

Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v Herstel en perspectief in tijden van transitie



Managementsamenvatting

Doel trendstudie

De trendstudie *'Herstel en perspectief in tijden van transitie. Gemeentelijke trends en opgaven voor 2022 en verder'* zet voor de veertig G40- en voor drieënveertig M50-gemeenten relevante ontwikkelingen op een rij. Lokale politieke partijen kunnen deze studie gebruiken bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen in het voorjaar van 2022. Vooral de opgaven die voortvloeien uit de trends kunnen de lokale politieke partijen gebruiken om eigen keuzes te maken. Na de lokale verkiezingen kan de trendstudie gebruikt worden in overdrachtdossiers voor de nieuwe collegevorming en bij het opstellen van nieuwe coalitie- en bestuursakkoorden.

Bestuur en samenspel

De taken waar de gemeenten voor staan nemen toe, worden steeds belangrijker en ook ingewikkelder. De gemeente is bijvoorbeeld in het sociale- en ruimtelijke domein en voor de energietransitie de belangrijkste overheid voor de burger geworden. Om al haar taken en opgaven goed uit te kunnen voeren, wenselijk is dat gemeenten nauw in contact te staan met inwoners en ondernemers. Burgerbetrokkenheid biedt kansen voor gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar burgergroeperingen kunnen het proces ook frustreren als ze zich zetten tegen ontwikkelingen in hun directe leefomgeving. In het "sociale contract" tussen overheid en burger kunnen uitgangspunten zijn: het helder communiceren over de *publieke* waarden die in het geding zijn en het streven naar

wederkerigheid. Om vooral de kwetsbare burger beter te kunnen helpen en ondersteunen, is meer aandacht nodig voor de uitvoerbaarheid van beleid en de menselijke maat daarin.

Hoewel de taken voor gemeenten toenamen, belangrijker werden én ingewikkelder, zijn de budgetten niet meegegroeid. Bovendien gingen decentralisaties in het sociaal domein gepaard met bezuinigingen. Dit leidde tot financiële tekorten op lokaal niveau. De ruimte om zelfstandig keuzes te maken, kwam daardoor onder druk te staan. Om te werken aan de complexe maatschappelijke vraagstukken worden structurele financiering en het werken met een deal-aanpak als belangrijke richtingen gezien voor sectoroverstijgende samenwerking. Bij regionaal overstijgende vraagstukken kan daarnaast ook visie en sturing door het Rijk hulp bieden. Ook de enorme hoeveelheid data en technologische vernieuwingen bieden gemeenten kansen, maar ook bedreigingen. Vraagstukken kunnen beter geduid en begrepen worden (en beleid kan zo gericht worden opgesteld of aangepast), maar belangrijke aandachtspunten zoals de transparantie bij het toepassen van algoritmen, de waarde van gegevensbescherming en de digitale vaardigheden van kwetsbare personen dienen ook in acht te worden genomen.

Demografie: er valt wat te kiezen

De bevolking blijft groeien. In 2026 zal de grens van 18 miljoen worden gepasseerd en in 2038 de grens van 19 miljoen. De bevolkingsgroei zal het sterkst zijn in de G4- en G40-gemeenten. Van de totale verwachte bevolkingsgroei tussen 2020 en 2035 nemen de G4- en G40-gemeenten bijna 80 procent voor hun rekening. De bevolkingsgroei van de afgelopen twintig jaar in Nederland is vrijwel volledig toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo. Ook in de komende drie decennia zal de verwachte bevolkingsgroei in Nederland voor 83 procent zijn toe te schrijven aan een positief buitenlands migratiesaldo en voor 17 procent aan de natuurlijke aanwas. Rond dit Nederlandse gemiddelde beeld zijn er belangrijke verschillen in de determinanten van de bevolkingsontwikkeling (natuurlijke aanwas, saldo buitenlandse migratie én saldo binnenlandse migratie) tussen de gemeenten en regio's.

De potentiële beroepsbevolking (het totaal aantal personen tussen de 20 en 65 jaar) zal tot en met 2023 nog licht toenemen om daarna te dalen. In de gezamenlijke G40-gemeenten zal de potentiële beroepsbevolking tussen 2020 en 2035 met bijna twee procent afnemen, in de gezamenlijke M50-gemeenten zal de daling iets meer dan vijf procent zijn. De gemeenten, zowel G40 als M50, met de grootste verwachte daling van de beroepsbevolking bevinden zich aan de randen van het land. Recent onderzoek laat zien dat de laatste jaren de trek uit de Randstad naar regio's daarbuiten toeneemt.

De demografische trends en ontwikkelingen vragen om een expliciet bevolkingsbeleid. De toenemende migratie uit het buitenland van arbeidsmigranten, studenten en kenniswerkers is geen natuurverschijnsel. Er valt dus wat te kiezen. Het gesprek over migratie heeft een brede blik nodig. Het gaat om de afweging van alle belangen die in het geding zijn, van het kortetermijnbelang van ondernemers tot de langetermijngevolgen voor de samenleving. Om tot keuzes te komen, zijn op lokaal en regionaal niveau beleidsvisies en meerjarenplannen noodzakelijk waarin wordt ingegaan op de demografische ontwikkelingen (ontgroening, krimp beroepsbevolking, (dubbele) vergrijzing), hun gevolgen en beleidsantwoorden.

Van ondersteuning naar economisch herstel

Het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling (onderzoek, ontwikkeling, permanente educatie en nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis) zijn de motoren van duurzame groei van het regionaal inkomen per hoofd. Deze motoren verschillen per regio. De regionaal-economische verschillen nemen toe. De

sectorstructuur biedt daar een belangrijke verklaring voor, maar het regionale ondernemerschapsklimaat speelt een nog grotere rol. De leegstand van kantoren en winkels neemt in een groot aantal binnensteden onder invloed van de coronamaatregelen toe. Ook het arbeidsaanbod (omvang van de beroepsbevolking) en de arbeidsproductiviteit zijn van invloed op de groeipotentie. Beide laten een dalende tendens zien. Een ander aandachtspunt is dat robotisering, automatisering en kunstmatige intelligentie tot een afname van de werkzekerheid voor werkenden leiden. Tegelijkertijd wordt er steeds meer gevraagd van werknemers. Technologisering, flexibilisering en intensivering van werk zetten de kwaliteit van werk onder druk en maken Leven Lang Ontwikkelen, bij-, om- en herscholing belangrijker.

Nationaal en internationaal is de aandacht aan het verschuiven van ondersteuning van het bedrijfsleven naar herstel van de gevolgen van de coronacrisis. Het herstel dient in het teken te staan van de transitie naar een groene, duurzame, digitale en inclusieve economie. Daarin gaat het om het meer en beter benutten en toepassen van bestaande kennis en het ontwikkelen van nieuwe diensten en producten. Daarnaast dient de veerkracht van de lokale en regionale economie vergroot te worden door te investeren in de wendbaarheid en weerbaarheid van werknemers, permanente educatie, een grotere arbeidsmobiliteit, het bevorderen van cross-overs tussen sectoren en door te investeren in het ecosysteem voor ondernemerschap. Met het oog op de dalende omvang van de beroepsbevolking is het verstandig om het onbenutte arbeidspotentieel beter te integreren, om de mogelijkheden en de bereidheid van vrouwen om meer te werken (minder deeltijd, meer uren) te stimuleren en om meer en intensiever in te zetten op de activering van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De toekomstgerichte inclusieve gemeente

Sinds de decentralisaties in 2015 is door gemeenten de beweging gemaakt naar de juiste zorg op de juiste plek. De actuele accenten in het verbeteren van de verzorgingsstaat zijn onder meer: meer aandacht voor het voorveld van de Wmo, preventie, samenwerking in de wijk en sociale veerkracht. Het aantal mensen van tachtig jaar of ouder stijgt de komende decennia sterk en dat zal gepaard gaan met een eveneens sterke groei van het aantal ouderen die goede zorg, welzijn, ondersteuning en woningen nodig hebben in wijk, buurt en kern.

Op vele terreinen is de toenemende kansenongelijkheid zichtbaar, zeker ook wat betreft gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. Inwoners met een lage sociaaleconomische status (SES) leven ten opzichte van de inwoners met een hoge sociaaleconomische status gemiddeld acht jaar korter en maar liefst vijftien jaar minder in goed ervaren gezondheid. Daarbij is de groep lage SES ook nog eens bovengemiddeld geraakt door de coronacrisis. De kansenongelijkheid is gemiddeld in alle G40-gemeenten groter dan gemiddeld in alle M50-gemeenten.

De transformatie, vernieuwingen en innovaties in het sociaal domein zijn een proces van vele jaren. De afgelopen vijf jaar is veel gedaan, maar nog te weinig bereikt en de beloften van de decentralisatie zijn nog niet ingelost. De gemeenten zijn nu vooral bezig met de doorontwikkeling. De transformatiedoelen in het sociaal domein (maatwerk, lichte ondersteuning waar dat kan, zwaarder als het moet, preventie) dienen aangepakt te worden vanuit realisme en de opgedane leerervaringen. Om de gezondheidsverschillen te verkleinen, dienen de achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl (dakloosheid, baanonzekerheden, stress, armoede, schulden e.d.) te worden aangepakt.

Bij ongewijzigd beleid stijgen de zorguitgaven de komende jaren sterker dan de economisch groei. Ook de gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegzet. Samen met het Rijk is nú het moment voor de gemeenten om na te denken over de organiseerbaarheid en

betaalbaarheid van de zorg. Ook het verbeteren van de uitvoeringskwaliteit verdient belangrijke beleidsmatige en politieke prioriteit. De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen al sinds 2003. De slechte prestaties van het onderwijs én de grote verschillen tussen scholen in één wijk zijn een rechtvaardiging voor het met een strategische visie inzetten op een stevige Educatieve Agenda.

Uitdagingen veiligheidsdomein steeds complexer

De sinds de beginjaren van de 21^e eeuw ingezette daling van de geregistreerde criminaliteit in Nederland duurt voort. Ook de onveiligheidsbeleving daalde in de afgelopen jaren. Er lijkt wel sprake van een verharding van de criminaliteit, zich uitend in bijvoorbeeld een toename van het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die verdacht worden van een ernstig geweldsdelict. Tegelijkertijd met een afname van de traditionele vormen van criminaliteit is er een sterke toename van cyber gerelateerde criminaliteit. Deze toename is het gevolg van een explosieve stijging van digitale communicatie en de verdere digitalisering van de samenleving. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt, wordt de (financiële) schade steeds groter. Om de digitale risico's op diverse niveaus (bijvoorbeeld op persoonsniveau, maar ook op nationaal niveau) te kunnen beheersen, blijft het vergroten van digitale weerbaarheid het belangrijkste instrument.

Het besef is gegroeid dat ondermijning een groot maatschappelijk probleem is. De urgentie voor de aanpak ervan neemt toe. De aanpak vergt een langjarige aanpak en lange adem waarbij ingezet wordt op het terugdringen van de internationale rol van Nederland op de drugsmarkt, het versterken van de strafrechtketen, maar ook op een sociaal-preventieve aanpak en het wegnemen van de voedingsbodem voor ondermijning in de samenleving.

Kwetsbare wijken staan weer hoog op de verschillende beleidsagenda's. Dat heeft te maken met groeiende verschillen (tussen steden, wijken en buurten) op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken vergroot. Om overlast en criminaliteit tegen te gaan, is de verbinding tussen het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein van belang. De kans op succes is het grootst als, vanuit een verbindende of regierol van de gemeente, de organisaties vanuit de verschillende domeinen zich committeren aan het gezamenlijke doel en de maatschappelijke impact die men met elkaar wil maken.

Een tekort aan ruimte en wonen

De krappe woningmarkt en de vele conflicterende ruimteclaims zijn volop in het nieuws. Koopprijzen stegen tot historische hoogtes, wachttijden lopen op en voor een modale verdiener zijn vrijemarkthuren vrijwel niet meer te betalen. Het huidige woningaanbod sluit ook kwalitatief gezien onvoldoende aan op de huidige en toekomstige vraag. Door het tekort aan betaalbare woningen komen woningzoekenden (jongeren, starters, middengroepen) niet aan de bak. Alleenstaande ouderen zien geen aantrekkelijk aanbod en blijven te lang wonen in hun (te) grote eengezinshuis. Daardoor stagneert de doorstroming aan alle kanten. De tegenstellingen op de woningmarkt nemen toe, tussen goede en slechte buurten, tussen kopers en huurders, tussen stad en platteland, tussen Randstad en Randland en vooral tussen insiders en outsiders.

Om tot de benodigde miljoen extra woningen te komen, moet sneller worden gebouwd, waarbij het streven is jaarlijks 120.000 nieuwe woningen. Anderhalf keer de huidige bouwproductie. De plannen zijn echter verre van concreet en er hangen vooralsnog meerdere donkere wolken (de verhuurderheffing, de stikstofproblematiek, het trage vergunningstelsel e.d.) boven alle voornemens. Eén mogelijke oplossing voor het woningtekort die maar weinig aandacht krijgt, is het intensiever benutten van de bestaande woningvoorraad.

De vele claims zorgen voor grote druk op de schaarse ruimte ('niet alles past overal'). Daarom dient de beschikbare ruimte slimmer te worden gebruikt: met menging van functies, met volgtijdelijk en meervoudig gebruik, met intensivering en met diversificatie. De kloof tussen goede en slechte wijken groeide het afgelopen decennium in veel steden. Er wordt daarom weer gepleit voor een wijkenaanpak (met kenmerken als integraal, sectoroverstijgend, partijen verbindend en een combinatie van lange termijn oplossingen met *quick wins*). Er kan teruggegrepen worden op de aanpak van rond de eeuwwisseling. De ervaringen van toen worden idealiter gebruikt voor de opgaven van nu.

Naar een toekomstbestendig mobiliteitssysteem

Hoewel Nederland een van de best ontwikkelde transportnetwerken in de wereld heeft, loopt het mobiliteitssysteem in de Randstad tegen de grenzen van zijn capaciteit aan. De vraagstukken rond mobiliteit worden breder en de investeringen krijgen daarmee een groter maatschappelijk effect. Door vooral het fietsgebruik, de stedelijke distributie en de capaciteitsgrenzen van tram, metro en trein raakt de infrastructuur overbelast en staat de verkeersveiligheid onder druk. Mobiliteit is in sneltreinvaart aan het veranderen van een infrastructureel vraagstuk naar een gedragsvraagstuk. Ons mobiliteitsgedrag wordt ook steeds gevarieerder onder invloed van technologische ontwikkelingen. Door de coronacrisis zijn we ons meer bewust geworden van het belang én de kwetsbaarheid van ons mobiliteitssysteem. Maar het is nog te vroeg om te zeggen of de coronacrisis een blijvende verandering in ons mobiliteitsgedrag teweeg zal brengen.

De opgave voor de korte en lange termijn is het verbeteren van de samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit op met name lokaal en regionale schaal. In een toekomstbestendig mobiliteitssysteem staat de gebruiker centraal en is de impact op de leefomgeving minimaal. Het mobiliteitsbeleid dient erop gericht te zijn om meerdere maatschappelijke doelen (nabijheid van werk en voorzieningen, sociale cohesie, versterking economische structuur, het creëren van gelijke kansen, het vergroten van de leefbaarheid) te realiseren en niet het reduceren van bijvoorbeeld de lengtes van de files. Een brede integrale aanpak van de mobiliteitsopgaven, in relatie met duurzame gebiedsontwikkelingen, stelt hoge eisen aan de ambtelijke organisatie en vaardigheden (qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sectoroverstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken). Hoewel de auto het meest dominante en gewilde vervoermiddel blijft, kan er tot een evenwichtiger en in sommige (stedelijke) gebieden autoluwer vervoersysteem gekomen worden. Om het autogebruik terug te dringen, kunnen mobiliteitsprincipes als STOMP gebruikt worden. Dit vergt een duidelijke visie en politieke lef en durf.

De ingrijpende duurzaamheidstransitie

Zelfs als nu op de rem wordt getrapt bij de uitstoot van broeikasgassen valt aan de klimaatverandering niet te ontkomen. De gevolgen zijn per gemeente en regio onzeker, omdat het onder andere sterk afhankelijk is van de lokale en regionale kenmerken van de economie, de fysisch-geografische kenmerken, de landschapstypologie en de kritische stikstofdepositie. Er is nog maar een zeer beperkt aantal woningen in Nederland aardgasvrij gemaakt. Het tussendoel – in 2030 één van de vijf woningen van het aardgas af – is te ambitieus. De gemeenten slagen er wel in om geleidelijk de CO₂-uitstoot van woningen terug te dringen. De beweging is er; nu moet het tempo omhoog. Voor wat betreft de transitie naar een circulaire economie is er sprake van een pril begin, maar er is veel meer nodig om het doel 'Nederland circulair in 2050' te halen. De klassieke ruimtelijke opgaven (stedelijke ontwikkeling, mobiliteit, natuur en landschap, ruimtelijke economie) moeten regionaal verbonden worden met de duurzaamheidstransities (klimaatadaptatie, energietransitie, landbouwtransitie en circulaire economie). De grotere gemeenten in de regio hebben hierin een leidende rol.

In de klimaatadaptatie, de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie hebben gemeenten te maken met vele, zeer verschillende actoren, veelal overlappende gebiedseenheden en nog niet toereikende kennis. Ook bestaat er nog grote onzekerheid over hoe bijvoorbeeld het klimaat zich zal ontwikkelen. Het vergt *soft skills*, het opnieuw doordenken van de regie en meer financiële middelen om gericht de opgaven aan te pakken. Meer ruimte geven aan burgerinitiatieven en burgercoöperaties, burgers méér betrekken bij de duurzaamheidsopgaven en burgers laten delen in de opbrengsten van duurzame energie verminderen de polarisatie rond duurzaamheidsvraagstukken en verkleint de NIMBY-problematiek.

Herstel, ontwikkeling, perspectief

De nieuwe besturen moeten kiezen, prioriteren en handelen, omdat de grote maatschappelijke opgaven daarom vragen, de coronacrisis al langer bestaande vraagstukken heeft vergroot en met een herstelagenda perspectief geboden kan worden aan de inwoners. Handelen met betekenis voor de burger, handelen in de regio, handelen in de wijk, handelen in schaarste, handelen met anderen, handelen met informatie, handelen met kennis, handelen met realisme en handelen in vertrouwen. Het laatste hoofdstuk van de trendstudie werkt dat verder uit.

Volledige trendstudie te downloaden op:

<https://www.platform31.nl/publicaties/stedelijke-trends-en-opgaven-voor-2022-e-v>