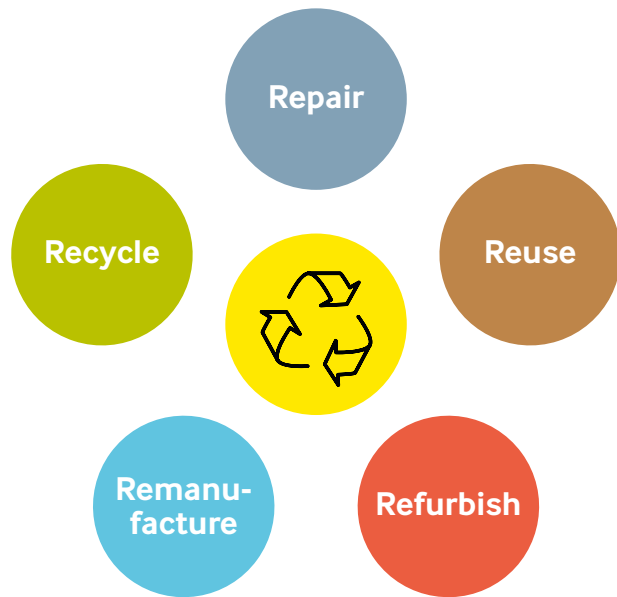
Nationaal, Europees en wereldwijd is de ambitie uitgesproken en geformuleerd om de opwarming van de aarde door de emissie van broeikasgassen in deze eeuw te beperken tot maximaal twee graden Celsius. Dat betekent dat in 2050 de

emissies van broeikasgassen 80 tot 95 procent minder moeten zijn dan in 1990. In een relatief korte periode van drie decennia moet onze manier van leven, wonen, werken, verplaatsen, recreëren, produceren en consumeren fundamenteel veranderen om deze doelstelling te bereiken.

Er zijn drie fundamentele transities nodig: een *energietransitie* (om het gebruik van fossiele brandstoffen tot bijna nul te reduceren), een transitie naar een meer *circulaire economie* (om de uitputting van grondstoffen en de uitstoot van reststoffen te verminderen) en een gedeeltelijke *eiwittransitie* (minder roodvlees en zuivel produceren en consumeren). De drie transities hangen onderling samen en stellen ook de lokale overheid voor een aantal immense opgaven. Voor een duurzame energievoorziening zijn wij aangewezen op een combinatie van biomassa, geothermie, zonne- en windenergie, in combinatie met grootschalige energieopslag voor windstiltten en donkere, winterse perioden. De energieproductie verschuift deels van nationaal naar lokaal (zoals het ooit was), huizen en gebouwen gaan van het gas af, er komen meer warmte- en koudnetten en het elektriciteitsnet wordt zwaarder en slimmer. Gemeenten hebben een belangrijke, niet-vrijblijvende rol in deze transi-

21. Kamerstukken II, 34 000, nr. 54, Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2015), 37, 38.





tie. Er zijn innovaties nodig, het verlaten van de status quo, experimenteren met nieuwe aanpakken en het betrekken van inwoners, bedrijven, onderzoeksinstellingen en maatschappelijke organisaties. Al deze investeringen, transformaties en innovaties moeten betaalbaar zijn, zodat de besparingen op energie en de woonlasten de kosten op termijn vergoeden. Door de nieuwe Omgevingswet kunnen gemeenten lokale normen stellen én initiatiefnemers verbinden met belanghebbenden. Hierdoor is het beter afdingen, zodat het eigenaarschap van nieuwe energiebronnen met omwonenden wordt gedeeld.

De noodzakelijke duurzaamheidstransitie gaat zeer veel geld kosten en de Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten moeten de handen ineenslaan om de transitie mogelijk te maken, te begeleiden en om een deel van de investeringsmiddelen op te brengen. Verder is het noodzakelijk dat productieprocessen in de industrie veranderen, zodat er minder CO<sub>2</sub> wordt uitgestoten en/of de CO<sub>2</sub> die toch wordt geproduceerd, wordt afgevangen, opgeslagen of hergebruikt. De benodigde transitie gaat vast niet altijd gepaard met maatschappelijk applaus. De overheid moet burgers, bedrijven en andere belanghebbenden overtuigen van het gezamenlijke *publieke belang*. De transformatie is alleen mogelijk met politiek leiderschap, krachtig beleid, draagvlak, medewerking en creativiteit van de bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen.

## Veiligheidstrends

Overal in Nederland daalt de geregistreerde en High Impact Crimes, zoals woninginbraak, overvallen, straatroof en geweld. Maar een belangrijk deel van de economische criminaliteit komt niet in de misdaadstatistieken voor of wordt

niet goed gemeten. Onze hele economie is ook steeds kwetsbaarder voor cybercriminaliteit.

## Toenemende economische criminaliteit en ondermijning

Fraude en milieucriminaliteit worden bijvoorbeeld niet als criminaliteit geregistreerd door de politie. Ook hebben we slechts summiere informatie over zogenaamde slachtofferloze delicten, zoals verkoopfraude, gebruik van verdovende middelen, illegaal wapenbezit, heling, (belasting) fraude, faillissementsfraude, uitkeringsfraude, zorgfraude, illegale seks- en gokpraktijken, omkoping en vormen van corruptie. Nederland is vanwege de Gelegenheidsstructuur (geografisch, internationalisering, bevolkingsdichtheid, open economie, haven, spoorlijnen, open grenzen, vliegvelden) en de tekortschietende rechnercapaciteit en -vaardigheden een goede vestigingsplaats voor illegale markten en een goed doorvoerland voor illegale activiteiten.

Het wordt steeds duidelijker dat er zich aan de achterkant van het sterk gereguleerde Nederland een schaduwwereld ontwikkelt. Een wereld die crimineel van aard is, maar sociaal is ingebed in wijken en die buiten de greep en vaak buiten het zicht van overheden valt. Het is een wereld met sterke sociale relaties en met zorg voor de

zwakkeren. Ondertussen verdient deze wereld verschrikkelijk veel geld, eventueel door omkoping, intimidatie of geweld.<sup>22</sup> Jaarlijks gaat er naar schatting dertig tot veertig miljard euro om in het criminele circuit. De ruwe raming is dat de hennepcultuur, laboratoria voor synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie en dergelijke een economie vormt van meer dan zestien miljard euro, nog voor het witwassen.<sup>23</sup> Allerlei advocaten, notarissen en bestuurders uit de bovenwereld bedienen deze onderwereld en nog meer mensen lopen mee. Zij pikken – vaak naast een uitkering – een graantje mee, verrichten hand- en spandiensten en kijken weg.

Het probleem van de ondermijning is dat de sociale zekerheid wordt ondergraven; ‘normaal werken’ loont niet meer, jongeren komen in aanraking met verkeerde rolmodellen, ambtenaren en bestuurders worden onder druk gezet, geïntimideerd en bedreigd en de overheid is niet meer de baas. Noordanus, ex-burgemeester van Tilburg, beschreef onlangs in een interview exact het probleem en waarom aanpakken nodig is:

“Op de middelbare scholen in Tilburg gaat een tarievenlijst rond. Voor het knippen van toppen van wietplanten krijgen ze vijfhonderd euro per dag, als drugskoerier krijgen ze duizend euro en op de uitkijk staan levert ook een fors bedrag op.” De ex-burgemeester sprak bijvoorbeeld een jongen die met wietzolders “meer verdiende dan een Kamerlid.” Onacceptabel en een heel verkeerd rolmodel, aldus Noordanus.<sup>24</sup> Dat er een onzichtbaar net van criminaliteit is in Nederland, werd recent ook duidelijk door een experimenteel big data-onderzoek in Rotterdam-Zuid. Daarbij zijn de databestanden van zorgverzekeraars, woningcorporaties, scholen, banken en gemeenten gekoppeld. Dit maakte bijvoorbeeld zichtbaar dat dertig verzekerden voor de inning van zorgdeclaraties gebruikmaken van één en hetzelfde bankrekeningnummer en dat één man maandelijks contant aan de balie de huur betaalt voor tien woningen. De conclusie uit het experiment: “De overheid is een flappentap waar je met minimale handigheid en minimale pakkans altijd terecht kunt”.<sup>25</sup>

### **Kwetsbaarheid voor cybercriminaliteit**

De Nederlandse samenleving digitaliseert in hoog tempo. Nederland hoort tot een van de meest gedigitaliseerde landen ter wereld. Bijna iedereen heeft een computer en meer dan negentig procent van alle huishoudens en bedrijven maakt gebruik van internet. Digitalisering dringt door tot elk aspect van het leven. Voorbeelden hiervan zijn de alarmsystemen in woningen en gebouwen, het toenemend gebruik van internetbankieren, webwinkels, wearables of streamingdiensten als Spotify en Netflix.

Maar ICT is tegelijkertijd inherent onveilig. Alles waar ICT in zit, valt in beginsel te hacken. De kwetsbaarheden komen vaak pas aan het licht als kwaadwillende partijen er misbruik van maken. Aanvallen op digitale systemen van organisaties en privépersonen nemen wereldwijd snel toe. Cybercriminaliteit kan de energievoorziening, verkeersregelsystemen, de uitgifte van paspoorten, het verstrekken van uitkeringen of de verkiezingen ontregelen, en het economisch leven aantasten.

22. Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

23. Donker, N. Van Buggenum, I.M., De Graaf, F.T.G. & Jongsmas E.C. (2014). *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, 4. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

24. Endedijk, B. (2017, 29 september). *De burgemeester als misdaadbestrijder*. Interview Peter Noordanus burgemeester van Tilburg. *NRC Handelsblad*. Amsterdam: NRC Media. De Lange, R. (2018, 13 februari). *Eindhovense burgervader voert strijd tegen 'wijkkoningen*. *Het Financieele Dagblad*. Amsterdam: FD Mediagroep.

25. Jessayan, H. & De Lange, R. (2016, 9 mei). *Big-data-experiment legt onzichtbare criminaliteit bloot & Zolang het onder de radar blijft, ettert het door*. *Het Financieele Dagblad*. Amsterdam: FD Mediagroep. *Systeemfraude snel en hard aanpakken* (2016, 13 mei). *Het Financieele Dagblad*. Amsterdam: FD Mediagroep. Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.