

**Gerard Marlet**  
**Roderik Ponds, Clemens van Woerkens**

---

# **De toekomst van de Gelderse stad**

---

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten  
Postbus 9627  
3506 GP UTRECHT  
T 030 2656438  
F 030 2656439  
E [info@atlasvoorgemeenten.nl](mailto:info@atlasvoorgemeenten.nl)  
I [www.atlasvoorgemeenten.nl](http://www.atlasvoorgemeenten.nl)

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## De toekomst van de Gelderse stad

Trendanalyse en toekomstverkenning voor de Gelderse steden



---

## Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Inleiding	10
2 Quick scan van relevante trends	11
2.1 Bevolkingskrimp	12
2.2 Dalende huizenprijzen	16
2.3 Toenemende winkelleegstand	21
2.4 Aanhoudende economische recessie	24
2.5 Toenemende leefbaarheidproblemen	29
2.6 Verdergaande decentralisatie van overheidstaken	32
2.7 Top-3 van relevante trends voor Gelderland	35
3 Bevolkingskrimp	37
3.1 Bevolkingstrends in en om de Gelderse steden	39
3.2 Kans op krimp in Gelderland	53
4 Toenemende winkelleegstand	60
4.1 Ruimtelijke verschillen in winkelleegstand in Nederland en de toekomst van de binnenstad	60
4.2 Verschillen in leegstand verklaard	65
4.3 Kansen voor <i>boutique cities</i> : specialisatie en complementariteit	72
5 Aanhoudende economische recessie	77
5.1 Agglomeratievoordelen en ruimtelijke verschillen in het bruto gemeentelijke product	77
5.2 Vergroten van agglomeratievoordelen	82
5.3 Stedelijke netwerken: de economische oriëntatie van de Gelderse steden	84
5.4 Inschatting effecten van versterking agglomeratie-voordelen op bgp per inwoner	89

De toekomst van de Gelderse stad, Atlas voor gemeenten

## **Samenvatting en conclusies**

Het gaat relatief goed met de Gelderse steden. Toch zijn er trends die zorgen baren. De tijd van vanzelfsprekende bevolkingsgroei lijkt voorbij. De economische recessie lijkt relatief lang te gaan aanhouden. En door de opkomst van *online* winkelen staat de traditionele winkelfunctie van de binnensteden onder druk. Het is de vraag wat dat betekent voor de toekomst van de Gelderse stad.

### **Krimp!?**

In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd is het meest waarschijnlijke scenario dat de bevolking in Nederland de komende decennia blijft groeien. Die groei zal echter minder groot zijn dan in het verleden. Door die afvlakkende groei en meer keuzemogelijkheden voor bewoners en bedrijven, zal de concurrentie tussen steden en regio's toenemen. Sommige gebieden krijgen daardoor te maken met krimp, vergrijzing en leegstand. In Gelderland geldt dit vooral voor delen van de Achterhoek waar het relatief beperkte aantal banen, en daardoor de geringe carrièrekansen, ervoor zorgen dat hoger opgeleide mensen wegtrekken.

Veel steden in Gelderland blijven naar verwachting groeien en verjongen. In Gelderland zijn het met name de grote steden Arnhem en Nijmegen die in trek blijven bij jonge, hoogopgeleide mensen. De combinatie van een groot aanbod aan banen, en een grote variëteit aan stedelijke voorzieningen, zorgt daar naar verwachting voor een blijvende aantrekkingskracht. Maar zelfs in de meest aantrekkelijke steden is niet elke wijk ongevoelig voor krimp. In de minst aantrekkelijke wijken aan de zuidkant van Arnhem en Nijmegen kan in de toekomst wel degelijk leegstand ontstaan.

### **Winkelleegstand**

De verschillen tussen steden in bevolkingsgroei en -samenstelling hebben ook hun weerslag op de ontwikkeling van de binnensteden. Winkels in binnensteden met een stagnerende of in omvang krimpende bevolking krijgen immers ook te maken met een dalende vraag en afnemende koopkracht. Dit wordt versterkt door de sterke groei van *online* winkelen en een vaak nog toenemend winkelaanbod aan de randen van de stad, waardoor de functie van de binnenstad als 'marktplaats' verder onder druk komt te staan.

In de toekomst zijn naar verwachting alleen binnensteden met een hoge belevingswaarde levensvatbaar. Dat zijn de historische binnensteden met een gevarieerd horeca-aanbod en/of voorzieningen op het gebied van cultuur en vrije tijd. Het zijn met andere woorden de binnensteden waar mensen ook om andere redenen dan de traditionele winkels graag verblijven. Specialisatie op basis van de relatief sterke punten van een stad ligt in de toekomst voor de hand. Voor Arnhem en Nijmegen liggen de kansen in een verdere positionering als bovenregionaal centrum op gebied van horeca en cultuur en andere vrijetijdsvoorzieningen. De troef van Zutphen is de historische binnenstad en de ligging aan de IJssel, terwijl Tiel en Harderwijk vooral een functie als regionaal centrum zullen behouden. Ede, Doetinchem en Apeldoorn zijn de Gelderse steden waarvoor het naar verwachting lastig wordt om een vitale binnenstad te behouden. De vraag voor Ede en Apeldoorn is vooral hoe ze beter van de relatief grote aantallen toeristen die vooral naar de Veluwe komen kunnen profiteren.

#### **Aanhoudende economische recessie**

De aantrekkingskracht van de grotere steden zoals Arnhem en Nijmegen is voor een deel te verklaren door de ruimtelijke concentratie van economische activiteiten in steden en het daaruit voortvloeiende ruime aanbod banen. Het is aannemelijk dat economische activiteiten zich nog verder zullen concentreren in steden en dat stedelijke regio's hierdoor minder last krijgen van een langdurig aanhoudende economische recessie dan meer landelijke regio's. Het belang van agglomeratievoordelen – de voordelen van ruimtelijke nabijheid van andere bedrijven en huishoudens – zal naar verwachting namelijk alleen maar toenemen.

Voor de toekomst van de Gelderse steden – die relatief klein zijn – is het versterken van deze agglomeratievoordelen dan ook van groot belang. Verdere samenwerking in de vorm van stedelijke netwerken én het slechten van grensbarrières zijn hiervoor twee belangrijke mogelijkheden. Het stedelijke netwerk Arnhem-Nijmegen is op economisch gebied een *sleeping giant*. Maar Arnhem en Nijmegen profiteren nu nog onvoldoende van elkaars nabijheid. Als de Gelderse steden de potentiële agglomeratievoordelen van het stedelijke netwerk beter benutten, wordt Gelderland een meer aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven, en zal de productie per inwoner naar verwachting toenemen.



De potentie voor economische groei voor Doetinchem ligt vooral in het slechten van de grensbarrières met Duitsland. Zutphen zal hier ook van kunnen profiteren, maar ook van intensivering van de samenwerking met Deventer en Apeldoorn. Dit geldt uiteraard ook voor Apeldoorn, maar ook de verbinding met Arnhem biedt voor deze stad potentie. Voor Ede is het effect van lagere grensbarrières beperkt, en is een sterkere link met Arnhem in potentie voordeliger. Tiel profiteert hier vanwege de geïsoleerde ligging niet van, en Harderwijk profiteert vooral van een betere verbinding met Lelystad.

#### Eenheid in verscheidenheid

De trendanalyse laat zien dat dé toekomst van de Gelderse stad niet bestaat. Er zijn grote verschillen tussen de Gelderse steden in de manier waarop macro-trends naar verwachting zullen uitwerken. De verscheidenheid binnen Gelderland betekent dat de opgaven op de woningmarkt en de arbeidsmarkt sterk verschillen tussen de steden, waardoor 'maatwerk' in beleid gewenst is.

Arnhem en Nijmegen zullen naar verwachting in trek blijven bij hoger opgeleiden en jongeren. Die steden hebben de grootste kans op het behoud van een vitale binnenstad. En ze hebben de mogelijkheid om zich gezamenlijk te ontwikkelen tot een van de economische kernregio's van Nederland. Doetinchem heeft daarentegen een vrij grote kans op krimp, en ook de positie van de binnenstad staat onder druk. Die stad heeft nu al te maken met vergrijzing, onder andere door een geringe kans op werk voor jongeren. Kansen liggen er op economisch gebied in samenwerking met het Duitse achterland.

Ook in Apeldoorn en Zutphen neemt de vergrijzing toe, maar door de relatief gunstige ligging zijn de economische kansen van die steden groter. Zutphen heeft bovendien het voordeel van een aantrekkelijke historische binnenstad. De binnenstad van Apeldoorn loopt wel gevaar als de stad er niet in slaagt om meer te gaan profiteren van het toerisme in de buurt. Ook de aantrekkingskracht van Ede, Harderwijk en – in mindere mate – Tiel staan door de toenemende concurrentie tussen steden onder druk. Verdere samenwerking met Arnhem biedt vooral voor Ede kansen. Voor Harderwijk en Tiel ligt oriëntatie op steden buiten Gelderland, zoals Lelystad & Amersfoort en Den Bosch & Utrecht, meer voor de hand.

## 1 Inleiding

De Gelderse steden doen het relatief goed, zo bleek uit de *Gelderse Stedenmonitor 2010*.<sup>1</sup> Die conclusie was gebaseerd op een cijfermatige vergelijking van de Gelderse steden met andere steden in Nederland, op basis van gegevens over 2009.

Sindsdien is er echter veel veranderd. Het stedelijke landschap, in Nederland en daarbuiten, staat voor een periode van grote onzekerheden. De economische crisis werkt in de ene regio sterker door dan in de andere.<sup>2</sup> En bevolkingskrimp zal niet elke stad in Nederland raken, maar naar verwachting vooral die in de periferie van het land.<sup>3</sup> Door de landelijke bevolkingsstagnatie zal de concurrentie tussen steden gaan toenemen. De woningmarkt wordt ruimer, waardoor meer mensen kunnen stemmen met hun voeten. Sommige (wijken in) steden krijgen daardoor te maken met leegstand, andere kunnen blijvend nieuwe mensen verwelkomen, en blijven daardoor behoefte houden aan uitbreiding. Het is de vraag wat die trends betekenen voor de toekomst van de Gelderse steden.

Dit rapport heeft als doel om meer inzicht te geven in de trends die plaatsvinden in de Gelderse steden tot 2030. Allereerst wordt op basis van bestaande onderzoeken, prognoses en gegevens een *quick scan* gemaakt van de zes meest relevante landelijke trends. Daarbij wordt de positie van Gelderse steden op een aantal kernindicatoren inzichtelijk (hoofdstuk 2). Op basis hiervan zijn vervolgens drie van deze zes trends geselecteerd en vertaald naar de Gelderse situatie. Daarbij wordt ingezoomd op hoe de drie geselecteerde trends uitwerken voor de verschillende Gelderse steden.

De afgelopen maanden heeft er tevens een groot aantal interviews met experts en belanghebbenden plaatsgevonden. In deze trendanalyse zijn de belangrijkste bevindingen uit deze interviews geselecteerd en weergegeven. In het rapport staan op verschillende plaatsen 'tekstboxen', waar de relevante uitspraken over een specifieke trend of stad in staan. Op die manier wordt er 'kleur' gegeven aan de interpretatie van de gesignaleerde trends, en de vertaling daarvan naar de Gelderse steden.

---

<sup>1</sup> De Gelderse Stad. Gelderse stedenmonitor 2010 (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

<sup>2</sup> G. Marlet, C. van Woerkens, 2009: Kansen in crisis, in: Atlas voor gemeenten 2009.

<sup>3</sup> G. Marlet, C. van Woerkens, 2010: Krimp!?, in: Atlas voor gemeenten 2010.

---

## 2 Quick scan van relevante trends

De toekomst van steden is niet met zekerheid te voorspellen. De suburbanisatie-trend van de jaren zeventig en tachtig leek het begin van het einde van de rol van (grote) steden als woonlocatie – zo nam de bevolking van Amsterdam af ten faveure van groeikernen als Almere en Hoofddorp waar ruimere grondgebonden woningen met een tuin beschikbaar waren. Ook in steden als New York, Londen en Parijs kromp de bevolking in deze periode fors (zo verloren Londen en Parijs in de tweede helft van de twintigste eeuw bijna een kwart van de bevolking).<sup>4</sup> In de jaren negentig werd door de opkomst van ICT ‘*the death of distance*’ voorspeld,<sup>5</sup> waarbij de traditionele voordelen van ruimtelijke nabijheid in steden (en daarmee steden zelf) zouden vervallen of van veel minder belang zouden worden. Aangenomen dat deze twee trends zich zouden doorzetten was een voorspelling dat ‘het einde’ van de steden nabij was niet onlogisch.

Maar wereldwijd is er de laatste decennia juist een forse toename van het aandeel mensen dat in steden woont,<sup>6</sup> en ook in Nederland zijn steden sinds de jaren negentig juist aan een grote revival bezig. Het toenemende belang van kennis voor de economie leidde tot een groeiend belang van ruimtelijke nabijheid voor bedrijven. In combinatie met de (her)waardering van de nabijheid van consumptieve voorzieningen door huishoudens is er inmiddels sprake van een nieuwe ‘trek naar de stad’. Dat was in de jaren tachtig onmogelijk te voorspellen geweest op basis van historische trends en bestaande prognoses.

Een toekomstverkenning is daardoor met grote onzekerheden omgeven. Toch is er een aantal fundamentele trends te herkennen die zeer waarschijnlijk van invloed zullen zijn op de positie van steden. Hoewel de precieze toekomstige uitwerking onbekend is, biedt inzicht in deze trends een waardevolle basis voor de vraag wat de meest waarschijnlijke positie en rol van de Gelderse steden in de toekomst is.

Voor deze *quick scan* zijn zes trends geselecteerd die zeer waarschijnlijk van invloed zullen zijn op de Gelderse steden:

---

<sup>4</sup> P. Oswalt, 2006: Atlas of Shrinking Cities (Hatje Cantz Verlag, Ostfildern).

<sup>5</sup> F. Cairncross, 1997: The Death of Distance: How the Communications Revolution Is Changing our Lives.

<sup>6</sup> Wereldbank, 2009: Reshaping Economic Geography: World Development Report (Wereldbank, Washington D.C.).

1. Bevolkingskrimp
2. Dalende huizenprijzen
3. Toenemende winkelleegstand
4. Aanhoudende economische recessie
5. Toenemende leefbaarheidsproblemen
6. Verdergaande decentralisatie van overheidstaken

Elke trend wordt in de paragrafen 2.1 tot en met 2.6 kort beschreven, en er wordt ingegaan op de achterliggende factoren en onzekerheden. Hiernaast wordt de huidige situatie van de Gelderse steden per trend in beeld gebracht, zodat de (mogelijke) ruimtelijke differentiatie binnen Gelderland en tussen Gelderland en de rest van Nederland duidelijk wordt. In paragraaf 2.7 vindt een selectie plaats van de drie trends die nader worden uitgewerkt.

---

## **2.1 Bevolkingskrimp**

De bevolkingsgroei in Nederland is de afgelopen decennia afgevlakt (zie figuur 2.1). Deze stagnerende bevolkingsgroei is vooral het gevolg van een daling van het aantal geboorten, en een afnemende immigratie ten opzichte van eerdere decennia. De verwachting is dat de bevolkingsgroei in de toekomst verder stagneert, en mogelijk zelfs dat de bevolking gaat krimpen.

De discussie over krimp in Nederland is gebaseerd op bevolkingsprognoses. Deze prognoses zijn echter zeer onzeker en worden steeds bijgesteld. Geboorte- en sterftcijfers zijn relatief goed te voorspellen, maar vooral (internationale) migratie is erg onzeker. Dit blijkt ook uit figuur 2.1 waarin de landelijke bevolkingsprognose van het CBS/PBL wordt weergegeven met de berekende onzekerheidsmarges. Hierbij geeft de 95%-grens aan dat de te verwachten bevolkingsgroei met 95% zekerheid tussen de onder- en bovengrens zal liggen. Binnen die onzekerheidsmarges is de kans dat de bevolking in Nederland in 2030 groter is dan in 2012 nog altijd groter dan de kans dat de totale bevolking van Nederland in die periode krimpt.

Ongeacht de exacte bevolkingsontwikkeling lijkt een langzaam afvlakkende groei waarschijnlijker dan een forse groei. Het lijkt er ook op dat deze trend ruimtelijk verschillend uitwerkt: 'de taart' wordt niet meer veel groter, waardoor de minst aantrekkelijke delen van die taart bevolking gaan verliezen. Bevolkingsgroei kan op stedelijk en regionaal niveau dan ook niet

meer als een 'gegeven' worden beschouwd. Hierdoor is bevolkingskrimp een belangrijke trend voor de toekomstige ontwikkeling van steden.

Hoewel regionale bevolkingsprognoses een nog sterkere onzekerheid kennen dan landelijke prognoses lijkt er tussen verschillende regionale prognoses overeenstemming te zijn over waar een mogelijke bevolkingsdaling kan plaatsvinden. Vooral de grensregio's in de periferie van het land zullen waarschijnlijk met krimp te maken krijgen.

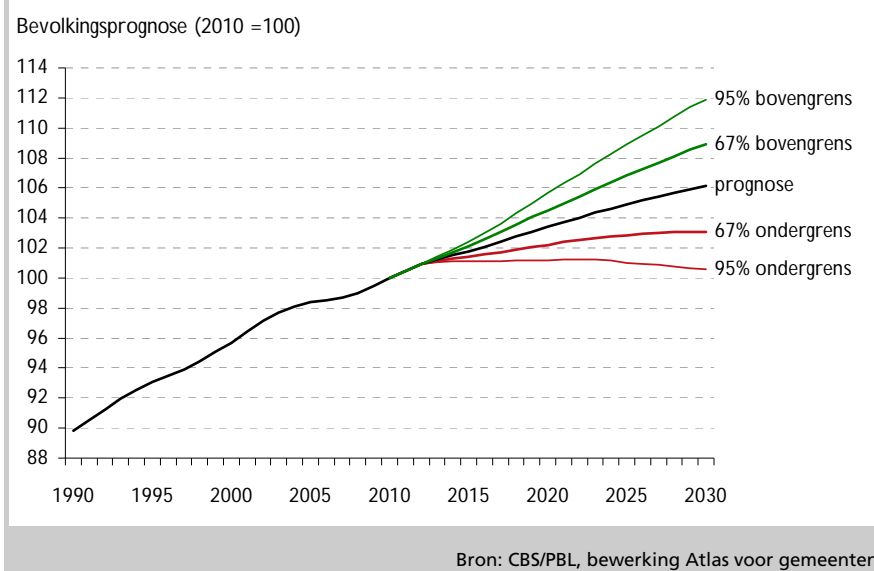
Dat is recent ook al gebeurd. Na decennia van bevolkingsgroei zijn diverse gemeenten in vooral Limburg, Zeeland en Groningen de laatste jaren al geconfronteerd met bevolkingskrimp. Een krimpende bevolking (en andere demografische veranderingen zoals vergrijzing, ontgroening en *brain drain*) heeft allerlei gevolgen voor de vraag naar onderwijs en zorg, en de woning- en arbeidsmarkt. In 2009 werd daarom een Topteam Krimp ingesteld, en een Actieplan tegen Bevolkingsdaling opgesteld.<sup>7</sup> Op basis hiervan zijn zogenoemde Krimp- en Anticipatiegebieden (waar in de toekomst krimp aannemenlijk wordt geacht) aangewezen. Rijk, provincies en gemeenten spraken in het actieplan af elkaar niet te beconcurreren om krimp te keren, maar gezamenlijk actie te ondernemen tegen *de gevolgen van krimp*.

In Gelderland is de Achterhoek als Anticipatiegebied aangewezen. Uit figuur 2.2 blijkt ook dat de bevolkingsgroei in Doetinchem de laatste jaren duidelijk achterblijft bij het gemiddelde van Nederland en de andere Gelderse steden. Deze figuur laat de ontwikkeling van de bevolking tussen 2006 en 2012 in de Gelderse steden en het gemiddelde van de Nederlandse steden zien ten opzichte van het gemiddelde van Nederland (de nullijn). Ten eerste blijkt hieruit dat de Nederlandse steden sneller groeiden dan het gemiddelde van Nederland. Een bevestiging van de eerder genoemde hernieuwde trek naar de stad. Ten tweede vallen de grote verschillen tussen de Gelderse steden op. De landelijke trend naar een afvlakkende bevolkingsgroei en lokale bevolkingskrimp pakt heel anders uit binnen Gelderland. Naast Doetinchem kent ook Apeldoorn een duidelijk lagere bevolkingsontwikkeling dan gemiddeld in Nederland. In Harderwijk, Arnhem en Nijmegen nam het aantal inwoners daarentegen sneller toe dan gemiddeld in Nederland en gemiddeld in de Nederlandse steden.

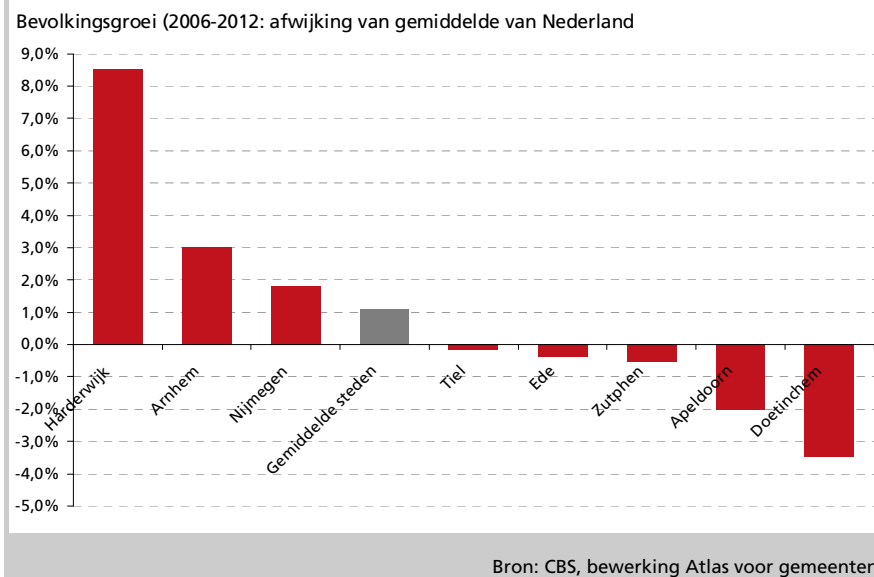
---

<sup>7</sup> Ministerie van BZK/WWI/VROM, VNG, IPO, 2009: Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling (Den Haag).

**Figuur 2.1** Historische en toekomstige bevolkingsontwikkeling in Nederland (inclusief onzekerheidsmarges)



**Figuur 2.2** Historische verschillen in bevolkingsontwikkeling tussen Gelderse steden



Naast verschillen in de bevolkingsontwikkeling verschilt ook de dynamiek in de bevolkingssamenstelling sterk tussen steden en regio's. Van de bevolkingssamenstelling naar leeftijd is al langer bekend dat jongeren over het algemeen naar steden trekken, huishoudens in de gezinsfase vaker naar gemeenten nabij de grote steden, en dat de landelijke gebieden een relatief sterke vergrijzing kennen.<sup>8</sup>

**Relevante citaten uit de interviews: krimp en uitsortering**

"Bij een vergrijzende, krimpende regio zal niet elk dorp nog zijn eigen voorzieningen kunnen hebben. Of je dan de voorzieningen juist moet concentreren of juist spreiden is moeilijk te beantwoorden, maar een heldere communicatie daarover is van wezenlijk belang. Emoties en Calimero-gedachten vanuit dorpen richting de (centrum)stad voeren vaak de boventoon in plaats van het samen naar praktische oplossingen zoeken"

"Krimp biedt kansen. Tenminste als je de mogelijkheden ziet"

"Grensoverschrijdende arbeidsmigratie is niet de oplossing voor krimp"

"Richt je op de kenniswerker, die moet je zien te verleiden. Maar focus nu ook eens op wat je hebt en probeer te voorkomen dat mensen weggaan. Krimp, is geen probleem als je je richt op de personen die je al hebt"

"Go with the flow. Bepaalde gebieden groeien en bepaalde krimpen. Omkeren van dit gegeven is onmogelijk"

"Steden met een universiteit, aan het water, enige culturele voorzieningen, goede verbindingen, liefst bij vliegveld, oude binnenstad hebben de beste kansen. Je hebt als stad een magneet nodig. Men wil leuke mensen ontmoeten"

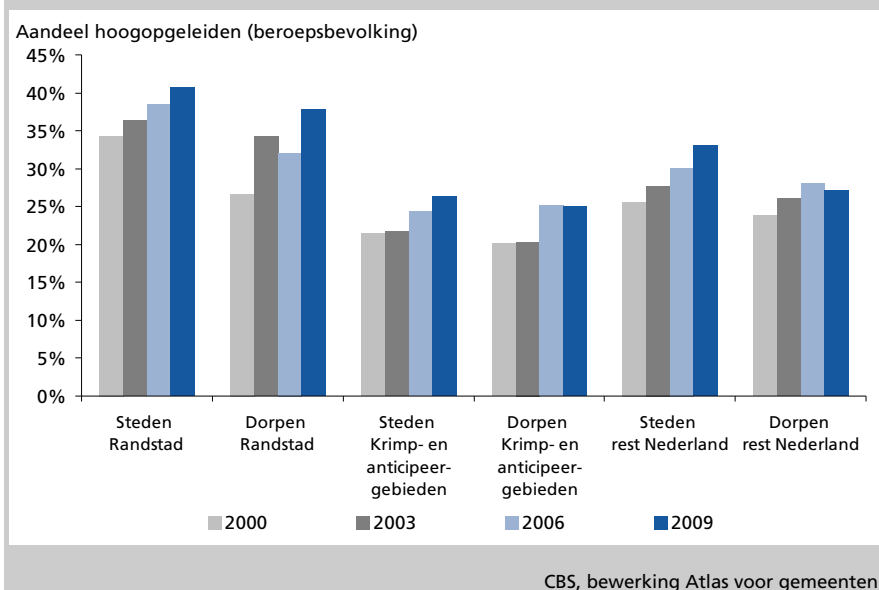
Recent is er sprake van een trend die uitsortering wordt genoemd: toenemende ruimtelijke verschillen in de aantrekkingskracht op hoogopgeleide huishoudens (met hoge inkomens). Figuur 2.3 laat bijvoorbeeld zien dat hoger opgeleiden (hbo of universitair geschoold) vaker in steden en vaker in de Randstad wonen. Ondanks een landelijke groei van het aandeel hoogopgeleiden neemt het aandeel hoogopgeleiden in landelijke gemeenten buiten de Randstad zelfs af. De aantrekkingskracht op hoger opgeleiden verschilt sterk tussen steden en regio's, en hangt onder andere samen met regionale verschillen in de beschikbaarheid van banen en het aanbod consumptieve voorzieningen (zoals cultuur en horeca).<sup>9</sup> Deze uitsortering heeft uiteraard gevolgen voor de stedelijke en regionale

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Van Dam, F. e.a., 2013: Vergrijzing en ruimte (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

<sup>9</sup> Zie o.a.: G.A. Marlet, 2009: De Aantrekkelijke Stad (VOC uitgevers, Nijmegen) en; H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: Stad en land (CPB, Den Haag).

arbeidsmarkt, en de vraag naar bepaalde typen voorzieningen in steden en daarbuiten. Voor de toekomstige positie van de Gelderse steden is het de vraag hoe groot de kans op krimp in stad en ommeland is, maar ook in hoeverre de trend naar uitsortering plaatsvindt tussen de steden en hun ommeland.

**Figuur 2.3** Ontwikkeling aandeel hoogopgeleiden (in de beroepsbevolking)



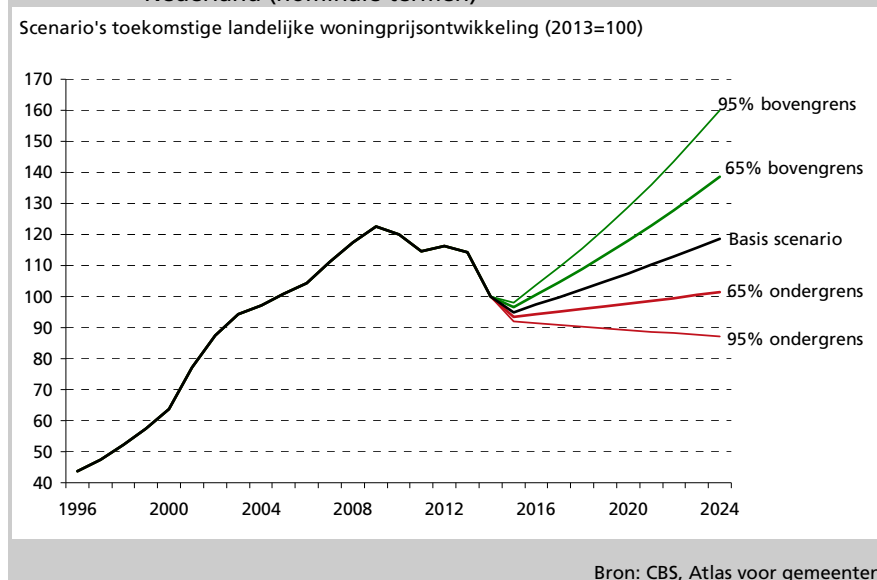
## 2.2 Dalende huizenprijzen

Nederland heeft al enkele jaren te maken met dalende huizenprijzen (figuur 2.4). Dit leidt tot onzekerheid bij huishoudens met een koopwoning, en een lager consumentenvertrouwen. Maar ook gemeentelijke grondposities komen onder druk te staan. Waar in tijden van stijgende huizenprijzen de ontwikkeling van woonwijken en stedelijke voorzieningen door lokale overheden met de opbrengst van grondverkoop kon worden gefinancierd, moeten meer en meer gemeenten inmiddels afboeken op de waarde van de grond in eigen bezit. Dit maakt de ontwikkeling van de woningmarkt en de huizenprijzen tot een belangrijke factor voor de invulling van toekomstig ruimtelijk en stedelijk beleid.



Er zijn veel partijen die zich periodiek uitlaten over de ontwikkelingen op de Nederlandse woningmarkt. Met betrekking tot de ontwikkeling in het *verleden* hebben het CBS en het Kadaster samen een index ontwikkeld voor de nominale prijsontwikkeling op de woningmarkt, de zogeheten *Prijnsindex Bestaande Koopwoningen* (PBK), die op maandbasis beschikbaar is vanaf 1995. In figuur 2.4 is op basis van de PBK de prijsdaling op de woningmarkt die in 2008 is ingezet duidelijk te zien. Begin 2013 is de index terug op het niveau van 2003.

Figuur 2.4 Historische en toekomstige ontwikkeling van de woningprijzen in Nederland (nominale termen)



Daarnaast zijn er verschillende partijen die voorspellingen doen voor de *toekomstige* ontwikkeling op de woningmarkt. Deze voorspellingen betreffen over het algemeen echter alleen de korte termijn. Tabel 2.1 geeft de diverse voorspellingen voor de nominale prijsontwikkeling in 2013 en (voor zover beschikbaar) voor 2014. Verschillende partijen zijn het erover eens dat de prijzen in 2013 nog verder zullen dalen. Over 2014 laat slechts een beperkt aantal voorspellers zich in kwantitatieve termen uit, waarbij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting nog het meest optimistisch is.

Voor de jaren na 2014 doet alleen het CFV een concrete voorspelling, op basis van een verwachte trendmatige nominale groei van 2% per jaar. In reële termen komt dat overeen met stagnatie. Een belangrijke bron voor de langetermijnontwikkeling is daarnaast het CPB, dat zich over de korte termijn en de conjuncturele ontwikkelingen juist niet uitlaat. Trendmatig voorspelt het CPB een reële groei van 1,0% per jaar, wat bij een inflatie van 2% optelt tot een nominale groei van 3% per jaar.<sup>10</sup> Het is echter onzeker in hoeverre 'de bubbel' in de huizenprijzen weg is, maar velen verwachten dat met de dalingen van 2013 en 2014 de evenwichtswaarde wel is bereikt.

Tabel 2.1 Voorspellingen Nederlandse woningmarkt voor 2013 en 2014

Bron	2013	2014	Publicatie
ABN Amro	-8%		Woningmarktmonitor, 2-11-2012
CFV	-0,6%	0,3%	Meerjarenperspectief 2011-2020
ING	-7%	-5%	Kwartaalmonitor woningmarkt, Vierde kwartaal 2012
NVM	-5~-7%		NVM woningmarktcijfers 4e kwartaal 2012, Persbericht 10-01-2013
Rabobank	-7%		Kwartaalbericht Woningmarkt, November 2012
S&P	-5,9%	-2%	Europe's Recession Is Still Dragging Down House Prices In Most Markets, January 17 2013

Om een inschatting te maken van de toekomstige ontwikkeling van de huizenprijzen is als basisscenario uitgegaan van een verdere nominale daling van 5% in 2014 (als gevolg van de conjunctuur en het woningmarktbeleid), gevolgd door een trendmatige nominale stijging van 2,5% in de jaren erna (het gemiddelde van de voorspellingen van CPB en CFV).

De langetermijnontwikkeling op de woningmarkt zal in de praktijk vooral worden bepaald door een combinatie van demografische ontwikkelingen,

<sup>10</sup> CPB-notitie: Gevolgen van het huurbeleid nader bekeken, 10 december 2012, p. 5 (CPB, Den Haag).

(restrictief) bouwbeleid, economische groei, inkomensontwikkeling, ontwikkelingen op de geldmarkt en fiscale regelgeving (zoals de hypotheekrenteaftrek). Deze factoren hebben veel invloed op de ontwikkeling van de waarde van woningen, maar de toekomstige ontwikkeling van deze factoren is erg onzeker. Om een inschatting te maken van de onzekerheid rond het trendmatige scenario, is gekeken naar de standaarddeviatie in de tienjaarsontwikkeling van de PBK.<sup>11</sup> Uit deze analyse ontstaat het beeld dat de kans op een structurele daling van de huizenprijzen na 2014 niet erg groot is, maar een terugkeer naar de sterke prijsstijgingen zoals in het eerste decennium van deze eeuw evenmin (figuur 2.4).

**Relevante citaten uit de interviews: woningmarkt en huizenprijzen**

“Probeer te focussen op de vraag van de markt. Hou woningprijzen en grondprijzen in de gaten”

“Wie gaat er investeren in de stad? Corporaties worden gekortwiek en institutionele beleggers zijn geen vanzelfsprekende investeerders (richten zich met name op de Randstad). Misschien worden het kleinere private investeerders op de huurmarkt. Er zal een blijvende vraag naar woningen in het middensegment komen”

“Kijk eerst naar de bestaande voorraad voordat je nieuw gaat bouwen. Schep als overheid de condities die verleiden tot ander gebruik van het bestaande”

“De woningbehoefte zal wel blijven stijgen, zij het in een langzamer tempo en regionaal gedifferentieerd. Er is wel een verschuiving zichtbaar van kopen naar huren en een herwaardering van de stad”

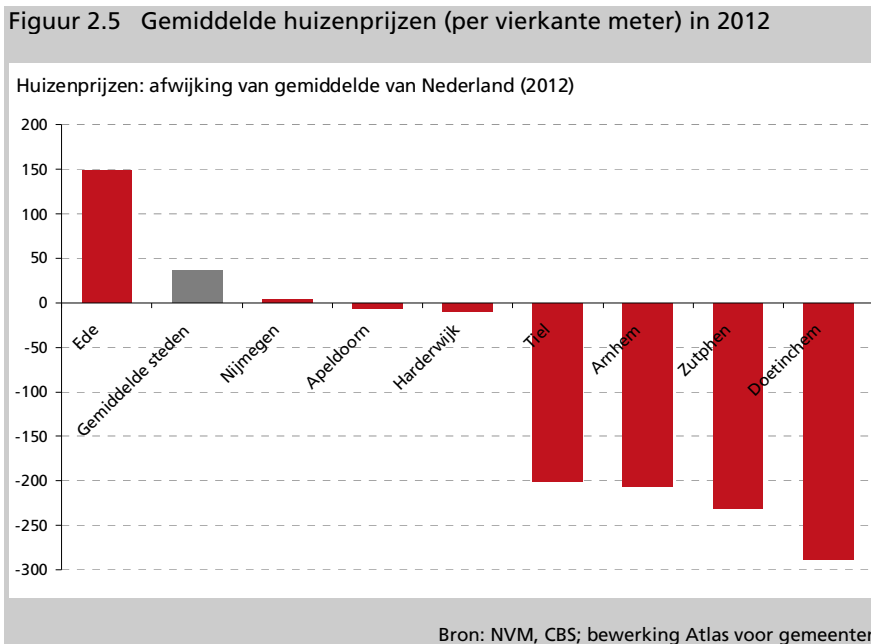
“Zinvol om na te gaan waar in Nederland vastgoedbeleggers hebben geïnvesteerd in woningen: dat blijkt bv. niet het geval te zijn in Friesland, Groningen, Drente en Zeeland. In de Randstad wordt nog redelijk geïnvesteerd. Gelderland neemt een tussenpositie in”

“Omdat grote institutionele beleggers in de toekomst wellicht belangrijk worden in het tot stand brengen van de gewenste gebiedsontwikkelingen, is het verstandig met hen in overleg te treden. Dit kan een rol voor de provincie zijn”

Er zijn uiteraard ook forse verschillen in de (ontwikkeling van de) gemiddelde huizenprijzen tussen steden en regio's in Nederland. De woningmarkt is immers vooral een regionale markt. Figuur 2.5 laat zien dat de gemiddelde huizenprijzen (per vierkante meter) in Doetinchem onder het

<sup>11</sup> Concreet is er gekeken hoe de ontwikkeling van de index, steeds gemeten over een periode van 10 jaar, kan verschillen. Van het eerste kwartaal 1995 tot het vierde kwartaal 2012 levert dat 32 waarnemingen op. De gemiddelde nominale jaarlijkse groei (CAGR) over deze 32 waarnemingen was 5,8%, met een standaarddeviatie van 3,2%. Aangenomen dat de standaarddeviatie van de tienjaarsontwikkeling in de periode 2014-2024 hetzelfde is, zijn de onder- en bovengrenzen van een trendmatige groei van 2,5% bepaald.

Nederlandse gemiddelde en het gemiddelde van de Nederlandse steden liggen. Steden als Nijmegen, Apeldoorn en Harderwijk liggen rond het Nederlandse gemiddelde. Alleen in Ede zijn de huizenprijzen bovengemiddeld.



Deze regionale verschillen in huizenprijzen zijn vooral te verklaren door het verschil in de vraag naar woningen op een bepaalde locatie (en daarmee door verschillen in aantrekkingskracht op verhuizende huishoudens). Huizenprijzen zijn hoger in de steden dan op het platteland en hoger in de Randstad dan daarbuiten vanwege de agglomeratievoordelen, zoals de nabijheid van voorzieningen en banen.<sup>12</sup> Uit diverse onderzoeken blijkt ook dat de kwaliteit van de woningvoorraad (en de directe woonomgeving), de natuurlijke ligging,<sup>13</sup> en de mate van overlast en onveiligheid een belangrijke verklaring bieden voor lokale en regionale verschillen in huizenprijzen.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: Stad en land (CPB, Den Haag) en; P. Visser en F. van Dam, 2006: De prijs van de plek (RPB/PBL, Den Haag).

<sup>13</sup> Zie: G. Marlet, R. Ponds, C. van Woekens. De groene stad. Inleiding Atlas voor gemeenten 2013 (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

Lokale en regionale verschillen in huizenprijzen zijn daarmee het evenbeeld van verschillen in huishoudensgroei- en krimp en daarmee van de aantrekkingskracht op verhuizende huishoudens. Het is aannemelijk dat de genoemde factoren ook in de toekomst de belangrijkste factoren achter verschillen in huizenprijzen zullen vormen. In de gebieden die als eerste met een krimpende bevolking te maken krijgen, zullen de huizenprijzen het laagst zijn, terwijl in steden met een ruim aanbod banen in de omgeving en veel consumptieve voorzieningen de huizenprijzen hoger zullen zijn. Voor de algemene prijsontwikkeling in Nederland zijn vooral nationale factoren van belang.

---

### **2.3 Toenemende winkelleegstand**

Een binnenstad met een breed en divers winkelaanbod is waardevol voor een stad. Niet alleen omdat dit bezoekers aantrekt en via koopstromen zorgt voor werkgelegenheid, en draagvlak voor (verdere groei van) de detailhandel. Maar ook omdat een breed winkelaanbod één van de stedelijke woonattracties (consumptieve voorzieningen) is die bijdraagt aan de aantrekkingskracht van steden op (potentiële) inwoners.

De laatste jaren lijkt de traditionele rol van de binnenstad als ‘marktplaats’ met een divers winkelaanbod echter onder druk te staan. Omdat een aantrekkelijke binnenstad één van de factoren is achter de recente groei van steden,<sup>14</sup> is toenemende winkelleegstand mogelijk een relevante ontwikkeling voor de toekomst van steden.

De toekomst van de kwaliteit van de binnenstad wordt vaak gekoppeld aan de sterke groei van winkelleegstand in Nederland de afgelopen jaren. Deze toename is het gevolg van zowel factoren aan de aanbod- als de vraagkant. Volgens een recente studie van het PBL<sup>15</sup> is het aan de aanbodzijde vooral het systeem van formele en informele spelregels<sup>16</sup> in de vastgoedwereld dat de huidige leegstand van winkels (maar ook kantoorruimte) verklaart. Door dit systeem is er teveel commercieel vastgoed ontwikkeld, veelal op plekken

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld: E.L. Glaeser, J. Kolko, A. Saiz, 2001: Consumer City, in: Journal of Economic Geography, pp. 27-50 en; G.A. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad (VOC uitgevers, Nijmegen).

<sup>15</sup> Zie: Buitelaar, E. e.a., 2013: Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten. (PBL, Den Haag).

<sup>16</sup> Onder andere de fiscale regels als de btw en overdrachtsbelasting, regels bij kredietverstrekking en ruimtelijk ordeningsbeleid. Onder de informele regels worden onder andere de wijze van vastgoedwaardering, het gebruik van huurincentives en de omgang met risico's gerekend.

waar er geen vraag naar was. Voor de binnensteden zijn (plannen voor) nieuwe grootschalige winkels een extra bedreiging: de concurrentie om de (gelijkblijvende of zelfs dalende) uitgaven van de consumenten neemt verder toe.

Aan de vraagkant speelt allereerst de economische crisis een rol. Een daling van de consumentenuitgaven leidt tot teruglopende omzetten in de detailhandel. Bij gelijkblijvende huuruitgaven betekent dit dat steeds meer winkeliers het financieel lastig krijgen en gedwongen zijn te sluiten.

**Interviews: leegstand**

“Leegstand van winkels leidt ook tot flexibiliteit: pop up stores komen en gaan. Iets nieuws naast wat er al was. De zoektocht is dus hoe ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen”

“Leegstand is kansrijk en organisch; niet te plannen”

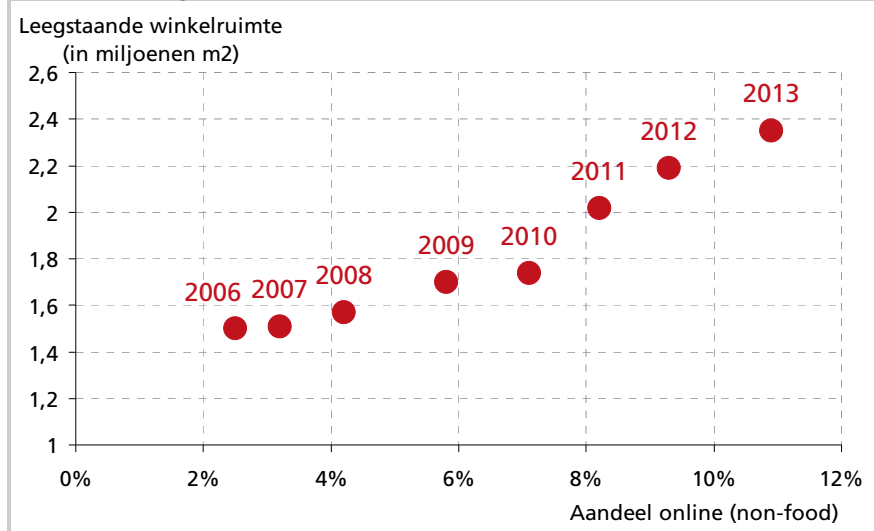
“Binnensteden zijn al aan het veranderen. Het winkelgedrag en de aard van de huishoudens verandert (verdunding, vergrijzing), wat invloed heeft op de ontwikkeling van de binnenstad. Wat blijft er over als de helft van de winkels uit de binnenstad verdwijnt?”

“Winkelleegstand is geen conjunctureel verschijnsel, maar het is structureel. Veel winkels denken nog steeds toch wel klanten te trekken, maar het is echt nodig om in te spelen op de nieuwe situatie. Maak bijvoorbeeld gebruik van een wifi-netwerk waar mensen iets kunnen bestellen en dat het product een uur later in de auto ligt”

Een meer fundamentele trend aan de vraagkant ligt in de verandering in het gedrag van consumenten: de verdere groei van winkelen via internet, niet alleen in de ‘traditionele’ *online*-segmenten als muziek en reizen, maar ook steeds meer op het gebied van mode en luxe goederen. De effecten hiervan zijn nu al te zien in binnensteden: het aantal muziekwinkels en reisbureaus is fors afgenomen. Waar de omzet in de ‘fysieke’ detailhandel al jaren daalt, neemt deze online juist sterk toe, en de verwachting is dat deze trend doorzet.<sup>17</sup> Figuur 2.6 laat zien dat tussen 2006 en 2013 het aandeel *online* verkopen in de totale omzet (*non-food*) is gestegen van rond de 2,5% naar om en nabij de 11%. In dezelfde periode is er een forse groei van het aantal vierkante meters aan leegstaand winkelvastgoed (bijna 2,4 miljoen m<sup>2</sup> in 2013).

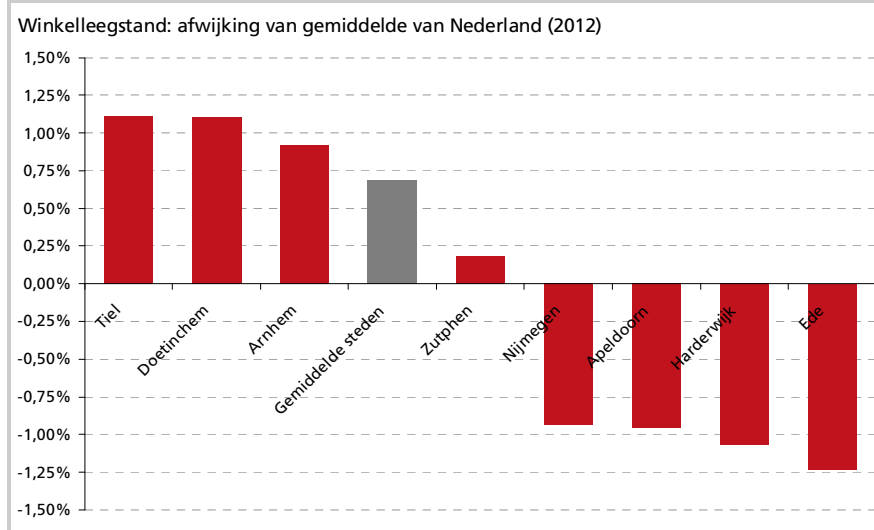
<sup>17</sup> Roland Berger Strategy Consultants, 2013: Nederlandse online retail groeit tot 2030 met 700 procent.

Figuur 2.6 Ontwikkeling van het aandeel *online* verkoop in de *non-food* en leegstaande winkelruimte tussen 2006 en 2013



Bron: Locatus en PBL, HBD, thuiswinkel.org; bewerking Atlas voor gemeenten

Figuur 2.7 Leegstand (aantal leegstaande verkooppunten als percentage van totaal aantal verkooppunten) in Gelderse steden en Nederland



Bron: Locatus, bewerking Atlas voor gemeenten

Er zijn grote regionale verschillen in winkelleegstand in Nederland, en ook tussen de verschillende Gelderse steden. Figuur 2.7 laat zien dat in Tiel en Doetinchem, maar ook in Arnhem, in 2012 de winkelleegstand relatief hoog was, terwijl die in steden als Ede, Nijmegen, Apeldoorn en Harderwijk juist relatief gering was. Op de langere termijn is het vooral de combinatie van meer *online* winkelen en een ruimer aanbod van winkels langs de randen van de stad die een (nog) hogere druk op de (Gelderse) binnensteden zal leggen. Hierdoor is de toekomstige positie van de binnenstad belangrijk voor de toekomstverkenning van de Gelderse steden.

---

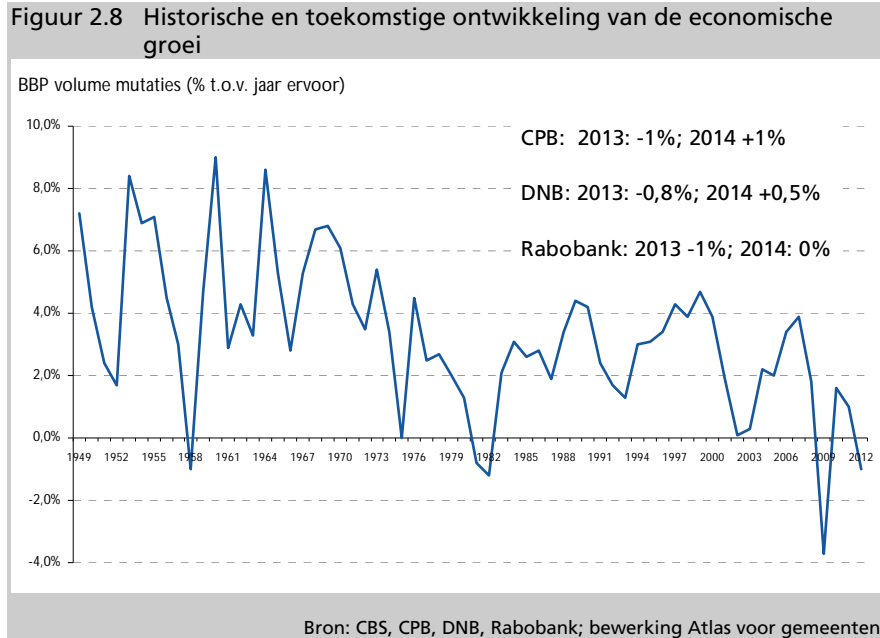
## 2.4 Aanhoudende economische recessie

De huidige economische crisis, die startte met de kredietcrisis en de daaropvolgende Europese staatsschuldencrisis, zorgt voor een ongekend lange periode van economische laagconjunctuur. De huidige crisis is weliswaar 'diep', maar dergelijke sterke dalingen hebben zich al eerder voorgedaan (zie figuur 2.8).

De (macro-)economische ontwikkelingen hebben een grote invloed op de werkgelegenheid en werkloosheid, de woningmarkt en zelfs ook op de demografie – omdat er in tijden van recessie minder kinderen worden geboren – en daarmee uiteraard ook op de ontwikkeling van steden. Voor de toekomst van (Gelderse) steden is het van groot belang of er een langdurige economische recessie gaat plaatsvinden, of dat de nationale economie over enkele jaren weer groeit.

Het voorspellen van economische ontwikkelingen is echter met grote onzekerheid omgeven. Voor de korte termijn wijken verschillende voorspellingen al van elkaar af – maar de trend is vaak wel in lijn met elkaar. Zo zal de economie in 2013 waarschijnlijk verder krimpen volgens onder andere het CPB, de DNB en de Rabobank, en wordt voor 2014 geen of een zeer beperkte groei verwacht (zie figuur 2.8).





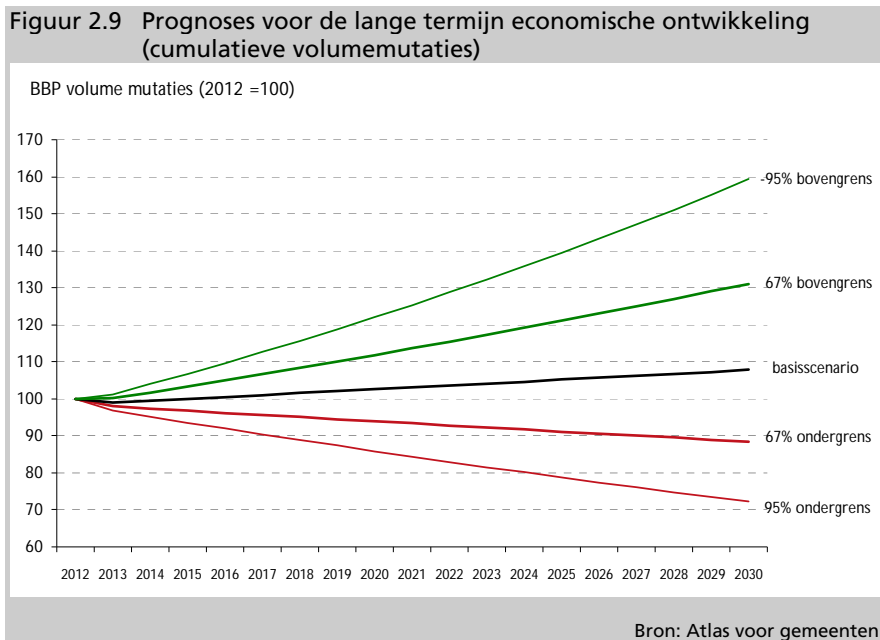
Voor de langere termijn zijn er vrijwel geen prognoses, maar een langere periode van geen of beperkte groei is niet ondenkbaar. Zo kende Japan, tot de recente introductie van het expansieve overheidsbeleid dat 'Abenomics' wordt genoemd, ruim twee decennia van geen of nauwelijks groei. Het is niet ondenkbaar dat de economische groei pas na een lange periode (waarin private en overheidsschulden worden afgelost) weer aantrekt. Daarnaast zijn het op de lange termijn voor Nederland ook vooral internationale ontwikkelingen die een structurele invloed hebben op de economische groei. Deze ontwikkelingen variëren van de toekomstige ontwikkeling rond de EU en de euro tot de opkomst van nieuwe technologieën en een sterke groei van de wereldhandel als gevolg van groei in andere werelddelen.

**Interviews: lange termijn economische ontwikkeling**

"Op de lange termijn vanaf 1860 zit er continu groei in de economie. Dus deze crisis zal ook niet blijven voortduren"

"Topsectoren gaat uit van maakbaarheid. Gaat in tegen de "go with the flow" mentaliteit. Kijk hier mee uit!"

Deze factoren zijn echter nauwelijks te voorspellen. Om een beeld te krijgen van de mogelijke *range* waarbinnen de Nederlandse economie zich op de lange termijn (tot 2030) kan ontwikkelen is in figuur 2.9 uitgegaan van een continue lage economische groei van 0,5% per jaar als basisscenario.



Voor de *range* waarbinnen de groei kan afwijken is gekeken naar de historische variantie van de groei over een periode van 16 jaar.<sup>18</sup> Als die historische variantie in de toekomst hetzelfde blijft, betekent dit dat de economische ontwikkeling zowel sterk positief als negatief kan zijn, maar vooral dat het voorspellen hiervan vrijwel onmogelijk is.

<sup>18</sup> De standaarddeviatie over 16-jaars groeiperioden over de periode 1949-2012 op basis van CBS-gegevens over BBP-volumemutaties bedraagt 1,1%.

**Interviews: de rol en toekomst van de maakindustrie voor de economie**

“Ga op zoek naar nieuwe toegevoegde waarde. Nu is een groot deel van de economie vestzak broekzak, met weinig toegevoegde waarde. De maakindustrie zijn we bijvoorbeeld kwijt, waar halen we in de toekomst toegevoegde waarde uit?”

“Ik hoop dat de maakindustrie, maar dan schoon en duurzaam, weer terugkeert in de steden”

“De maakindustrie is terug van weggeweest, vooral bijzondere producten met een bijzondere kwaliteit zullen in toenemende mate in Nederland worden gemaakt. De steden zijn nog onvoldoende bewust van de kansen die dit biedt. We zijn eerder geneigd naar de negatieve aspecten ten aanzien van ruimte en milieu van industrie te kijken”

Er is wel meer zekerheid over de economische trend dat binnen landen het economische zwaartepunt zich steeds sterker concentreert in steden. Zowel het CPB<sup>19</sup> als de recent uitgevoerde ‘Rijksbrede trendverkenning’ van het Ministerie van Binnenlandse zaken concludeert dat het de steden zijn waar economische groei en activiteiten zich concentreren. De oorzaak hiervoor ligt in de voordelen die een ruimtelijke concentratie van bedrijven en mensen biedt: de zogenaamde agglomeratievoordelen. Door deze voordelen trekken talentvolle mensen en bedrijven naar de steden en groeien bedrijven in steden harder dan daarbuiten. Deze voordelen zijn door het toegenomen belang van kennis en innovatie steeds belangrijker geworden.<sup>20</sup>

**Interviews: de rol van de stad voor de economie**

“Door de kenniseconomie worden de steden interessanter om zich te vestigen. Bij kennis is het van belang om elkaar echt te zien. De stad faciliteert de face to face contacten”

“De stad zal een gunstig productief milieu blijven, zorg moet eerder uit gaan naar het platteland”

Een manier om de omvang van de economische activiteiten in steden te meten is het zogenaamde bruto gemeentelijk product<sup>21</sup> per inwoner: het gemeentelijke equivalent van het bbp per inwoner dat wordt gebruikt om landen met elkaar te vergelijken. Figuur 2.10 laat de verschillen tussen de Gelderse steden onderling en ten opzichte van het gemiddelde van

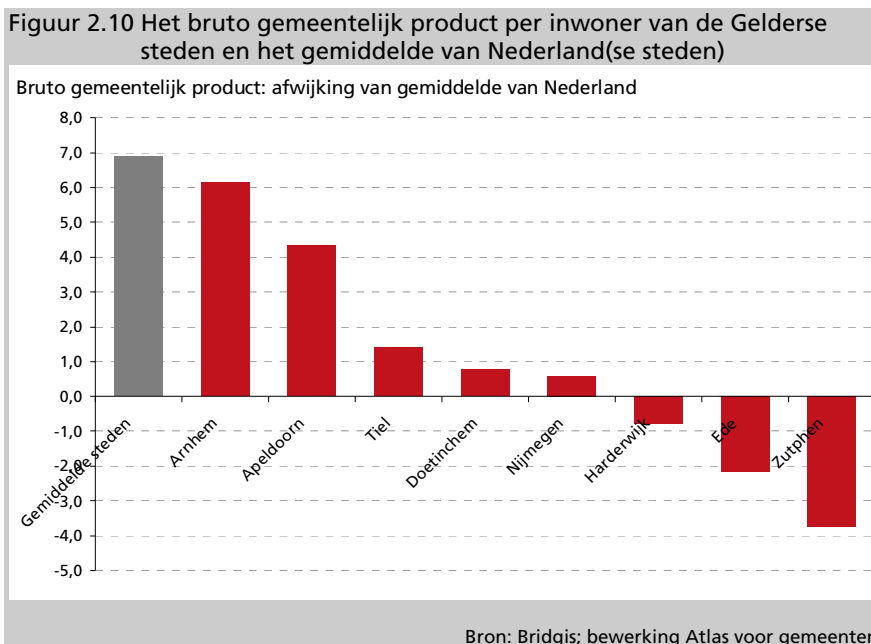
<sup>19</sup> Netherlands 2040: smart people, strong cities.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld de CPB-notitie: “Wordt de wereld plat of is er toekomst voor de stad? Economische krachten achter verval en opleving van steden”, 2013 (CPB, Den Haag).

<sup>21</sup> Zie: G. Marlet, F. Otto en R. Ponds, 2013: Het bruto gemeentelijk product. Economisch Statistische Berichten - jaargang 98 (4663) 28 juni 2013.

Nederland en de Nederlandse steden zien. Hieruit blijkt dat alle Gelderse steden een lager bgp per inwoner hebben dan het gemiddelde van de Nederlandse steden. Arnhem en in mindere mate Apeldoorn komen in de buurt van dat gemiddelde, maar steden als Tiel, Doetinchem en Nijmegen niet. In Zutphen, Ede en Harderwijk ligt het bgp ook onder het gemiddelde van Nederland.

Volgens het PBL<sup>22</sup> missen veel Nederlandse steden en regio's in vergelijking met het buitenland een kritische massa waardoor de agglomeratievoordelen relatief laag zijn. Dit zou een reden kunnen zijn voor het (in vergelijking met Nederlandse steden als geheel) relatief lage bruto gemeentelijk product van veel Gelderse steden. Voor Gelderse steden is een belangrijke vraag voor de toekomst dan ook in hoeverre het mogelijk is om de economische groei te versterken via het vergroten van agglomeratievoordelen.



<sup>22</sup> Raspe, O. e.a., 2013; De concurrentiekracht van Nederlandse regio's (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

---

## 2.5 Toenemende leefbaarheidproblemen

Steden kennen naast een bovengemiddeld aanbod banen en voorzieningen veelal ook bovengemiddelde problemen op het gebied van leefbaarheid. Hierbij gaat het vaak om specifieke wijken en buurten waar sociale, economische en maatschappelijke problemen zich concentreren met leefbaarheidproblemen tot gevolg.

Het verminderen van deze (concentratie van) leefbaarheidproblemen is de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel van het stedelijk beleid op zowel lokaal als nationaal niveau geweest, en zal dat in elk geval op lokaal niveau de komende jaren ook blijven. Voor de toekomstige ontwikkeling en concentratie van leefbaarheidproblemen in (Gelderse) steden zijn – op zijn minst – twee factoren van belang op de lange termijn: de ontwikkeling van de economie en de al eerder genoemde trend naar uitsortering van hoger opgeleiden en huishoudens met hogere inkomens tussen en binnen steden.

De nationale en lokale ontwikkeling van de economie heeft niet alleen een effect op de stedelijke economie en woningmarkt, maar indirect ook op de leefbaarheid in steden. Uit een recent afgeronde studie<sup>23</sup> blijkt dat economische groei en neergang ook een impact heeft op de leefbaarheid in de wijken in de Nederlandse steden.

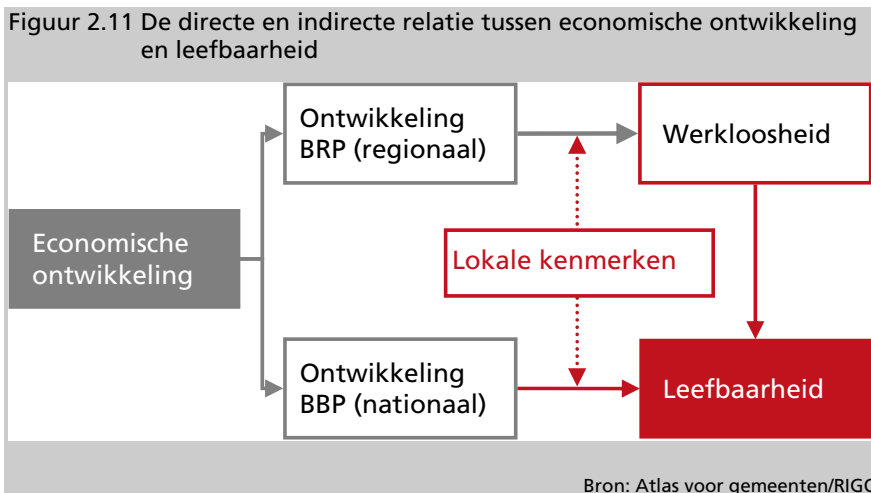
Deze relatie loopt via verschillende wegen (zie figuur 2.11). Zo leidt een economische neergang of recessie tot een hogere werkloosheid wat een negatief effect heeft op de leefbaarheid. Hiernaast blijkt er ook een rechtstreeks effect op overlast en onveiligheid in wijken te zijn. Kennelijk leidt een algeheel gevoel van malaise in tijden van economische recessie al tot meer problemen in de wijken, los van de vraag of mensen ook echt werkloos worden en om die reden meer problemen in de woonomgeving veroorzaken.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat niet elke wijk even gevoelig is voor economische ontwikkelingen: wijken met relatief veel 'kansarme' huishoudens en veel sociale huurwoningen die in middelgrote steden buiten de Randstad liggen zijn gevoeliger dan gemiddeld voor deze effecten. Gegeven de huidige langdurige crisis en de oplopende werkloosheid leidt dit

---

<sup>23</sup> Berkhout P. e.a., 2013: Conjunctuur en leefbaarheid (Atlas voor gemeenten/RIGO, Utrecht/Amsterdam).

naar verwachting tot toenemende leefbaarheidverschillen tussen wijken in (Gelderse) steden.



Deze trend naar grotere leefbaarheidverschillen wordt verder versterkt door de in paragraaf 2.1 geconstateerde trend naar ruimtelijke uitsortering van hoger opgeleiden en huishoudens met hogere inkomens. Door deze trend nemen de verschillen tussen maar ook binnen steden toe. Naarmate in bepaalde wijken en steden lager opgeleiden en huishoudens met lage inkomens zich steeds sterker concentreren is de kans op leefbaarheidproblemen in deze wijken groter, maar ook de gevoeligheid voor de effecten van laagconjunctuur nemen verder toe. Hierdoor is het risico groot dat de leefbaarheidproblemen verder toenemen. Het verminderen van de concentratie van leefbaarheidproblemen is hierdoor onverminderd belangrijk.

Figuur 2.12 laat de verschillen in de mate van overlast en onveiligheid zien tussen de Gelderse steden, het gemiddelde van Nederland en de Nederlandse steden. Hieruit komt naar voren dat de Gelderse steden over het algemeen relatief weinig problemen op het gebied van overlast en onveiligheid kennen.

**Interviews: over leefbaarheid en de stad**

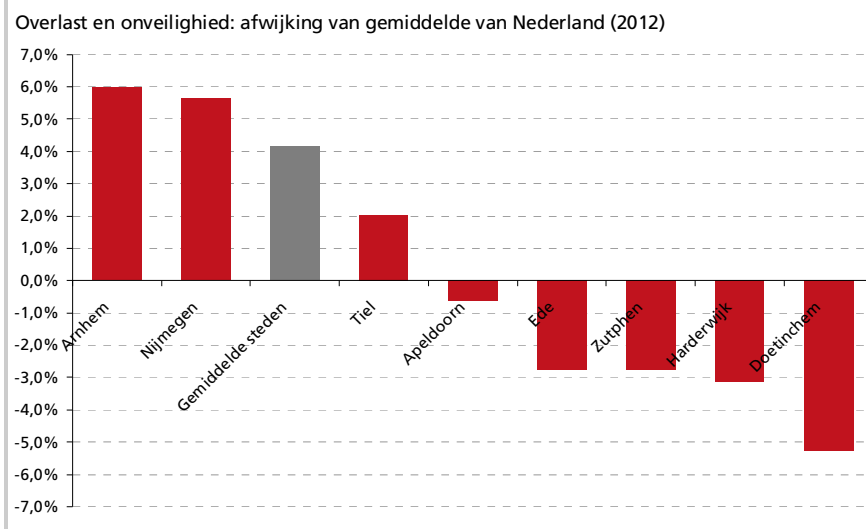
“Een stad is een plek waar conflicten thuis horen. Er bestaat vaak de neiging om conflicten er uit te rammen. Voorbeeld: veiligheidsutopieën. Een volledig veilige omgeving bestaat niet en het bijt met vrijheid. De neiging is het gezag te perfectioneren, maar het is slimmer ruimte te geven om grip te krijgen”

“De Vogelaarwijken hebben een enorme ontwikkeling doorgemaakt, maar men moet nu niet ophouden met het investeren in die wijken en zeker niet ophouden met investeren in de structuur van zorg, welzijn, onderwijs en veiligheid.....Als men niet robuust door blijft ontwikkelen kan dat een sterke invloed hebben op het woon- en leefklimaat”

“De verwachting is dat de suburbs de ghetto's van de nieuwe tijd worden. De armen blijven er achter. Dit zie je al in Amerika”

“De verslavingsproblematiek (alcohol en drugs) is zowel voor de stad als ook het ommeland een belangrijke jeugdproblematiek”

**Figuur 2.12** Mate van overlast en onveiligheid in de Gelderse steden, Nederland en de Nederlandse steden



Bron: Atlas voor gemeenten

Vijf van de acht steden kennen zelfs minder leefbaarheidproblemen dan het gemiddelde van Nederland. Dat geldt niet voor Tiel. Daar zijn de problemen op het gebied van overlast en onveiligheid groter dan gemiddeld in Nederland, maar kleiner dan gemiddeld in de Nederlandse steden. Arnhem en Nijmegen kennen een (wat) hogere mate van overlast en onveiligheid ten

opzichte van het gemiddelde van de Nederlandse steden. Omdat dit ook de steden zijn met een aantal wijken waar leefbaarheidproblemen zich concentreren,<sup>24</sup> lijken vooral deze twee steden kwetsbaar voor de trend naar toenemende (verschillen in) leefbaarheidproblemen. Een relevante vraag voor de Gelderse steden is dan ook hoe de leefbaarheid zich in de toekomst zal ontwikkelen, en in welke steden en wijken zich een (verdere) concentratie van problemen zal voordoen.

---

## 2.6 Verdergaande decentralisatie van overheidstaken

De komende jaren zullen steeds meer overheidstaken worden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Gelijktijdig is er een discussie over de opschaling van gemeenten – mede ingegeven door de vraag in hoeverre (kleinere) gemeenten deze extra taken aankunnen. Het ligt in de lijn der verwachting dat de stedelijke gemeenten in Gelderland zowel in omvang als takenpakket groter zullen worden.<sup>25</sup>

De trend naar decentralisatie van overheidstaken is niet nieuw, maar is wel omvangrijker dan de afgelopen decennia. Concreet gaat het om de jeugdzorg, de AWBZ (ouderenzorg) en de regelingen rondom werk en inkomen. Een decentralisatie van een dergelijke omvang heeft de afgelopen jaren niet plaatsgevonden. Ter illustratie wordt in figuur 2.13 het aantal berichten dat de afgelopen jaren in kranten (en weekbladen) is verschenen met als onderwerp ‘decentralisatie’ weergegeven. Vanaf 2011 is er sprake van een forse toename tot een niveau dat sinds 1990 nog niet eerder is bereikt.

Omdat het vooral voor kleinere gemeenten lastig is om deze extra taken uit te voeren ligt samenwerking of fusie met andere gemeenten voor de hand. De laatste decennia is er al sprake van een trend naar minder gemeenten in Nederland (zie figuur 2.14) en het is te verwachten dat die trend zal doorzetten. Op dit moment werken veel (Gelderse) steden en gemeenten al samen in verschillende typen samenwerkingsverbanden zoals de regio Achterhoek en de stedendriehoek Apeldoorn, Zutphen en Deventer. De verwachting is dat dit alleen maar zal toenemen en verder zal intensiveren.

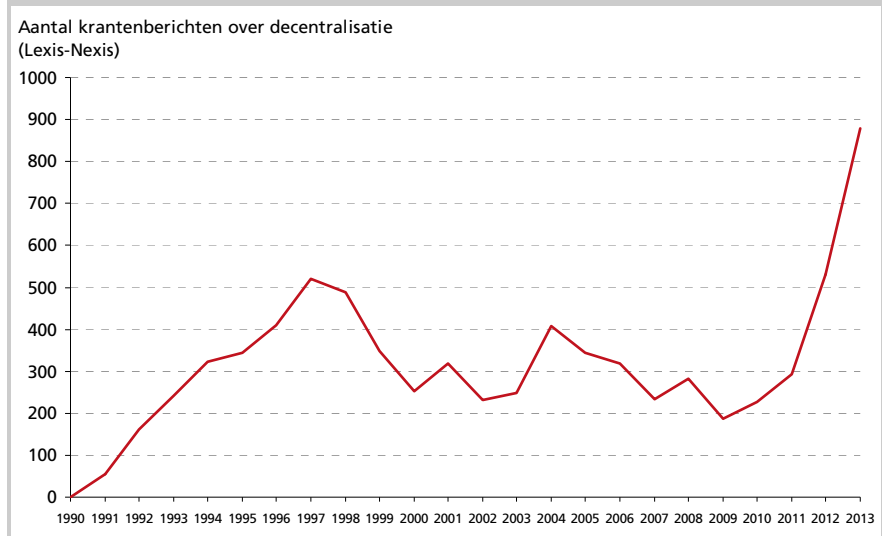
---

<sup>24</sup> Zie [www.leefbaarometer.nl](http://www.leefbaarometer.nl) voor inzichten in ruimtelijke verschillen in leefbaarheid binnen en tussen steden in Gelderland.

<sup>25</sup> G. A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2012: Naar een optimale gemeentegrootte, in: Atlas voor gemeenten 2012 (VOC Uitgevers, Nijmegen).

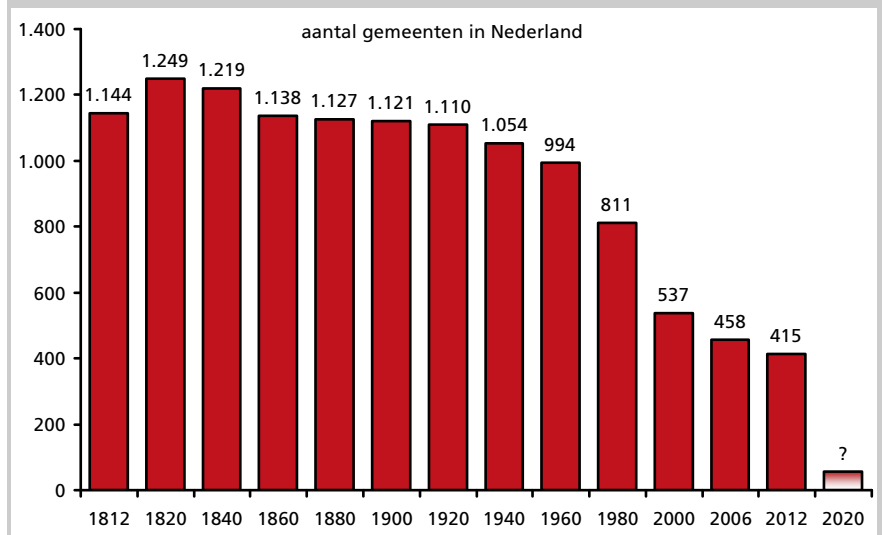


Figuur 2.13 Media-aandacht voor decentralisatie neemt toe



Bron: Lexis-Nexis, bewerking Atlas voor gemeenten

Figuur 2.14 Ontwikkeling aantal gemeenten in Nederland



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

Deze trend wordt soms verklaard door de wens tot bezuinigen op de lokale uitgaven. Uit onderzoek blijkt echter dat gemeentelijke herindelingen (nog) niet aantoonbaar tot besparingen op de lokale uitgaven hebben geleid.<sup>26</sup> Efficiënte bedrijfsvoering is echter slechts één van de redenen om kritisch te kijken naar de omvang van gemeenten.

Veel belangrijker is het feit dat in toenemende mate lokale problemen niet meer effectief op het schaalniveau van een individuele gemeente kunnen worden opgelost.<sup>27</sup> Zo werkt een belangrijk deel van de beroepsbevolking in een andere gemeente dan waar ze woont. Als een stad door middel van economisch beleid erin slaagt om extra banen te creëren, betekent dat niet automatisch dat die banen ook bij de inwoners van die stad terecht komen. Een extra baan kan immers net zo goed leiden tot een werkloze minder in een buurgemeente (die daarmee een uitkering bespaart). Vanuit regionaal perspectief is dat natuurlijk een positieve ontwikkeling, maar vanuit het perspectief van de (financiën van de) stad geen houdbare strategie. Ook voor investeringen in bepaalde voorzieningen geldt veelal dat de kosten worden gedragen door één gemeente, maar de baten terechtkomen bij inwoners van verschillende gemeenten.

Door fusie van of structurele samenwerking tussen gemeenten is het mogelijk om lokaal beleid beter te laten aansluiten bij de feitelijke regionale arbeids- en woningmarkt en het verzorgingsgebied voor voorzieningen. Op de langere termijn lijkt het dan ook onvermijdelijk dat de Gelderse steden een sterkere samenwerking met elkaar, maar vooral ook met hun ommeland, zullen aangaan. De vraag is natuurlijk tussen welke steden en welke gemeenten samenwerking voor de hand ligt.

---

<sup>26</sup> M. Allers, 2010: Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, in *Economisch Statistische Berichten*, 95 (4586), pp. 341-342.

<sup>27</sup> Zie: G.A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2012: Naar een optimale gemeentegrootte, in: *Atlas voor gemeenten 2012* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

**Interviews: over decentralisatie**

“De decentralisaties en het ontkoppelen van zorg en wonen zal consequenties hebben voor het platteland”

“De huidige bestuurlijke grenzen zijn ook maar een erfenis. Het gaat om samenwerking en afstemming”

“De stad heeft de schaal om hardnekkige maatschappelijke problemen aan te pakken en economische kansen te pakken. De kunst is het maximale uit schaal te halen. Middelgrote steden hebben de ideale schaal: het zit tussen de problemen van de individuele stad en grootstedelijke discussies in. In middelgrote steden zie je als bestuurder wat je doet, de lijnen zijn kort en het wordt gecombineerd met de menselijke maat”

“De relatie tussen stad en ommeland is ongelooflijk belangrijk, want ze kunnen niet zonder elkaar. Omliggende dorpen krijgen het moeilijk om het voorzieningenniveau op peil te houden en de krimp tegen te gaan”

“Als je toekomstgericht bent moet je de regio's ook anders indelen. Dan is het interessanter om steden als Culemborg en Tiel aan te laten sluiten bij Brabantstad of Utrecht. Tiel hangt er een beetje bij”

“Zutphen maakt bestuurlijk deel uit van de Stedendriehoek, dit is een bestuurlijke samenwerking, maar wordt door de bevolking niet zo ervaren”

---

## **2.7 Top-3 van relevante trends voor Gelderland**

Van de zes hierboven beschreven nationale trends zijn er drie geselecteerd voor een nadere uitwerking voor Gelderland. De selectie is gebaseerd op:

- 1) de mate waarin een trend naar verwachting een bovengemiddeld (in vergelijking met Nederland als geheel) effect op de Gelderse steden zal hebben;
- 2) de mate waarin het waarschijnlijk is dat een trend verschillend zal uitwerken voor de verschillende Gelderse steden, en;
- 3) de mate waarin er een rol ligt voor lokale en regionale overheden (en andere partijen) om in te spelen op de gevolgen van een trend.

Op basis van deze criteria zijn – in overleg met de begeleidingscommissie – de volgende drie trends geselecteerd:

1. Bevolgingskrimp
2. Toenemende winkelleegstand
3. Aanhoudende economische recessie

Omdat in dit hoofdstuk is geconstateerd dat de langetermijnontwikkeling van de economie fundamenteel onzeker is, is ervoor gekozen om in de uitwerking van deze trend de nadruk te leggen op de (verwachte) toenemende concentratie van economische activiteiten in steden.

Voor de andere drie in dit hoofdstuk beschreven trends (dalende huizenprijzen, toenemende leefbaarheidproblemen en verdergaande decentralisatie van overheidstaken) geldt dat zij weliswaar relevant zijn voor de toekomst van de Gelderse steden (en de verschillen tussen steden), maar dat ze naar verwachting minder specifiek uitwerken, en onderscheidend zijn, voor de Gelderse steden.

Voor de trend 'dalende huizenprijzen' zijn bijvoorbeeld landelijke factoren belangrijk en ligt het daardoor voor de hand dat het Rijk hier een rol in heeft. De lokale en regionale verschillen worden grotendeels bepaald door factoren die ook achter bevolgingskrimp en uitsortering liggen. Bij de trend 'toenemende leefbaarheidproblemen' is er wel een duidelijke rol voor lokale beleidsmakers (en andere partijen), maar in andere steden in Nederland heeft deze trend (met uitzondering van Arnhem en Nijmegen) naar verwachting een grotere impact dan in Gelderland. De toenemende decentralisatie van overheidstaken tot slot heeft vooral effect op de inrichting van het lokale bestuur en de uitvoering van beleidstaken, en in mindere mate op de ontwikkeling van steden zelf.

---

### 3 Bevolgingskrimp

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de tijd waarin elke gemeente automatisch uit kon gaan van groei van de bevolking waarschijnlijk voorbij is. De bevolkingsgroei in Nederland zal tenminste afvlakken, en mogelijk zelfs omslaan in krimp, waardoor de woningmarkt verruimt, en de concurrentie tussen woonlocaties zal toenemen. De vraag in dit hoofdstuk is wat dat betekent voor de Gelderse steden. Zijn die gevoelig voor bevolgingskrimp, en krijgen ze daardoor te maken met leegstand? Of gaat het krimpspook aan de Gelderse steden voorbij?

Verschillen in de toekomstige bevolkingsgroei zullen groot zijn tussen steden en regio's, zowel binnen Nederland als binnen Gelderland. Sommige steden (zullen) groeien terwijl andere (verder) krimpen. Onder 'de oppervlakte' van de algemene bevolkingsontwikkeling vinden ook processen van uitsortering plaats. Niet alleen de omvang maar ook de samenstelling van de bevolking verandert: zowel qua leeftijd als opleidingsniveau en inkomensniveau nemen de verschillen tussen steden toe.

Historische steden met veel carrièrekansen en een breed en divers aanbod aan voorzieningen kennen een grote aantrekkingskracht.<sup>28</sup> Jongeren en hoger opgeleiden trekken veelal uit het ommeland en uit minder aantrekkelijke steden naar dit type steden. In een latere leeftijdsfase trekken deze huishoudens vervolgens vaak naar het ommeland van die aantrekkelijke stad. De behoefte aan ruimte, groen en bepaalde typen woningen wordt groter, maar de nabijheid van werk en voorzieningen in de stad blijft van belang. Op deze manier versterken stad en ommeland elkaar op regionaal niveau: een aantrekkelijke stad kan zorgen voor een continue instroom van jonge, hoger opgeleide huishoudens. En een aantrekkelijk ommeland zorgt ervoor dat deze huishoudens in een volgende levensfase in de regio willen blijven wonen.

Alleen zal bij een stagnerende bevolkingsgroei op landelijk niveau niet elke regio een dergelijke 'sterke-stad – sterk ommeland' dynamiek kennen. Er zijn ook gebieden met (dreigende) bevolgingskrimp, waar de stad weinig in trek is en de jonge, hoogopgeleide huishoudens die niet wegtrekken juist

---

<sup>28</sup> Zie: G.A. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad (VOC uitgevers, Nijmegen) en; H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: Stad en land (CPB, Den Haag).

liever in het ommeland wonen omdat de typische stedelijke attracties niet of nauwelijks aanwezig zijn in de centrale stad.

Daarom wordt in dit hoofdstuk verder ingezoomd op de Gelderse steden en hun ommeland. Allereerst laat paragraaf 3.1 zien hoe de Gelderse steden zich in het recente verleden hebben ontwikkeld. Waar was sprake van groei, en waar is de bevolking al gekrompen? Is er inderdaad sprake geweest van een trek naar de stad? En is het platteland aan het vergrijzen? Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van de toekomstige kans op krimp in Gelderland (paragraaf 3.2), en worden de achterliggende verklaringen voor de kans op krimp in de verschillende delen van Gelderland in beeld gebracht.

**Interviews: verschillen tussen steden en tussen stad en ommeland**

“De trek naar de stad voor studie en werk is er altijd”

“Uit onderzoek blijkt dat ca 30% van de mensen stedelijk wil wonen en de dynamiek van een stad aantrekkelijk vindt. Dat pleit er voor de variatie en het contrast in de steden te versterken. Ca 70% is op zoek naar groen, rust en ruimte. Een goede bereikbaarheid van banen én voorzieningen is dan belangrijk”

“De kansen die er zijn om mensen te behouden voor de stad liggen in de woonvoorzieningen... Maar dan moet er natuurlijk wel voldoende aanbod zijn van werk om een keuze te maken. Werkgelegenheid is gebonden aan massa. Op deze manier vertrekken er toch veel hoogopgeleide mensen naar andere plaatsen (denk aan de Randstad), omdat werk vinden, bijvoorbeeld rondom Nijmegen, lastig is (met uitzondering van werk in de zorgsector)”

“Voor steden is het essentieel dat ze aansluiten bij het eigen DNA. Het is noodzakelijk een zoektocht te starten naar het onvervreembare DNA en dat te definiëren in termen van de relatie tussen stad en platteland”

“Het gaat ook om kwaliteit: een ontspannen stad trekt mensen aan, hoogopgeleiden. Als je dan kijkt naar de 8 Gelderse steden, hebben ze allemaal een hoge verblijfskwaliteit door de ligging en het groene karakter”

“Eigenlijk moet je je niks aantrekken van het ommeland, maar je als stad goed positioneren. Dan profiteert het ommeland vanzelf. Als je je oren naar ommeland laat hangen, dan krijg je een uitgesmeerd geheel dat vrij kleurloos is. Waarmee je allebei verliezers bent. Ook ommeland moet de stad erkennen als kracht. Ommeland is dienend aan de stad. We accepteren als ommeland dat we minder voorzieningen hebben”

---

### 3.1 Bevolkingstrends in en om de Gelderse steden

In de figuren 3.1 tot en met 3.8 zijn voor de Gelderse steden, en hun afhankelijke ommeland,<sup>29</sup> de lange-termijn-bevolkingsontwikkeling en de trends op het gebied van de samenstelling van de bevolking weergegeven. Hierbij wordt ingezoomd op de ontwikkeling naar leeftijd (jongeren en ouderen), opleidingsniveau en inkomensniveau. Uit een vergelijking van de figuren 3.1 tot en met 3.8 blijkt dat de diversiteit in Gelderland van de verschillende steden en hun ommelanden op het gebied bevolkingstrends bijzonder groot is. Sommige steden groeien, andere krimpen, en de aantrekkingskracht op hoger opgeleiden en hogere inkomensgroepen is zeer divers.

In het ommeland van Arnhem nam het aantal inwoners de afgelopen jaren duidelijk meer toe dan in de stad Arnhem, maar is ook duidelijk sprake van ruimtelijke uitsortering. De vergrijzing (65-plussers) neemt fors toe in het ommeland, maar blijft in de stad beperkt. De aantrekkingskracht van Arnhem op hoger opgeleiden is groot en neemt toe, net als de aantrekkingskracht op hogere inkomensgroepen (die in het ommeland weliswaar nog wat groter is, maar wel langzaam afneemt).

Nijmegen kent een vergelijkbare aantrekkingskracht: het aandeel hoger opgeleiden was al groot, en is alleen maar verder toegenomen. Ook het aandeel hogere inkomensgroepen neemt toe. Dat geldt echter ook voor het aandeel lagere inkomensgroepen, hetgeen betekent dat de middenklasse in Nijmegen kleiner is geworden – wat ook blijkt uit de afname van het aandeel middelbaar opgeleiden. De vergrijzing is net als in Arnhem fors toegenomen in het ommeland, terwijl het aandeel jongeren in Nijmegen juist toeneemt. Door recente nieuwbouw in combinatie met de hoge aantrekkingskracht stijgt het aantal inwoners in Nijmegen de laatste jaren sneller dan in het ommeland. Als dit deels het gevolg is van huishoudens die eerst niet en nu wel in Nijmegen kunnen wonen, dan is dat mogelijk een verklaring voor de relatief snelle vergrijzing in het ommeland.

De trends van Arnhem en Nijmegen staan in duidelijk contrast met de Achterhoekse stad Doetinchem. Zowel de stad als het ommeland heeft de

---

<sup>29</sup> Het ommeland van een stad is bepaald op basis van feitelijke functionele relaties en de vraag op welke centrumstad een bepaalde niet-stedelijke gemeente het sterkst is gericht. Zie voor een nadere toelichting op de methode: G. A. Marlet, C.M.C.M. van Woerkens, 2012: Naar een optimale gemeentegrootte, in: Atlas voor gemeenten 2012 (VOC Uitgevers, Nijmegen).

laatste jaren te maken met een dalende bevolking. Hiernaast neemt de vergrijzing niet alleen fors toe in het ommeland, maar ook in de stad zelf. Het aandeel hoogopgeleiden neemt weliswaar toe, maar blijft wel duidelijk achter bij de andere Gelderse steden. In Doetinchem neemt zowel het aandeel hoge als lage inkomensgroepen af, en is – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nijmegen – juist de middenklasse wat groter geworden.

Hoewel Zutphen en Lochem niet te maken hebben met bevolgingskrimp, is er de laatste jaren ook geen sprake van een duidelijke groei, en neemt de vergrijzing ook hier duidelijk toe. Het aandeel hoogopgeleiden en hogere inkomens is in vergelijking met de rest van de Achterhoek duidelijk groter, maar neemt de laatste jaren niet toe.

De voormalige groeikernen Ede en Apeldoorn zijn de afgelopen decennia sterk gegroeid. Deze groei heeft zich eveneens in het ommeland van Ede voorgedaan, en in mindere mate ook in dat van Apeldoorn. Opvallend is dat ondanks de groei van de bevolking de vergrijzing de laatste jaren toeneemt, en het aandeel jongeren juist af. Het aandeel hoogopgeleiden neemt – in lijn met Nederlandse trend – toe, terwijl het aandeel hogere inkomens constant blijft. De historische groei was vooral gebaseerd op de combinatie van Rijksbeleid (locaties van nieuwbouw), en krapte op de woningmarkt op alternatieve locaties in de Randstad. Nu de landelijke bevolking de komende jaren minder hard groeit, en er meer keuze op de woningmarkt komt, is een belangrijke vraag voor de toekomst in hoeverre beide steden op 'eigen kracht' hun aantrekkingskracht weten te behouden.

De bevolking van Tiel en het ommeland is de laatste jaren continu gegroeid, hetgeen mede te danken is aan het feit dat de regio een overloopgebied van de regio Utrecht was. In Tiel en het ommeland is de mate van vergrijzing dan ook beperkt, al is er wel sprake van een afname van het aandeel jongeren. Het aandeel hoger opgeleiden is relatief klein, en blijft constant, terwijl het aandeel hogere inkomens juist relatief groot is, en licht toeneemt. Tiel en omgeving kent relatief veel middelbaar opgeleiden die blijkbaar relatief kapitaalkrchtig zijn. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat Tiel en het ommeland binnen het bredere overloopgebied van de stad Utrecht (en wellicht ook Den Bosch) als relatief aantrekkelijke woonomgeving wordt ervaren (in vergelijking met bijvoorbeeld Culemborg, Houten en Nieuwegein).

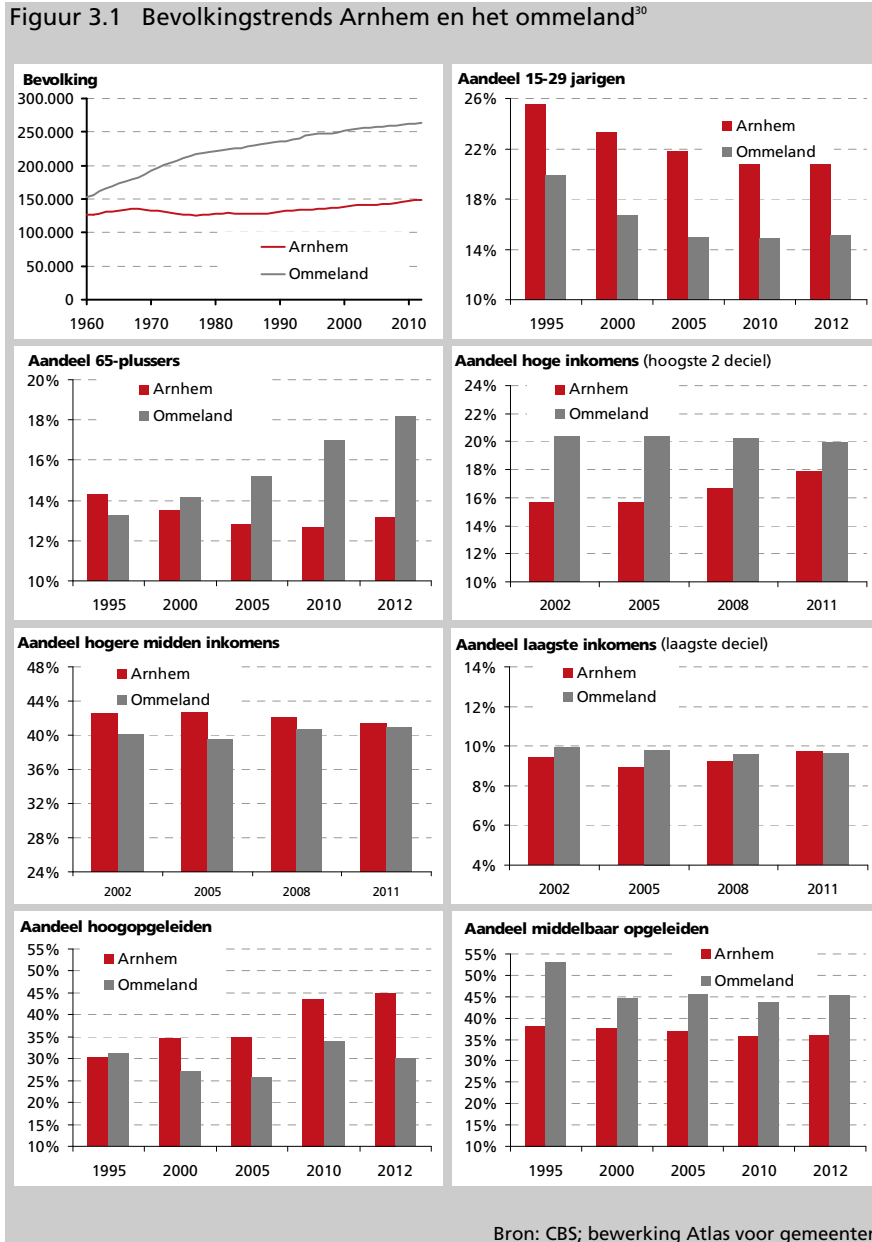


Het inwoneraantal van Harderwijk is de laatste jaren fors toegenomen, net als dat van het ommeland. Wel blijft het aandeel hoger opgeleiden en hogere inkomens achter bij dat van de rest van het ommeland. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat Harderwijk 'een overloopfunctie' heeft voor grotere steden in de omgeving: een betaalbaar alternatief voor een meer aantrekkelijke (en dus duurere) stad (Amersfoort en Zwolle), die een hoge aantrekkingskracht heeft op hoger opgeleiden en hogere inkomensgroepen.

In figuur 3.9 en 3.10 worden de bevolkingsgroei, de toename van het aandeel hoger opgeleiden, en de toename van het aandeel hoge inkomens in de Gelderse steden tegen elkaar afgezet. Uit deze grafieken wordt duidelijk dat Harderwijk de sterkste bevolkingsgroei heeft gekend, maar een relatief geringe toename van het aandeel hoogopgeleiden. Arnhem en Nijmegen lijken de meest 'aantrekkelijke' Gelderse steden te zijn: zowel de bevolking als geheel, als het aandeel hoogopgeleiden en hoge inkomens, is het meest toegenomen in deze steden.

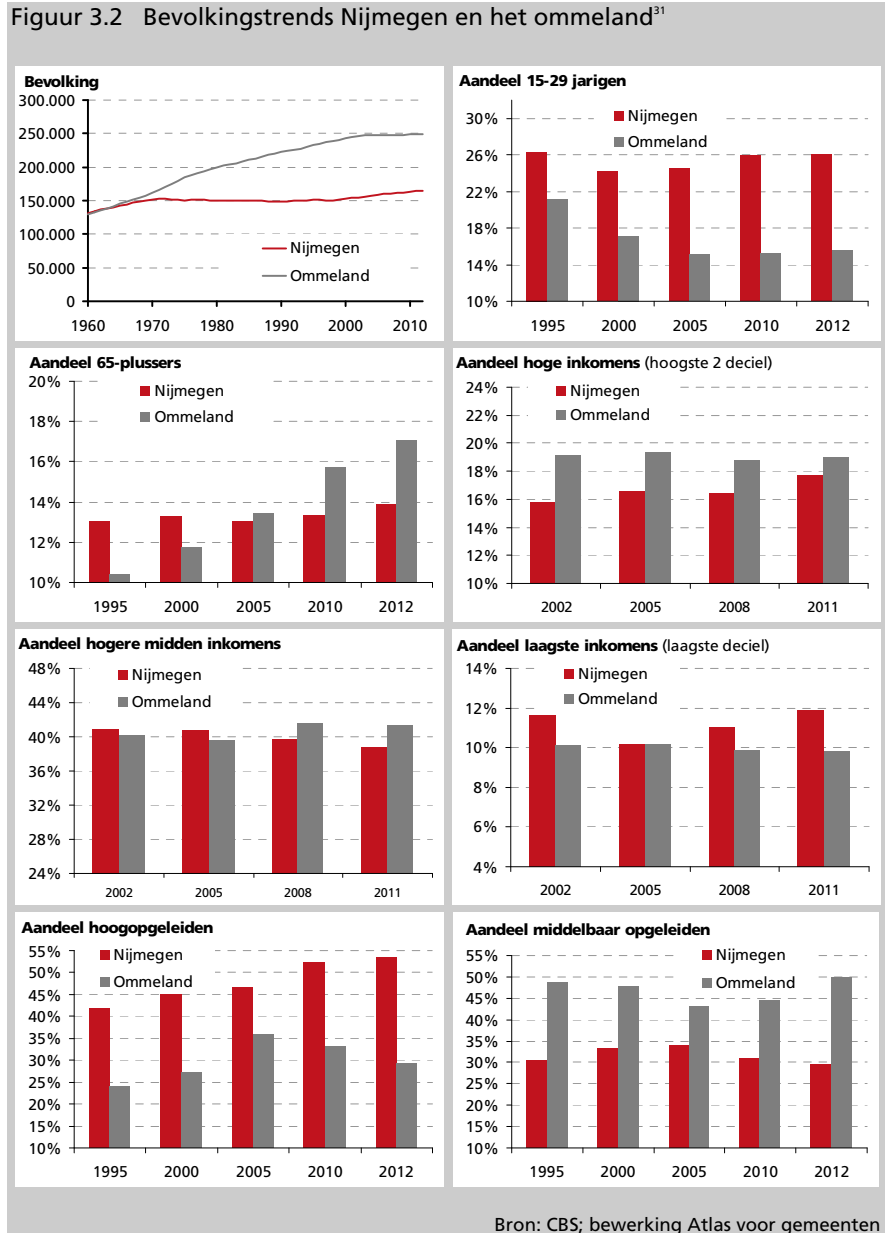
Apeldoorn blijft achter als het gaat om bevolkingsgroei, maar kent ook een bovengemiddelde toename van het aandeel hogere inkomens. De aantrekkingskracht van Doetinchem, Ede en Harderwijk op hogere inkomensgroepen en hoger opgeleiden daalt. Deze verschillende trends in aantrekkingskracht op bepaalde typen huishoudens tussen de Gelderse steden en hun ommelanden zullen waarschijnlijk doorzetten in de toekomst. Dit betekent ook dat de opgaven op de woningmarkt en de arbeidsmarkt sterk zullen verschillen tussen de steden. De grote verschillen tussen de Gelderse steden en hun ommeland zorgen ervoor dat stedelijk 'maatwerk' gewenst is als het gaat om de woning- en arbeidsmarkt en (stedelijke) voorzieningen.

Figuur 3.1 Bevolkingstrends Arnhem en het ommeland<sup>30</sup>



<sup>30</sup> Het ommeland van Arnhem bestaat uit Overbetuwe, Lingewaard, Rheden, Zevenaar, Renkum, Duiven, Westervoort, Doesburg, Rozendaal en Rijnwaarden.

Figuur 3.2 Bevolkingstrends Nijmegen en het ommeland<sup>31</sup>



<sup>31</sup> Het ommeland van Nijmegen bestaat uit Wijchen, Boxmeer, Beuningen, Cuijk, Groesbeek, Druten, Gennep, Heumen, Grave, Sint Anthonis, Mill en Sint Hubert, Ubbergen, Mook en Middelaar en Millingen aan de Rijn.

Figuur 3.3 Bevolkingstrends Doetinchem en het ommeland<sup>32</sup>



<sup>32</sup> Het ommeland van Doetinchem bestaat uit Oude IJsselstreek, Bronckhorst en Montferland.

**Interviews: over Arnhem, Nijmegen en Doetinchem**

"Nijmegen is als stad voor Gelderland interessanter dan Arnhem. Als je kijkt naar kennisontwikkeling, innovatie, creativiteit, dan zie je dat de trek uit Arnhem groot is. Er wonen ook veel studenten in Nijmegen in tegenstelling tot Arnhem. Dat betekent voor de vitaliteit van Arnhem dat je afhankelijk bent van niet de student maar de middenlaag en die loopt leeg. Dan krijg je een lege stad en vecht je tegen de bierkaai"

"Nijmegen, daar blijft het wel goed gaan; historische binnenstad, universiteit"

"Nijmegen is een historische stad, heeft een prachtige ligging en achterland, universiteit, health."

"Arnhem is wel heel erg bescheiden. Misschien moet Arnhem zich wel duidelijker gaan profileren. Denk aan MOBA, wat is dit eigenlijk/wat betekent deze afkorting? Geeft een probleem want mensen die hier nieuw komen snappen de boodschap niet"

"Er gebeurt veel te weinig in Arnhem. Er is gebrek aan bruis (bijvoorbeeld weinig jongeren in binnenstad, aantal studenten HAN daalt"

"DNA van Arnhem: cultuur/creatief en groen. De verbindingen daar tussen moeten echter beter. Verbindt letterlijk en figuurlijk Burgers Zoo, Openluchtmuseum en de binnenstad met elkaar"

"Arnhem is een prachtige stad en heeft een aantal kwaliteiten: geografische ligging, goede HAN, veel kennis op het gebied van energietechniek, mode, kunst en prachtige parken. Bestuurlijk slaagt zij er echter onvoldoende in kwaliteiten en kansen uit te nutten"

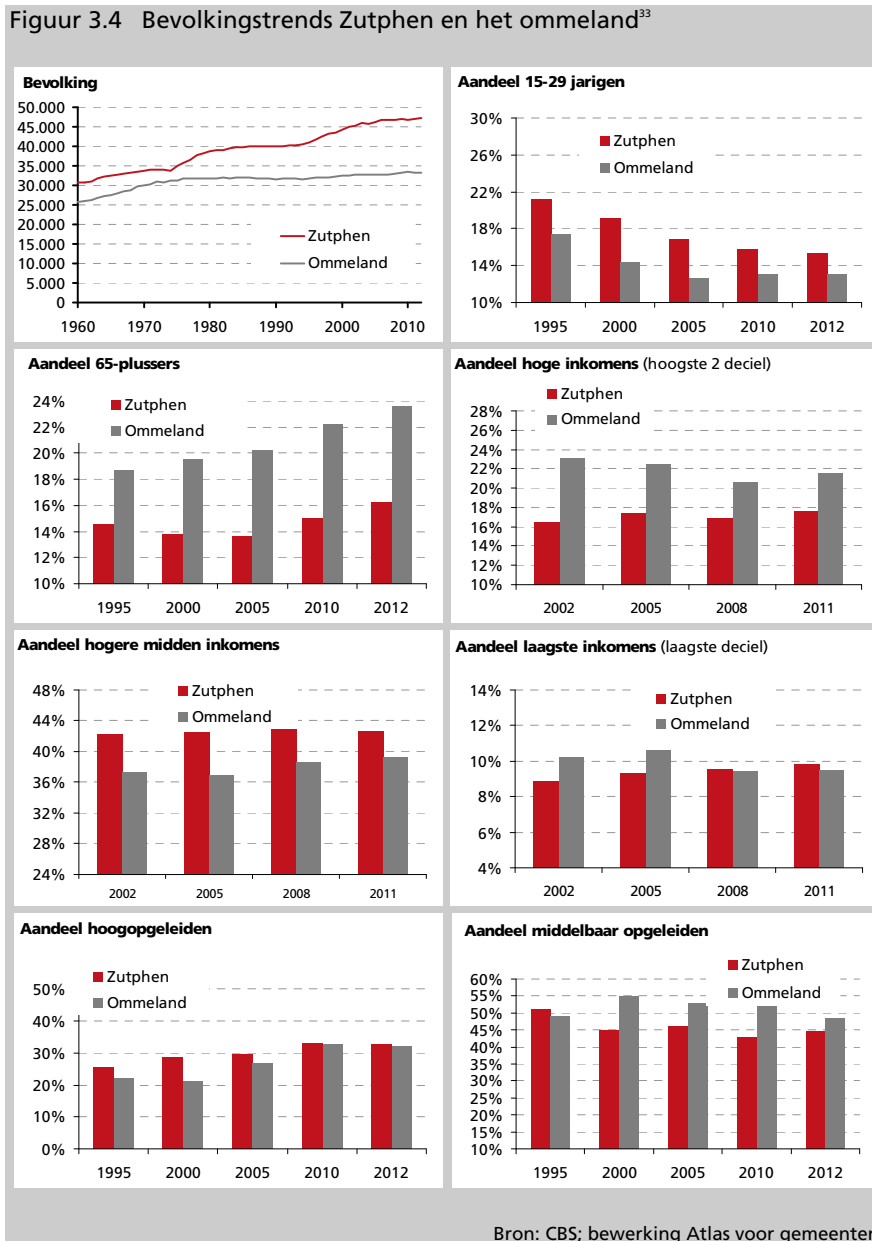
"Arnhem is een verdwaalde 'Randstadstad in het Oosten"

"Arnhem is een slaperig provincie hoofdstadje"

"Qua ligging ligt Doetinchem gewoon ongelukkig, maar is een gegeven. Voor de strategie moet je kijken, wat betekent dit en waar richt je je op"

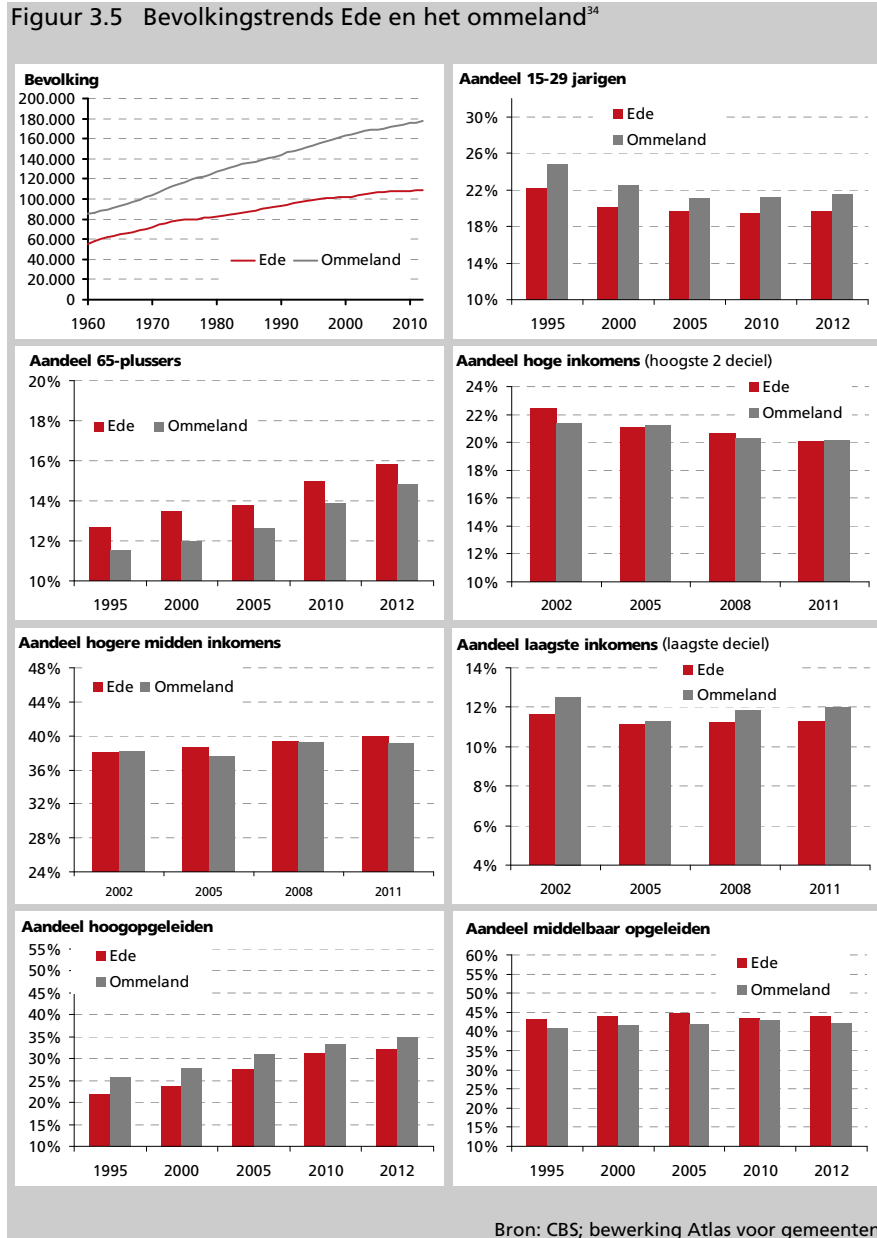
"Doetinchem, zou zich voor groei alleen moeten focussen op de oud Achterhoekers"

Figuur 3.4 Bevolkingstrends Zutphen en het ommeland<sup>33</sup>



<sup>33</sup> Het ommeland van Zutphen bestaat uit Lochem.

Figuur 3.5 Bevolkingstrends Ede en het ommeland<sup>34</sup>



<sup>34</sup> Het ommeland van Ede bestaat uit Veenendaal, Wageningen, Barneveld, Renswoude en Rhenen.

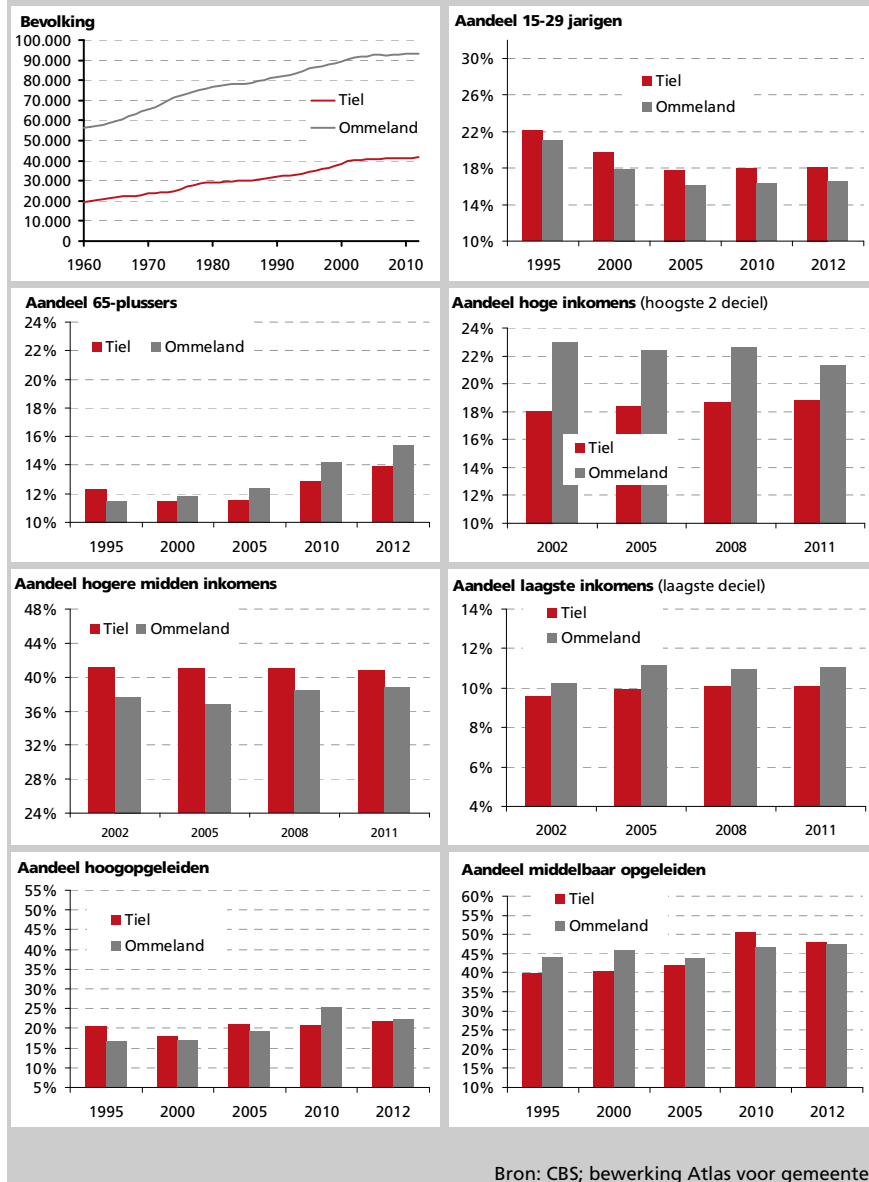
Figuur 3.6 Bevolkingstrends Apeldoorn en het ommeland<sup>35</sup>



<sup>35</sup> Het ommeland van Apeldoorn bestaat uit Brummen.



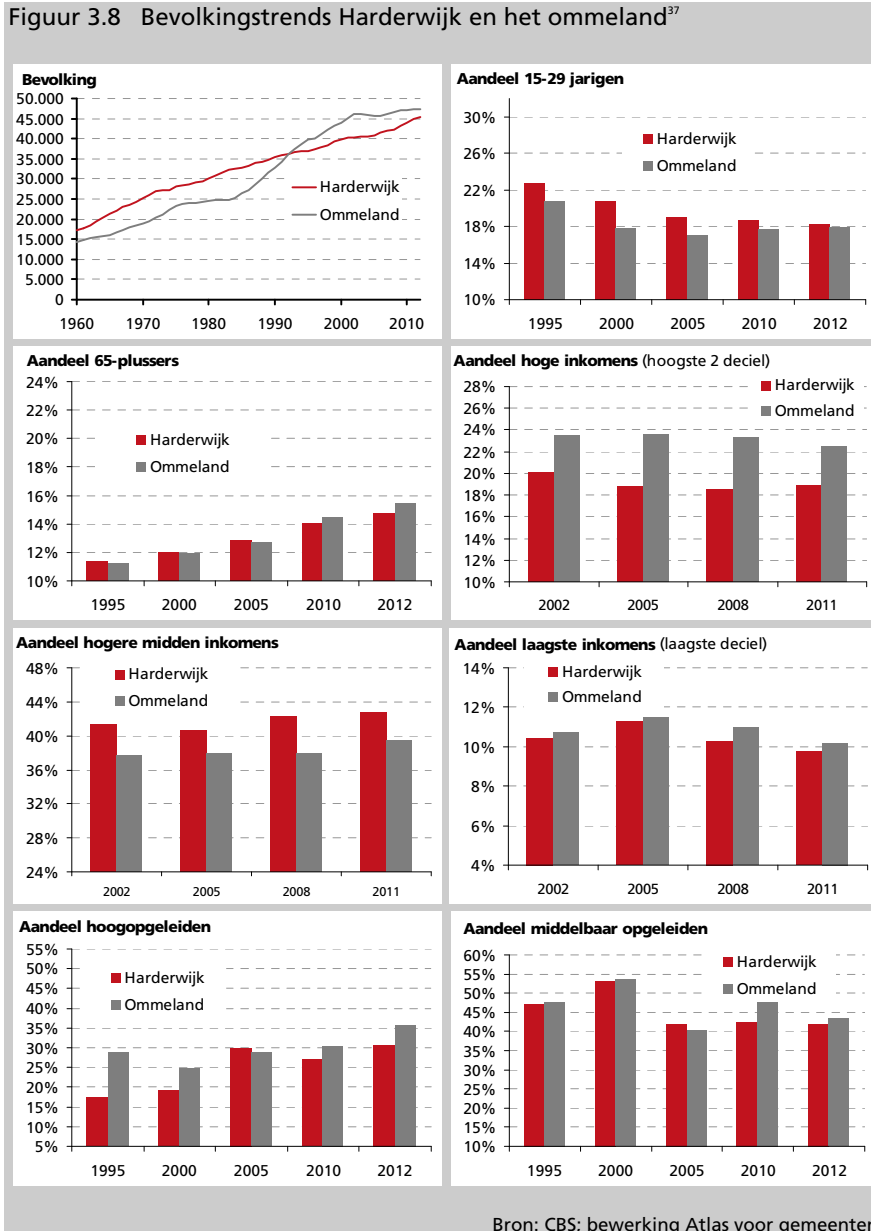
Figuur 3.7 Bevolkingstrends Tiel en het ommeland<sup>36</sup>



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

<sup>36</sup> Het ommeland van Tiel bestaat uit Geldermalsen, Buren, Neder-Betuwe en West Maas en Waal.

Figuur 3.8 Bevolkingstrends Harderwijk en het ommeland<sup>37</sup>



<sup>37</sup> Op basis van de analyse zoals gebruikt voor de afbakening van het ommeland van andere steden behoort Harderwijk met Soest, Nijkerk, Leusden, Ermelo, Putten, Zeewolde, Bunschoten, Woudenberg, Scherpenzeel en Baarn eigenlijk tot het ommeland van Amersfoort. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid is in dit onderzoek hiervan afgeweken en is het ommeland van Harderwijk gedefinieerd als Ermelo en Zeewolde.

**Interviews: over Zutphen, Ede, Apeldoorn, Tiel en Harderwijk**

"Is Ede een stad of een dorp"?

"Ede heeft niet veel karakter en niet de kwaliteit van een bijzondere stad"

"Ede is een inconsistent stadje. Uitgesmeerde pannenkoek, opeens verliefd op de snelweg, groene functies aan de rand"

"Zutphen is een mooie stad met historische bebouwing en mislukte uitbreiding"

"Zutphen blijft compact"

"Apeldoorn is grey city"

"Apeldoorn is het grootste dorp van Nederland. Ze zal door mensen die kiezen voor de stad snel overgeslagen worden ten gunste van Zwolle, Deventer en Zutphen. Geen centrum, weinig stedelijk. Wel aantrekkelijk vanwege de Veluwe en trekt oudere groep aan van de generatie die rust zoekt"

"Apeldoorn wordt de gezinsstad genoemd, de stad blinkt niet uit maar is divers en gelegen in een 'toplandschap'"

"De kracht van Apeldoorn is haar ligging. De Veluwe"

"In Apeldoorn kun je goed wonen, parkachtig wonen is een kwaliteit."

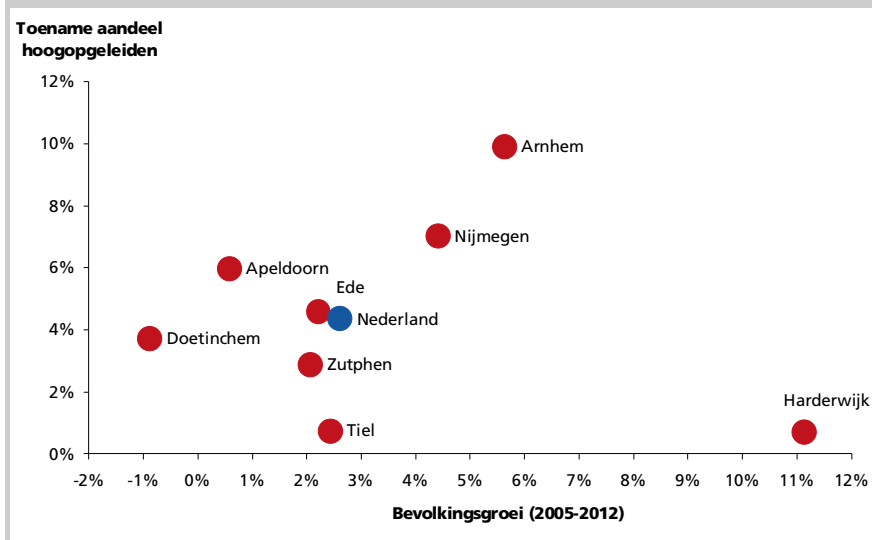
"Tiel is gezinsstad"

"...veel sterker kijken hoe je studenten van ROC Rivier aan Tiel kunt binden, maar dat betekent dat je de dorpen eromheen toch wat leeg trekt"

"Ondanks het dilemma van een kleine stad ('te groot voor een servet en te klein voor een tafellaken') en de aanzuigende werking van grote steden moeten overheid en ondernemers in zo'n kleine stad wel zo'n aantrekkelijk klimaat zien te creëren"

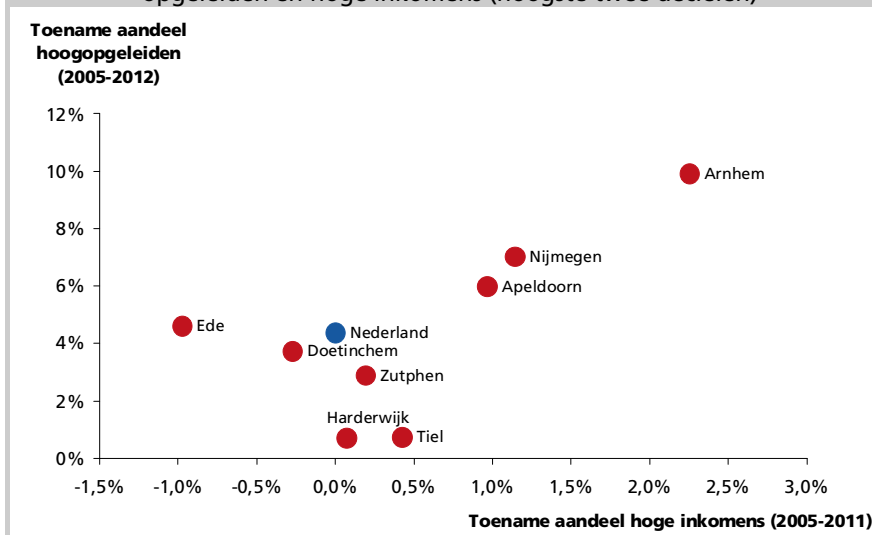
"Bij Harderwijk is de vraag wat gaan Lelystad en Dronten doen. Wanneer, Ede-Wageningen één stad wordt blazen ze Harderwijk weg en het gebied erboven wordt opgepakt door Dronten"

Figuur 3.9 Bevolkingsgroei en toename aandeel hoogopgeleiden per stad



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

Figuur 3.10 Uitsortering in beperkt aantal steden: toename aandeel hoger opgeleiden en hoge inkomens (hoogste twee decielen)



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

---

## 3.2 Kans op krimp in Gelderland

Uit de historische analyse in de vorige paragraaf blijkt dat delen van de Achterhoek de laatste jaren al te maken hebben met een krimpende bevolking. In de rest van de Gelderse steden is echter geen sprake van krimp. Maar wat niet is kan nog komen. Groei in het verleden is geen garantie voor de toekomst, hoewel veel van de bestaande regionale prognosemodellen daar wel vanuit gaan. Voor de toekomstige verwachting van krimp in Nederlandse steden en gemeenten wordt vaak gebruikgemaakt van dergelijke regionale prognosemodellen die, omdat regionale groeiverschillen in het verleden in Nederland vooral door beleid bepaald zijn, onbetrouwbare inzichten over de toekomst opleveren.<sup>38</sup>

Daarom wordt voor de regionale vertaling in dit hoofdstuk geen gebruikgemaakt van die regionale prognosemodellen, maar van een kans-op-krimp-indicator, die gebaseerd is op het verschil tussen de verwachte waarde van nieuwe woningen en de stichtingskosten daarvan. Dat is volgens de Amerikaanse econoom Edward Glaeser de beste indicatie voor toekomstige bevolkingskrimp,<sup>39</sup> en wordt ook aanbevolen en gehanteerd in een recente en toekomstige studie naar groei en krimp in Nederland.<sup>40</sup>

Het uitgangspunt van die indicator is dat mensen in een vrije woningmarkt stemmen met hun voeten. Ze verhuizen van de minst aantrekkelijke plekken naar de meest aantrekkelijke woonlocaties. Woonlocaties die een combinatie bieden van veel werk op acceptabele reisafstand, een grote diversiteit aan voorzieningen, mooie woningen en weinig overlast en onveiligheid worden over het algemeen de meest aantrekkelijke woonlocaties gevonden.<sup>41</sup> Empirische studies uit de VS tonen aan dat hier ook de meest aantrekkelijke woonlocaties groeien ten koste van de minst aantrekkelijke.<sup>42</sup>

De Nederlandse woningmarkt is echter geen vrije markt. Het woningaanbod in Nederland is al decennialang gerantsoeneerd, en afhankelijk van (deels

---

<sup>38</sup> Zo blijkt dat Limburg de laatste jaren niet of nauwelijks meer is gekrompen als gevolg van internationale migratie uit Oost-Europa en in mindere mate Duitsland – terwijl dit volgens de diverse lokale bevolkingsprognoses niet waarschijnlijk werd en wordt geacht.

<sup>39</sup> E. Glaeser, J. Gyourko, 2005: Urban decline and durable housing, in: *Journal of political economy*, 113(2), pp. 345-375.

<sup>40</sup> H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: *Stad en land* (CPB, Den Haag), en een vervolg daarop van dezelfde auteurs dat eind 2013 verschijnt bij VOC Uitgevers in Nijmegen.

<sup>41</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld: E.L. Glaeser, J. Kolko, A. Saiz, 2001: Consumer City, in: *Journal of Economic Geography*, pp.27-50.

nationaal) beleid. Op locaties waar de vraag naar woningen toeneemt, neemt niet automatisch ook het aanbod toe. Die toename van het aanbod heeft in Nederland de laatste jaren vooral plaatsgevonden op uitbreidingslocaties, en niet rond de historische steden. De bevolkingsgroei is in die periode dan ook verreweg het grootste geweest in *new towns* en groeigemeenten zoals Almere en Haarlemmermeer. Met andere woorden: Waar gebouwd mocht worden nam de bevolking toe, waar niet gebouwd mocht worden nam die niet toe.

Zo bleek ook in de vorige paragraaf dat ondanks het feit dat het ommeland van Arnhem en Nijmegen harder groeide dan de steden zelf, de aantrekkingskracht van beide steden op hoger opgeleiden juist groter was. Als groeiverschillen tussen gemeenten in Nederland in het verleden vooral het gevolg zijn geweest van beleid, en niet van verschillen in attractiviteit, is het de vraag of historische groeiverschillen wel op dezelfde manier zullen doorwerken als de totale bevolkingsgroei stagneert.

Als de bevolking landelijk stagneert, terwijl het aanbod aan woningen verder toeneemt, dalen de huizenprijzen. Dat betekent dat ook woningen op de meest aantrekkelijke locaties voor steeds meer mensen betaalbaar worden. Er valt dan meer te kiezen op de woningmarkt, waardoor steeds meer mensen kunnen stemmen met hun voeten. Als gevolg daarvan zullen de migratiestromen van de minst aantrekkelijke woonlocaties naar de meest aantrekkelijke woonlocaties toenemen.<sup>43</sup> Historische bevolkingsgroei wordt dan steeds minder een goede indicator voor de toekomstige aantrekkingskracht van een woonlocatie, en de kans op krimp.

Het is voor de toekomstige kans op krimp beter om te kijken naar de huidige verschillen in grond- en woningwaardes van de verschillende woonlocaties, en de factoren die daarop van invloed zijn. De *New Economic Geography* van Nobelprijswinnaar Paul Krugman gaat er nog vanuit dat huishoudens alleen afkomen op hoge lonen en de beschikbaarheid van werk.<sup>44</sup> Maar andere moderne locatietheorieën beweren dat huishoudens zich in hun woonbeslissing niet laten leiden door de plek van het werk, maar een woonbeslissing nemen die is gebaseerd op de attractiviteit van de woning en

---

<sup>43</sup> P. Eichholz, T. Lindenthal, 2009: Demografische krimp en woningprijzen, in: Economisch Statistische Berichten, 94 (4558), pp. 249-251.

<sup>44</sup> P.R. Krugman, 1991: Increasing returns and economic geography, in: Journal of Political Economy, 99, pp. 483-499.

de woonomgeving.<sup>45</sup> Cruciaal daarbij is dat de factoren die de aantrekkingskracht van woonlocaties bepalen niet stoppen bij de grenzen van een gemeente: zo profiteert Huissen van de ligging naast Arnhem. Arnhem ligt immers voor de inwoners van Huissen zowel voor werk als (een deel van) de stedelijke voorzieningen binnen acceptabele reistijd en bepaalt hierdoor mede de aantrekkingskracht van de woonlocaties in Huissen. De aantrekkingskracht van een plek wordt dus verklaard door kenmerken van de stad of gemeente zelf én de ligging ten opzichte van andere steden.<sup>46</sup>

Op basis van die verschillende locatietheorieën zijn empirische modellen ontwikkeld waarmee de kans op krimp kan worden ingeschat en verklaard. De factoren die in theorie van invloed zijn op het woongedrag van huishoudens, zijn in een regressieanalyse op 4-positie-postcodeniveau in verband gebracht met selectieve migratie en verschillen in huizenprijzen.<sup>47</sup> Die modellen laten zien dat de beschikbaarheid van werk en woonattracties beide het verhuisgedrag van Nederlandse huishoudens voor ongeveer de helft verklaren. Op basis van de verschillende factoren die samenhangen met de feitelijke woonvoorkeuren van mensen is vervolgens een kans-op-krimp-indicator ontwikkeld. Aan deze kans op krimp dragen de verschillende factoren bij.

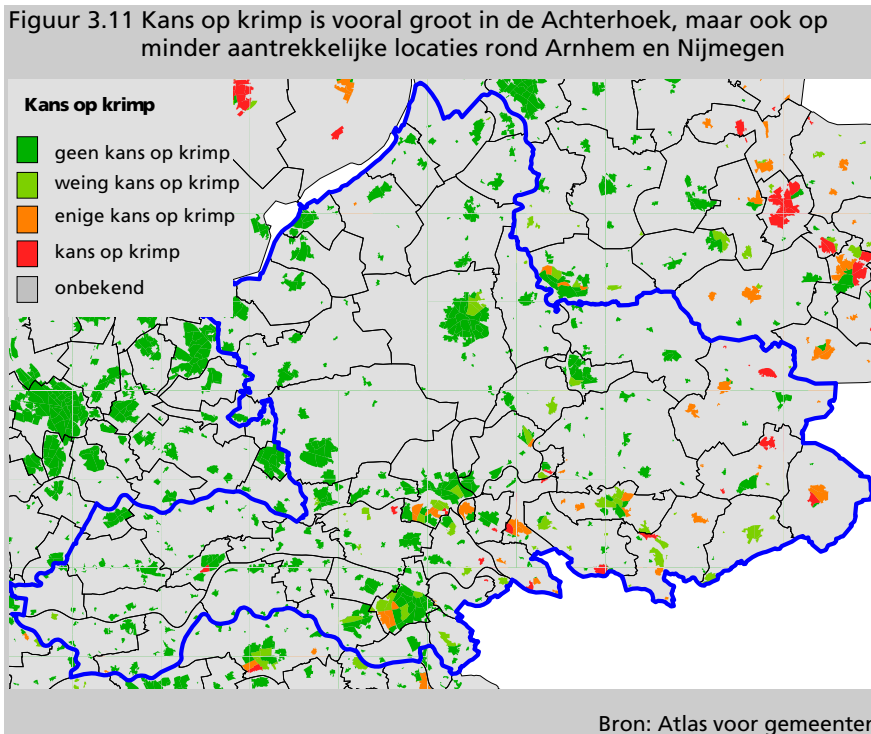
Figuur 3.11 laat voor heel Gelderland de op deze wijze berekende kans op krimp zien. Hieruit komt naar voren dat – als de bevolkingsgroei in Nederland stagneert of omslaat in krimp – verschillende woonlocaties in Gelderland een reële kans maken op bevolkingskrimp en leegstand. Dat zijn enerzijds de verwachte gebieden in de Achterhoek, hoewel niet elke woonlocatie in de Achterhoek evenveel risico loopt op een dalende bevolking. Daarnaast blijken ook enkele woonlocaties aan de zuidkant van de steden Arnhem en Nijmegen niet immuun te zijn voor bevolkingskrimp. Ondanks de grote aantrekkingskracht van beide steden zijn er dus wel degelijk woonlocaties aan te wijzen die in de toekomst kans maken om te krimpen.

---

<sup>45</sup> E.L. Glaeser, J. Kolko, A.Saiz, 2001: Consumer City, in: *Journal of Economic Geography*, pp. 27-50.

<sup>46</sup> Zie ook: S. Brakman, H. Garretsen, C. van Marrewijk, 2009: *The new introduction to geographical economies* (Cambridge University Press), p 281.

<sup>47</sup> G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad* (VOC Uitgevers, Nijmegen) en; H. de Groot, G. Marlet, C. Teulings, W. Vermeulen, 2010: *Stad en land* (CPB, Den Haag).



Om inzicht te krijgen in de achtergronden van de kans op krimp in de Achterhoek staan in figuur 3.12 de relatieve score en de achterliggende factoren van een exemplarische wijk Doetinchem. De eerste, oranje staaf geeft aan dat er een bovengemiddelde kans op krimp is. De andere staven laten de bijdrage van verschillende factoren zien aan die bovengemiddelde kans op krimp. Gezamenlijk tellen deze staven op tot de waarde van de eerste staaf. Uit de figuur blijkt dat de kans op krimp vooral komt door de beperkte beschikbaarheid van banen binnen acceptabele reistijd in combinatie met een relatief onaantrekkelijke woningvoorraad (veel woningen uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw). Omdat andere wijken in Doetinchem een meer aantrekkelijke woningvoorraad hebben is de kans op krimp in die wijken kleiner.

De twee geselecteerde wijken in Arnhem en Nijmegen ('t Duifje/Immerloo II en Neerbosch, zie figuur 3.13 en 3.14) scoren daarentegen juist relatief goed als het gaat om de bereikbaarheid van werk. Toch is hier sprake van een relatief grote kans op krimp. Dit is vooral het gevolg van de



leefbaarheidproblemen en de weinig aantrekkelijke woningvoorraad. Door de ongunstige ligging ten opzichte van de centra van de beide steden is ook het aanbod woonvoorzieningen kleiner dan gemiddeld.

**Interviews: kans op krimp?**

“Dorpen die tegen de stad aanliggen hebben nog kansen. Het platteland zal het nog moeilijker krijgen”

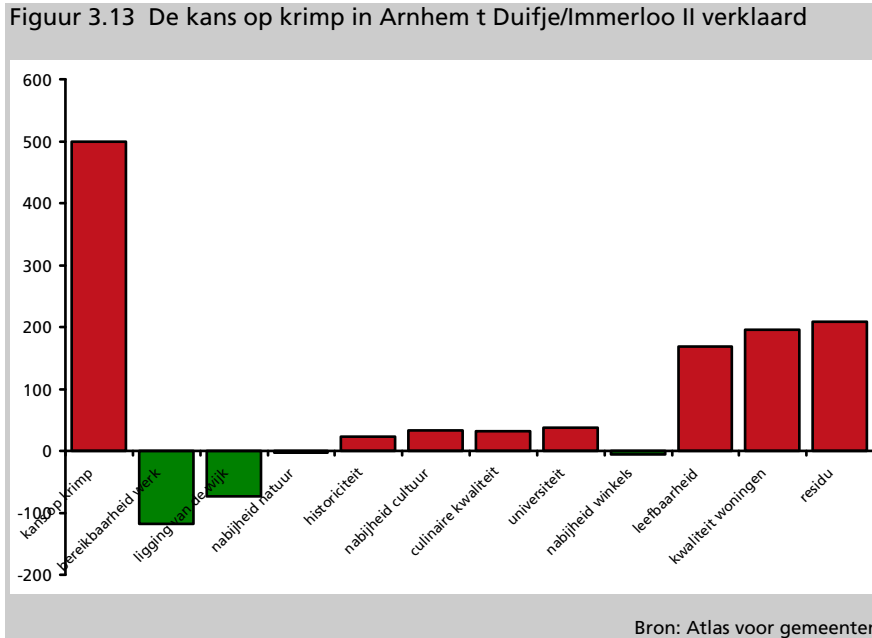
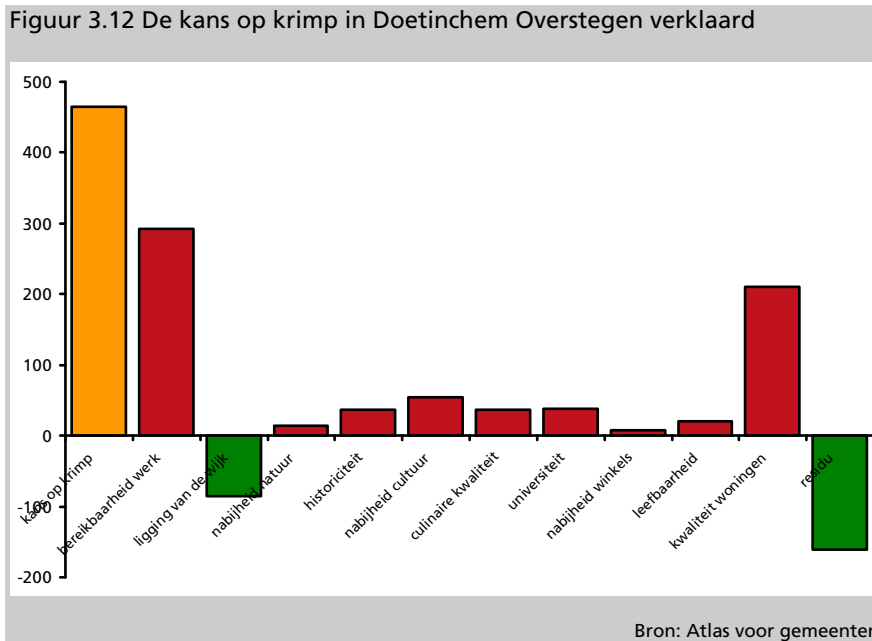
“Er zijn best plekken te bedenken in Gelderland waar het wel degelijk interessant is om nieuw te bouwen”

“Arnhem-Nijmegen is een groeigebied. Het oosten van de provincie is een krimpgebied. De rest van de provincie is redelijk stabiel qua inwoners”

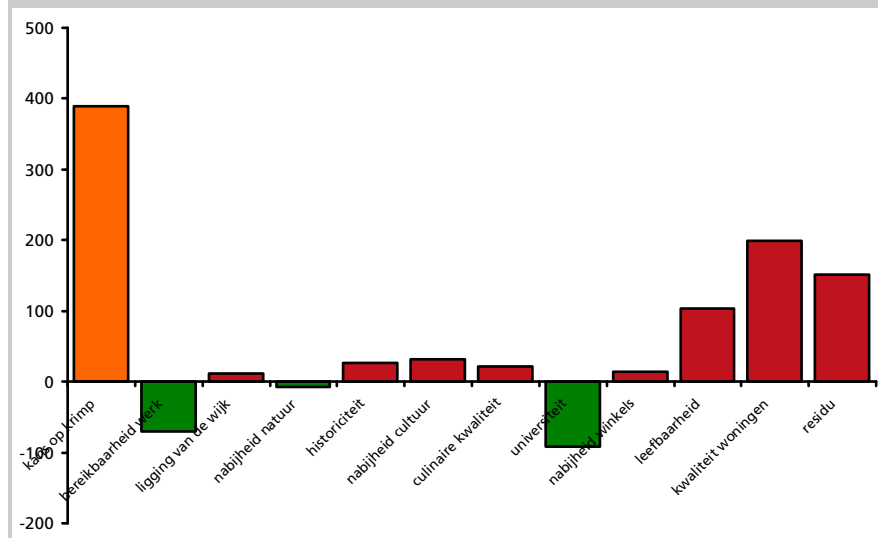
Deze analyses van de kans op krimp laten zien dat de achtergronden ervan duidelijk anders kunnen zijn. Dit betekent ook dat de manier waarop de regio hiermee om gaat anders zou moeten zijn. De Achterhoek heeft vooral te maken met een beperkt aanbod aan werk, wat lastig te veranderen is op de korte termijn, en waarvoor internationale samenwerking noodzakelijk lijkt.<sup>48</sup> De problematische locaties elders in Gelderland zijn vooral geholpen met een verbetering van de leefbaarheid, de woningvoorraad en een kritische blik op de optimale locaties voor woningbouw, waarbij de nabijheid van het centrum van de steden een belangrijke factor zou moeten zijn.

---

<sup>48</sup> G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, 2012: Atlas van kansen voor de grensregio's Achterhoek en Borken (Atlas voor gemeenten, Utrecht).



Figuur 3.14 De kans op krimp in Nijmegen Neerbosch verklaard



Bron: Atlas voor gemeenten

## **4 Toenemende winkelleegstand**

Toenemende winkelleegstand lijkt vooral het gevolg te zijn van een (te) sterke groei van het aanbod aan winkelveastgoed in combinatie met de opkomst van online winkelen. Dit heeft belangrijke consequenties voor de (toekomstige) functie van binnensteden. Uit verschillende onderzoeken<sup>49</sup> blijkt dat de 'belevingswaarde' van (nog) groter belang wordt voor een succesvolle, bruisende binnenstad. Niet elke stad heeft echter even grote kansen op dit gebied. Voor Gelderland is de vraag welke (binnen)steden relatief grote kansen hebben en welke minder, en vooral hoe men kan profiteren van elkaars complementariteit in plaats van elkaar te beconcurreren om dezelfde koopstromen.

In dit hoofdstuk wordt deze trend verder uitgewerkt voor de Gelderse steden. Allereerst worden de ruimtelijke verschillen in winkelleegstand in Nederland in kaart gebracht. Vervolgens wordt gekeken hoe verschillende factoren die voor een bepaalde 'belevingswaarde' kunnen zorgen een verklaring bieden voor de verschillen tussen de Gelderse steden. Tot slot wordt bekeken waar de kansen op dit gebied liggen voor de verschillende steden.

---

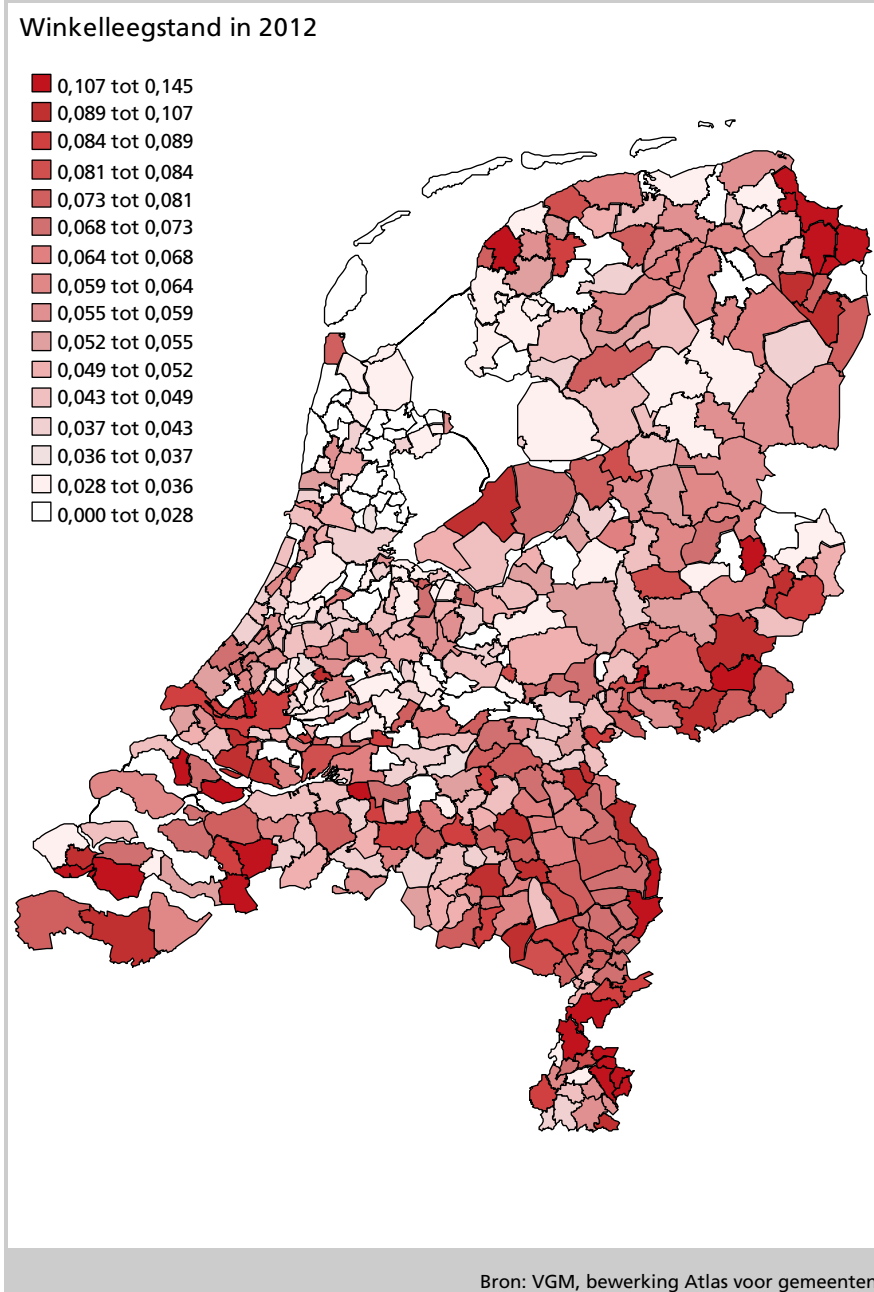
### **4.1 Ruimtelijke verschillen in winkelleegstand in Nederland en de toekomst van de binnenstad**

Figuur 4.1 laat de ruimtelijke verschillen in winkelleegstand in Nederland zien. Het valt op dat de winkelleegstand hoog is in de perifeer gelegen gemeenten in regio's waar de bevolking krimpt: Groningen, Friesland, de Achterhoek, Limburg en Zeeland. Daarbuiten valt op dat er ook in de regio Rotterdam meerdere gemeenten zijn met een relatief hoge winkelleegstand.

---

<sup>49</sup> Zie bijvoorbeeld: H. Gianotten en J. Haringsma, 2006: De veranderende stad; pijlers van retaildynamiek op weg naar 2020 (Nederlandse Raad van Winkelcentra, Utrecht) en; Van places to buy naar places to be; retailvisie 2012 (NEPROM, Voorburg).

Figuur 4.1 Ruimtelijke verschillen in winkelleegstand in Nederland



Verschillen in winkelleegstand zijn te verklaren door factoren aan de vraag- en aanbodkant. Als ergens het aanbod winkelvegoed sterk is gestegen terwijl de vraag niet of minder hard steeg zal dat tot meer leegstand (kunnen) leiden. Volgens het PBL<sup>50</sup> is de huidige relatief hoge leegstand van winkelruimte (en kantoorruimte) in Nederland mede het gevolg van de te sterke groei van het aanbod de afgelopen jaren.

Omgekeerd is het zo dat als ergens de vraag naar winkelruimte daalt terwijl het aanbod constant blijft er ook meer winkelleegstand zal ontstaan. Dat de winkelleegstand hoger is in gebieden met bevolkingskrimp is dan ook niet heel verrassend. Als de bevolking in een stad of regio krimpt, neemt de vraag (in absolute zin) naar producten uit de detailhandel ook af. Omdat het aanbod aan winkelruimte zich niet of in elk geval niet snel genoeg aanpast aan deze dalende vraag leidt dit al snel tot leegstand.

Naast (de verandering in) de omvang van de bevolking kan ook (een verandering in) de bevolkingssamenstelling een rol spelen. Een toename van het aandeel hoogopgeleide huishoudens met een hoger inkomen kan leiden tot een stijgende vraag naar producten. Dit betekent dat de ontwikkelingen op demografisch gebied die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven voor de toekomstige vraag naar winkelruimte in Gelderse steden van groot belang zijn. Als de aantrekkingskracht op verhuizende huishoudens van een stad en haar ommeland beperkt is, is het ontwikkelen van additionele vierkante meters winkelruimte immers weinig zinvol.

Maar niet alleen de ontwikkeling van de bevolking is relevant voor de de vraag naar winkelruimte. Ook in steden en ommelanden die naar verwachting verder groeien zal door veranderend consumentengedrag de vraag naar winkelruimte niet één op één doorgroeien. De snelle en aanhoudende groei van online winkelen is daar een belangrijke oorzaak van. Naarmate een steeds belangrijker deel van de koopstromen van offline naar online verplaatst, neemt de vraag naar fysieke winkels verder af. Voor (winkels in) de binnensteden neemt hiernaast de concurrentie met winkelruimte op andere locaties toe. Het gaat hierbij vooral om grootschalige, perifere winkellocaties aan de rand van de stad en aan de snelweg. Dit zijn niet langer alleen bestaande locaties zoals meubelboulevards, maar waarschijnlijk steeds vaker bovenregionale winkelconcentraties met horecavoorzieningen die concurreren om dezelfde

---

<sup>50</sup> Zie: E. Buitelaar, 2013: Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten (PBL, Den Haag).

koopstromen als de binnensteden. Tegelijkertijd is er een forse toename van detailhandel op zogenaamde vervoersknooppunten.<sup>51</sup> Zo is er in grotere intercitystations een steeds groter aanbod winkels en horecavoorzieningen dat deels afhankelijk is van dezelfde koopstromen als de winkels in binnensteden.

Waar de binnenstad in het verleden de centrale plek was voor consumenten om te gaan winkelen vanwege een divers aanbod aan winkels, vormt dit brede aanbod dus in steeds mindere mate een onderscheidende factor. Volgens verschillende bronnen<sup>52</sup> liggen de kansen voor binnensteden niet zozeer in de mix of kwaliteit van winkels (omdat internet of perifere winkelcentra een vergelijkbaar of zelfs groter aanbod kunnen hebben), maar juist in de 'beleving' van de binnenstad. Het gaat hierbij om een brede mix aan factoren, zoals de sfeer van een historische binnenstad, een gevarieerd horeca-aanbod en voorzieningen op het gebied van cultuur en vrijetijd. Deze 'belevingsfactoren' onderscheiden zich door de noodzaak van fysieke aanwezigheid (in tegenstelling tot winkelen dat ook online kan). In lijn met wat ook wel de opkomst van de belevingseconomie<sup>53</sup> wordt genoemd wordt 'de stad ingaan' steeds meer een mix van winkelen en deze 'belevingsfactoren'. Deze trend komt tot uiting in figuur 4.2: het aantal winkels in Nederland daalt structureel terwijl het aantal horecavestigingen (ondanks de crisis) juist sterk toeneemt.

---

<sup>51</sup> Zie: D.V.H. Evers, 2010: Detailhandel en beleid: Een continue wisselwerking (PBL, Den Haag).

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld: H. Gianotten en J. Haringsma, 2006: De veranderende stad; pijlers van retaildynamiek op weg naar 2020 (Nederlandse Raad van Winkelcentra, Utrecht) en; Van places to buy naar places to be; retailvisie 2012 (NEPROM, Voorburg).

<sup>53</sup> J. Pine en J. Gilmore, 1999: The experience economy.

### Interviews: de toekomst van binnensteden

"de binnensteden zullen een andere meer 'belevings'functie gaan krijgen omdat de detailhandel onder druk staat van internet en de crisis, historische en monumentale steden hebben in dit opzicht een voorsprong"

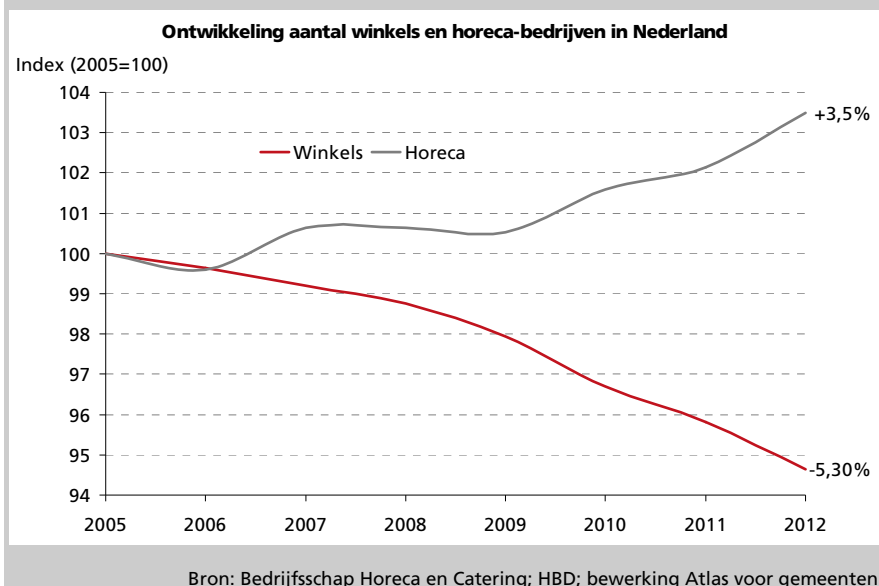
"Recreatie in de stad heeft de toekomst. Met name de wisselwerking tussen de volgende 4 functies biedt meerwaarde: Evenementen, Horeca, Winkels, Musea/exposities. Waak er echter voor dat de stad een "pretpark" wordt waardoor het woonmilieu wordt aangetast. Zoek evenwicht en zorg dat evenementen de uitzondering op het dagelijkse leven zijn"

"De binnenstad is een ontmoetingsverhaal en geeft beleving. Winkelcentra die beide niet hebben (aantrekkelijke binnenstad of puur functioneel), krijgen het lastig"

"Gastheerschap moet je niet alleen noemen, maar ook belijden. Zorg dat ouderen even op een bankje kunnen rusten in de schaduw; als voorbeeld"

"Functie van de stad: persoonlijk contact. Dat blijft en wordt nog belangrijker. Dat gebeurt in de binnenstad. Het is essentieel functies te concentreren. In de binnenstad kom je voor het contact"

Figuur 4.2 De horeca groeit wel: kansen voor de binnensteden?





Het toenemende belang van belevingsfactoren zorgt volgens sommigen<sup>54</sup> voor een (nog) sterkere concurrentie tussen steden<sup>55</sup> in het aantrekken van bezoekers en koopstromen. Door middel van evenementen en andere *leisure* activiteiten proberen binnensteden zich te profileren en bezoekers te trekken. Een verdergaande concurrentie tussen steden om dezelfde uitgaven van consumenten lijkt op de langere termijn een weinig zinvolle ontwikkeling. Niet elke stad heeft immers gelijke kansen als het gaat om deze belevingsfactoren. Sommige steden hebben ‘het geluk’ van een historische binnenstad en (dankzij bijvoorbeeld de aanwezigheid van een universiteit) een groot aanbod aan horecavoorzieningen. Dit type steden kunnen zogenaamde ‘*boutique cities*’ worden terwijl voor andere binnensteden eerder een rol als lokaal winkelcentrum (met een lager winkelaanbod dan nu) is weggelegd. Gebruikmaken van de onderlinge complementariteit van steden ligt voor de hand.

---

## 4.2 Verschillen in leegstand verklaard

De vraag is natuurlijk welke factoren van belang zijn voor de ‘belevingswaarde’ van een (binnen)stad en waar vervolgens op die factoren de onderlinge complementariteit van de Gelderse steden ligt. Om hier een beeld van te krijgen zijn met behulp van een statistisch model de verschillen in winkelleegstand tussen gemeenten in Nederland zo goed mogelijk verklaard. In tabel 4.1 zijn op gestileerde wijze de resultaten weergegeven. Als een variabele een ‘min’ heeft betekent dit dat een hogere waarde op de factor samenhangt met een lagere winkelleegstand.

Zo blijkt dat de bevolkingsontwikkeling in de gemeente zelf maar ook in de regio negatief samenhangt met winkelleegstand: gemeenten (in regio’s) met bevolkingsdaling hebben eerder te maken met winkelleegstand. Ook de samenstelling van de bevolking maakt uit: steden met veel jongeren, studenten maar ook met veel 65-plussers hebben – na correctie voor bevolkingskrimp - minder winkelleegstand. Ook het aanbod aan winkels maakt uit: zowel de historische groei van het aanbod (meer leegstand) als de samenstelling van het winkelaanbod (in het jaar ervoor). Ten slotte maakt de belevingswaarde van (binnen)steden uit: een historische binnenstad, het

---

<sup>54</sup> Zie bijvoorbeeld: Atzema, e.a., 2012: De functie van binnensteden in de stedelijke economie (Universiteit Utrecht).

<sup>55</sup> Dit komt in de praktijk tot uiting in een toename van citymarketing en verkiezingen voor beste binnensteden.

aanbod podiumkunsten en musea, het aanbod restaurants en bistro's en het *leisure* aanbod (verkooppunten gericht op vrijetijdsbesteding variërend van galerieën en horeca tot en met casino's en bioscopen). Ook het aanbod hotelbedden per inwoner hangt negatief samen met winkelleegstand. Deze indicator is een proxy voor de aanwezigheid van toeristische en/of zakelijke attracties (bijvoorbeeld congrescentra).<sup>56</sup>

Op basis van dit verklaringsmodel ontstaat een beeld van de factoren die de huidige winkelleegstand in de Gelderse steden verklaren en van de attractiewaarde van de verschillende Gelderse steden. In figuur 4.3 tot en met 4.11 wordt voor elke Gelderse stad weergegeven of de winkelleegstand hoger of lager is dan gemiddeld en wat de achterliggende factoren zijn die de boven- of benedengemiddelde score verklaren. Hierbij zijn de Gelderse steden steeds vergeleken met gemiddelde van de andere steden (exclusief de vier grote steden).

---

<sup>56</sup> De aanname achter deze proxy is dat op locaties met veel hotelbedden ook veel vraag naar overnachtingen is. Omdat dit vrijwel altijd gaat om bezoekers van buiten de regio of buiten het land is de implicatie dat er 'iets' is in deze gemeenten dat deze bezoekers trekt. In de praktijk kan dat natuurlijk verschillen van een attractieve natuur tot de aanwezigheid van veel congressen etc.

Tabel 4.1 Wat verklaart de verschillen in winkelleegstand in Nederland

<b>Bevolkingsontwikkeling</b>	
Ontwikkeling aantal huishoudens in de gemeente	-
Ontwikkeling bevolking in de regio – ruimtelijk gemiddelde	-
Ontwikkeling aandeel hoogopgeleiden	-
<b>Bevolkingssamenstelling</b>	
Aandeel 10-19-jarigen	-
Aandeel woonachtige studenten	-
Aandeel 65-plussers	-
<b>Belevingswaarde</b>	
Historische binnenstad	-
Aanbod podiumkunsten	-
Aanbod musea	-
Aanbod restaurants en bistro's	-
Aantal hotelbedden (als proxy voor aanwezigheid touristische of zakelijke attracties)	-
Groei aanbod 'leisure'	-
<b>Aanbod</b>	
Groei van het aanbod	+
<b>Samenstelling winkelaanbod</b>	
Aandeel mode-luxe	-
Aandeel 'in- en om huis'	-
Aandeel persoonlijke dienstverlening	-
Aandeel vrijetijd	+
Aandeel overig	+
Methode WLS (gewogen met aantal winkels); Adjusted R2: 0,97	

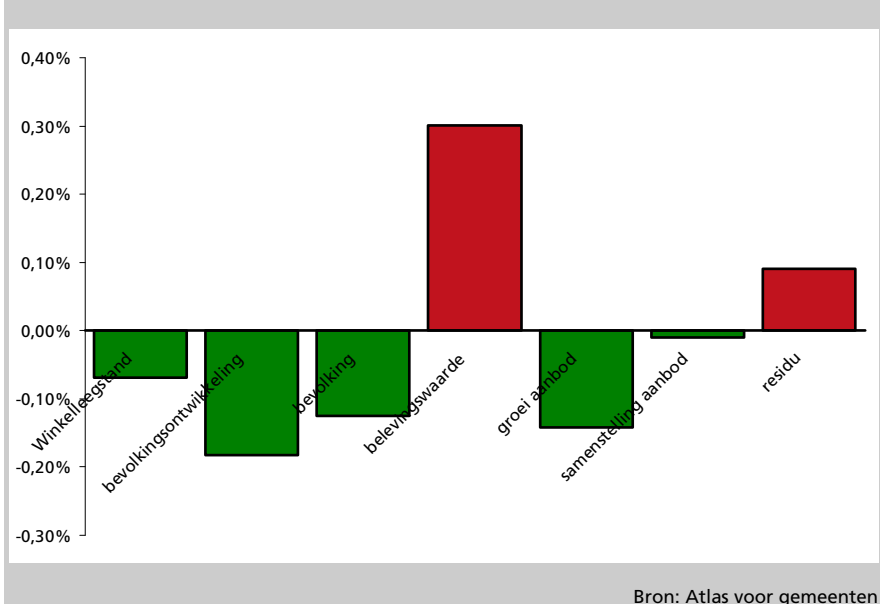
Zo laat de eerste staaf in figuur 4.3 zien dat de winkelleegstand in Apeldoorn lager is dan gemiddeld. Dit is vooral te verklaren door de bevolkingsontwikkeling en -samenstelling en de benedengemiddelde groei van het winkelaanbod de laatste jaren. De belevingswaarde van (de binnenstad van) Apeldoorn draagt daarentegen niet bij aan de relatief lage winkelleegstand. Het is hierdoor niet ondenkbaar dat de winkelleegstand kan

oplopen – tenzij er mogelijkheden zijn om de belevingswaarde te verhogen (zie de volgende paragraaf).

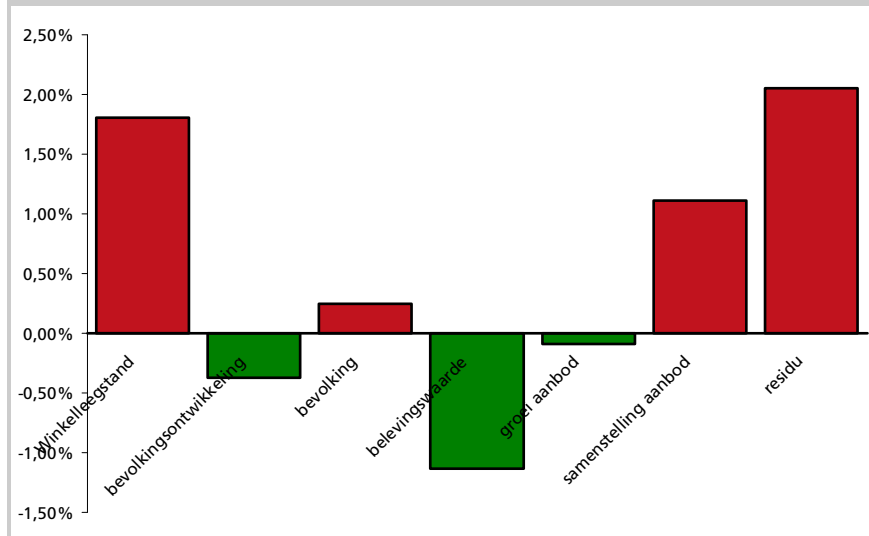
Voor Arnhem (figuur 4.4) geldt het omgekeerde: ondanks een bovengemiddelde belevingswaarde van de (binnen)stad is er sprake van een relatief hoge winkelleegstand. Dat ligt voor een belangrijk deel aan de samenstelling van het winkelaanbod. Maar de bovengemiddelde winkelleegstand blijkt niet volledig te verklaren te zijn uit het model; het residu is positief. Mogelijk spelen hier specifiek lokale factoren een rol, zoals de vertraagde ontwikkeling van het station.

Andere steden die op basis van deze analyses een bovengemiddelde belevingswaarde hebben zijn Nijmegen, Zutphen, Harderwijk, en Tiel. De belevingswaarde van Ede (figuur 4.9) is lager dan gemiddeld, maar dit wordt (nog) gecompenseerd door een gunstige bevolkingsontwikkeling. Doetinchem (figuur 4.10) heeft zowel een relatief lage belevingswaarde als een ongunstige bevolkingsontwikkeling. Een (verdere) toename van de winkelleegstand in de toekomst is aannemelijk tenzij het mogelijk blijkt de belevingswaarde te verhogen.

Figuur 4.3 De winkelleegstand in Apeldoorn verklaard

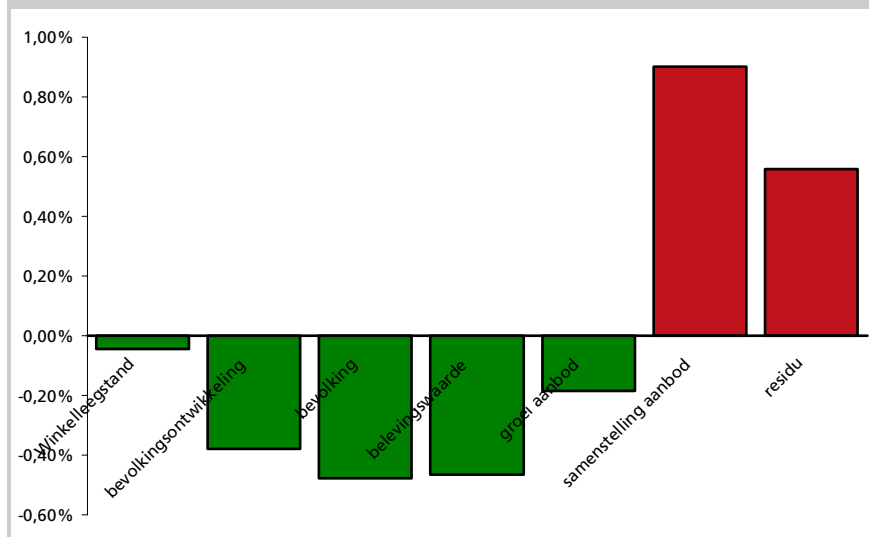


Figuur 4.4 De winkelleegstand in Arnhem verklaard



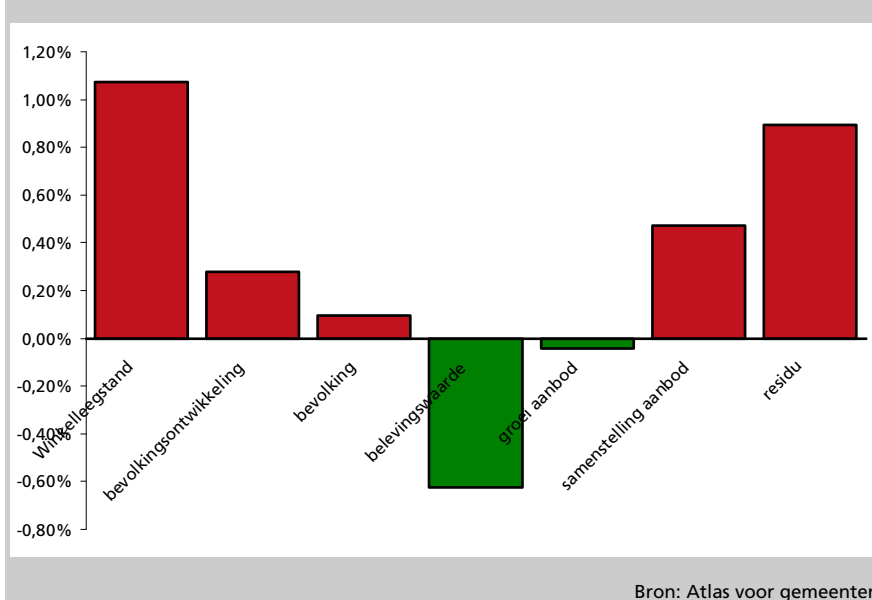
Bron: Atlas voor gemeenten

Figuur 4.5 De winkelleegstand in Nijmegen verklaard

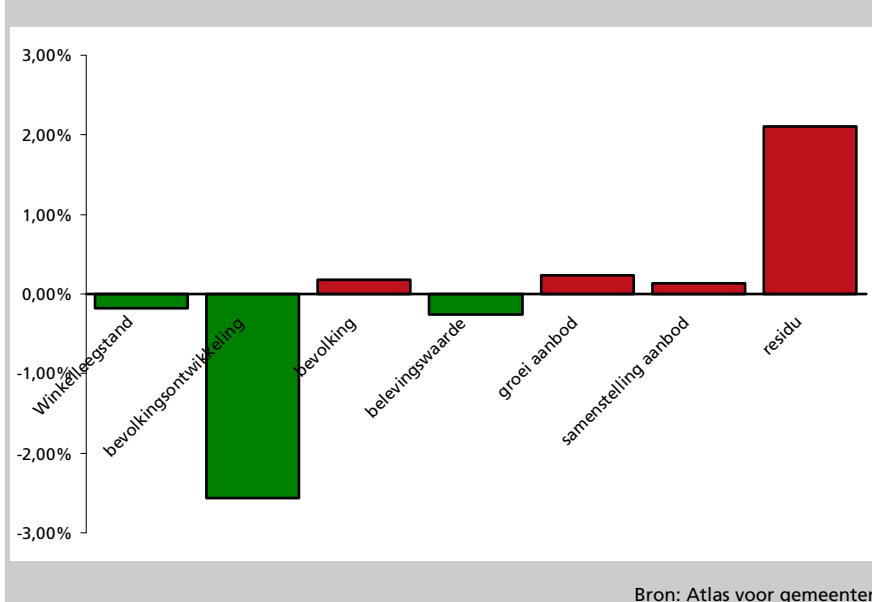


Bron: Atlas voor gemeenten

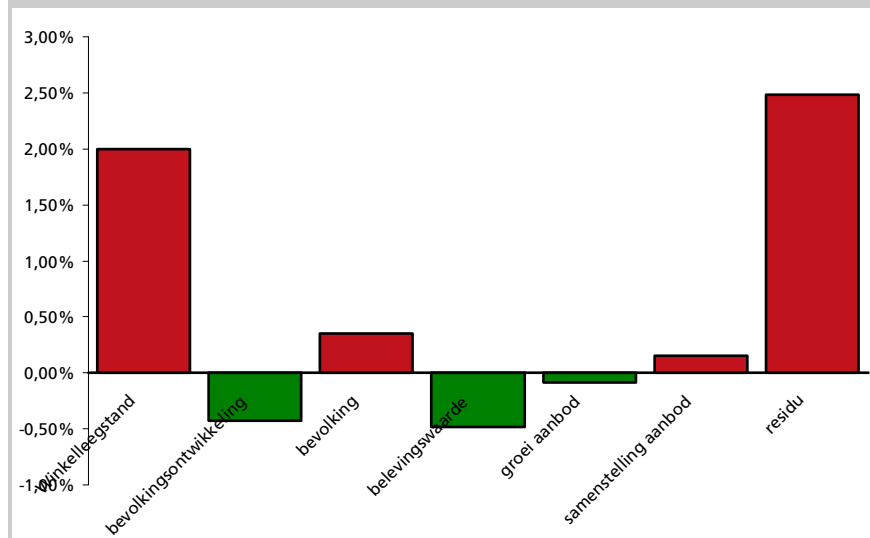
Figuur 4.6 De winkelleegstand in Zutphen verklaard



Figuur 4.7 De winkelleegstand in Harderwijk verklaard

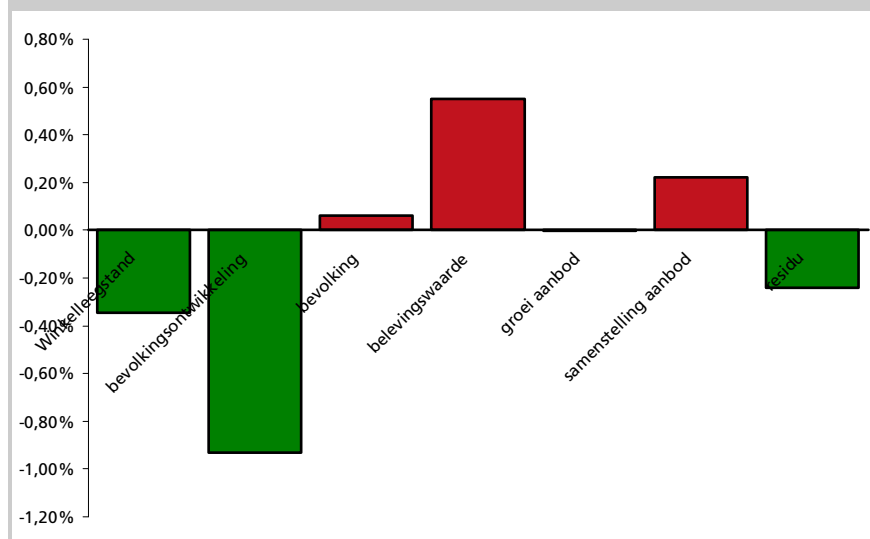


Figuur 4.8 De winkelleegstand in Tiel verklaard

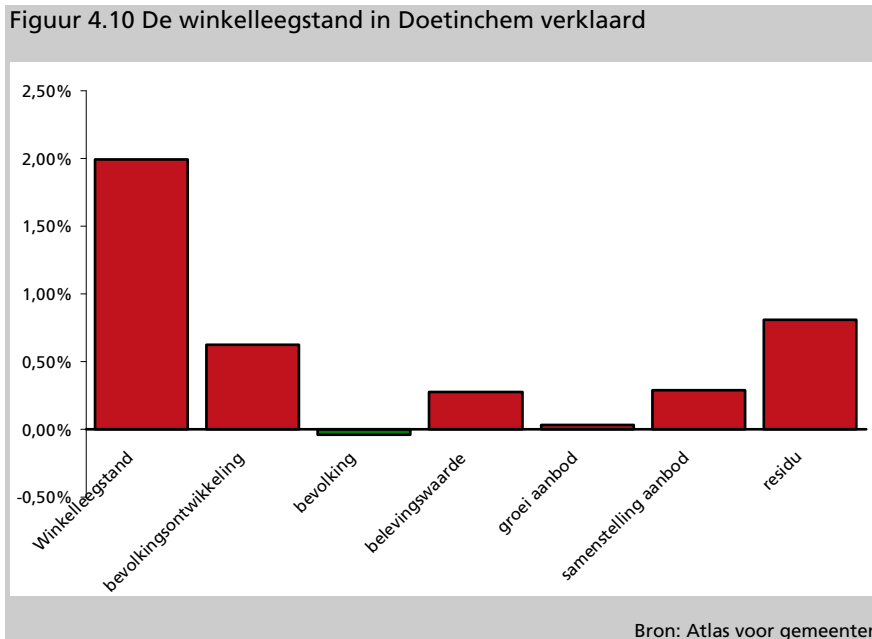


Bron: Atlas voor gemeenten

Figuur 4.9 De winkelleegstand in Ede verklaard



Bron: Atlas voor gemeenten



### 4.3 Kansen voor *boutique cities*: specialisatie en complementariteit

Uit de vorige paragraaf bleek dat Arnhem en Nijmegen samen met Zutphen, Tiel en Harderwijk een bovengemiddelde belevingswaarde kennen en dat dit juist niet geldt voor Ede, Apeldoorn en Doetinchem. Als de belevingswaarde in de toekomst steeds crucialer wordt voor de koopstromen naar een binnenstad (en daarmee voor de mate van leegstand) dan lijken deze vijf steden kansen te hebben voor een rol als *'boutique city'*,<sup>57</sup> waar bezoekers uit de regio en daarbuiten op afkomen. De andere drie steden zouden zich juist moeten beraden op een toekomstige rol van hun binnenstad als (kleiner) inkoopcentrum voor inwoners uit de eigen gemeente en uit de directe omgeving.

De vraag is natuurlijk of het zo eenduidig is. Uit het verklaringsmodel en uit de literatuur blijkt immers dat de belevingswaarde uit verschillende factoren bestaat, variërend van historie tot horeca-aanbod. Weinig steden zullen op

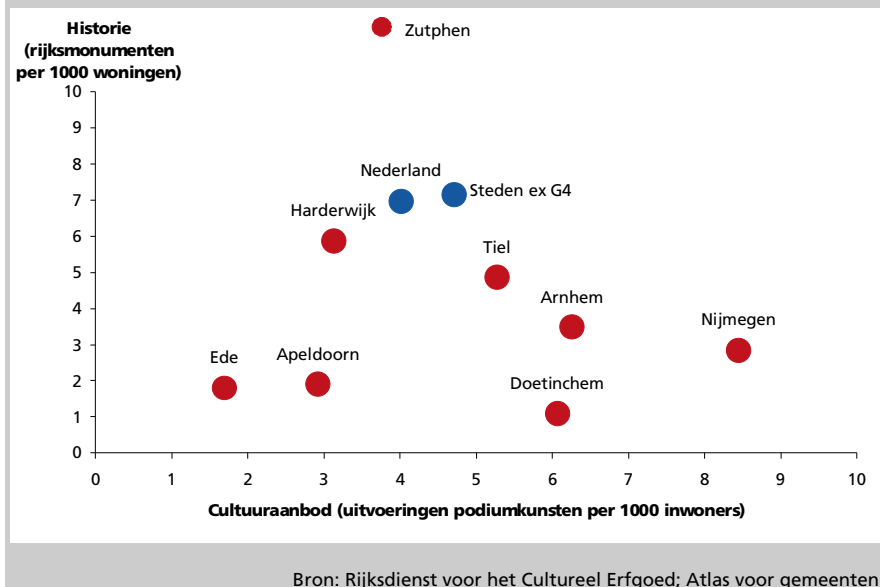
<sup>57</sup> J. Kotkin, 2000: *The new geography. How the Digital Revolution Is Reshaping the American Landscape* (Random House, New York).



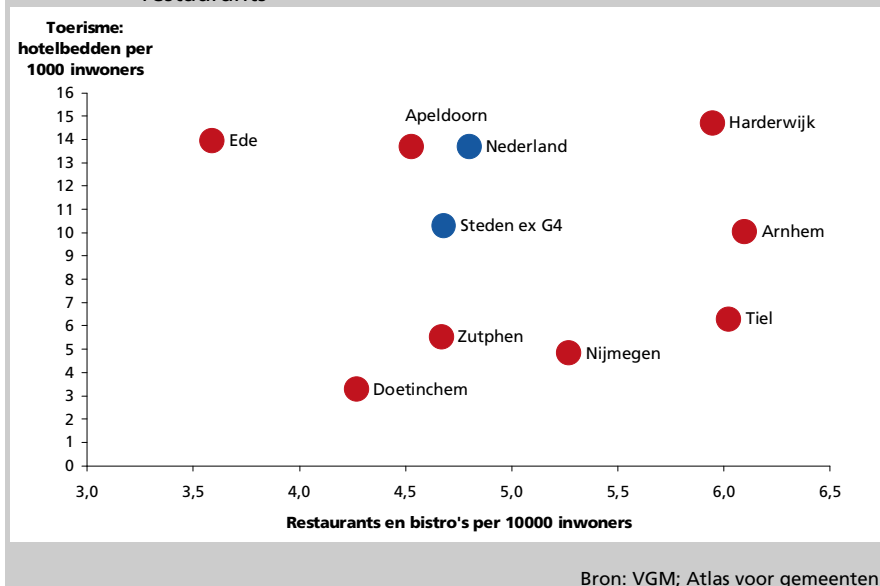
elke factor goed scoren (wellicht met uitzondering van steden als Amsterdam) en niet elke factor weegt voor iedere potentiële bezoeker even zwaar mee. Het is daarom goed denkbaar voor de toekomstige ontwikkeling dat elke stad op basis van haar eigen sterke en minder sterke factoren een specialisatie kiest en op deze manier de eigen (binnen)stad versterkt en de complementariteit met de andere steden weet te optimaliseren.

Om inzicht te geven in de mogelijkheden hiervoor wordt voor elke stad verder ingezoomd op de verschillende onderdelen van de belevingswaarde. In figuur 4.11 wordt de historiciteit afgezet tegen het culturele aanbod (podiumkunsten). In figuur 4.12 wordt het culinaire aanbod afgezet tegen de aantrekkingskracht op toeristen (gemeten aan het aanbod hotelbedden). Op basis van beide figuren wordt duidelijk waar de sterke en minder sterke punten van de verschillende (binnen)steden liggen.

Figuur 4.11 Belevingswaarde: historie en cultuur



Figuur 4.12 Belevingswaarde: aantrekkingskracht op toeristen en aanbod restaurants



Zo blijkt de belevingswaarde van zowel Arnhem als Nijmegen vooral te liggen in de combinatie van cultureel en culinair aanbod. De historische binnenstad is het sterke punt van Zutphen en in mindere mate Harderwijk en Tiel (die beide een relatief divers culinair aanbod hebben). Ede en Apeldoorn moeten het vooral hebben van hun aantrekkingskracht op toeristen. Dit hangt samen met de ligging in een aantrekkelijke natuurlijke omgeving (de Veluwe).

Op basis van deze verschillen zijn Arnhem en Nijmegen de twee 'grote steden' in Gelderland die nu en in de toekomst een functie als bovenregionaal centrum hebben. Voor Ede en Apeldoorn is vooral de ligging ten opzichte van de natuur en toeristische attracties als het Kröller-Müller een belangrijke kans voor de binnenstad. Dit geldt ook voor Harderwijk (o.a. watersport) dat net als Tiel een ruim horeca-aanbod heeft en relatief veel historie kent. Zutphen heeft met haar historische binnenstad (en ligging aan de IJssel) de belangrijkste 'troef' en lijkt daarmee een ideale positie te hebben voor een verdere profilering op het gebied van dagtoerisme in Nederland (en Duitsland). Voor Doetinchem lijkt in de toekomst een rol weggelegd als regionaal centrum voor de Achterhoek, waar de krimpende bevolking er wel voor zorgt dat groei van de binnenstad niet reëel lijkt.

Meer in het algemeen ligt het voor de hand om in de toekomst elkaar niet te concurreren om dezelfde koopstromen, maar juist elkaars complementariteit te benadrukken. Dit zou concreet betekenen dat bijvoorbeeld specifieke evenementen in die steden worden georganiseerd die toch al goed zijn daarin.

**Interviews: mogelijkheden voor Gelderse binnensteden**

"Steden zijn verschillend en zouden dus ook moeten specialiseren. Zelfs op het terrein van winkels: Zutphen heeft heel andere winkels dan Doetinchem en vullen elkaar dus aan"

"De dorpen en kleine steden in Rivierenland richten zich op de grote steden in de omgeving. Tiel als kleine stad mist daarin voldoende concurrentiekracht. Terwijl zowel winkels als horeca als cultuur in Tiel het ook moeten hebben van mensen van buiten Tiel om te overleven"

"Concentratie van de niet-dagelijkse boodschappen in Ede-centrum is nodig; nu zijn er in Ede zelf (dus buiten de sterke dorpen) nog zeven volwaardige wijkcentra"

"De zeven dorpen in de gemeente Ede zijn moreel en economisch autonoom en vormen een eigen wereld op zich. De bevolking is op zichzelf gericht en loyaal aan haar eigen winkeliers.....voor het functioneren van Ede als krachtig bovenlokaal winkelhart is dit niet gunstig, temeer daar de dorpen ook de stedelijke politiek domineren"

"De Veluwe trekt veel recreanten en toeristen (Kröller-Müller!), maar je concurreert met andere steden en dorpen in de omgeving om die toerist naar jouw centrum te trekken. Daarbij helpt het voor Ede niet dat er geen lokale VVV meer is, maar een Veluws Bureau voor Toerisme dat in Apeldoorn zit"

"Doetinchem moet zich consolideren op zijn regiofunctie en zorgen voor voldoende aanbod"

"De komende 20 jaar is het essentieel meer te concentreren in de binnenstad, als oplossing voor de problemen van Arnhem. Je gaat naar de binnenstad voor winkelen en horeca. Maar het is niet logisch dat de HAN nu buiten de stad zit: concentreer dit in de binnenstad"

"Streef naar meer beleving in de binnenstad. Er gebeurt wel wat, bijvoorbeeld met modebiënnale, maar er is meer nodig. Zorg voor 52 koopzondagen per jaar. En denk na over de aankleding, looproutes, e.d. En doe wat aan de leegstand, door bijvoorbeeld pop up stores of door meer te wonen in de binnenstad"

"De ene stad richt zich op de ene functie en de andere stad op een andere functie. Een wisselwerking. Arnhem: kunst en cultuur. Nijmegen berust zich er dan in dat die stad daar niet van is. Maar die zou kunnen gaan voor oorlogstoerisme (daar bestaat nu een discussie over of Arnhem of Nijmegen dat moet doen). In dit kader moet je dus kiezen: schrap de schouwburg in Tiel en de DRU is ook raar (schouwburg op platteland/geitewollensokken). Concentreer dit in Arnhem. Daar wordt iedereen beter van"

"Arnhem: verbinding naar Kröller Müller! Mensen moeten langer in Kröller Müller blijven. Grootste verzameling kunst na Amsterdam. Kunnen mensen serieus langer verblijven op de Veluwe."

---

## 5 Aanhoudende economische recessie

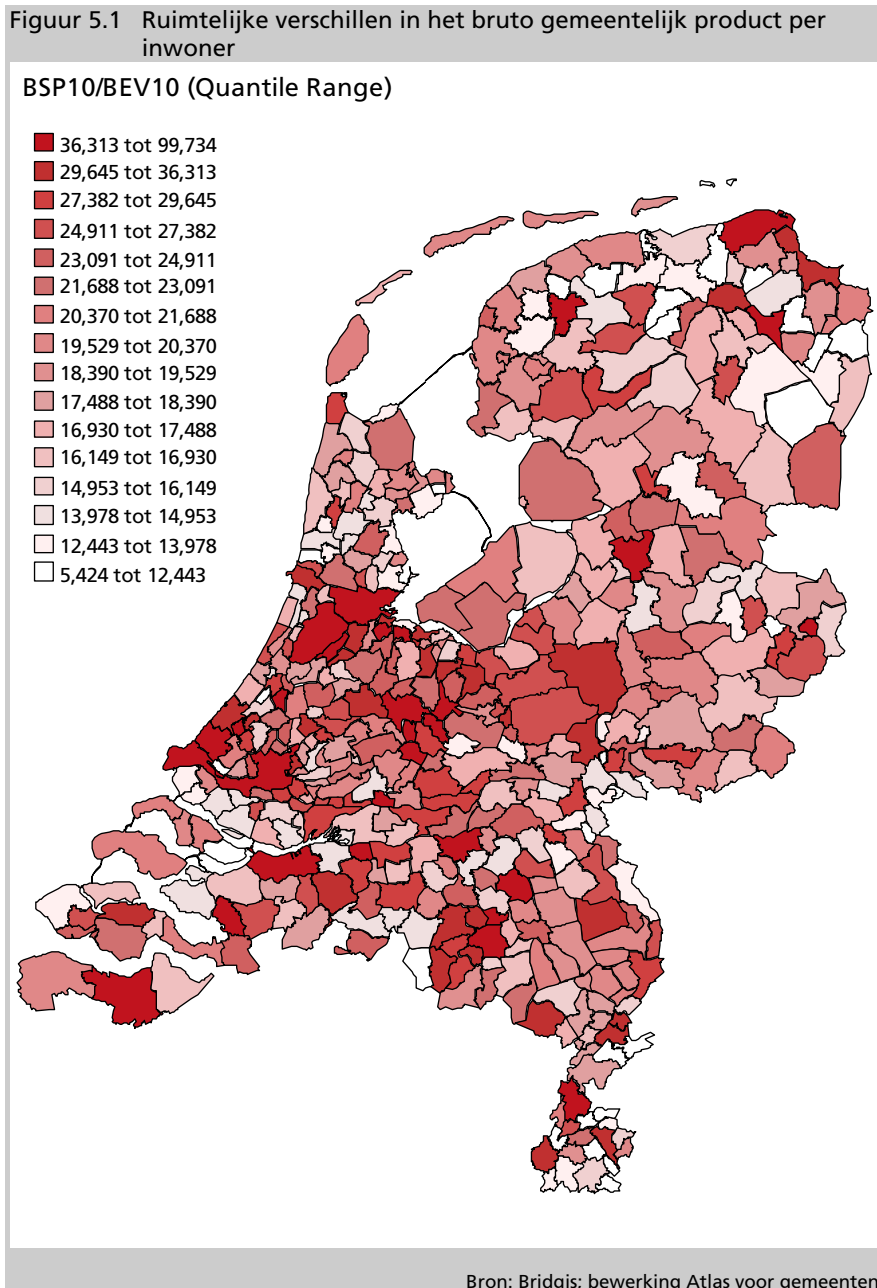
Het is niet ondenkbaar dat Nederland een langere periode tegemoet gaat van geen of beperkte economische groei. Verschillende steden en regio's kunnen hier in meer of mindere mate last van krijgen. Economische activiteiten zullen zich nog verder concentreren in steden waardoor stedelijke regio's minder last krijgen van een langdurige economische recessie dan meer landelijke regio's. Dit is vanuit de locatietheorieën uit de stedelijke economie en economische geografie goed te verklaren. Een cruciale factor in deze theorieën zijn zogenaamde agglomeratievoordelen: voordelen die bedrijven (en werknemers) ervaren als ze in de ruimtelijke nabijheid van andere bedrijven en (potentiële) werknemers zitten. Door het toenemende belang van kennis en innovatie voor economische groei neemt het belang van deze agglomeratievoordelen toe en daarmee de (verdere) concentratie van economische activiteiten in stedelijke regio's. Voor de (economische) toekomst van de Gelderse steden is het van belang hoe deze agglomeratievoordelen kunnen worden vergroot.

In dit hoofdstuk wordt allereerst kort ingegaan op de ruimtelijke verschillen in economische activiteit in Nederland en de verschillende verklarende factoren (inclusief het belang van agglomeratievoordelen). Vervolgens komt aan bod hoe de Gelderse steden hun economische groeipotentieel in de toekomst kunnen versterken via (de infrastructuur van) stedelijke netwerken en het slechten van grensbarrières op de arbeidsmarkt. Ten slotte wordt voor elke stad bekeken waar de grootste kansen liggen en waar de Gelderse steden het beste op kunnen inzetten.

---

### 5.1 Agglomeratievoordelen en ruimtelijke verschillen in het bruto gemeentelijk product

Er bestaan grote verschillen tussen de Gelderse steden (onderling en ten opzichte van het gemiddelde van Nederland) in de omvang van de economische activiteiten (zie figuur 5.1). Daarbij is gekeken naar het bruto gemeentelijk product per inwoner: de omvang van de totale toegevoegde waarde die er in een gemeente per jaar wordt geproduceerd gedeeld door het aantal inwoners.



Uit de kaart komt naar voren dat economische activiteiten zich vooral in steden en stedelijke gebieden concentreren. Het bruto gemeentelijk product is het hoogst in de Randstad en dan vooral in de Noordvleugel. In de rest van Nederland zijn het vooral de stedelijke gemeenten die een relatief hoog bpg kennen. Uitzonderingen hierop zijn landelijke gemeenten met een (deels historisch bepaalde) specifieke economische structuur, zoals Terneuzen in Zeeuws-Vlaanderen.

Het verklaren van verschillen in economische omvang of 'presteren' tussen regio's en gemeenten staat centraal in de locatietheorieën uit de stedelijke economie en de economische geografie. Van oudsher is in deze theorieën een belangrijke rol weggelegd voor de aanwezigheid of nabijheid van grondstoffen, (goedkope) werknemers en aan- en afvoermogelijkheden.<sup>58</sup> De nadruk ligt in deze theorieën vooral op de industrie. Voor een verklaring van bijvoorbeeld de concentratie van bepaalde dienstensectoren in bepaalde steden spelen deze theorieën een veel kleinere rol.<sup>59</sup>

In de moderne locatietheorieën staan andere typen voordelen centraal. De zogenoemde *New Economic Geography* van Nobelprijswinnaar Krugman<sup>60</sup> benadrukt de voordelen van stedelijke agglomeraties voor bedrijven (en ook huishoudens). Allereerst hebben bedrijven in stedelijke agglomeraties een grotere keuze uit toeleveranciers (*input sharing*) waardoor er meer gevarieerde en goedkope inkoopmogelijkheden zijn. Omgekeerd bieden grootstedelijke agglomeraties meer afzetmogelijkheden in de directe omgeving (het thuismarktvoordeel). Ook het aanbod potentiële werknemers is in de stad groter waardoor er een betere matching is, wat weer tot een hogere productiviteit leidt (*labor market pooling*). Tot slot zorgt een concentratie van bedrijven en huishoudens voor zogenaamde *kennis-spillovers*. Kennisuitwisseling – bewust of onbewust – wordt bevorderd door een hoge dichtheid van mensen en zorgt door leereffecten voor een stijging van de productiviteit.

---

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld: A. Weber, 1909: *Über den Standort der Industrien* (JCB Mohr, Tübingen).

<sup>59</sup> In Nederland spelen deze factoren wel een belangrijke rol in de verklaring waarom DSM zich in Zuid-Limburg bevindt, waarom de textielindustrie zich in Twente vestigde en waarom Rotterdam een petrochemisch cluster heeft.

<sup>60</sup> P.R. Krugman, 1991: *Increasing returns and economic geography*, in: *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499.

Hiernaast speelt de samenstelling van de bevolking en (potentiële) werknemers een belangrijke rol in de *human capital* theorie.<sup>61</sup> Steden en gemeenten waar relatief veel hoogopgeleide mensen wonen en werken doen het economisch beter. Een hoogopgeleide bevolking is productiever dan gemiddeld, besteedt (mede dankzij een hoger inkomen) vaak meer bij lokale bedrijven en is eerder geneigd om een eigen bedrijf te starten.<sup>62</sup>

Ten slotte is hierbij cruciaal is dat agglomeratievoordelen (en -nadelen) van ruimtelijke nabijheid tot andere bedrijven en huishoudens niet stoppen bij de grenzen van de stad of gemeente.<sup>63</sup> Gemeenten die vlakbij een grote stad liggen, profiteren natuurlijk ook van het stedelijke aanbod. Voor bedrijven in bijvoorbeeld de gemeente Duiven zijn de inwoners en bedrijven uit Arnhem immers ook klanten, toeleveranciers of mogelijke medewerkers die zich binnen acceptabele reistijd bevinden.

Op basis van deze verschillende theorieën is in eerder onderzoek met behulp van regressie-analyses een model opgesteld waarin deze verschillen zo goed mogelijk worden verklaard.<sup>64</sup> Figuur 5.2 en 5.3 laten de resultaten van deze analyse voor twee steden in Gelderland zien: Nijmegen en Doetinchem. In beide figuren is eerst het verschil in bgp met het gemiddelde van Nederland te zien en vervolgens de bijdrage van de verschillende factoren die dat verschil verklaren. Zo laat figuur 5.2 zien dat het bgp per inwoner in Nijmegen hoger (maar niet significant afwijkend) is dan het gemiddelde van Nederland. Door de omvang van Nijmegen zelf en de nabijheid van onder andere Arnhem profiteert Nijmegen bovengemiddeld van agglomeratievoordelen. Hiernaast draagt het aanbod *human capital* en de historische beschikbaarheid van bedrijfsruimte positief bij aan het bgp per inwoner.

---

<sup>61</sup> E.L. Glaeser, A. Saiz, 2003: The rise of the Skilled City, NBER working paper 10191; C.J. Simon, C. Nardinelli 2002 Human Capital and the rise of American Cities, *Regional Science and Urban Economics* 32(1): 59-96.

<sup>62</sup> De laatste jaren is daarom ook veel aandacht uitgegaan naar de factoren die ervoor zorgen dat bepaalde steden meer hoger opgeleiden aan zich weten te binden dan andere. De zogenaamde *consumer city* theorie wijst op het belang van specifiek stedelijke consumptiemogelijkheden - naast de beschikbaarheid van werk - die steden aantrekkelijke woonplekken maken. Een ruim aanbod aan stedelijke voorzieningen verhoogt de aantrekkingskracht op hoger opgeleiden, en leidt daardoor weer tot meer economische groei. Zie bijvoorbeeld: E.L. Glaeser, A. Saiz, 2003: The rise of the Skilled City, NBER working paper 10191; C.J. Simon, C. Nardinelli 2002 Human Capital and the rise of American Cities, *Regional Science and Urban Economics* 32(1): 59-96.

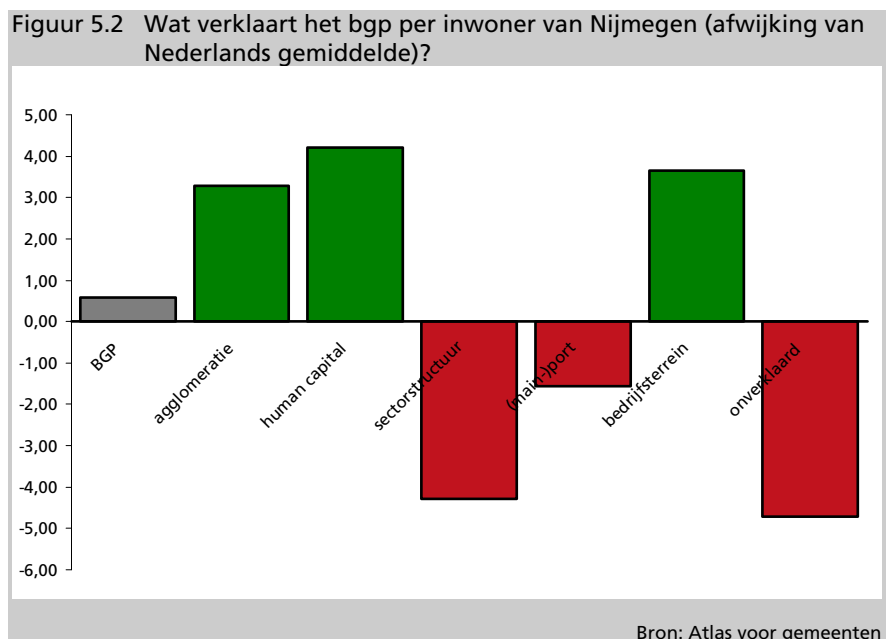
<sup>63</sup> Zie ook: S. Brakman, H. Garretsen en C. van Marrewijk, 2009: *The new introduction to geographical economics* (Cambridge University Press).

<sup>64</sup> Zie voor een uitgebreide toelichting: G. Marlet, F. Otto en R. Ponds, 2013: Het bruto gemeentelijk product. *Economisch Statistische Berichten* - jaargang 98 (4663) 28 juni 2013, en voor de resultaten voor andere gemeenten [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

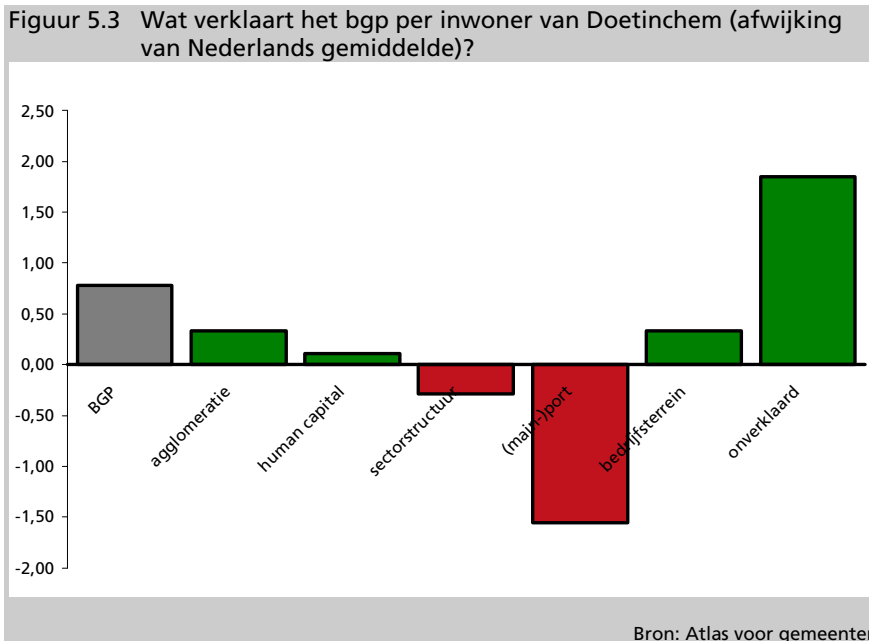


Doetinchem (figuur 5.3) heeft eveneens een iets hoger dan gemiddeld bpg per inwoner, maar agglomeratievoordelen dragen daaraan slechts zeer beperkt bij. Dat is opvallend omdat vergeleken met het gemiddelde van Nederland (waarin ook alle landelijke gemeenten zijn meegenomen) steden juist van fors hogere agglomeratievoordelen profiteren.

Meer in het algemeen is het zo dat steden als Nijmegen (maar bijvoorbeeld ook Arnhem) in Nederland bovengemiddeld profiteren van agglomeratievoordelen, maar Europees gezien klein van omvang zijn. Ook ten opzichte van middelgrote steden in de Randstad, zoals Amstelveen en Haarlem die sterk profiteren van de nabijheid van Amsterdam, zijn de agglomeratievoordelen in de Gelderse steden beperkt. Volgens het PBL is het vergroten van kritische massa en agglomeratie- en urbanisatievoordelen een belangrijk onderdeel voor een investeringsagenda voor de toekomstige concurrentiekracht van de Gelderse steden.<sup>65</sup>



<sup>65</sup> Raspe, O. e.a., 2013: De internationale concurrentiepositie van de topsectoren in de provincie Gelderland (PBL, Den Haag).



## 5.2 Vergroten van agglomeratievoordelen

De vraag is uiteraard hoe agglomeratievoordelen kunnen worden vergroot. De omvang van steden zelf verandert immers niet snel en ook de ligging ten opzichte van andere steden en economische centra is min of meer gegeven en niet met lokaal beleid te veranderen. Toch zijn er in elk geval twee manieren waarop steden een positieve 'shock' in de omvang van de agglomeratievoordelen kunnen bewerkstelligen.

De eerste manier is door slim samen te werken met nabijgelegen steden; ook wel *'borrowing size'* genoemd. Omdat agglomeratievoordelen niet ophouden bij de stedelijke en gemeentelijke grenzen kunnen steden elkaar versterken door elkaars omvang te 'lenen'. Voor het goed functioneren van een grootschalige Research & Development-vestiging in een bepaalde stad is het niet noodzakelijk dat hoogopgeleide medewerkers graag in dezelfde stad als het bedrijf willen wonen en hoeft er niet per se een kennisinstituut of snelle internationale verbinding aanwezig te zijn. Zolang dit maar binnen een voor dat bedrijf acceptabele reistijd wel aanwezig is. Als steden elkaar aanvullen in dit type vestigingsplaatsfactoren én goede onderlinge infrastructurele

verbindingen hebben, kunnen stedelijke netwerken dezelfde agglomeratievoordelen bieden als één veel grotere stad. Hierdoor functioneert ook de arbeidsmarkt beter omdat zowel werknemers als bedrijven binnen dezelfde reistijd een groter aanbod banen en (potentiële) werknemers tot hun beschikking hebben. Cruciaal is hierbij dus een beperkte reistijd tussen de verschillende steden. Door deze te verkorten nemen de mogelijkheden om elkaar te versterken toe.

**Interviews: agglomeratievoordelen tussen steden vergroten**

"Je kunt de samenhang tussen steden versterken door de bereikbaarheid te verbeteren en agglomeratie-effecten goed te benutten. Dat kan bij sport- en cultuurvoorzieningen, kantoren. 'Borrowed size': a.h.w. nabootsen van de omvang van grote steden als Parijs en Londen door samenhang in een meerkernige stedelijke structuur aan te brengen, maar met behoud van de eigenheid van elke kern"

"Als men niet samenwerkt dan gaat men het elkaar nog heel lastig maken. Zorg dat je eerst met elkaar de taart bakt, voordat je deze kan verdelen"

De tweede manier waarop steden agglomeratievoordelen kunnen vergroten is vooral relevant voor steden in de buurt van de grens met Duitsland en België: het verminderen of slechten van grensbarrières. Vooral op de arbeidsmarkt bestaan er nog veel grensbarrières die ervoor zorgen dat het aantal mensen dat in Nederland woont en in het buurland werkt (en omgekeerd) zeer beperkt is. Hoewel de belangstelling voor grensoverschrijdende samenwerking door de recente verschillen in economische groei wel is toegenomen, zorgen taal- en cultuurverschillen, onbekendheid met het 'aanbod' banen en werknemers, en verschillen in (fiscale en sociale) wet- en regelgeving ervoor dat er maar een heel beperkte grensoverschrijdende pendel plaatsvindt. Als gevolg hiervan zijn de agglomeratievoordelen voor steden in grensregio's veelal lager dan voor centraal gelegen steden. Uit recent onderzoek<sup>66</sup> blijkt echter dat steden aan beide kanten van de grens veel voordeel kunnen hebben van het verlagen van deze grensbarrières.

<sup>66</sup> Zie o.a.: G. Marlet, R. Ponds, C. van Woerkens, 2012: Atlas van kansen voor de grensregio's Achterhoek en Borken (Atlas voor gemeenten, Utrecht); R. Ponds, G. Marlet, C. van Woerkens, 2012: Atlas van kansen voor de grensregio's Zeeuws-Vlaanderen, Brugge, Eeklo, Gent en Sint-Niklaas (Atlas voor gemeenten, Utrecht); R. Ponds, G. Marlet, C. van Woerkens, 2013: Atlas van kansen voor de grensregio's Zuid-Limburg, Tongeren, Luik en Aken (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

**Interviews: verlagen grensbarrières**

“Durf het Rivierengebied kwijt te raken. En positioneer je dan als regio tussen Randstad en Ruhrgebied, dan heb je een interessant transitiegebied. We zijn vooral georiënteerd op het westen, maar economisch gezien is het oosten van ons veel interessanter”

“In eerste instantie kunnen de steden zich veel meer gaan verbinden met de Duitse steden. De huidige jumelages stellen niet zoveel voor. Economisch moet je veel meer kijken wat wij kunnen bieden en wat het Ruhrgebied nog zoekt. ....Plaatsen als Ahaus, Bocholt, hoe kan je daar de verbinding maken en samen optrekken richting Ruhrgebied? Nu hobbelen we achter Rotterdam aan en rijdt iedereen over A1 naar Duitsland en profiteren we daar niet van”

“misschien moet Nijmegen wel meer naar het buitenland/Duitsland kijken omdat die precies heeft wat Nijmegen nodig heeft om een topstad te worden”

“Ondernemers in Doetinchem hebben iets met Dortmund. De verbindingen zijn dan juist de wegen; bereikbaarheidsissue speelt hierin een belangrijke rol”

Dit betekent dat er voor de toekomstige economische positie van Gelderse steden minimaal twee grote opgaven liggen waarmee de agglomeratievoordelen kunnen worden vergroot: het verlagen en slechten van de grensbarrières met Duitsland en het verkorten van de reistijd tussen de Gelderse steden. Bij het verbeteren van de infrastructurele verbindingen is het allereerst de vraag waar en tussen welke steden dit het meest voor de hand ligt. Een antwoord op deze vraag wordt in de volgende paragraaf gegeven op basis van een analyse van de economische oriëntatie van Gelderse steden. Daarna wordt een inschatting gemaakt van het effect van beide type maatregelen op het toekomstige bgp per inwoner voor de verschillende Gelderse steden.

---

### **5.3 Stedelijke netwerken: de economische oriëntatie van de Gelderse steden**

Voor het versterken van de stedelijke netwerken in Gelderland ligt het voor de hand om te kijken naar welke steden elkaar daadwerkelijk kunnen versterken. Agglomeratievoordelen strekken zich weliswaar uit voorbij de gemeentengrenzen maar hebben eerder een regionale dan een landelijke reikwijdte. Om in te schatten tussen welke steden de grootste potentie bestaat voor het vergroten van agglomeratievoordelen (via het verbeteren van de onderlinge infrastructuur) is het daarom zinvol om uit te gaan van de bestaande economische oriëntatie van de Gelderse steden.

Dat is gedaan door uit te gaan van wellicht de belangrijkste factor binnen de moderne locatietheorieën: de arbeidsmarkt. Op basis van gegevens over pendelstromen (woon-werkverkeer) kan worden bepaald op welke andere steden de inwoners van een stad het sterkst georiënteerd zijn voor een baan. Omgekeerd kan vanuit het perspectief van bedrijven in een stad worden bekeken welke andere steden de belangrijkste 'leverancier' van werknemers zijn. De combinatie van het belang van inwoners en bedrijven geeft de onderlinge economische oriëntatie of 'verbondenheid' tussen steden weer en daarmee de functionele stedelijke netwerken op het gebied van economie.

In figuur 5.4 en 5.5 is voor elk van de acht Gelderse steden weergegeven op welke andere steden zij het sterkst gericht zijn. Er is per stad weergegeven wat het aandeel van de andere steden is in de totale uitgaande pendel uit die stad (het percentage dat bij de huisjes staat) en wat het aandeel van de andere steden is in de totale inkomende pendel naar bedrijven in die stad (het percentage dat bij de fabrieken staat).<sup>67</sup>

Zo blijkt uit figuur 5.4 dat 12% van alle werknemers bij Apeldoornse bedrijven die van buiten de stad zelf komen uit Deventer komt, en dat omgekeerd 7% van alle inwoners van Apeldoorn die in een andere gemeente werken dit in Deventer doet. Deventer, Arnhem (4% van de inkomende pendel en 10% van de uitgaande pendel) en Zutphen (respectievelijk 6% en 2%) zijn hiermee voor Apeldoorn de belangrijkste steden. Vanuit het perspectief van Apeldoorn zijn dit de steden waar door het verbeteren van de onderlinge infrastructuur de grootste agglomeratievoordelen zijn te behalen. Naast deze steden zijn – in mindere mate – ook Zwolle, Ede, Utrecht en Amsterdam belangrijke steden. Op een vergelijkbare manier is de oriëntatie van de andere steden weergegeven.

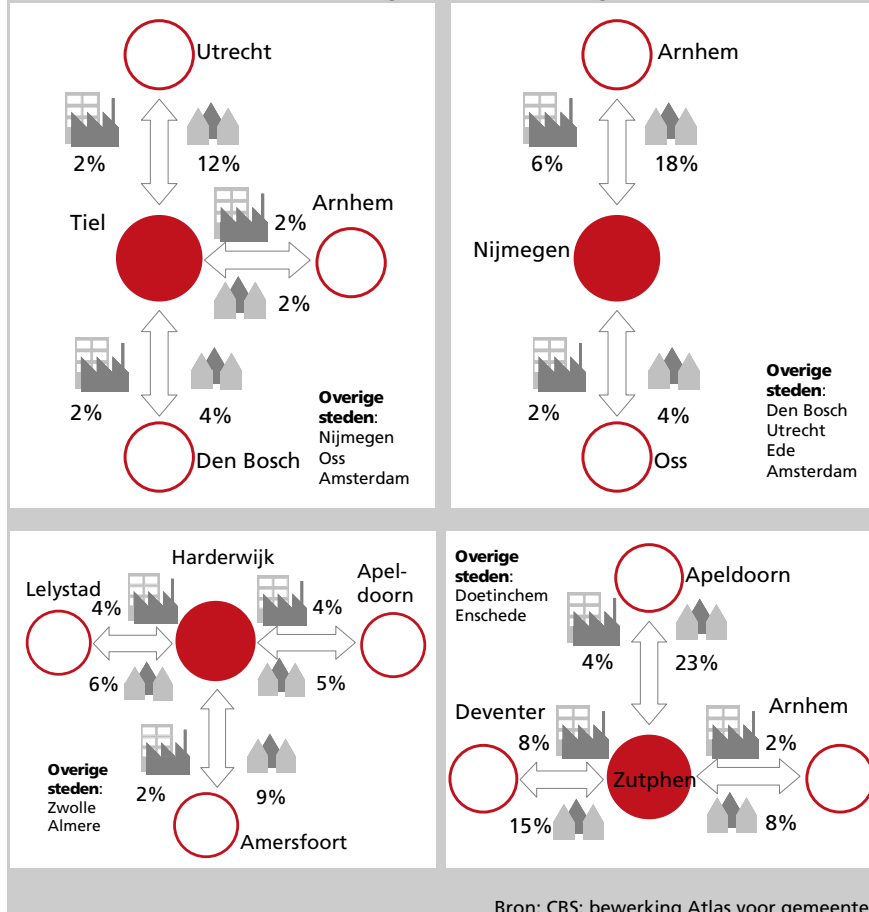
---

<sup>67</sup> Een groot deel – vaak meer dan 50% - van het woon-werkverkeer is binnen de eigen stad. Dit percentage wordt over het algemeen kleiner naarmate de gemeente kleiner is.

Figuur 5.4 Op welke steden zijn de Gelderse steden op economisch gebied (werknemers en werkgevers) het sterkst georiënteerd?



Figuur 5.5 Op welke steden zijn de Gelderse steden op economisch gebied (werknemers en werkgevers) het sterkst georiënteerd?



Bron: CBS; bewerking Atlas voor gemeenten

Uit figuur 5.4 en 5.5 is een aantal interessante conclusies te trekken. Op de eerste plaats valt op dat veel steden sterk op Arnhem georiënteerd zijn; voor Nijmegen, Apeldoorn, Ede, Doetinchem, Zutphen en (in mindere mate) Tiel is Arnhem één van de steden waarop ze het sterkst georiënteerd zijn. Hiermee lijkt Arnhem in economische opzicht een spilfunctie te vervullen. Op de tweede plaats valt op dat vooral de steden aan de randen van de provinciegrenzen ook sterk op steden buiten Gelderland georiënteerd zijn. Zo is Oss van belang voor Nijmegen, Lelystad van belang voor Harderwijk, Utrecht en Den Bosch voor Tiel en Deventer voor Apeldoorn en Zutphen. Ten slotte is er ook sprake van assymetrie: een bepaalde stad kan weliswaar van belang zijn voor een andere stad maar omgekeerd hoeft dat niet geval te zijn. Zo is Utrecht weliswaar van belang voor Tiel, maar is het belang van Tiel voor Utrecht veel minder groot.

**Interviews: economische oriëntatie en netwerken**

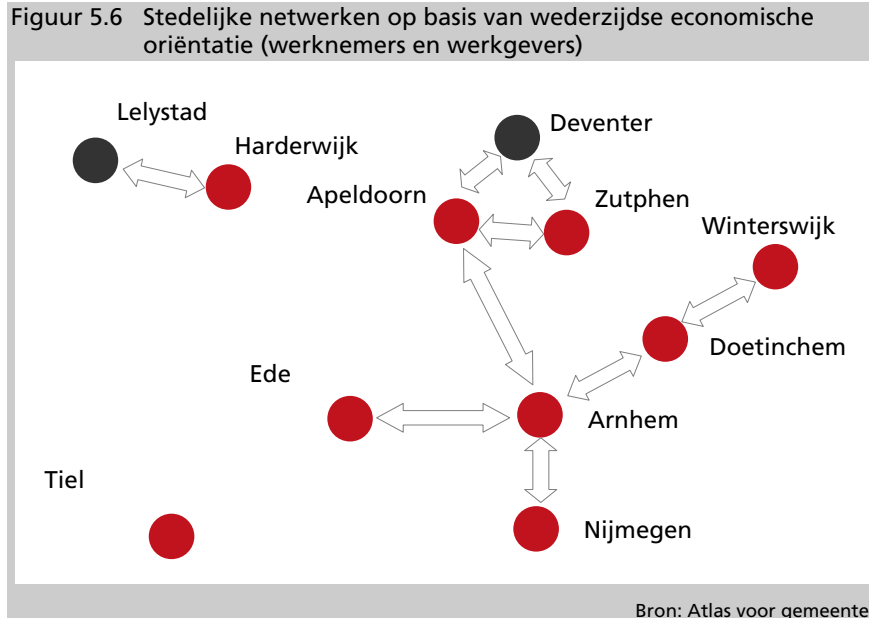
“Voor de werkgelegenheid in Gelderland moet men in Arnhem en Nijmegen zijn. Wat nog meer opvalt; de grotere steden zijn allemaal gelegen aan verkeerswegen over zowel het water, het spoor als de weg”

“In een stedelijk netwerk gaat het om een balans tussen concurreren en elkaar aanvullen.”

“Stedelijke netwerken kun je niet opleggen, dat moet voortkomen uit een behoefte aan samenwerken. Het is vooral interessant te kijken naar natuurlijke economische verbanden die er zijn en hierbij aansluiting te zoeken”

Voor succesvolle stedelijke netwerken is een zekere mate van wederkerigheid echter wel van belang. Als twee (of meer) steden elkaar onderling in min of meer vergelijkbare mate kunnen versterken is samenwerking makkelijker dan als er een duidelijke onbalans is. Voor de selectie van steden waar het vergroten van agglomeratievoordelen via infrastructurele verbeteringen het meest voor de hand ligt, is daarom uitgegaan van steden die een redelijke tot sterke wederzijdse economische oriëntatie hebben. Figuur 5.6 laat de stedelijke netwerken zien die op basis van wederzijdse economische oriëntatie het meest voor de hand liggen.





#### 5.4 Inschatting effecten van versterking agglomeratievoordelen op bjp per inwoner

Door het verbeteren van de infrastructuur en het slechten van grensbarrières wordt het feitelijke aanbod banen (voor werknemers) en werknemers, klanten en toeleveranciers (voor bedrijven) in andere steden en in het buitenland beter toegankelijk gemaakt. Hiermee worden de agglomeratievoordelen vergroot en zal naar verwachting het bruto gemeentelijk product per inwoner (de omvang van de economische activiteiten) toenemen. Maar dat effect zal niet voor elke stad en ingreep hetzelfde zijn. Enerzijds omdat het verbeteren van de infrastructuur tussen twee steden voor deze twee steden verschillend kan uitpakken.<sup>68</sup> Anderzijds omdat de agglomeratievoordelen voor alle andere steden en gemeenten in Nederland ook worden beïnvloed.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Zo zal het voordeel voor het verkorten van de reistijd tussen een kleine en een grote stad voor de inwoners van de kleine stad positiever zijn dan andersom: de toename van het aantal banen voor die inwoners is immers het grootst.

<sup>69</sup> Zo zal een inwoner van bijvoorbeeld Ede ook profiteren van een verbetering van de verbinding tussen Nijmegen en Arnhem: de reistijd Ede-Nijmegen wordt immers ook korter.

Figuur 5.7 tot en met 5.14 brengen voor elke Gelderse stad in beeld wat het effect is van het verbeteren van de verbinding met andere steden en het opheffen van de grensbarrières op het bgp per inwoner. Hierbij is uitgegaan van een reistijdwinst voor elke in figuur 5.6 weergegeven verbinding van 5 minuten en het 100% opheffen van grensbarrières. Uit de figuren blijkt dat het effect op de economische positie groot kan zijn. Arnhem en Nijmegen kunnen sterk profiteren van zowel het opheffen van grensbarrières als het verbeteren van de infrastructuur. Voor Doetinchem liggen de economische kansen vooral in het slechten van de grensbarrières met Duitsland. Ook Zutphen zal profiteren van lagere grensbarrières, maar ook van verdere samenwerking met Deventer en Apeldoorn.

Uiteraard profiteert ook Apeldoorn van deze samenwerking, maar ook de verbinding met Arnhem biedt voor deze stad kansen. Ede heeft weinig profijt van lagere grensbarrières, maar voor deze stad is een sterkere link met Arnhem in potentie voordeliger. Tiel en Harderwijk hebben ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde juist minder agglomeratievoordelen als de grensbarrières zullen worden geslecht (omdat steden en gemeenten in Nederland gemiddeld dus meer profiteren van lagere grensbarrières dan Tiel en Harderwijk). Voor Harderwijk schuilt ten slotte de grootste economische potentie in een betere verbinding met Lelystad.

Figuur 5.15 vat ten slotte het totale potentiële effect van verbeteringen in de infrastructuur en het slechten van grensbarrières samen. Opvallend is wederom dat Arnhem en Nijmegen het sterkst kunnen profiteren van betere verbindingen in hun stedelijke netwerken. Als dat wordt gecombineerd met het slechten van grensbarrières dan lijkt de combinatie Arnhem-Nijmegen niet onvoorstelbaar als *'sleeping giant'*, die naast de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en Brabantstad<sup>70</sup> een vierde economische kernregio in Nederland kan worden. Het bgp per inwoner van Arnhem-Nijmegen kan met verbeteringen in de infrastructuur en het slechten van grensbarrières op het niveau van Brabantstad komen (zie figuur 5.16).

---

<sup>70</sup> De steden Eindhoven, Helmond, Breda, Tilburg en Den Bosch.

**Interviews: economische kansen voor Arnhem en Nijmegen**

"Als je Arnhem-Nijmegen wil optrekken naar nationale schaal ('wij worden Amsterdam'), dan moet je samenwerken. Zaak is een brug te slaan tussen theorie en praktijk. Marketing is daarbij essentieel"

"Arnhem en Nijmegen zullen steeds meer metropool worden, maar wel met behoud van eigen identiteit; een stedelijk netwerk. Steeds vaker zal dan de vraag opkomen welke voorzieningen je in welke stad overeind houdt (naar één voetbalclub?!)"

"Van randstad naar handstad. De randstad krijgt vingers en heeft belangrijke uitlopers, eindhoven, arnhem/nijmegen, zwolle... Dit is de structuur van Nederland."

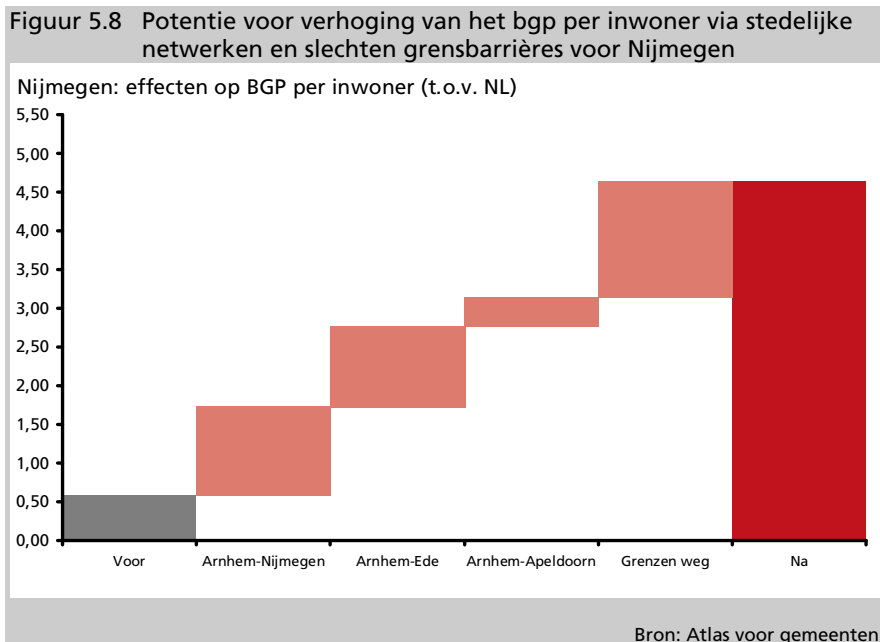
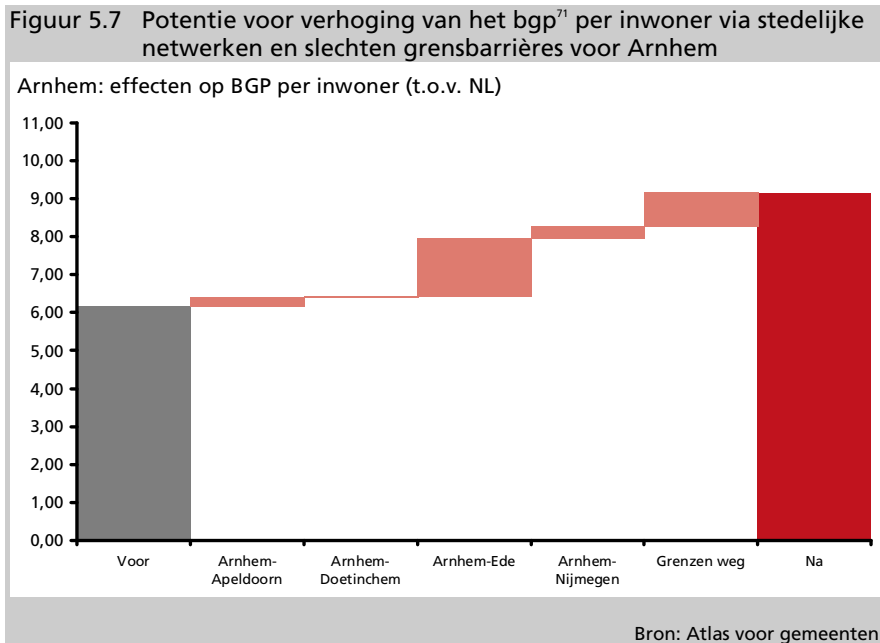
"Arnhem is dienstestad, hier ligt vooral de kracht. Ook zijn er succesvolle voorbeelden te vinden van stadsvernieuwing: Klarendal (mode) en Spijkerviertel. Nijmegen is veel meer industriestad"

"Arnhem en Nijmegen zijn complementair aan elkaar met ieder zijn eigen kwaliteit en 'kleur"

"Health Valley is meer framing dan inhoud"

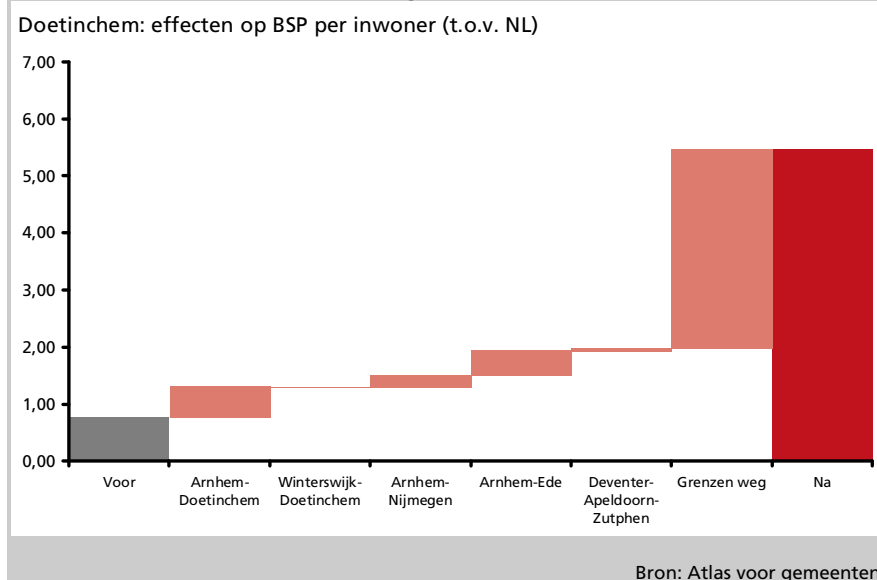
"Een stad met een universiteit heeft een enorme voorsprong: misschien moet Nijmegen wel meer naar het buitenland/Duitsland kijken omdat die precies heeft wat Nijmegen nodig heeft om een topstad te worden"

"Wordt het de Randstad of de midsize-utopia's (Banaan). Dat is ook in Gelderland spannend. Behoren Arnhem en Nijmegen wel tot de Banaan? Doetinchem zeker niet. Denk ook aan concepten als de Handstad. Ben je onderdeel van de vingers"

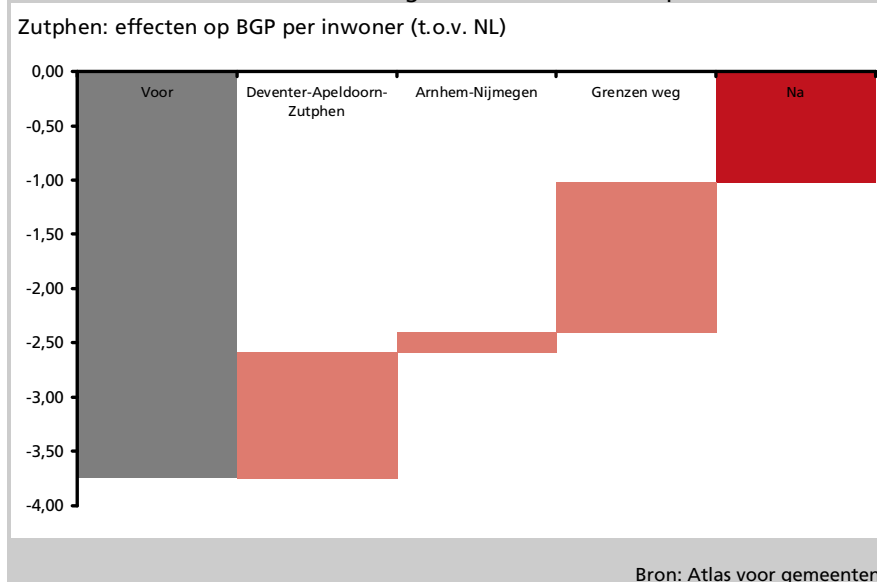


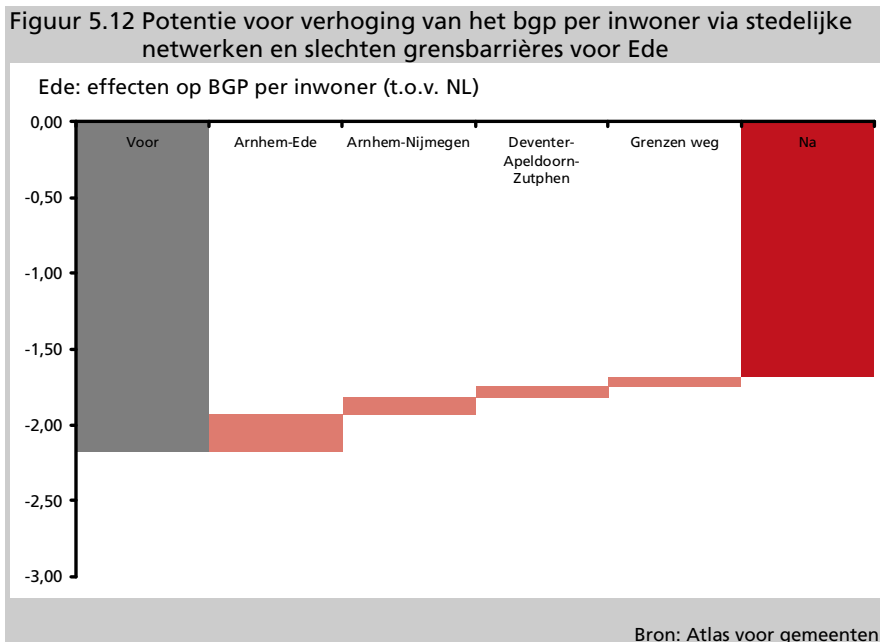
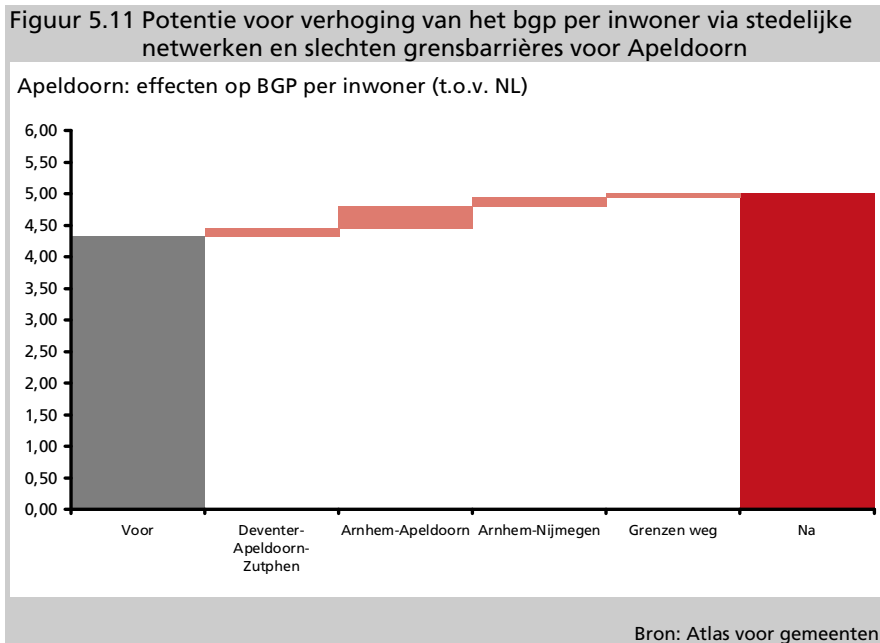
<sup>71</sup> Zie: G. Marlet, F. Otto, R. Ponds, 2013: Het bruto gemeentelijk product, in: Economisch Statistische Berichten, 4663, 390-393.

**Figuur 5.9** Potentie voor verhoging van het bgp per inwoner via stedelijke netwerken en slechten grensbarrières voor Doetinchem

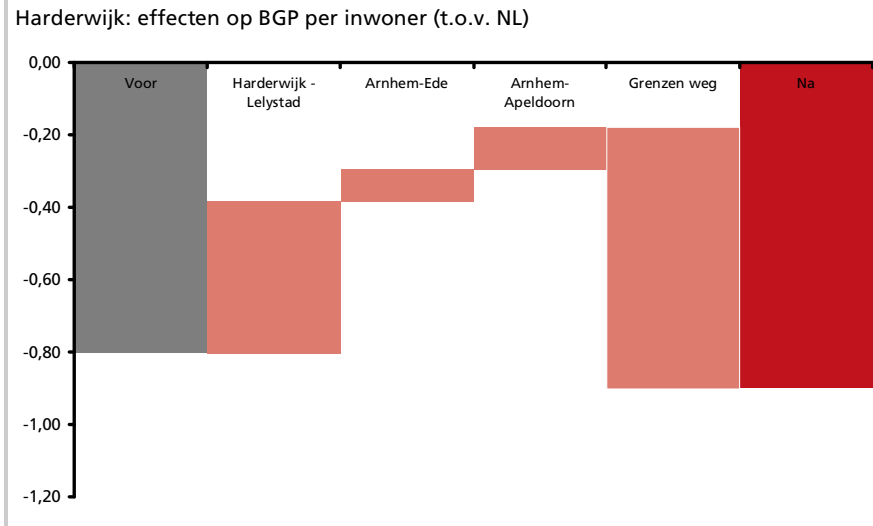


**Figuur 5.10** Potentie voor verhoging van het bgp per inwoner via stedelijke netwerken en slechten grensbarrières voor Zutphen



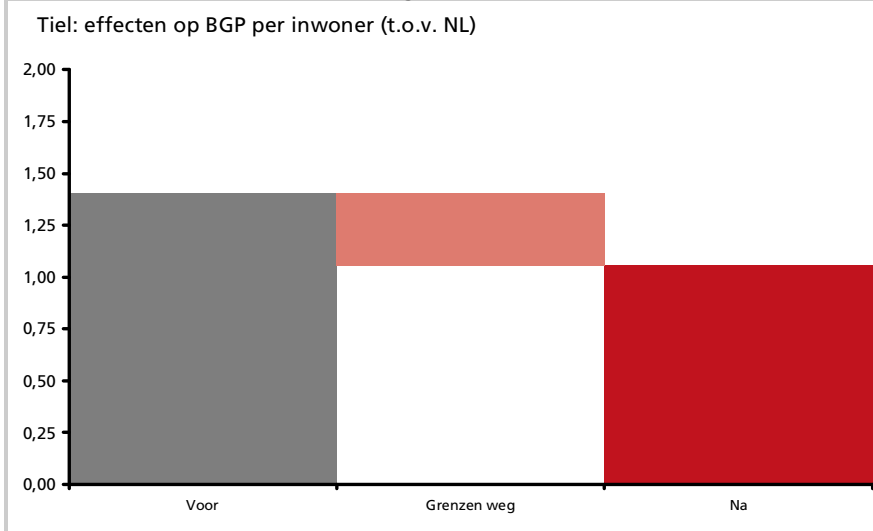


**Figuur 5.13** Potentie voor verhoging van het bgp per inwoner via stedelijke netwerken en slechten grensbarrières voor Harderwijk



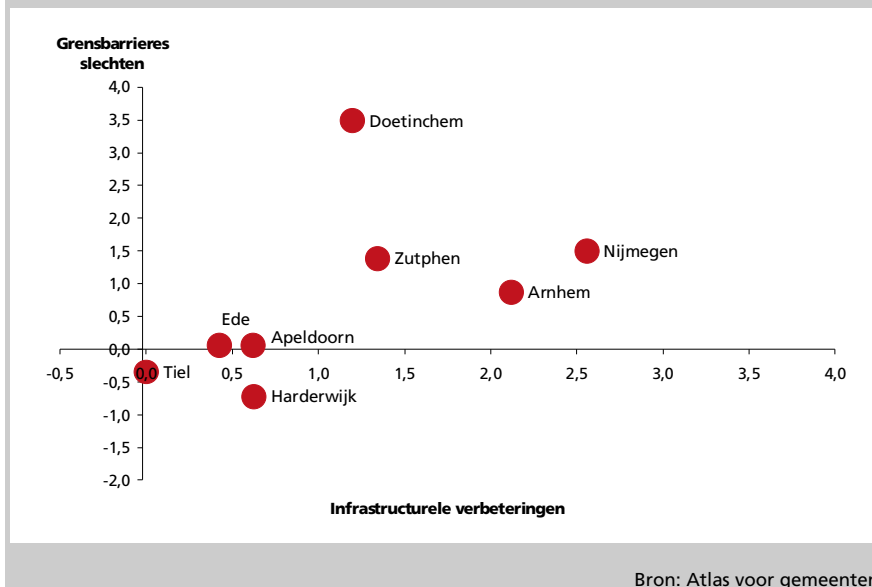
Bron: Atlas voor gemeenten

**Figuur 5.14** Potentie voor verhoging van het bgp per inwoner via stedelijke netwerken en slechten grensbarrières voor Tiel



Bron: Atlas voor gemeenten

Figuur 5.15 Samenvatting: effecten infrastructuur en slechten grensbarrières



Figuur 5.16 Potentiële groei bpg Arnhem en Nijmegen en vergelijking met Brabantstad

