



Van

Dr. Sierdjan Koster en dr. Arjen Edzes

Datum

21 juni 2018

Onderwerp

Perspectief op Drentse steden

Inleiding

In oktober 2018 wordt in de Provinciale Staten van Drenthe een nieuwe omgevingsvisie aan de orde gesteld. De provinciale ontwikkelingsvisie is het strategische kader voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Drenthe. Het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten (landschap, cultuurhistorie, aardkundige waarden, archeologie, rust en natuur) en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, uitgaande van de kernkwaliteiten, staan daarbij centraal.

De steden Hoogeveen, Emmen, Meppel en de provinciale hoofdstad Assen (HEMA) vormen de ruggengraat van Drenthe. De maatschappelijke en sociaal-culturele voorzieningen, winkelcentra en evenementen in de steden zijn van grote betekenis voor het regionale leefklimaat en van belang om te onderhouden. In de provinciale omgevingsanalyse is de ambitie als volgt verwoord: 'Wij streven naar bruisende steden in robuuste stedelijke netwerken. In de steden komen verschillende provinciale belangen bij elkaar, zoals zorgvuldig ruimtegebruik, demografische ontwikkeling en wonen, werkgelegenheid, voorzieningen, retail, vrijetijdseconomie en bereikbaarheid. Onze steden zijn de dragers van het sociaaleconomisch systeem.'¹

De Statengriffie Drenthe heeft ons verzocht de positie en ontwikkeling van de HEMA-steden in een bredere context te duiden. Hoe verandert de rol van middelgrote steden in een door globalisering en technologische vooruitgang veranderende economie, en wat betekent dit concreet voor de ontwikkelingspaden van de Drentse HEMA-steden? Wat is **kortom het ruimtelijk perspectief waarmee naar de steden** gekeken moet worden en wat is hun positie?

We baseren ons op bestaande onderzoeksrapporten en -inzichten en we relateren, waar mogelijk, deze inzichten aan de rapportage 'Verzorgingsgebieden van Drentse steden. Quickscan', uitgevoerd door Onderzoek en Statistiek Groningen. Deze Quickscan geeft voor de indicatoren werk en studie, wonen, voorzieningen, vrije tijd en vervoer een beeld van de relatie tussen de Drentse steden onderling, hun directe achterland maar ook de steden Groningen, Zwolle en Leeuwarden.

Veranderende Steden

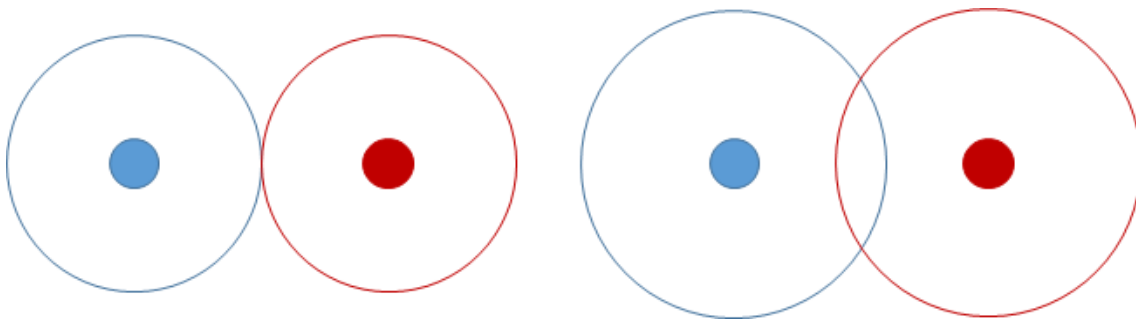
Steden bestaan door de voordelen van een concentratie van activiteiten. Het zijn met andere woorden **efficiënte plekken voor productie en consumptie** van goederen en diensten door de schaalvoordelen die kunnen worden bereikt. In haar meest basale vorm manifesteren deze schaalvoordelen zich in het delen van de kosten voor noodzakelijke voorzieningen. Zo kunnen kosten voor infrastructuur over relatief veel bedrijven en huishoudens verspreid worden. Het in stand houden van een goed wegennet, breedband internet, maar ook schoonmaakdiensten en zorgverlening is in steden daardoor relatief goedkoop voor haar inwoners en bedrijven.

¹ <https://drenthe.tercera-ro.nl/MapView/Default.aspx?id=NLIMRO9922ogvDrenthe2018-ON01>. Geraadpleegd op 5 juni 2018.

Aan de productiekant zijn er ook voordelen omdat werkgevers veel en een divers aanbod van werknemers op korte afstand kunnen vinden. Daarbij kunnen bedrijven eenvoudig informatie uitwisselen en van elkaar leren wat de productiviteit van bedrijven ten goede komt. Werknemers profiteren omdat ze relatief veel banen kunnen bereiken waardoor de kans groter is dat ze een passende positie vinden. Tenslotte geeft de diversiteit en massa van steden de mogelijkheid om voorzieningen in stand te houden, variërend van een divers winkelaanbod, culturele en sportvoorzieningen, tot aan een goed ontwikkeld zorgaanbod.

Betekent dit dan, hoe groter de stad, hoe beter? Sommige economisch geografen beantwoorden deze vraag met een volmondig 'Ja'. In het bekende boek 'Triumph of the City' betoogt Edward Glaeser hoe grotere steden innovatiever zijn, meer kansen op werk bieden, een beter leefklimaat hebben en beter voor het milieu zijn. Nadelen zijn er vanzelfsprekend ook. Met een groter wordende stad stijgen de grond- en huizenprijzen (zeker in gereguleerde grond- en huizenmarkten als in Nederland) en neemt de bereikbaarheid van de beschikbare banen af door files en langere reistijd. Daarbij wil lang niet iedereen in een grote stad wonen vanwege leefbaarheidskwesaties (criminaliteit, minder groen) en blijven middelgrote steden en rurale gebieden aantrekkelijk voor een belangrijk deel van de bevolking. Kortom, in de praktijk is er volop ruimte voor middelgrote en kleine steden en is de wereld als één grote stad vooral een interessante denkoefening. Dit doet echter niet af aan het feit dat technologische ontwikkelingen en daarmee gepaard gaande mondialisering grote, diverse en hoogopgeleide steden extra voordelen opleveren waardoor kleinere steden als economische centra onder druk komen te staan. Er zijn twee overkoepelende thema's die de veranderende positie van steden vormen.

Schaalvergroting. Technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat mensen, goederen en diensten zich steeds eenvoudiger verplaatsen: Transportkosten zijn, met name vanaf de 2e wereldoorlog, spectaculair gedaald. De actieradius van veel economische activiteiten is hierdoor sterk toegenomen. Deze actieradius is cruciaal voor de stad, want het bepaalt het achterland dat het kan verzorgen. Tegelijkertijd begrenst het de bronnen voor productie die in de stad kunnen worden ingezet. De toegenomen actieradius van plekken zorgt ervoor dat plekken die van oudsher min of meer autonoom konden bestaan, nu in elkaars vaarwater komen, zoals Figuur 1 schematisch aangeeft.



Figuur 1: Schaalvergroting en steden

Voor productie betekent dit dat het eenvoudig in één van beide steden kan worden uitgevoerd, terwijl een product in beide steden aangeboden kan blijven worden. Een mooi voorbeeld dicht bij huis is de verregaande centralisering van de melkproductie in Noord-Nederland. Terwijl vroeger elk dorp en stadje een eigen melkfabriek had omdat het niet mogelijk was de melk over grotere afstand te vervoeren (zowel van de boer als naar de klant) is de productie nu geconcentreerd in plekken als Beilen en Leeuwarden. Schaalvergroting leidt tot ruimtelijke concentratie van economische activiteiten en omdat ondernemers voordelen ondervinden om bij elkaar te zitten neemt deze ruimtelijke concentratie over tijd steeds meer toe in steeds grotere stedelijke omgevingen.

Voor voorzieningen geldt een vergelijkbaar verhaal. Met een toenemende actieradius van de klanten wordt er bijvoorbeeld op meerdere plekken boodschappen gedaan, waarbij grotere plekken een voordeel hebben. Het aanbod is daar meer divers en mensen kunnen de boodschappen combineren met de pendel naar de werkplek die ook vaak in de grotere plaats te vinden is. Het gevolg is dat voorzieningen in met name kleinere plekken onder druk komen te staan. In de discussie over krimp en het wegvallen van voorzieningen is dit een belangrijke observatie. Het is niet zozeer dat bevolkingskrimp leidt tot het wegvallen van voorzieningen. Veeleer zijn zowel bevolkingskrimp en het wegvallen van voorzieningen een gevolg van de toegenomen actieradius door betere vervoermiddelen en infrastructuur.

Al met al heeft de grotere ruimtelijke schaal waarop economische activiteiten zich afspelen de neiging om centrumplekken te bevoordelen, zowel waar het gaat om goede locaties voor productie als voor het aanbod van voorzieningen. Investerings in infrastructuur moeten ook in dit licht bekeken worden. De verbetering van de treinverbinding tussen Assen en Groningen vergroot de actieradius en daarmee de arbeidsmarktmogelijkheden van de bewoners van Assen. Tegelijkertijd kan een betere verbinding ervoor zorgen dat juist Groningen aantrekkelijker wordt voor bedrijvigheid en consumenten ten koste van Assen en Emmen. Zoomen we verder uit dan doen vergelijkbare processen zich (inter)nationaal voor: de Randstad wint van de periferie, Parijs wint van de Randstad enz.

Kennis. Voortschrijdende ontwikkeling in productietechnieken en bovengenoemde schaalvergroting zorgen ervoor dat de ontwikkeling en verbetering van producten steeds waardevoller wordt ten opzichte van de vervaardiging ervan. Productie kan steeds eenvoudiger verplaatst worden naar plekken met relatief lage arbeidskosten. Tegelijkertijd zorgen ontwikkelingen in robotisering, automatisering, kunstmatige intelligentie ervoor dat productie voor een steeds groter deel door machines, computers en robots kan worden uitgevoerd. Als gevolg hiervan verandert de kostenstructuur van producten. De kosten voor het maken en verkopen van een extra exemplaar van hetzelfde product (de marginale kosten) gaan naar beneden. Dit betekent tegelijkertijd dat de investeringen in de inrichting van het productieproces, maar vooral ook de ontwikkeling van het product (de vaste of constante kosten) relatief groter worden. Een extreem voorbeeld is de muziek die beschikbaar is op online muziekdiensten zoals Spotify. De artiest maakt veel kosten bij het ontwikkelen van de muziek, terwijl Spotify grote investeringen heeft gedaan in hun online platform. Zodra het echter beschikbaar is op Spotify, kan iedereen er tegelijkertijd, zonder extra productiekosten (zoals een CD wel heeft) gebruik van maken. Ook Spotify zelf heeft geen extra kosten aan het nieuwe aanbod op hun platform. Deze verschuiving betekent dat bedrijven steeds minder concurreren op het goedkoop en snel produceren van hun producten (denk lopende band), maar wel op het concept en de kwaliteit en daarmee de ontwikkeling van hun product.

Zowel de schaalvergroting als de kennisontwikkeling heeft belangrijke maatschappelijk gevolgen, ook voor steden. Het verklaart de **toenemende polarisering** op de arbeidsmarkt. Mensen in de **'ontwikkelkant' van de economie** zijn gewild en hun diensten worden hogelijk gewaardeerd en hun lonen stijgen. Mensen in de **'(re)productiekant'** komen in het gedrang: Lonen dalen, arbeidsrelaties worden onzekerder, en de vraag naar flexibele inzet groeit. De invloed op steden is tweeledig. Aan de ene kant hebben sommige steden simpelweg meer activiteiten die aan de 'reproductiekant' van de economie zitten. Deze steden worden bovengemiddeld negatief beïnvloed en zijn kwetsbaar. Een sprekend internationaal voorbeeld is het wegzakken van werkgelegenheid in de auto-industrie in Detroit. In Noord-Nederland zien we vergelijkbare processen in de aluminium-industrie (Delfzijl) en de chemische industrie (Delfzijl en Emmen). Stedelijke regio's zijn kwetsbaar wanneer ze én economisch afhankelijk zijn bepaalde industrieën én waarbij ze wereldwijd concurreren om verplaatsbare productieactiviteiten.

Aan de andere kant profiteren met name grotere en diverse steden omdat contact tussen mensen en bedrijven juist in de 'ontwikkeleconomie' cruciaal is. Ideeën zijn nog niet vastomlijnd en vergen veel onderling overleg, afstemming en feedback. Dit is het beste te organiseren wanneer de juiste personen elkaar eenvoudig face-to-face kunnen spreken. Met andere woorden, de transactiekosten voor dit soort activiteiten zijn hoog en het loont daarom om dichtbij elkaar te zitten. Niet voor niets investeerde Apple 5 miljard dollar in hun nieuwe Apple-Campus waar alle ontwikkeling van Apple producten wordt gedaan. De productie daarentegen vindt over de hele wereld plaats.

De 'ontwikkeleconomie' draait dus op slimme mensen en de plekken waar deze mensen wonen spinnen hier garen bij. Over het algemeen zijn dit vrij grote steden, maar het zijn vooral ook slimme steden, steden waar veel mensen wonen die in de ontwikkeleconomie actief zijn. Voor steden ontstaat er een 'premium on being smart'.

De verandering in het verdienmodel van de stedelijke economie zorgt er ook voor dat ruimtelijke organisatie van economische groei de geografie van werknemers weerspiegelt meer dan de geografie van bedrijven. Het zijn de mensen die er toe doen. Hierdoor wordt het ook in toenemende mate belangrijk een aantrekkelijke stad te zijn voor mensen, meer misschien nog wel dan voor (grote) bedrijven.

De Drentse steden in context

Binnen de geschetste ontwikkelingen komt juist **het type steden als in Drenthe onder druk te staan**. De schaal van de steden is relatief beperkt om duidelijke voordelen te genereren ten opzichte van andere steden – waaronder Groningen en Zwolle – die meer en meer ook de markt in Drenthe kunnen bedienen. Het is in dit verband illustratief dat Assen (67.000 inwoners) en Emmen (107.000 inwoners) niet zijn opgenomen in de Europese classificatie van steden. In de drie Noordelijke provincies zijn alleen Leeuwarden en Groningen aangeduid als stedelijke centra. Met het ontbreken van een universiteit is het opleidingsniveau in Drenthe beneden het Nederlandse gemiddelde. Het gemiddeld baanniveau in de provincie laat een vergelijkbaar beeld zien, met relatief veel banen op het laagste niveau. Juist deze banen staan op de tocht. Overigens wanneer grenzen anders worden getrokken, bijvoorbeeld langs de as Groningen – Assen ziet de banenstructuur en het gemiddelde opleidingsniveau er anders uit, wat aantoont dat het verschil uitmaakt of Drenthe op administratieve of functionele gebieden worden gekarakteriseerd. Tenslotte is de bevolking in de steden relatief homogeen in termen van leeftijd en achtergrond in zijn meest brede zin. In vergelijking met andere, groot- en randstedelijke gebieden is de bevolking minder divers qua internationale kenniswerkers en internationale studenten, etniciteit en buitenlandse afkomst en leeftijdsopbouw. Een minder diverse bevolking werkt over het algemeen negatief door in de potentie van innovatie en economische groei in productie. Al met al zijn **de Drentse steden plekken waar de reproductie-economie een bovengemiddeld belang heeft**.

Ook de verzorgingsfunctie van de steden staat onder druk. Juist hier bevinden zich winkels en diensten die beïnvloed worden door schaalvergroting van markten door de toegenomen actieradius van klanten door betere verbindingen, maar ook online verkopen. De relatief homogene bevolking zorgt ook voor een homogeen en daarmee kwetsbaar aanbod van winkels en andere voorzieningen. Het Planbureau voor de Leefomgeving kenschetst Assen en Emmen in dit verband als zwakke en perifere winkelsteden (Figuur 2).²

² Evers, D., J. Tennekes en F. van Dongen (2015). [De veerkrachtige binnenstad](#). Den Haag: PBL.



Figuur 2: Winkelsteden in Nederland, Bron: Planbureau voor de Leefomgeving

In de meest recente sociale staat van het platteland, wordt Drenthe gekenschetst als een provincie met een aantal kleinere stedelijke centra die in eerste instantie een rol hebben voor het omliggende platteland.³ Dit is ook het beeld wat naar voren komt in de Quicksan van Onderzoek en Statistiek. Dit tekent **de regio waarbij vooral de woonfunctie, de natuur en de recreatie onderscheidende kenmerken zijn van andere regio's**. Het benadrukt ook het belang van het omliggende gebied voor de stad, als verzorgingsgebied en als woongebied. Steden hebben het achterland nodig voor specifieke producten en diensten die in de stad niet te verkrijgen zijn (rust, ruimte en groen), maar ook landbouw.

Inzoomend op de individuele HEMA-steden zien we in deze algemene kenschets nuancerings die kunnen leiden tot verschillende ontwikkelingsperspectieven. Meppel en Assen zijn steden die stevig zijn ingebed in stedelijke netwerken met respectievelijk Zwolle en Groningen. Dit is functioneel economisch het geval, maar ook institutioneel is er synergie, bijvoorbeeld in het samenwerkingsverband Assen-Groningen. Gelegen aan goede verbindingssassen zijn het ook steden van waaruit plekken verderop relatief eenvoudig te bereiken zijn. Verder kenmerkt vooral het noorden van Drenthe zich door een gemiddeld hoger opgeleide bevolking. Emmen en Hoogeveen, hoewel beide in fysieke zin ook goed ontsloten, missen de natuurlijke aansluiting bij andere steden. Daarbij geldt ook dat de uitdagingen die voortkomen uit de geschetste economische schaalvergroting en technologische ontwikkelingen in deze steden het duidelijkst naar voren komen. Met name voor Emmen, met de rug naar Duitsland gekeerd, betekent dit dat het voor ontwikkeling sterk op zichzelf is aangewezen en relatief moeilijk gebruik kan maken van banen, kennis en kapitaal dat aangesproken kan worden op andere plekken.

³ Steenbekkers, A., L. Vermeij en P. van Houwelingen (2017). [Dorpsleven tussen stad en land: Slotpublicatie Sociale Staat van het Platteland](#). Den Haag: SCP.

Het perspectief

Wat betekent deze algemene kenschets nu concreet voor de Drentse steden? Waar ligt het ontwikkelperspectief?

Het belangrijkste uitgangspunt wat ons betreft is **'denk in netwerken'**. Door de toegenomen schaal waarop economische processen zich afspelen, maar ook door de specifieke geografie van Drenthe is het cruciaal de functie van de steden in een groter verband te zien dan de provincie Drenthe. Productie in Drenthe zal in toenemende mate beïnvloed worden door nationale en internationale krachten, omdat daar besliskracht ligt en daar de concurrentie vandaan komt. De lokale Drentse markt biedt steeds minder garantie tegen concurrentie van buiten. In termen van arbeidsmarkt, kunnen de Drentse steden en met name Meppel en Assen niet los gezien worden van de grotere steden Groningen en Zwolle. Emmen is een uitzondering in de zin dat het zelf de grootste stad in de directe omgeving is en dat het door de ligging aan de Duitse grens een deel van het achterland mist. Uit de Quickscan komt ook duidelijk naar voren dat Emmen in dat opzicht van de vier steden het meest op zichzelf is aangewezen.

In aanvulling op het netwerkperspectief **is een belangrijke conclusie dat economische waarde steeds meer gegenereerd wordt vanuit de persoon**. Kennis en specifieke vaardigheden bepalen de economische waarde van mensen en als afgeleide ook de plekken waar ze wonen. Met dit idee als startpunt kan economische ontwikkeling ook in eerste instantie bij de eigen bevolking gezocht worden. Zeker gezien de moeilijker wordende concurrentiepositie van Drentse steden, zal het steeds lastiger zijn om werkgelegenheidsgroei en economische groei te bereiken vanuit het aantrekken van grote (internationale) bedrijven. Een mooi voorbeeld hierbij is hoe de Healthhub in Roden lokale initiatieven faciliteert die vanuit de eigen bevolking zijn ontstaan gebruikmakend van de erfenis van Cordis. Tegelijkertijd benadrukt het de uitdagingen waar vooral Emmen en Hoogeveen voor staan. Met een relatief laagopgeleide bevolking en veel banen die onder druk staan van automatisering en outsourcing en een relatief geïsoleerde ligging moet de ontwikkeling vanuit de eigen bevolking komen. De relatief goed ontwikkelde ondernemerschapscultuur biedt hiervoor een aanknopingspunt. Vanuit deze uitgangspunten, komen we tot een aantal ontwikkelingsperspectieven:

1) Ontwikkeling komt uit wonen. Het comparatieve voordeel van Drenthe, en dan met name Assen en Meppel ligt in een zeer aantrekkelijke en betaalbare woonomgeving met een snelle toegang tot veel banen, in de steden zelf maar ook in Groningen en Zwolle. Overwegingen die bij dit perspectief passen zijn:

- Meppel en Assen krijgen volop de ruimte om te investeren in een aantrekkelijke en betaalbare woonomgeving
- Het voorzieningenniveau wordt in Assen en Meppel gefaciliteerd richting de wensen van de bevolking. Investerings in de binnensteden worden vanuit dit oogpunt genomen. In algemene zin echter, zijn voorzieningen een afgeleide van bevolkingsontwikkeling en veranderend consumentengedrag. Beide zijn moeilijke te sturen. Probeer mee te sturen, maar in stand houden heeft weinig zin.
- Bereikbaarheid is cruciaal en er wordt geïnvesteerd in snelle OV-verbindingen, fietspaden en wegverbindingen.
- In de buitengebieden is er volop aandacht voor het behoud en de ontsluiting van gebieden met een hoge natuurwaarde.

2) Ontwikkeling komt uit de eigen bevolking. In lijn met de focus op wonen, ligt het belangrijkste aanknopingspunt voor economische ontwikkeling in de stedelijke regio zelf. De consumerende, recreërende en ondernemende burgers nemen het voortouw en krijgen hiervoor de ruimte. Wonen als vertrekpunt betekent hierdoor dat de productiekant van de economie niet vergeten wordt, maar wel anders wordt ingevuld. Hoewel belangrijk voor alle HEMA-steden, ligt het voor de hand Emmen en Hoogeveen een voortrekkerspositie te geven in dit perspectief. Bijpassende overwegingen zijn:

- Kleinschalige ondernemerschap wordt gestimuleerd. In de steden Emmen en Assen zijn de Ondernemersfabrieken een mooi voorbeeld. In Roden speelt de healthhub een aanjagende rol. Maak functievermenging tussen wonen en ondernemerschap aantrekkelijk, zowel in de steden als in de landelijke gebieden. Dit heeft betrekking op de fysieke inrichting van de woning en erf, maar ook in bijvoorbeeld regelgeving rondom verrommeling en erfgebruik.
- Ontwikkel een 'skills-agenda' voor de huidige bevolking en bedrijvigheid. Wat zijn de vaardigheden in de populatie, wat vragen bedrijven (in de toekomst). De rol van klein ondernemerschap speelt hier een belangrijke rol in, zeker gezien het relatieve belang van kleine ondernemers in Drentse economie, ook op plattelandsgebieden. Met name voor de ontwikkeling van Hoogeveen en Emmen is een goede staalkaart van beschikbare vaardigheden in het licht van huidige arbeidsmarktontwikkelingen van belang.
- Garandeer toegang tot onderwijs. Dat hoeft niet per se ter plekke, maar kan ook door goede internetverbindingen en OV-verbindingen geregeld worden.
- Investerings in breedband worden afgewogen vanuit dit ontwikkelingsperspectief.

3) Ontwikkeling komt uit samenwerking en coördinatie. Met de vaststelling dat de provincie Drenthe eigenlijk niet de juiste schaal is waarop functionele economische processen zich voordoen, ontstaat de noodzaak tot samenwerking. Op elk ruimtelijk en institutioneel gebied moet over de eigen schaduw heen worden gesprongen. Hierbij horen de volgende overwegingen:

- Met het oog op economische ontwikkelingen gaan de HEMA-steden allianties aan met andere kernen die complementair kunnen zijn. Assen-Groningen, Meppel-Zwolle, Emmen-Duitsland-Hardenberg-Hoogeveen.
- Er vindt afstemming plaats binnen Drenthe over het aanbod van publieke voorzieningen zoals zorg, onderwijs en recreatieve voorzieningen. De provincie Drenthe zou hierin een belangrijke rol kunnen spelen en dit zou op het niveau van HEMA-steden en of ROBECO (Roden, Beilen, Coevorden) bekeken kunnen worden.

Tot Slot

Steden zijn aan het veranderen. Door globalisering en technologische vooruitgang worden innovatie, kennis en ondernemerschap – kortweg de ontwikkeloeconomie - steeds crucialer voor stedelijke groei. Deze ontwikkeloeconomie gedijt in aantrekkelijke, diverse en hoogopgeleide steden. Steden die het van een regionale verzorgingsfunctie en bepaalde industriële sectoren moeten hebben – kortweg de (re)productie-economie – komen onder druk te staan. Globalisering leidt zo niet tot nivellering, maar veeleer tot ruimtelijke polarisatie.

Voor kleine en middelgrote steden, zoals in Drenthe, leiden deze ontwikkelingen tot een paradoxale ontwikkelstrategie. Aan de ene kant wordt het steeds belangrijker om te bepalen hoe de stad zich verhoudt tot andere, grotere steden. Op die manier kunnen steden zich als complementair aan die centrumsteden presenteren en daarop inspelen. Kortom, de stad als onderdeel van een netwerk. Aan de andere kant zijn steden op zichzelf aangewezen omdat ontwikkeling meer en meer plaatsvindt vanuit de eigen bevolking. Hun kennis, kunde, vaardigheden en ondernemerschap zijn cruciaal in de economische ontwikkeling van de komende jaren.