Strategienota Emmen

Ambities van Emmen voor de middellange termijn in een snel veranderende wereld



20 oktober 2021

Gemeente Emmen

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Samenvatting 3
1. Inleiding 5
2. Duurzame ontwikkeldoelen & toekomstscenario's 8
3. Waarden, kenmerken en identiteit van Emmen 10
4. Trends & ontwikkelingen en de invloed op Emmen 16
5. De ambities en strategische keuzes van Emmen 28
6. Strategische keuzes voor het hoe 42

Voorwoord

De gemeente Emmen heeft haar middellange termijn visie herijkt. Deze geactualiseerde visie en strategie is het resultaat van de herijking van de strategienota ´Emmen 2030- Daar wil je zijn' uit 2017.

Samen met partners zijn we gekomen tot duidelijke ambities en strategische keuzes voor de middellange termijn. Dit hebben we gedaan in diverse themabijeenkomsten in 2021. De identiteit van Emmen is daarbij het uitgangspunt geweest, samen met relevante ontwikkelingen die invloed hebben op Emmen.

Met dank aan alle deelnemers, ligt er nu een koers om samen met partners en inwoners te werken aan een veerkrachtig en weerbaar Emmen, met een brede welvaart voor iedereen.

Samenvatting

Identiteit van Emmen

Emmen is een dynamische 100.000+ gemeente, gelegen aan de grens met Duitsland, met binnen haar grenzen een van de grootste industrieclusters van Noord-Nederland en een uitgestrekt landelijk gebied. We weten van aanpakken en ons onderwijs is daarop afgestemd. Wij zijn een sterke regiokern met een verzorgingsgebied van 250.000 inwoners. Dit uit zich in een groot winkel- en voorzieningenaanbod, waar inwoners uit de verre omtrek op af komen. Een belangrijk onderdeel van de identiteit van Emmen is het aanbod in de vrijetijdssector, met Wildlands als één van de topattracties van Nederland. Er zijn goede verbindingen over de weg en digitaal naar alle windstreken.

Emmen biedt daarnaast een unieke combinatie met rust en ruimte, unieke natuur en bijzondere landschappen, waaronder het veenlandschap en de Hondsrug. Met name het Bargerveen is een onderscheidend gebied in de gemeente. Emmen kenmerkt zich door naoberschap en de menselijke maat. In Emmen zijn we er voor elkaar en voelen mensen zich veilig.

Ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomst van Emmen

De belangrijkste ontwikkelingen op de lange termijn die van invloed zijn op de strategie van Emmen, zijn de grote veranderingen op het gebied van klimaat, biodiversiteit en milieu. Daarnaast gaan we toe naar een maatschappij waarbij steeds meer sprake is van participatie (mee kunnen en mogen doen) en van verregaande digitalisering. De jarenlange daling van de bevolking lijkt gestopt. Hoe het inwoneraantal zich verder gaat ontwikkelen hangt naast autonome ontwikkelingen, ook af van onze eigen gemeentelijke ambities en de daarbij horende strategische keuzes.

Ambities en strategische keuzes

Emmen zet in op (lichte) groei van de bevolking, meer diversificatie in leeftijdsgroepen en opleidingsniveaus, en versterking van de brede welvaart. We zorgen voor goede verbindingen binnen de gemeentegrenzen en tussen Emmen, de regio en verder daarbuiten. We bieden huidige en toekomstige inwoners een divers aanbod van woningtypen. We versterken de sociaaleconomische structuur door meer en hoogwaardigere werkgelegenheid en het bevorderen van participatie.

In onze 6 ambities is verwoord waar we op inzetten:

1. Wij creëren meer ruimte voor de natuur, zijn voorbereid op klimaatverandering en verbinden wonen, werken en de natuur met elkaar. We behoren tot de top 10 van de groenste gemeenten van Nederland.

2. Wij worden CO2 neutraal en faciliteren duurzame energieproductie.

3. In Emmen kan iedereen meedoen aan het maatschappelijk leven en heeft daarin gelijke kansen. Wij focussen hierbij op kinderen, jongeren en hun ouders, zodat de jeugd het beter krijgt dan generaties voor hen.

4. De ondersteuning die wij inwoners geven, werkt voor hen en is betaalbaar. Wij vernieuwen daarom de werking van de sociale infrastructuur.

5. Emmen groeit economisch en in aantal inwoners en verstevigt haar positie als regiokern met goede verbindingen en voorzieningen. We zorgen voor een aantrekkelijke, duurzame en veilige woon- en leefomgeving.

6. Wij behoren tot de landelijke top van groene, slimme en innovatieve industriekernen, met zorg en recreatie en toerisme als belangrijke economische pijlers, en een bijpassend onderwijsaanbod.

Er is geen rangorde in de zes ambities, alle zes ambities zijn even belangrijk.

Veel van deze ambities kunnen alleen worden gerealiseerd door gemeente overstijgende samenwerking. Hier zetten we dan ook op in. Daarbij willen we zowel lokaal, regionaal als landelijk meer gericht en doeltreffend, integraal en efficiënt samenwerken met partners.

De inwoners van Emmen zijn de basis van en voor onze ambities. We richten ons daarom ook op het verstevigen van de verhouding tussen inwoners en de gemeente, het behouden en vergroten van het wederzijds vertrouwen en de participatie van en samenwerking met inwoners.

1. Inleiding

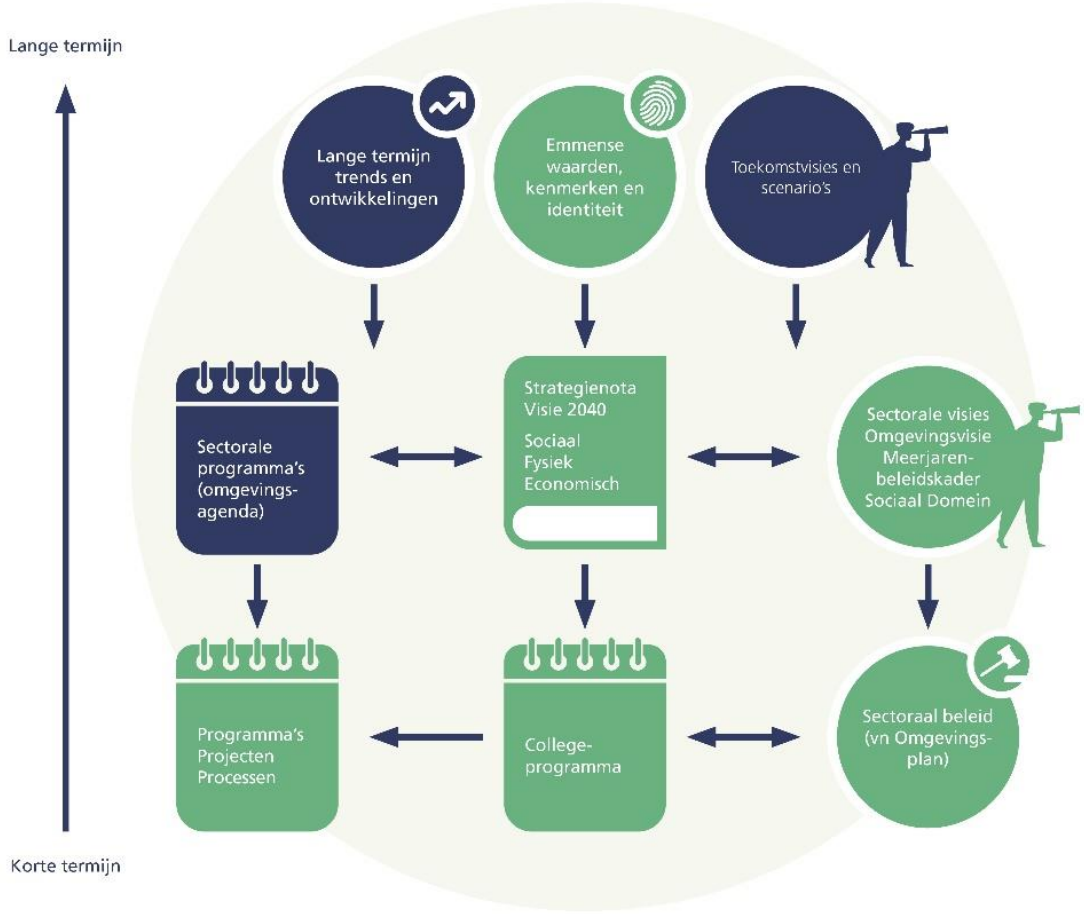
Voor u ligt de herijkte strategienota, een Emmense visie, met ambities en strategische keuzes die bijdragen aan lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen en opgaven. Deze strategie voor de middellange termijn is het resultaat van de herijking van de strategienota “Emmen 2030-Daar wil je zijn” uit 2017.

Onze strategie is het fundament voor verschillende integrale, strategische ontwikkelingen en perspectieven die om een lange lijn vragen. Hij geeft duidelijkheid aan de organisatie en partners waar we voor staan, voor willen gaan en gezamenlijk aan willen werken.

De wereld om ons heen verandert continu. Van bestuurders wordt verwacht dat zij daar adequaat op anticiperen, op reageren en op sturen. Er worden landelijke en regionale visies en beleid gemaakt en er vinden verkiezingen plaats met agenda´s voor de middellange termijn. Allerlei vormen van lobby beïnvloeden de richting van deze landelijke en regionale ontwikkelingen. We moeten de belangen van Emmen hierin goed positioneren. Dat betekent dat we niet afwachten, maar ons actief opstellen. We wachten niet met reageren op veranderingen van buiten, maar pakken zelf de regie. Alleen dan kunnen we voor en met onze inwoners de goede dingen doen voor nu en in de toekomst. Dat betekent dat we een heldere stip op de horizon nodig hebben, overstijgend aan een bestuursperiode. Daarbij horen strategische keuzes.

De huidige opzet van deze strategienota is dat we de inhoud regelmatig herijken. Zijn de strategische visie en onderliggende keuzes nog steeds actueel, worden ze gedragen en vormen ze een robuuste basis voor onze middellange termijn strategie? Emmen pakt hierbij zelf het stuur. Dat betekent dat we fundamentele keuzes maken, vanuit de waarden, kenmerken en identiteit van Emmen. We spelen in op ontwikkelingen op de lange termijn, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en vernieuwingen in het sociaal domein en op bestaande landelijke toekomstvisies en scenario’s. Onze keuzes leiden ons uiteindelijk naar ons doel: een gemeente waar het goed wonen, werken en leven is. Voor de huidige en toekomstige generaties.

Onze ambities en de daarbij horende keuzes staan in deze strategienota. Deze middellange termijn strategie is het kader voor het collegeprogramma en specifiek beleid en de verbinding daartussen. We voeren dit uit via programma’s, projecten en processen. Dit wordt hieronder weergeven. Wat blauw is zijn externe invloeden en bij wat groen is zijn we vooral zelf aan zet. Buiten deze herijking zijn we ook al aan de slag met verschillende opgaven. We beginnen dus niet vanaf nul. We stemmen onze huidige inzet af op deze herijkte ambities en keuzes.



Figuur: de rol van de strategienota voor beleid en uitvoering en andersom

Voor het identificeren en kwantificeren van lange termijn trends en ontwikkelingen maken we gebruik van data. Dit helpt ons meer grip te krijgen op (toekomstige) opgaven. Tegelijkertijd biedt het een vorm van zekerheid die er in werkelijkheid niet is. De toekomst is onzeker en moeilijk te voorspellen en soms ook moeilijk voor te stellen op basis van wat we wel weten. Daarom gaan we ook uit van toekomstbeelden en scenario's, bewegingen die we zien en willen stimuleren (of juist niet, zoals bevolkingsdaling), en waarden of uitgangspunten die we daarbij willen hanteren. We bepalen of en hoe we hier invloed op uit kunnen en willen oefenen, wat dat oplevert en of dat bijdraagt aan de realisatie van onze ambities en doelen.

Het belangrijkste verschil tussen deze en de vorige strategienota is, dat we meer focus, prioritering en integraliteit hebben aangebracht in onze opgaven. In de vorige strategienota kwam het sociaal domein nauwelijks voor, terwijl de strategische keuzes in dit domein grote invloed hebben op het sociaaleconomisch klimaat en de leefbaarheid in onze gemeente. In het fysiek domein zijn er meer strategische keuzes rondom klimaatadaptatie en energietransitie, de woningbouwopgave en fysieke leefomgeving. En voor het economisch domein maken we scherpere keuzes voor onze inzet op sectoren, onderwijs en arbeidsmarkt. Tenslotte spreken we ons duidelijk uit over de groeiambitie, zowel over bevolkingsgroei als groei van de brede welvaart.

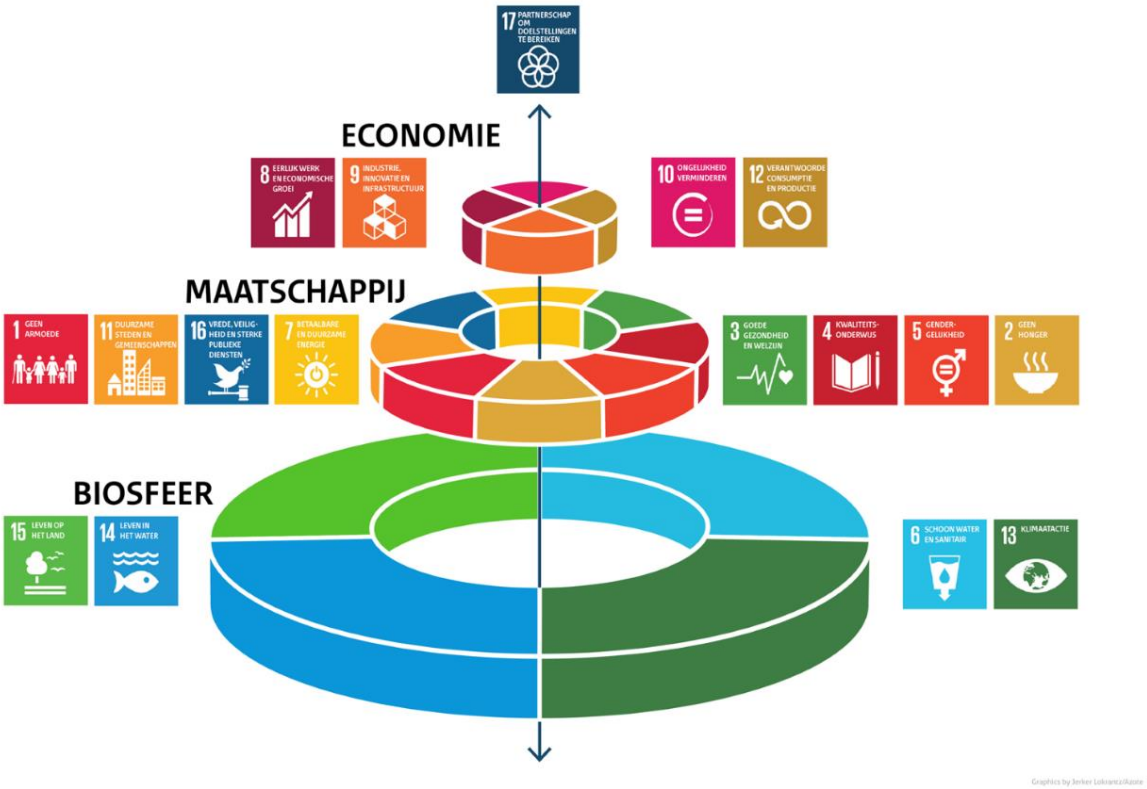
Leeswijzer
Hoofdstuk 2 gaat kort in op de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en landelijke toekomstscenario's. In hoofdstuk 3 beschrijven we de Emmense waarden, kenmerken en identiteit. Hoofdstuk 4 behandelt de belangrijkste lange termijn trends en wat die voor Emmen betekenen. In hoofdstuk 5 komen de ambities en strategische keuzes aan de orde en de opgave die daaruit voortvloeit. Dit is de basis voor ons middellange termijn beleid en onze lobby. Hoofdstuk 6 sluit af met een aantal randvoorwaarden en keuzes over hoe we onze opgaven willen verwezenlijken.

Tenslotte: waar we in deze nota over Emmen of wij spreken, bedoelen we uiteraard de hele gemeente Emmen, haar samenwerkingspartners en haar inwoners.

2. Duurzame ontwikkeldoelen & toekomstscenario's

De wereld is onderling verbonden. Ontwikkelingen van continenten, landen, regio's en steden zijn niet los van elkaar te zien. Daarom is het goed om als uitgangspunt voor een lange termijn perspectief, de duurzame ontwikkeldoelen (Global Goals) van de Verenigde Naties te nemen. Deze doelstellingen moeten leiden tot minder armoede en meer welvaart én een goede en veilige (klimaat adaptieve) leefomgeving voor iedereen.

Onderstaande figuur toont deze 17 doelen en hun onderlinge afhankelijkheden. De sociale en economische doelen zijn alleen haalbaar als we zorgen dat de doelen voor onze natuurlijke omgeving (biosfeer) ook worden gehaald. Er is geen brede welvaart, veiligheid en welbevinden als er sprake is van bedreigingen als overstromingen, pandemieën, energietekorten en voedselonzekerheid. En zonder maatschappelijk leven, kan er geen economie zijn.



Figuur: duurzame ontwikkeldoelen van de VN

Mens en natuur staan niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar voortdurend. De doelen voor onze natuurlijke omgeving (natuur, milieu en duurzaamheid) halen we alleen als we ons er als mensen gezamenlijk voor inzetten.

Daarom dragen we er ook in Emmen aan bij dat de aarde een prettige en veilige leefplek blijft voor iedereen. Emmen streeft daarbij ook deze 17 doelen na, waarbij we wel eigen accenten leggen. Dit werken we in de volgende hoofdstukken verder uit.

Bij deze uitwerking hebben we onder andere gebruik gemaakt van landelijke toekomstscenario's die zijn gemaakt door het Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen Universiteit en het Sociaal en Cultureel Planbureau:

- Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft verschillende toekomstscenario's uitgewerkt met 9 kernonzekerheden waar wij als gemeente mee te maken hebben. Het gaat dan om onzekerheden over de invloed van sturing door de Europese Unie, het Rijk, decentrale overheden, de markt en door burgercollectieven. Maar het gaat ook over onzekerheden over wat we bij de afweging tussen de belangen voor mensen, bedrijven en economie het belangrijkst vinden. En tenslotte spelen ook de onzekerheden rondom ontwikkelingen op cultureel, sociaal en technologisch vlak een rol.

- Wageningen Universiteit heeft in 2019 een toekomstscenario geschetst, uitgaande van een visie waarbij natuur en het milieu veel meer centraal staan in ons denken en doen. Het laat zien hoe Nederland er over honderd jaar uit kan zien als je op natuur gebaseerde oplossingen centraal stelt. De visie houdt rekening met hoe een stijgende zeespiegel, extreem weer en toenemende voedselproductie de ruimtelijke inrichting van Nederland bepalen en wat dat betekent voor onder andere verstedelijking en biodiversiteit.

- Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde zijn laatste langetermijnperspectief in 2016. Hierin wordt een toekomst geschetst van een complexer dagelijks leven met instituties die meer op afstand staan. Er is sprake van meer zelf je eigen route bepalen, met daarbij veel meer nieuwe keuzemogelijkheden door technologische ontwikkelingen. Dit heeft echter ook tot gevolg dat niet iedereen hiervan kan profiteren en er grotere verschillen gaan ontstaan tussen (groepen) mensen.

Als vertrekpunt hebben we de waarden, kenmerken en identiteit van Emmen genomen. Die worden in het volgende hoofdstuk toegelicht.

3. Waarden, kenmerken en identiteit van Emmen

Historie

De geschiedenis van Emmen houdt sterk verband met haar ligging op zowel hoger gelegen zandgronden als hoogveengebieden. Van oudsher was er landbouw op de hoger gelegen delen. Eind 19e eeuw begon de ontginning van het hoogveen, dat daarna grotendeels als landbouwgebied werd ingericht. Armoede en slechte woon- en werkomstandigheden in het verleden zorgden ervoor dat mensen op elkaar waren aangewezen. Mede door de ligging van Emmen – aan de rand van Nederland – is een aantal kwaliteiten van Emmen bewaard gebleven: rust, ruimte, unieke natuur en bijzondere landschappen, samen met een sociale structuur van naoberschap en het behoud van de menselijke maat.

Na de Tweede Wereldoorlog zette het toenmalige overheidsbeleid in op spreiding en kwam de industriële ontwikkeling van Emmen op gang. Met Marshallhulp en door gericht rijksbeleid kwam het bedrijf AKU naar Emmen, wat honderden banen opleverde. Het aantal inwoners groeide in een rap tempo, wat resulteerde in een snelle uitbreiding van het aantal woningen in Emmen en de aanleg van infrastructuur en voorzieningen. Deze ontwikkelingen zijn bepalend geweest voor de huidige (sociaaleconomische en fysieke) structuur van Emmen. Dit is onder andere zichtbaar in een beroepsbevolking die grotendeels een lagere of middelbare opleiding heeft, vooral gericht op de industrie en een daarop afgestemd opleidingsaanbod.

Stedelijk en landschappelijk

Er is geen eenduidigheid binnen onze gemeente. Zo zijn er vanuit de geschiedenis, cultuur en ontwikkeling grote verschillen tussen gebieden, dorpen en wijken. De combinatie van relatief hoge zandgronden op de Hondsrug en omliggende veenkoloniën betekent een grote ruimtelijke variatie: Emmen is nu een open en groene gemeente en vormt met zijn geheel aan stadswijken, dorpen en linten een landschappelijke en open stedelijke structuur.

Emmen biedt rust en ruimte, unieke natuur en bijzondere landschappen, waaronder het veenlandschap en de Hondsrug. Met name het Bargerveen is een onderscheidend gebied in de gemeente. Emmen is ook een dynamische 100000+ gemeente met binnen haar grenzen het grootste industriecluster van Noord-Nederland. Emmen is een sterke regiokern met een verzorgingsgebied van 250.000 inwoners. Dit uit zich in een groot winkel- en voorzieningenaanbod, waar inwoners uit de verre omtrek op af komen. Een belangrijk onderdeel van de identiteit van Emmen is het aanbod in de vrijetijdssector, met Wildlands als één van de topattracties van Nederland. Er zijn goede verbindingen over de weg naar alle windstreken.



Figuur: Ontwikkeling van Emmen (1815-1915-1958-2021)

Brede welvaart

Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden voor kwaliteit van leven. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, werk en onderwijs, natuur, milieu en leefomgeving, sociale cohesie of naoberschap, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.

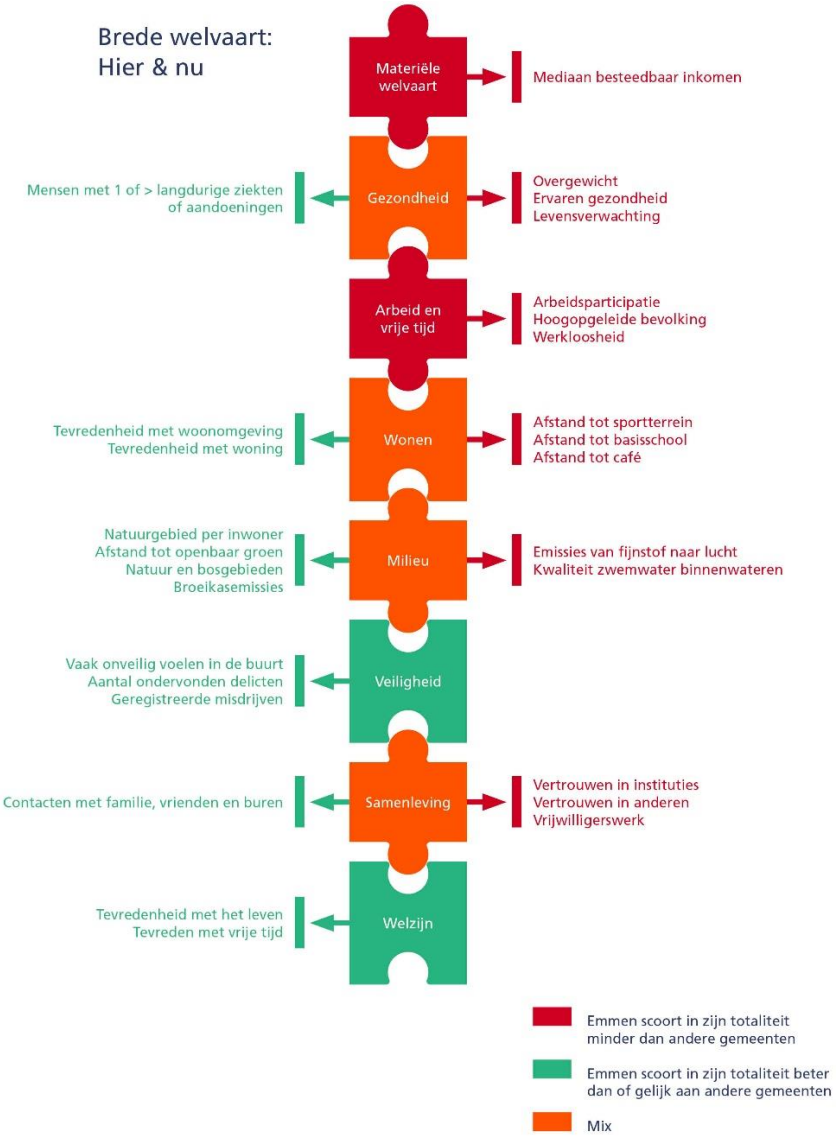
Dit wordt bijgehouden door het CBS in hun Monitor voor Brede welvaart1. Hiermee kunnen we Emmen vergelijken met andere gemeenten op de verschillende aspecten van kwaliteit van leven.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen Brede Welvaart Emmen ‘hier en nu’ en Brede Welvaart Emmen ‘later’. Brede welvaart ‘hier en nu’ betreft de persoonlijke kenmerken van mensen en de kwaliteit van de omgeving waarin zij leven. Er worden acht thema’s onderscheiden: welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu.

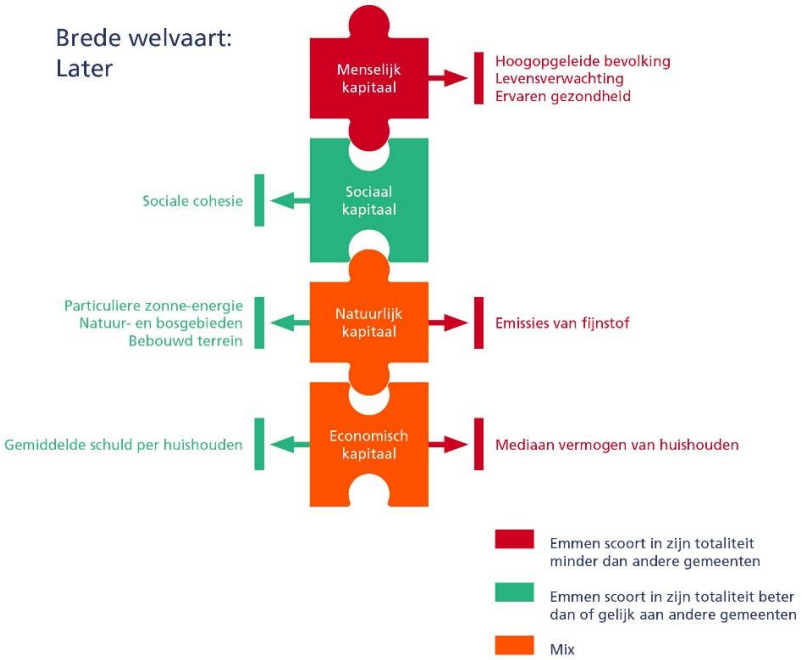
Brede welvaart ‘later’ betreft de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om een zelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie. De hulpbronnen worden hier aangeduid als ‘kapitaal’. Vier soorten kapitaal worden onderscheiden: economisch, natuurlijk, menselijk en sociaal. De hoeveelheid kapitaal per inwoner moet op zijn minst gelijk blijven, willen volgende generaties een zelfde niveau van welvaart kunnen bereiken.

Hieronder wordt weergegeven hoe Emmen scoort op deze aspecten. Rood geeft aan waar Emmen in zijn totaliteit minder goed scoort dan andere gemeenten en groen waar wij in zijn totaliteit beter dan of gelijk aan andere gemeenten scoren. Is er sprake van een mix, dan is het vlak oranje.

1 https://dashboards.cbs.nl/rmbw/regionalemonitorbredewelvaart/



Figuur: Brede welvaart Emmen Hier & nu



Figuur: Brede welvaart Emmen Later

Wat opvalt is de beperkte hoeveelheid kenmerken die gaan over natuur, milieu en duurzaamheid. Dit komt omdat het sturen op deze thema's pas de laatste jaren veel belangrijker is geworden. En als je alleen naar de inspanningen per afzonderlijke gemeente kijkt, zijn de effecten op het geheel uiteraard beperkt.

Sociaaleconomische structuur

Veel aspecten van de Brede welvaart monitor hebben te maken met de sociaaleconomische structuur van Emmen. Inkomen, onderwijs, arbeid en gezondheid zijn aandachtspunten, in de zin dat onze inwoners daarin minder goed af zijn dan inwoners in andere gemeenten.

De werkgelegenheidsontwikkeling houdt (nog) geen gelijke tred met de rest van Nederland2. De economische structuur van Emmen kenmerkt zich door een relatief grote agrarische sector en een relatief grote industrie. De agrarische sector heeft momenteel niet de potentie om te groeien. Voor wat betreft de industrie maakt Emmen deel uit van de Dutch Tech Zone. Recent is een regionaal-economische analyse met betrekking tot de Dutch Tech Zone uitgevoerd door BZK3. Chemie, High Tech Systemen en Materialen (HTSM[4]) en energie zijn belangrijke regionale speerpunten, dienstverlening en ICT zijn opkomend.

De vrijetijdssector heeft een beperkt aandeel in de directe werkgelegenheid in Emmen, maar op basis van de indirecte werkgelegenheid en bestedingen is deze sector wel van grote waarde voor de economie in Emmen, voor bezoekers, bedrijven en bewoners en voor het vestigingsklimaat. De sector draagt dus bij aan de aantrekkelijkheid van Emmen.

Onderwijs en (arbeids)participatie

In Emmen zijn relatief veel mensen met een MBO-opleiding en minder hoger opgeleiden en minder gediplomeerden op HAVO- en VWO-niveau dan het landelijk gemiddelde. Er zijn veel doeners in Emmen en er is een echte 'hands on' mentaliteit. Er wonen momenteel in Emmen onvoldoende hoger opgeleiden, om in de toekomstige vraag te voorzien. Het aantal hoger opgeleiden neemt wel toe.

De arbeidsparticipatie in Emmen ligt lager dan in de rest van Nederland. Er zijn relatief (ten opzichte van het landelijk gemiddelde) grote verschillen in opleiding en inkomen. Het opleidingsniveau is lager dan het landelijk gemiddelde en ook het gemiddelde besteedbaar inkomen ligt daaronder. Wel is het zo dat het besteedbaar inkomen stijgt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Minder mensen verrichten vrijwilligerswerk. De sociale contacten van inwoners met familie, vrienden en kennissen zijn vergelijkbaar met andere gemeenten, maar het vertrouwen in anderen en instituties is lager. In algemene zin nemen deze sociaaleconomische verschillen tussen inwoners onderling en tussen de regio Emmen en ander regio's toe. Dit is ook terug te zien in een relatief hoog gebruik van sociale voorzieningen in Emmen.

2 Startdocument Zuidoost Drenthe, NOVI werkplaats Toekomstkracht
3 REA-onderzoek van BZK (april 2021).
4 De sector Hightech Systemen & Materialen (HTSM) behelst een aantal maakindustrieën die nauw met elkaar samenwerken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan innovaties op het gebied van techniek, internet of lucht- en ruimtevaart

Welzijn, veiligheid en sociale cohesie

Kwaliteit van leven draait niet alleen om economisch welvarend zijn, maar gaat bijvoorbeeld ook over het algemeen gevoel van welbevinden en veiligheid. Ondanks de (grotere dan landelijk gemiddelde) sociaaleconomische verschillen zijn de Emmenaren tevreden met het leven en met hun (besteding van) vrije tijd. Zij ervaren meer welzijn dan inwoners van andere gemeenten. Het naoberschap of de sociale cohesie is ook bovengemiddeld aanwezig in Emmen. Van oudsher zijn mensen er voor elkaar en helpen zij elkaar. Emmen is gemiddeld even veilig als andere gemeenten en veiliger dan de meeste 100.000 + gemeenten. Het gemiddeld aantal geregistreerde misdrijven in Emmen neemt bovendien af.

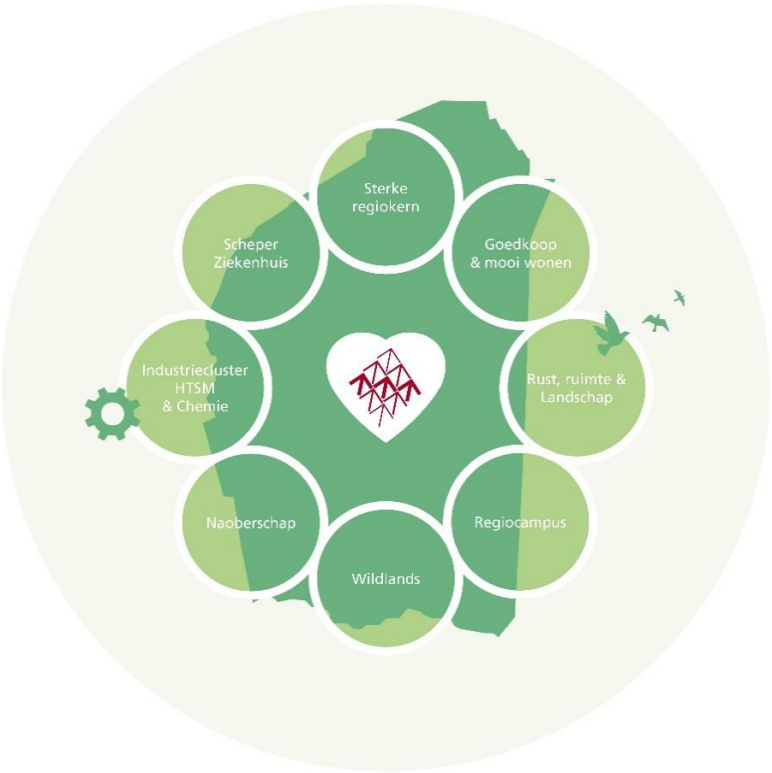
Wonen en milieu

De tevredenheid met de woonomgeving en met de woning is gelijk aan andere gemeenten. De betaalbaarheid van woningen is nog steeds beter vergeleken met andere delen van Nederland, hoewel de prijzen de afgelopen jaren flink zijn gestegen. De afstanden tot voorzieningen zijn groter dan bij andere gemeenten. We scoren gelijk aan andere gemeenten als het gaat om natuur en openbaar groen. Maar in de toekomst doen we het aanmerkelijk beter.

Unique selling points

Dit alles vertaalt zich naar een aantal unique selling points voor Emmen:

- een aantrekkelijk, betaalbaar en divers woonmilieu met ruime en goede voorzieningen (levendige centra, ziekenhuis, onderwijs, theater);
- een sociale structuur van cohesie, naoberschap en behoud van de menselijke maat;
- goede bereikbaarheid over de weg en een goede digitale infrastructuur;
- aansprekende sector recreatie en toerisme en een sterk industriecluster met werkgelegenheid voor lager en middelbaar opgeleiden en een daarbij passend arbeidspotentieel;
- rust, ruimte, unieke natuur en bijzondere landschappen.



Figuur: Unique selling points van Emmen

Deze kenmerken en unique selling points van Emmen zijn meegenomen bij de analyse van de trends die we de komende decennia op ons af zien komen. Welke impact hebben deze ontwikkelingen op Emmen; wat is onze kracht en wat zijn onze uitdagingen en hoe kunnen we die vertalen naar kansen, bedreigingen en opgaven? Dit wordt uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

4. Trends & ontwikkelingen en de invloed op Emmen



4.1 Inleiding

We leven in een tijd van grote veranderingen. De maatschappij, economie en hoe wij omgaan met onze aarde verandert ingrijpend en onomkeerbaar. Dat gaat gepaard met chaos, turbulentie en onzekerheid. Er ontstaan spanningen tussen degenen die mee kunnen en willen veranderen en degenen die het oude in stand willen houden.

Dit vraagt om verandering van de manier van kijken, hoe we ons organiseren en hoe wij persoonlijk en als samenleving omgaan met dingen. Jan Rotmans, hoogleraar Transitiekunde aan de Erasmus Universiteit, geeft aan dat er sprake is van een veranderend wereldbeeld. In onderstaande figuur is weergegeven wat dat veranderend wereldbeeld is en welke verschuiving nodig is, als we toe willen naar een duurzame toekomst met brede welvaart voor iedereen.

Oude wereldbeeld	Nieuwe wereldbeeld
Exploitatiemodel	Co-operatiemodel
Economisch rendement	Maatschappelijk rendement
Lineaire processen	Kringlopen
Waarde ontlenen	Waarde creëren
Zelfredzaam	Samenredzaam

Figuur: veranderend wereldbeeld

Lange termijn trends kunnen de potentie van Emmen versterken en kansen opleveren, maar ze kunnen ook een bedreiging vormen.

Het schema hieronder geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste trends waar we in Emmen mee te maken (gaan) hebben. Ze worden in de tekst er na verder uitgewerkt. Een deel van deze trends zijn autonome ontwikkelingen waar we als individuele gemeente geen of nauwelijks invloed op hebben. Een ander deel van de trends is wel beïnvloedbaar. Het kan een strategische keuze zijn om die beïnvloeding ook op te nemen in de middellange termijn strategie van Emmen.

Trend	Invloed op Emmen	Mogelijke strategische keuze
Klimaatverandering en achteruitgang kwaliteit natuur & milieu Green Deal, Klimaatakkoord, Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie Toename energieverbruik	Fysieke veiligheid neemt af door droogte, wateroverlast, hittestress en pandemieën Tekort aan kwalitatief grondwater Opwek en gebruik duurzame energie nodig, te weinig mogelijkheden voor grote energievraag industrie Bodemdaling	Landgebruik en inrichting van Emmen aanpassen aan verandering van het klimaat, water en landschap leidend laten zijn Verbeteren grondwaterpeil, grondwaterkwantiteit en grondwaterkwaliteit Uitbreiden groenstructuren en versterken biodiversiteit Creëren energie hub t.b.v. energiezekerheid Vergroenen industrie Duurzame Energie betrekken uit Duitsland en van de Noordzee Opwekken en gebruiken van duurzame energie/reductie energiegebruik en energiebesparing/benutten reststromen
Consumptiemaatschappij, economie vóór mens & natuur	Biodiversiteit aangetast Afval en milieuvervuiling	Biodiversiteit herstellen en vergroten Circulaire economie
Van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij Van een exclusieve naar een inclusieve samenleving	Een focus op zo gewoon mogelijk meedoen en ondersteunen Een verschuiving van ondersteunen als het al mis is gegaan, naar aan de voorkant zorgen dat het goed gaat Andere verwachtingen van en verhoudingen tussen inwoners, professionals en gemeente Inwoners wonen vaker en langer zelfstandig in plaats van in woonzorgvoorzieningen	Kansengelijkheid en meedoen mogelijk maken Vernieuwing werking sociale infrastructuur; ander(e) benadering, rol gemeente, ondersteuningsaanbod en samenwerking

Trend	Invloed op Emmen	Mogelijke strategische keuze
Grotere sociaaleconomische verschillen tussen bevolkingsgroepen	Grote groep inwoners doet niet mee en leeft in armoede Consequenties voor gezondheid en levensverwachting en voor veiligheid Jeugd groeit op met minder kansen dan in andere gemeenten Groter beroep op sociale voorzieningen	Duurzame economische groei met als basis de pijlers van de Emmense economie (industrie, recreatie & toerisme, zorg) Talentontwikkeling gericht op eigen inwoners en faciliteren passend onderwijs en werk Extra inzet op jeugd en hun ouders Vernieuwing aanbod sociale voorzieningen
Tekort aan passende woningen	Kwalitatieve opgave bestaand woningbestand, tegengaan verpaupering Woningmogelijkheden Emmen aantrekkelijk voor woningzoekers buiten Emmen	Transformatie bestaande wijken, winkelgebieden en bedrijventerreinen Passend, gevarieerd en flexibel woningaanbod + woonomgeving
Bevolkingsaantal stagneert, met meer ouderen en minder jongeren	Tekort aan voldoende arbeidskrachten voor de Emmense economie Druk op de financiering van (sociale) voorzieningen	Sturen op behouden jeugd Sturen op meer hoogwaardig werk Vernieuwen aanbod (sociale) voorzieningen

Figuur: Overzicht belangrijkste trends, de invloed op Emmen en mogelijke strategische keuzes om hier mee om te gaan

4.2 Trends op het gebied van natuur, milieu en duurzaamheid

In grote delen van de wereld is er nog steeds sprake van achteruitgang in de kwaliteit van natuur en milieu. Er is de afgelopen decennia roofbouw gepleegd. De steeds toenemende energievraag is ingevuld met fossiele brandstoffen. Deze zijn niet alleen eindig, maar veroorzaken ook een steeds grotere uitstoot van CO_2 en daarbij opwarming van de aarde. Er is sprake van klimaatverandering met oplopende temperaturen en meer extremen in het weer. Dit heeft overstromingen, droogte en hittestress tot gevolg.

Door een consumptiemaatschappij waar heel veel afval en afvalstoffen worden geproduceerd, zijn ook het milieu in het algemeen en aan de andere kant de biodiversiteit aangetast. De verschillende planten- en dierensoorten op aarde vormen samen een levende en productieve natuur. Dit noemen we biodiversiteit. Deze gaat achteruit door grond-, water- en luchtvervuiling en het verlies van ruimte voor de natuur.

Door de achteruitgang van de kwaliteit van natuur en milieu neemt ook onze fysieke veiligheid af, vaak door onvoorspelbare gebeurtenissen. We krijgen steeds vaker te maken met pandemieën, mede veroorzaakt door sterke concentraties en verplaatsingen van mensen, met tropische ziekten, periodes van hevige regenval en overstromingen, afgewisseld met periodes van droogte en watertekorten.

Onze afhankelijkheid van de natuur en een gezond milieu is groot. We zitten in een negatieve spiraal en om die te doorbreken worden op alle fronten maatregelen genomen en afspraken gemaakt. Voorbeelden van afspraken die impact hebben op de middellange termijn strategie van Emmen, zijn de Green Deal op Europees niveau, het Klimaatakkoord 2050 (CO_2-uitstoot in 2030 49% minder en in 2050 95% minder dan in 1990) en het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (klimaatbestendig en waterrobuust inrichten).

Water

Er zijn ook andere aanpassingen noodzakelijk om te kunnen omgaan met klimaatverandering, onder ander door water, meer dan voorheen, medebepalend te laten zijn voor strategische keuzes van Emmen. Denk hierbij aan het behouden en herstellen van de structuur van water en van de natuurlijke grondwaterstand, in plaats van deze kunstmatig laag te houden voor de landbouw.

In Emmen is sprake van bodemdaling in de veengebieden. Dit is het gevolg van langere periodes van droogte. Deze droogte levert ook grotere uitdagingen op in de beheersing van de grondwatervoorraad, een van de fundamentele voorzieningen voor de inwoners van Emmen. Verdroging zorgt naast bodemdaling ook voor veenoxidatie, dus extra CO2 uitstoot. Dit kan worden opgevangen door de kunstmatig laag gehouden grondwaterstand te verhogen, maar dit is een bedreiging voor de huidige landbouw en gezondheid.

Energietransitie

In de Regionale Energie Strategie 1.0 Regio Drenthe worden de eerste stappen gezet naar een energie infrastructuur in 2030, met opslagmogelijkheden voor en meer opwekking van duurzame energie. In de Transitievisie Warmte wordt de vraag naar warmte uitgewerkt naar een mogelijk aanbod (onder andere geothermie, aquathermie, restwarmte, monovergisting).

Emmen heeft de potentie om een deel van de warmtebehoefte te dekken met groene brandstoffen, geothermie en restwarmte van industrie als alternatieven voor het huidige aardgas. Daarvoor is het noodzakelijk om warmtenetten aan te leggen en waar mogelijk de bestaande energie infrastructuur (o.a. aardgas) te hergebruiken voor waterstof en biobrandstoffen.

Er is speciale aandacht voor het verduurzamen van industrie- en bedrijventerreinen en het opzetten van een energie hub. Daarbij wordt het potentieel van verschillende vormen van duurzame energie benut, bestaande infrastructuur hergebruikt en producenten direct gekoppeld aan afnemers. Het inzetten van waterstof is daarbij veelbelovend en Noord-Nederland heeft zich ook op Europees niveau geprofileerd als Hydrogen Valley.

Het industriecluster en de tuinbouw in Emmen zijn grootverbruikers van energie waarvoor we niet alle benodigde duurzame energie binnen onze gemeentegrenzen kunnen opwekken. Daarnaast is er ook een tekort aan netcapaciteit voor elektriciteit en onbalans op het net qua overschrijdingen en tekorten. Slimme samenwerking met Groningen en Duitsland kan zorgen voor voldoende duurzame energie voor het industriecluster en de tuinbouw.

Een belangrijke afspraak uit het klimaatakkoord is de warmtetransitie in de gebouwde omgeving, waarin de gemeente een regierol heeft. Verduurzaming van woningen is nodig om het energieverbruik verder te beperken. Dit is niet voor iedereen in gelijke mate te betalen. We willen energiearmoede voorkomen.

Mede-eigenaarschap van inwoners en lokale bedrijven in het opwekken van energie, zorgt voor een goede balans tussen lusten en lasten voor de regio, verhoogt het draagvlak, is een gunstig verdienmodel en zorgt voor grotere leveringszekerheid.

Andere transities die de komende decennia nodig zijn, zijn duurzamere vormen van land-, tuin- en bosbouw, veehouderij, een meer circulaire economie, en herstel van de biodiversiteit. Emmen heeft hierin een goede basis. Er is de potentie om meer CO2 te kunnen vastleggen, klimaatadaptatie toe te passen en biodiversiteit te versterken op basis van bestaande en nieuw aan te leggen groenstructuren. Een groenere infrastructuur zorgt daarnaast voor een gezondere en aantrekkelijke leef- werk- en recreëer omgeving, een vestigingsfactor voor inwoners en bedrijven.

Invloed op het landschap

In het algemeen is de trend dat we ons (toekomstig) landgebruik aanpassen aan de natuurlijke omstandigheden, in plaats van andersom. Oplossingen voor klimaatadaptatie en energietransitie missen vaak visie en samenhang en zorgen zo voor inefficiënte oplossingen en versnippering in het landschap. De toenemende druk op de ruimte vraagt om keuzes: niet alles kan overal.

Daarnaast bestaat de verleiding om te kiezen voor makkelijke en snelle oplossingen. Zoals voor het opwekken en gebruiken van duurzame energie (zon en wind in landelijk gebied) in plaats van voor slim en duurzaam (opwekken bij grootverbruikers, gebruiken van nieuwe technieken of het importen van goedkopere duurzame energie). Het opwekken en gebruiken van duurzame energie heeft invloed op het landschap. Bij veel ruimtegebruik voor het grootschalig opwekken van duurzame energie, is er kans op een lager duurzaam economisch groeivermogen. Deze ruimte kan immers niet gebruikt worden voor een andere economische invulling.

Betekeniseconomie

Zoals hierboven is beschreven, is de negatieve invloed van de huidige traditionele economie op mens en planeet groot. Een kentering is nodig en gelukkig ook zichtbaar in de opkomst van de betekeniseconomie. Daarbij is de inzet niet meer primair om geld te verdienen, maar om een duurzame toekomst te creëren waar iedereen profiteert van de brede welvaart. Als samenleving levert Emmen een positieve bijdrage aan de wereld en de circulaire economie. Dit laatste met als doel, om de hoeveelheid geproduceerd afval tot nul terug te brengen.

4.3 Sociaaleconomische trends

De betaalbaarheid van de sociale voorzieningen staat onder druk. Er zijn steeds minder werkenden en steeds meer gebruikers van sociale voorzieningen. Dit leidde tot forse stelselwijzigingen, bezuinigingen en transformatieopgaven. In 2015 werd de gemeente, als overheid die het dichtst bij de inwoner staat, verantwoordelijk voor de uitvoering van het hele sociaal domein, inclusief jeugdhulp. Hiermee werd de gemeente de regisseur en eindverantwoordelijke van de samenhang en transformatie binnen het sociaal domein.

Op weg naar de participatiesamenleving

Inwoners worden steeds mondiger en sturender in hoe zij hun leven willen invullen. Autonomie of zelfbeschikking wordt steeds belangrijker gevonden. Tegelijkertijd zien we in Nederland een verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Iedereen die dat kan, neemt de verantwoordelijkheid voor en draagt actief bij aan zijn of haar eigen leven en omgeving.

Gevolg hiervan is dat de maatschappelijke ondersteuning voor de kwetsbaren in de samenleving verandert. Er is steeds meer aandacht voor wat werkt, voor eenvoud in regels en de organisatie van voorzieningen en voor mensgericht maatwerk. Dit komt in plaats van de focus op problemen, complexiteit, het systeem en een standaardaanpak voor iedereen. We zorgen niet meer vóór mensen, maar helpen hen en hun omgeving om hun problemen zelf goed en duurzaam op te lossen.

Van een gemeente die weet wat goed is voor haar inwoners, worden we een faciliterende overheid. We ondersteunen onze inwoners bij het zelf organiseren van hun leven als individu en als lid van de samenleving. Daarmee doen we ook nadrukkelijker een beroep op wat inwoners zelf kunnen. We trekken samen op, zowel bij het vormen van en uitvoering geven aan beleid, als bij individuele ondersteuningsvragen.

Deze transformatie is een proces van jaren en we zitten er nog middenin. Het SCP onderzocht onlangs wat de stand van zaken is in Nederland. Er blijkt nog vaak sprake van oud denken en handelen, veel en complexe regelgeving en een dito landschap van organisaties, experts en instellingen. Tegelijkertijd vindt in het domein waar de zorgverzekeraar verantwoordelijk voor is, ook een transformatie plaats van het zorglandschap. Die raakt ons als gemeente ook, maar daar hebben wij beperkte invloed op.

Iedereen doet mee

Het is lang niet voor iedereen even makkelijk om toegang te krijgen tot of deel uit te maken van alle onderdelen van onze samenleving. Dit verschil wordt alleen maar groter door toenemende sociaaleconomische verschillen, technologische ontwikkelingen en professionalisering en daarmee versnippering en complexiteit van de organisatie van sociale voorzieningen.

De tegenreactie op de groeiende verschillen is een maatschappelijke trend naar een meer inclusieve samenleving: iedereen moet kunnen zijn wie hij is, onderdeel kunnen zijn van en mee kunnen doen aan de samenleving. Dat betekent dat we ervoor zorgen dat inwoners eenzelfde startpositie of gelijke kansen hebben als het gaat om zaken als passend onderwijs, zelfstandig wonen en passend werk. Het betekent ook zo gewoon mogelijk ondersteunen als mensen zichzelf niet redden.

Daarom willen we dat inwoners zo veel en lang mogelijk zelfstandig thuis wonen, in plaats van in een instelling, en zij daar ondersteund worden. En wanneer inwoners belemmeringen ervaren in meedoen, zoeken we een manier om dát op te lossen, in plaats van de problematiek of oorzaak.

Achter de ontwikkeling naar zowel de participatiemaatschappij als de inclusieve samenleving, zit ook de gedachte dat het socialer, effectiever en slimmer is om er aan de voorkant voor te zorgen dat het goed gaat, dan achteraf te ondersteunen als het al mis is gegaan. Helaas kan dat niet altijd.

Er is een relatief grote groep in Emmen die zichzelf van generatie op generatie niet redt, niet meedoet en aan de kant staat en in armoede leeft, ondanks ondersteuning. Ook dit vraagt om fundamentele veranderingen. Dat geldt voor de manier waarop we mensen benaderen, voor het ondersteuningsaanbod en de toegang daartoe, maar ook voor de samenwerking binnen en buiten het sociaal domein.

Inclusiviteit staat ook onder druk doordat mensen minder of minder makkelijk toegang hebben tot voorzieningen of diensten. Voorzieningen zijn letterlijk verder weg omdat ze gecentraliseerd worden, uit economische overwegingen of vanwege onvoldoende aanbod van gekwalificeerd personeel. Sociaaleconomische verschillen leiden ertoe dat voorzieningen voor de één wel betaalbaar zijn en voor de ander niet.

Kansen voor een digitale en duurzame samenleving en economie

Digitalisering heeft veel invloed op alle facetten van de samenleving, zowel in positieve als in negatieve zin. De snelheid waarmee mensen en bedrijven zich hierop weten aan te passen, bepaalt in belangrijke mate de ontwikkeling van Emmen.

Digitalisering maakt het mogelijk om onafhankelijk van plaats en tijd ondersteuning of zorg te ontvangen, onderwijs te volgen, te werken, winkelen en ontspannen. Dit levert nieuwe mogelijkheden op. Het leidt tot minder reisbewegingen en kan bijdragen aan meer verbinding en gevoel van nabijheid. Maar digitalisering leidt er ook toe dat eenvoudig werk wordt geautomatiseerd. Daarnaast is er sprake van verhoogd energiegebruik en een mogelijk groeiende scheiding tussen mensen die hun digitale weg weten te vinden en zij die dat niet kunnen of willen. Ook kan digitaal contact ten koste gaan van direct, fysiek menselijk contact.

Continue innovatie is van belang om goed te kunnen anticiperen op de ontwikkelingen rondom klimaatadaptatie, energietransitie en een circulaire economie. Dit geldt voor alle pijlers van de Emmense economie: de chemische en maakindustrie, zorg en recreatie en toerisme. Voor het behoud van deze sectoren is het van groot belang om hierin mee te bewegen. Innovatie en nieuwe innovatieve sectoren vragen om een ecosysteem met geschikte opleidingen en arbeidskrachten. Gebrek hieraan is de oorzaak dat de groei van de zakelijke dienstverlening en creatieve sector in Emmen beperkt blijft.

Fysieke bereikbaarheid en nabijheid

Het belang van fysieke nabijheid is duidelijk. Wonen, werken en voorzieningen worden van oudsher zoveel mogelijk in en rondom steden en kernen gerealiseerd. Dat is efficiënt en bevordert productiviteit en innovatie. Bovendien maken inwoners voelbaar deel uit van een gemeenschap als ze daar ook werken en gebruik maken van de voorzieningen, wat ook zorgt voor een gevoel van geborgenheid en veiligheid. Tegelijkertijd willen we de groene ruimte rondom Emmen stad en de dorpen open houden en de fysieke reisafstanden naar werk en voorzieningen beperken.

Goede bereikbaarheid is een belangrijke vestigingsvoorwaarde voor bedrijven en inwoners. De reistijd naar en bereikbaarheid van Emmen voelen nog steeds als ongunstig vergeleken met andere steden, hoewel dit subjectief is. Sommige mensen denken dat je vanuit Groningen sneller in Amsterdam bent dan vanuit Emmen, maar de reistijd is even lang.

Om de CO_2-uitstoot te verlagen, lag de focus landelijk op het bevorderen van het openbaar vervoer. De coronapandemie[5] en ontwikkelingen op het gebied van individueel vervoer (elektrisch vervoer, waterstoftreinen, zelfrijdende auto's) leidden landelijk tot een verschuiving. Van een focus naar zoveel mogelijk per openbaar vervoer naar een focus op 'schoon vervoer', onder andere op basis van bestaande weginfrastructuur. Daarnaast zijn er op het gebied van vervoer en bereikbaarheid veel (technologische) ontwikkelingen. Recente rapporten van het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM), laten zien dat de automobiliteit in de toekomst eerder toe- dan afneemt. Dat neemt echter niet weg, dat wel degelijk investeringen in openbaar vervoer nodig blijven. Op de lange termijn groeit het gebruik van het OV en ook in verband met de klimaatdoelen is OV belangrijk. Waterstoftreinen kunnen schoon vervoer per rail aanbieden, waar dat nu nog per vervuilende dieseltrein gaat. Daarnaast is er in en rondom de steden steeds meer fietsverkeer en worden er snelle fietsroutes aangelegd.

In Noord-Nederland zetten we in op betere verbindingen met de Randstad, met Oost-Nederland en met Duitsland, op het verbeteren van bestaande verbindingen en op mogelijke nieuwe verbindingen. Voorbeelden zijn nieuwe spoorverbindingen als de Lelylijn, die mogelijk doorloopt naar Duitsland, en de Nedersaksenlijn die van Groningen via Emmen en Coevorden naar Enschede gaat. De spoorlijn Emmen-Coevorden-Rheine is een aftakking hiervan en maakt grote Duitse steden zoals Berlijn met één overstap bereikbaar. Daarnaast staat ook de verbinding over de weg via de A37 en de E233 naar Bremen en Hamburg, en daarmee naar Scandinavië, op de agenda. Maar ook de N34, N391 en de weg Emmen-Klazienaveen worden toekomstbestendig aangepast.

Om de economische ontwikkeling op peil te houden of te laten groeien, is verbetering van de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel nodig. Een verdere samenwerking met buurregio's, inclusief die in Duitsland, biedt daarbij kansen.

De coronapandemie toont aan dat we fysieke bereikbaarheid en nabijheid anders kunnen (en misschien ook moeten) invullen. De digitalisering maakt het mogelijk om meer thuis te werken en minder te reizen. Het is duidelijk geworden dat onze afhankelijkheid van productie op andere plekken in de wereld (te) groot is.

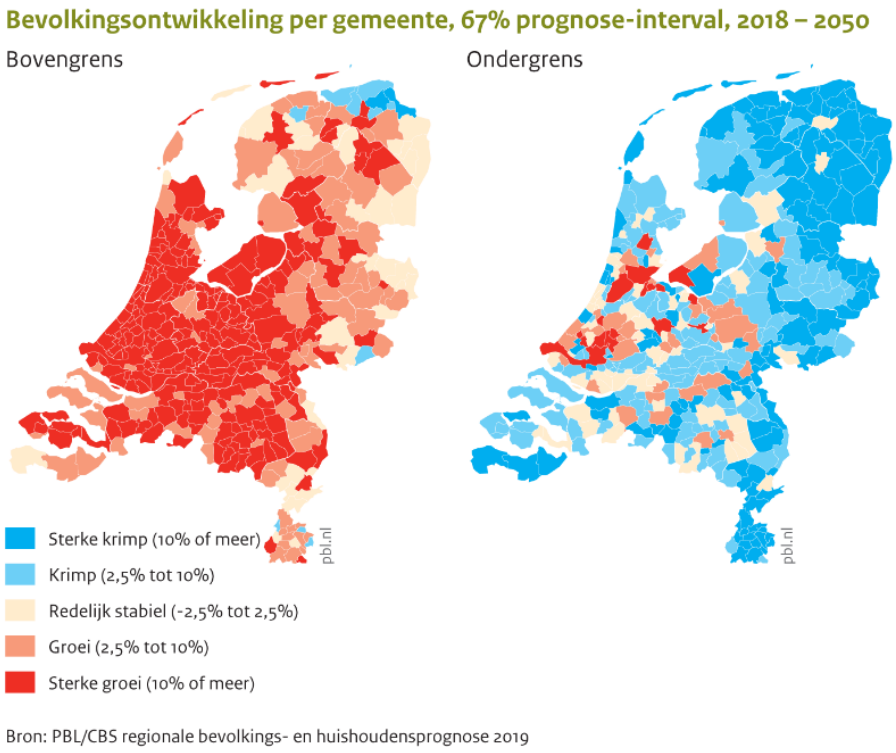
[5] Door de corona pandemie is het gebruik van openbaar vervoer ingestort. Volgens prognoses van het KiM duurt het tot 2025 voordat het gebruik van het OV weer op het oude niveau zit

Dat leidt tot een roep om productieketens dichtbij huis en binnen de EU minder lange transportbewegingen en meer leveringszekerheid. Dit is een kans voor Emmen omdat hier nog maakindustrie is. Emmen is goed toegerust om die terugkerende industrie te huisvesten, inclusief een passend aanbod aan personeel. Digitale bereikbaarheid en meer vanuit huis werken biedt kansen voor Emmen, mede vanwege de aantrekkelijke woonomgeving, veel rust en ruimte en toch alle voorzieningen bij de hand. Beide kansen vragen dus om een goede (digitale) bereikbaarheid van en naar Emmen.

4.4 Demografische trends

In Nederland is er sprake van bevolkingstoename. Dit zien we (nog) niet terug in Emmen. Na een lichte bevolkingsafname is hier op dit moment sprake van stabilisatie. Het CBP gaat uit van een stabilisatie of lichte krimp van de bevolking in onze gemeente tot 2050.

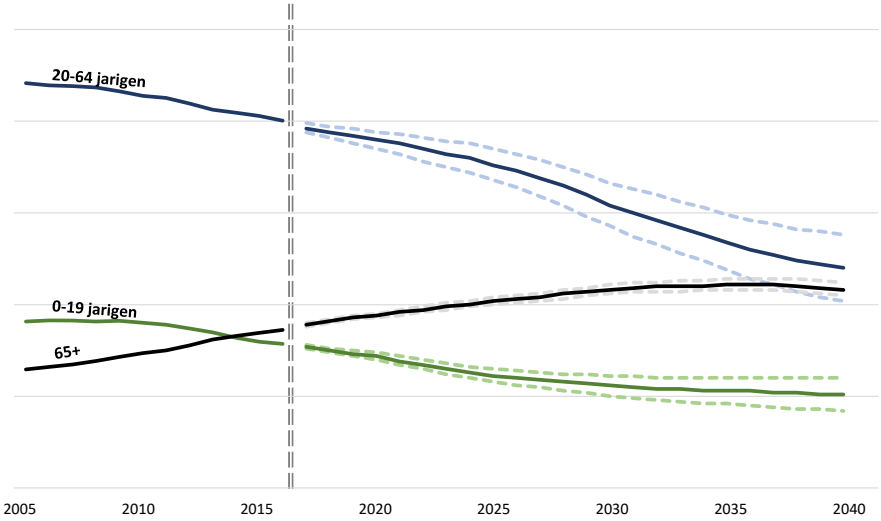
Onderstaande figuren laten de verwachte ontwikkeling zien tot 2050, ook in verhouding tot de rest van Nederland.



Figuur: Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2018-2050

De bevolkingssamenstelling naar leeftijd verandert. In heel Nederland en ook in Emmen, is er sprake van vergrijzing, de gemiddelde leeftijd neemt toe. In Emmen gaat dit echter sneller dan in andere gebieden. Dat komt onder andere omdat jongeren wegtrekken (ontgroening) en omdat ouderen zich graag vestigen in onze regio.
Het CBP voorziet een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens, een toename (tot 2035) en daarna afname van het aantal AOW'ers, en een afname van de totale werkzame bevolking.

Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.



Figuur: Prognose bevolkingssamenstelling tot 2040

Daarnaast is er de afgelopen decennia sprake geweest van een trek naar de stad waardoor het platteland ontvolkt. Voor Emmen betekende dat ook het vertrekken van jongeren om elders te studeren om daarna niet terug te keren. Als gevolg van de coronapandemie en de huizencrisis lijkt de trek naar de stad te zijn gestopt en een tegenovergestelde beweging op gang te zijn gekomen, maar het is de vraag of deze trend zich door zet.

Deze demografische trends zorgen ervoor dat de vraag naar voorzieningen en woningen verandert, zowel wat betreft hoeveelheden en type, als locaties. De behoefte aan maatschappelijke ondersteuning of zorg stijgt, en de vraag naar basis- of middelbaar onderwijs daalt.

Passend wonen

In Emmen krijgen we de komende jaren te maken met een tekort aan passende woningen. Dat heeft grotendeels te maken met de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en een relatief groot bestand aan eengezinswoningen in Emmen. Daarnaast geldt dat een flink deel van de bestaande woningen niet voldoet aan de kwaliteitseisen van nu, zoals levensloopbestendigheid en de energieprestatie van die woningen. Het woningmarktonderzoek 2020 laat zien dat daarom de kwalitatieve opgave (veel) groter is dan de kwantitatieve opgave. Alleen al de energietransitie van de bebouwde omgeving Emmen is begroot op 1 miljard euro. Daarnaast is er onvoldoende aanbod voor de vraag naar centrum-stedelijk wonen, 3 of 4 verdiepingen hoog, voor 55+ en jonge huishoudens. Ouderen en kwetsbare inwoners wonen meer en langer zelfstandig in hun eigen huis en in de wijk. Dat vraagt om een ander aanbod van woningen en ondersteuning of zorg, en om een passende leefomgeving.

Menselijk kapitaal

De teruglopende beroepsbevolking vormt een bedreiging voor het behoud van de Emmense economie. Naast de uitstroom van gepensioneerden is er sprake van ontgroening. Er worden minder kinderen geboren en jongeren verhuizen om elders te studeren en komen nauwelijks terug. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het aantal inwoners van Emmen, maar ook voor de samenstelling van de arbeidspopulatie. Organisaties hebben moeite om functies ingevuld te krijgen. Dit heeft ook gevolgen voor het vestigingsklimaat van Emmen, want organisaties en bedrijven nemen deze vraag mee bij hun overweging om zich in Emmen te vestigen.

Voor de transities naar een digitale, groene samenleving en economie en de transformatie van ondersteuning of zorg (oftewel innovatie), hebben we goed gekwalificeerde mensen nodig. Andere behoeften aan vaardigheden en kennis zijn van directe invloed op bestaande en toekomstige banen en werkzaamheden. Dit vraagt om vernieuwing van het onderwijs en van arbeid. Het is, mede vanuit onze rol als centrumgemeente van de Arbeidsmarktregio Drenthe, noodzakelijk om hierop in te spelen. Binnen onder andere de sector ondersteuning of zorg is bovendien sprake van een toenemend personeelstekort. De toegang tot ondersteuning en zorg komt hiermee onder druk te staan. Dit wordt versterkt door een oplopend tekort aan huisartsen. Samenwerking met onderwijs, werkgevers en technologiebedrijven is dus nodig. Zonder goed toegeruste medewerkers, kunnen we immers ook onze andere ambities niet realiseren.

Van bedreigingen naar kansen

Het is belangrijk dat we onze invloed aanwenden waar het kan. We moeten zorgen voor een goed en voldoende aanbod van sociale voorzieningen, ook in het voorliggende veld. Ook dragen we waar dat kan en nodig is bij aan technologische innovatie van de ouderenzorg en voor een gerichte passende samenhang tussen maatschappelijke ondersteuning vanuit de gemeente en zorg vanuit de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Het doel is dat we adequate ondersteuning bieden en dat we erin slagen om de (financiële) druk op de gemeentelijke voorzieningen te verlagen.

De vergrijzing vraagt veel van de collectieve en sociale sector. Het heeft invloed op het (lokale en regionale) consumptiegedrag, het aandeel in de economie en de vraag naar ondersteuning of zorg. Dit raakt bijvoorbeeld de vrijetijdssector, de detailhandel en het sociaal domein. We moeten voorzieningen opbouwen om hierop in te spelen, maar ook weer afbouwen als het aantal ouderen afneemt. De demografische trend laat nu zien, dat dit rond 2035 het geval is.

De mogelijke bevolkingsdaling, ontgroening en vergrijzing vormen een bedreiging voor de voorzieningen, de leefbaarheid en voor de regionaal en lokaal georiënteerde economie. Het rijk ziet dit als een niet te beïnvloeden trend en bestempelt Emmen daarom als anticipeergebied[6]. Het gevolg is dat we buiten de boot dreigen te vallen, want het rijk investeert vooral in infrastructuur en woningbouw in de groeigebieden (‘versterken van wat sterk is’) en daar vallen de anticipeergebieden dus niet onder.

[6] Een anticipeergebied is een gebied waarvan de Rijksoverheid verwacht dat de bevolking minder snel daalt. De verwachting is dat hier het aantal inwoners of het aantal huishoudens daalt met ten minste 2,5% tot 2040.

Digitalisering, robotisering en kunstmatige intelligentie kunnen een bedreiging zijn voor businessmodellen en arbeidsplaatsen, tenzij we daar goed op inspelen met ons onderwijs en onze innovatiekracht. Dan kan het van een bedreiging een kans worden.

Tenslotte is het nog niet duidelijk wat de mogelijke post-coronaeffecten zijn. Mogelijk trekken mensen weg uit de steden, omdat het niet meer zo belangrijk is om te wonen waar je werkt. Een fijne, betaalbare thuiswerkplek met tuin, natuur in de buurt en voorzieningen bij de hand, lijkt belangrijker te worden dan de supermarkt op 100 meter. Dit biedt kansen voor Emmen, door bevolkingsgroepen met deze wensen aan te trekken.

5. De ambities en strategische keuzes van Emmen

5.1 Inleiding

Een gedeeld beeld van het toekomstige Emmen helpt om de belangrijkste ambities te bepalen en daarbij passende strategische keuzes te maken. We hebben dit nodig ter inspiratie en om onze koers te bepalen. Wat is onze stip op de horizon, onze gezamenlijke ontwikkelrichting of perspectief? En hoe kunnen we deze vertalen naar onze belangrijkste (integrale) opgaven?

Ons toekomstbeeld

Emmen is een veerkrachtige, weerbare gemeente, met een brede welvaart voor iedereen. Dat betekent dat we een duurzame, veilige en schone gemeente zijn. Een sociale gemeente, met een stevige economie, die elke inwoner kansen biedt op werken, meedoen en ontspannen. Een sterke regiokern, met voldoende voorzieningen en werkgelegenheid voor de hele regio. Inwoners en bezoekers zijn graag in Emmen. We zijn onderdeel van het Stedelijk Netwerk Nederland[7] en vormen een kruispunt van goede verbindingen van noord naar zuid en van oost naar west. De goede bereikbaarheid zorgt voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor huidige en toekomstige inwoners en bedrijven, waardoor het aantal inwoners en bedrijven groeit.

Dit perspectief voor de middellange termijn mondt niet uit in een precies omschreven eindresultaat van Emmen over enkele decennia. We hebben wel zes ambities en daaraan gekoppelde strategische keuzes geformuleerd, die ons helpen om de opgave die daaruit voortvloeit vorm te geven. Deze ambities en strategische keuzes vormen de basis voor beleid, samenwerking en lobby.

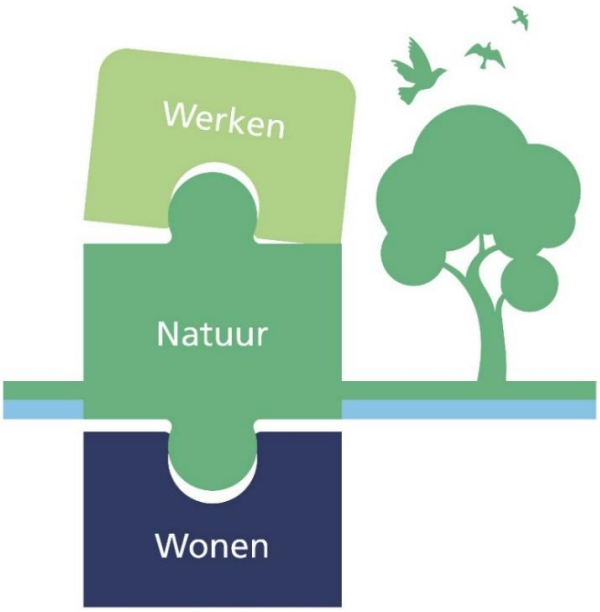
5.2 Ambities en strategische keuzes

We definiëren een aantal ambities voor Emmen, strategische keuzes die we daarbij hebben gemaakt en de opgaven die daaruit voortvloeien. Deze baseren we op de kenmerken en identiteit van Emmen. Daarbij houden we rekening met:

- de ontwikkelingen en trends op de lange termijn;
- datgene dat door ons beïnvloed kan worden en het meeste resultaat oplevert;
- de kansen en bedreigingen die daarbij horen.

Hieronder werken we de zes ambities verder uit. De volgorde is gerelateerd aan de duurzame ontwikkelingsdoelen (biosfeer, maatschappij en economie). Er is geen rangorde in de zes ambities, alle zes ambities zijn even belangrijk.

[7] Het Stedelijk Netwerk Nederland, genoemd in de Nationale Omgevingsvisie, is een goed bereikbaar netwerk van steden en regio's met een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Dit netwerk is niet alleen gericht op de Randstad, maar op het potentieel van heel Nederland



1. *Wij creëren meer ruimte voor de natuur, zijn voorbereid op klimaatverandering en verbinden wonen, werken en de natuur met elkaar. We behoren tot de top 10 van de groenste gemeenten van Nederland*[8].

Omschrijving
In 2050 is Emmen een welvarende, CO2-neutrale gemeente. We stoten evenveel of minder CO2 uit (door bijvoorbeeld mobiliteit en industrie en veenoxidatie) dan dat we vastleggen door bijvoorbeeld meer groen. Met een duurzame inrichting van onze ruimte anticiperen we op de klimaatveranderingen. Het behoud en de ontwikkeling van landschap en water is hierbij ons sturend principe.

We investeren in extra aanleg, beheer en onderhoud van groen om de klimaatrobuustheid, leefbaarheid en aantrekkelijkheid van Emmen te vergroten. Dit draagt ook positief bij aan de gezondheid en veiligheid van onze inwoners. We nemen maatregelen om de biodiversiteit te vergroten, in zowel bebouwd als landelijk gebied. Ook faciliteert Emmen extra, bovengrondse CO2-opslag. We houden aandacht voor het landelijk gebied als economische kwaliteit, door in te zetten op duurzame vormen van landbouw die geschikt zijn voor hogere grondwaterstanden.

Toelichting
We koesteren het bestaande groen en leggen nieuw groen aan. Alle ontwikkelingen in Emmen stemmen we af met het natuurlijk functioneren van de omgeving. Dat betekent dat het natuurlijke waterpeil en de bodem leidend zijn bij toekomstige ontwikkelingen. Ingrijpende maatregelen als de aanpassing van grondwaterstanden zijn wellicht niet overal noodzakelijk. We houden voldoende aandacht voor de mogelijke gevolgen, met name voor de landbouw. De land- en tuinbouw ondergaan een transitie en worden natuur-inclusief. Dat wil zeggen goed voor zowel de biodiversiteit als voor de agrariër, waarbij water en grondwaterpeil meer dan voorheen medebepalend zijn.

[8] Gemeten op basis van het CBS bodemgebruik van de categorieën bos, open natuurlijk terrein en recreatieterrein (en exclusief agrarisch terrein) én het boomregister van Nederland

Regenwater vangen we op in de grond, niet in het riool. We creëren meer mogelijkheden om het te bergen en vast te houden. We zorgen daarbij voor afstemming en waar mogelijk een integrale aanpak van de opgaven op het gebied van klimaatadaptatie, stikstofcrisis, biodiversiteit en beheer van grond- en drinkwater.

De strategische keuzes die hierbij horen:

Landschap als onderlegger/sturend principe: versterken van de landschappelijke kwaliteit van Emmen.
Wij vergroten de hoeveelheid groen en de biodiversiteit in bestaande wijken, dorpen en bedrijventerreinen bij transformatie en uitbreiding (natuurinclusief bouwen, groen op daken etc.). Wij dragen daarmee ook bij aan de gezondheid van onze inwoners (o.a. tegengaan hittestress, natuurbelevingen recreatie).
We zorgen voor extra bovengrondse CO_2-opslag en voor meer biodiversiteit door nieuwe natuurgebieden in het landelijk gebied. Dit is tevens een compensatie voor niet méér windmolens en zonneparken. Deze natuurgebieden combineren we met unieke woonconcepten op de flanken van de Hondsrug.
Water als onderlegger/sturend principe: water vasthouden en bergen. Meer loofbomen of fruitbomen dan naaldbomen, herstel van beekdalen, behoud veenkoloniaal watersysteem en eventueel extra waterbergingen (te combineren met unieke woonconcepten als wonen aan of op het water).
Meer infiltratie van regenwater (opvang in de grond) door het stimuleren van meer aanleg van groen in plaats van verhard oppervlak in zowel bestaande dorpen, wijken en bedrijventerreinen als bij uitbreiding.
Behouden en versterken van de grondwatervoorraad door verhoging van het grondwaterpeil en het tegengaan van wateronttrekking. Zo beschermen we tegelijkertijd ook de drinkwatervoorziening en beperken we de bodemdaling. Gebruik wordt daarbij aangepast aan het grondwaterpeil (functie volgt peil).
Ondergrond als onderlegger/sturend principe: vergroten biodiversiteit in de ondergrond en daar bouwen waar dit past op ondergrond en grondwaterpeil.
Faciliteren van de transitie naar duurzame (circulaire) en natuurinclusieve land- en tuinbouw die past bij een hoger grondwaterpeil (bijvoorbeeld veenkoloniale productie van plantaardig voedsel en grondstoffen voor organische producten voor industrie). We combineren functies, zoals natuur- en waterbeheer door boeren.
We lobbyen voor fondsen om de nodige transities van de land- en tuinbouw-, het vergroten van de biodiversiteit en klimaatadaptieve maatregelen mogelijk te maken. Dit alles met als uitgangspunt meervoudig ruimtegebruik.



2. *Wij worden CO2 neutraal en faciliteren duurzame energieproductie.*

Omschrijving
Wij zorgen ervoor dat we niet meer CO2 uitstoten dan dat we vastleggen. Dit doen we door het extra vastleggen van CO2 en door minder uitstoot van CO2 op basis van het gebruik van duurzame energie. Ons uitgangspunt is het lokaal opwekken en gebruiken van duurzame energie. Daarbij houden we rekening met het feit dat we niet alle hernieuwbare energie binnen de gemeentegrens kunnen opwekken. Dit heeft te maken met ons atypische energieprofiel door ons industriecluster. We kiezen niet voor snel en makkelijk, maar gaan voor slimme, innovatieve en duurzame oplossingen, inclusief opslag. Waar het kan, combineren we het ruimtebeslag voor de verschillende opgaven. Tenslotte zorgen we voor een eerlijke verdeling van lusten en lasten, zodat iedereen mee kan doen met de energietransitie en energiearmoede wordt voorkomen.

Toelichting
De energietransitie zien wij als aanjager voor nieuwe, ruimtelijk-economische en sociale ontwikkelingen in onze regio. Wij stimuleren bedrijven om te innoveren en ondersteunen hen bij het verminderen van de energielasten. Het gaat daarbij vooral om slimmer en duurzamer gebruik van energie in de chemie, maakindustrie en in de glastuinbouw. Emmen stimuleert innovatie en onderwijs gerelateerd aan de circulaire economie (waaronder groene chemie) en energietransitie (waaronder waterstofeconomie). Zo zorgen we voor een goede basis voor het voortbestaan van (werkgelegenheid van) het industriecluster, glastuinbouw en het MKB.

De strategische keuzes die hierbij horen:

Wij stimuleren het terugdringen van energiegebruik bij inwoners (isolatie van woningen, gedragsverandering consumptie, duurzame mobiliteit) en bedrijven (innovatie van productieprocessen, duurzame mobiliteit). Dit doen we onder andere door te lobbyen voor stimuleringsfondsen en subsidies, het stimuleren van innovatie in bedrijven en onderwijs, en het faciliteren van elektrisch vervoer door voldoende laadpalen.

Bij de energietransitie in de bebouwde omgeving zetten we in op geen-spijt-maatregelen, zoals isolatie van woningen en gebouwen, totdat er meer duidelijkheid is over de beste mogelijkheden (niet dogmatisch inzetten op het aardgasloos maken van wijken). Wij stimuleren investeringen in zonnepanelen op daken.
Wij kiezen voor behoud van onze energiegrootverbruikers industrie en glastuinbouw en focussen vol op de energietransitie van deze sectoren door het ontwikkelen van en/of het aansluiten op een waterstofnetwerk.
Wij zorgen ervoor dat we goed zijn aangesloten op de energiehoofdstructuur en dat er voldoende opslagmogelijkheden voor warmte en energie zijn.
Wij zorgen dat we de bestaande (opgewaardeerde) infrastructuur zoveel mogelijke benutten voor verantwoord gebruik van nieuwe (bio-)gassen of andere vormen van hernieuwbare energie.
Wij ondersteunen energiecoöperaties en inwoners die in onze dorpen en wijken de ontwikkeling van duurzame energie oppakken. Dat doen we onder andere met energieleningen. Daarbij zetten we erop in dat iedereen hier beter van wordt en dat we energiearmoede voorkomen. We verbinden de verduurzaming van de gebouwde omgeving aan het verbeteren van de leefbaarheid in dorpen en wijken.
We wekken zoveel mogelijk lokaal energie en warmte op voor lokaal gebruik. Dat doen we door lokale productie van de eigen grootverbruikers (industrie, glastuinbouw) en ook op plekken in het openbaar gebied waar dat mogelijk is. En door lokale productie voor huishoudens op basis van zon op dak, waterstof, groen gas, biobrandstoffen, agrarische reststromen, geothermie en restwarmte uit de industrie. De rest importeren we, waarbij we inzetten op aansluiting op het Duitse net en samenwerking met Delfzijl/Eemshaven voor wat betreft waterstof. Voor de robuustheid van het systeem, zorgen we voor voldoende mogelijkheden voor opslag en conversie van energie. Zo houden we opwek, gebruik en opslag in balans.
We gaan zuinig en zorgvuldig om met onze ruimte bij de afweging voor opwek van duurzame energie. We committeren ons aan de gemaakte afspraken in de RES 1.0.
Wij zetten in op regionale samenwerking met Duitsland, om het halen van energie- en klimaatdoelstellingen in 2030 dichterbij te brengen. Dat doen we onder andere door het opzetten en uitvoeren van grensoverschrijdende projecten op het gebied van duurzame energie.
We werken nauw samen met netbeheerders, industrie en MKB bij de benodigde omschakelingen.



3. *In Emmen kan iedereen meedoen aan het maatschappelijk leven en heeft daarin gelijke kansen. Wij focussen hierbij op kinderen, jongeren en hun ouders, zodat de jeugd het beter krijgt dan generaties voor hen.*

Omschrijving:
We willen meer kwaliteit van leven voor inwoners die nu aan de kant staan en we willen intergenerationele overdracht van problematiek voorkomen. Hiervoor zetten we vooral in op bestaanszekerheid (werken en voldoende geld hebben om te kunnen leven), participatie (meedoen als regulier werken niet kan) en inclusie (mee kunnen doen en hierin gelijke kansen krijgen). Dit zijn voorwaarden voor en heeft een positief effect op bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid en welzijn. Bovendien kan het voorkomen dat (zwaardere) ondersteuning nodig is.

Hiermee zetten we meer in op zorgen dat het goed gaat met mensen aan de voorkant, in plaats van achteraf te helpen als het al mis is gegaan. Omdat inwoners dáár meer mee geholpen zijn en zodat kwetsbare inwoners ook zo gewoon mogelijk kunnen leven, net als ieder ander. Meer inzet aan de voorkant betekent ook meer aandacht voor kinderen en jongeren en hun ouders en jongvolwassenen. Zij zijn immers de toekomst.

Toelichting:
We zetten vooral in op goed onderwijs, op werk en (als dat niet kan) op andere vormen van participatie of meedoen, en op een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Ook zetten we (hiermee) in op het doorbreken van intergenerationele armoede. Armoede ondermijnt het vermogen om te ontwikkelen en mee te doen. Daarbij hoort ook aandacht voor het zo veel en lang mogelijk zelfstandig thuis wonen van ouderen en andere kwetsbare groepen. Zo gewoon mogelijk en in de samenleving.

We ondersteunen individuele inwoners, maar besteden ook meer aandacht aan het voor groepen en bij de wortel aanpakken van deze sociale opgaven. We versterken hiertoe de samenwerking met het fysieke en economische domein en met het maatschappelijk middenveld. Zo werken we er samen aan dat iedereen in Emmen mee kan doen, en stimuleren we innovatieve vormen van vrijwilligerswerk en sociaal ondernemen.

De strategische keuzes die hierbij horen:

We geven prioriteit aan inzet op jeugd en hun ouders. Jeugd is de toekomst.

Het sociaal domein richt zich daarnaast specifiek op het verbeteren van de kwaliteit van leven van kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben of dreigen nodig te hebben. Niet op wie zich al redt.

We zetten meer in op zorgen dat het goed gaat, dan ondersteunen als het al mis is gegaan. Door te zorgen voor een goede startpositie in het leven, voor kansengelijkheid en het versterken van de eigen kracht en door escalatie van problematiek te voorkomen waar dat kan.

We zorgen voor randvoorwaarden waarmee mensen zelf een goed leven kunnen opbouwen en helpen bij zelforganisatie en het organiseren van informele zorg. We ontwikkelen dus meer aanbod in het voorliggend veld, in plaats van individuele voorzieningen, en meer licht in plaats van zwaar aanbod van individuele voorzieningen. Daarbij breiden we de mogelijkheden voor thuisondersteuning uit, ten koste van woonzorgvoorzieningen.

Het aanbod van voorzieningen in het sociaal domein sluit aan bij de sociale opgaven waaraan we prioriteit geven en de beweging die we willen maken. We ontwikkelen hiertoe een meer passend aanbod voor onderwijs, werk, participatie en het doorbreken van armoede en kansenongelijkheid. Daarbij zetten we vol en breed in op aanbod dat perspectief biedt voor jeugd.

We richten ons daarmee op dat wat het meest nodig is in Emmen en waar we op moeten inspelen, op wat het beste door ons beïnvloedbaar is en ook sturing van ons nodig heeft. En op die aspecten, die voorliggend zijn aan en een positieve uitwerking hebben op andere aspecten van kwaliteit van leven; gezondheid, veiligheid en sociale cohesie of naoberschap. En dus op dat wat het meeste oplevert.

Wij stimuleren het maatschappelijk middenveld en werkgevers in het bijzonder, om een grotere rol te spelen bij het mee (kunnen) doen van kwetsbare groepen in Emmen. We ondersteunen dus initiatieven van hun kant.

Het fysieke domein maakt meedoen mogelijk. Daarom zorgen we voor:

- passende woningen;
- bereikbare en toegankelijke (vervoers-) voorzieningen;
- toegankelijke openbare ruimte;
- faciliteiten voor sportief bewegen;
- ruimte voor ontmoeting.

Hierbij is specifieke aandacht voor het kunnen blijven meedoen van ouderen. Door de vergrijzing stijgt waarschijnlijk de vraag naar ondersteuning. Waar dat kan voorkomen we individuele ondersteuning, door collectief aanbod in het voorliggend veld. Zo houden we grip op de betaalbaarheid van ondersteuning, ook voor andere groepen.



4. *De ondersteuning die wij inwoners geven, werkt voor hen en is betaalbaar. Wij vernieuwen daarom de werking van de sociale infrastructuur.*

Omschrijving:
We passen de werking en inrichting van de sociale infrastructuur aan bij de veranderende behoeften van inwoners, bij nieuwe inzichten over 'goed ondersteunen' en bij de toenemende (financiële) druk op de gemeentelijke voorzieningen. Daarbij bouwen we verder op eerder gemaakte keuzes en bestaande structuren, tenzij deze structuur de werking in de weg zit. Onze leidende principes staan voor de beweging die we willen maken of de verandering die we voor ogen hebben en zijn de basis voor nog te maken keuzes op allerlei niveaus.

Toelichting:
Om onze inwoners ook in de toekomst adequaat te ondersteunen, is een transformatie nodig. Het roer moet om en dat betekent een andere benadering van inwoners, een andere werkwijze, een ander aanbod en een andere en doeltreffende toegang tot dit aanbod.

We focussen ons vooral op het aanbrengen van meer samenhang, anders samenwerken en sturen. We geven meer invulling aan onze nieuwe rol als regisseur van het sociaal domein. Dat betekent dat we richting geven, samenhang aanbrengen tussen mensen, beleidsterreinen en systemen en dat we sturen op de uitvoering. Daarbij nemen wij het initiatief en zorgen we er als opdrachtgever voor dat dit ook gebeurt. Ook geven wij nadrukkelijker invulling aan onze rol als facilitator: we scheppen randvoorwaarden en ondersteunen onze partners zodat zij de goede dingen kunnen doen en kunnen vernieuwen waar het nodig is.

De strategische keuzes die hierbij horen:

Bij het kiezen van wat we doen of organiseren en bij het maken van beleid binnen die sociale infrastructuur, zijn zeven Emmense waarden leidend:

1. **Eigen kracht en samenkracht als basis**
   Beroep doen op wat iemand zelf kan met zijn sociale netwerk en op naar vermogen bijdragen. Samenwerken met inwoners en partners op basis van gelijkwaardigheid en tweerichtingsverkeer.

2. **Normaliseren en uitgaan van mogelijkheden**
   Afwijking van een norm en uitdagingen die mensen tegen komen niet problematiseren of bijzonder maken. Focus op mogelijkheden en talenten van mensen, in plaats van op wat niet kan en problemen.
3. **Vanuit de bedoeling werken, met een systeem dat dit ondersteunt**
   Wat we willen bereiken staat centraal, niet de regels. We organiseren (alleen) wat dáár voor nodig is. We geven professionals ruimte om professionele beslissingen te nemen en sturen op resultaat en effect in plaats van op inzet.
4. **Ondersteuning is toegankelijk & dichtbij**
   We treden inwoners persoonlijk, open en vanuit vertrouwen tegemoet en zorgen voor goed bereikbare en (vrij) toegankelijke voorzieningen nabij.
5. **Maatwerk bieden: we doen wat nodig is en werkt**
   We doen wat past, werkt en nodig is (en niet wat niet nodig is maar wel kan); mensen en situaties zijn verschillend. We kiezen kostenbewust een adequate oplossing.
6. **Zo vroeg en zo licht mogelijk ondersteunen**
   We signaleren vroegtijdig en voorkomen escalatie. We ondersteunen licht waar mogelijk, zwaar waar noodzakelijk en schalen af als dit past. Van intramuraal naar ambulant, naar voorliggend veld naar informele zorg en van individuele naar collectieve voorzieningen.
7. **In samenhang werken waar dat nodig is**
   We werken in samenhang aan de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en dienstverlening werk & inkomen en aanverwante wetgeving. En maken verbinding tussen welzijn, het sociaal en (medisch) zorg- en veiligheidsdomein.

We vragen inwoners om voor zichzelf en naasten te zorgen, zodat zij zo zelfredzaam als mogelijk zijn of worden. Zij zijn in eerste instantie zelf aan zet voor hun eigen welzijn, bestaanszekerheid, ontwikkeling, gezondheid en veiligheid of kwaliteit van leven en die van naasten. Ook als zij afwijken van ‘de norm’ of andere uitdagingen tegen komen. Dat hoort immers bij het leven, dat is normaal. We vragen ook hier dit in eerste instantie zelf op te lossen, zo gewoon mogelijk, in plaats van dit als probleem en bijzonderheid te bestempelen waar (zware) professionele hulp voor nodig is. De gemeente maakt deze zelforganisatie mogelijk, en is er als vangnet als dit niet afdoende is. Daarbij verwachten wij dat inwoners iets teruggeven, wanneer ze iets van ons krijgen.

We werken meer samen met inwoners en (interne) partners aan gezamenlijke opgaven en opereren daarbij minder verkokerd. Partners van wie wij geen opdrachtgever zijn, zoals scholen en werkgevers, verleiden we om bij te dragen aan onze sociale opgaven. Met een beperkte groep samenwerkingspartners, werken we via een actieve meerjarige relatie en in allianties, samen aan onze strategische opgaven.

We zetten in op een betere regie op het sociaal domein, op goed opdrachtgeverschap en op partnerschap. We beleggen waar mogelijk uitvoerende taken bij partners en faciliteren hen bij een goede uitvoering. We doen minder zelf. Partners van wie wij formeel opdrachtgever zijn, zoals de welzijnsorganisatie en hoofdaanbieders sturen daarmee ook actief op onze opgaven en vanuit onze kaders, ook naar hun opdrachtnemers en partners. Wij ondersteunen dit.



5. *Emmen groeit economisch en in aantal inwoners en verstevigt haar positie als regiokern met goede verbindingen en voorzieningen. We zorgen voor een aantrekkelijke, duurzame en veilige woon- en leefomgeving.*

Omschrijving
Emmen wil een stevige regiokern blijven en niet anticiperen op bevolkingsdaling door niets te doen. Dit is een complexe, integrale opgave waarvoor Emmen alle potentie heeft. Emmen biedt een unieke mix van ruimte, natuur, ontmoeten, cultuur en werken.

We verstevigen onze positie als regiokern, door actief te zorgen voor de groei van het aantal inwoners en bedrijven. Daarbij zetten we in op een evenwichtiger bevolkingsopbouw, in het bijzonder door het vasthouden en aantrekken van jongeren, jonge gezinnen en hoogopgeleiden. Daarmee voorkomen we een negatieve spiraal van krimp. We creëren hiervoor de juiste voorwaarden, onder meer door te zorgen voor een goede digitale en fysieke bereikbaarheid vanuit alle richtingen en door het actief sturen op studiemogelijkheden, aantrekkelijk wonen, een het aanbod van sociale en culturele voorzieningen en voldoende werkgelegenheid.

Als onderdeel van de bouwstenen voor het Deltaplan Noord Nederland, zet Emmen in op het bijdragen aan de woningopgave van Nederland. Door de ambitie uit te spreken extra woningen te kunnen en willen bouwen tot 2040, in combinatie met de aanleg van de Nedersaksenlijn. Deze ambitie draagt bij aan potentiële bevolkingsgroei en diversificatie van de bevolkingsopbouw.

Toelichting
Samen met de buurgemeenten en met Duitsland creëren we de voorwaarden, waardoor mensen en bedrijven in de regio willen blijven of zich hier willen vestigen om te wonen, werken of studeren. We zorgen daarbij voor goede verbindingen met de rest van de regio en daarbuiten zodat Emmen een kruispunt wordt van noord-zuid en van west-oost.

We zorgen voor een aantrekkelijk, uniek, gevarieerd en passend aanbod aan betaalbare woningen, afgestemd op de behoeften van bestaande en nieuwe doelgroepen. Dit doen we door zowel nieuw te bouwen, als door herstructurering van bestaande wijken en dorpen.

We behouden onze kernkwaliteit van rust en ruimte, maar zorgen ook voor levendige centra met voldoende en goede voorzieningen en een gevarieerd cultuuraanbod. We koesteren daarbij het Emmens erfgoed. Emmen faciliteert een gezonde leefomgeving met faciliteiten voor sportief bewegen en passende sociale voorzieningen.

Sinds de coronacrisis is landelijk wonen populairder geworden. Hier kan Emmen op in spelen door een passend woningaanbod te realiseren, gericht op hoger opgeleiden uit de Randstad. Dit kan niet alleen zorgen voor een bevolkingsgroei, maar ook voor een andere vraag naar voorzieningen, onder ander op het gebied van cultuur, recreatie en toerisme.

De strategische keuzes die hierbij horen:

We zetten in op meer woningen, om te kunnen voldoen aan de toenemende vraag door meer eenpersoonshuishoudens, binnenlandse migratie, werkmigratie en immigratie. We zetten daarbij in op 10.000 tot 15.000 extra woningen in de komende 20 jaar door transformatie en uitbreiding (bijvoorbeeld op basis van de plannen voor de Delftlanden) en streven daarbij naar zoveel mogelijk circulair bouwen. Dit vraagt ook om het inzetten op voldoende geschoold personeel in de bouw.
We werken aan onderscheidende en aantrekkelijke woonmilieus, die het mogelijk maken om je leven voort te zetten in je eigen dorp of wijk. Ook als er weinig of geen voorzieningen zijn. We zetten daarbij in op levensloopbestendig en beperkingeninclusief. Met nieuwe, duurzame en andere type woningen, zoals woonvormen voor jongeren, bijzondere groepen en ouderen gecombineerd met ondersteuning of zorg. We verbeteren de kwaliteit van bestaande woningen in de dorpen en wijken (onder andere Angelslo, Emmerhout, Bargeres), en maken daarbij gebruik van nieuwe mogelijkheden als het Volkshuisvestingsfonds.
Wij zorgen voor uitbreiding van specifieke woonvormen. Voorbeelden zijn landelijk of exclusief wonen in het groen voor gezinnen in de dorpen, aan de randen van de wijken en in Delftlanden. In onze meer stedelijke gebieden denken we aan ‘stadswonen’ voor studenten nabij de Regio- of onderwijscampus en in centrumgebieden, en voor ouderen stedelijk wonen in centrumgebieden en landelijk wonen in de dorpen.
We koesteren de dorpen en zorgen daar voor perspectief. Door in te zetten op een hoog niveau van leefbaarheid en goede bereikbaarheid van voorzieningen door nabijheid of goede OV-verbindingen.
We maken Emmen-Centrum stadser met een compacter winkelgebied en meer mogelijkheden voor horeca, cultuur en ontmoeting en wonen (met behoud van het groene karakter van het centrum, waaronder het Rensenpark). Uitgangspunten hierbij: veel groen, parkeren ondergronds of buiten het centrum en goede bereikbaarheid per fiets met goede gratis fietsenstallingen.
We versterken de centrumfunctie van de gemeente Emmen door onze voorzieningen (ziekenhuis, hoger onderwijs, theater) en de ecosystemen daaromheen te koesteren en te versterken.

We zorgen voor een aantrekkelijk cultuuraanbod dat past bij de behoefte van onze bestaande en toekomstige inwoners. We hebben daarbij speciale aandacht voor de behoeften van de jeugd.

Wij verbeteren de bereikbaarheid vanuit de omgeving en naar omliggende steden en stadsregio's door in te zetten op:

- verbetering van de bestaande spoorlijn Emmen-Zwolle;
- treinverbinding Emmen-Rheine;
- nieuwe snelbusverbinding met Hoogeveen;
- verbeteren snelbusverbinding Emmen-Groningen;
- de Nedersaksenlijn als noord-zuid openbaar vervoer ader voor Noord- en Oost-Nederland.

Wij houden bij woningbouw rekening met de nabijheid van OV-knooppunten.

Wij verbeteren ook de autobereikbaarheid (met als uitgangspunt dat ook automobiliteit duurzaam wordt) door in te zetten op:

- het veiliger maken van de N34 van Hardenberg tot Groningen in combinatie met meer capaciteit;
- stimuleren van verbeteringen van de N36 en aansluiting op de N34;
- verbeteringen aan de N381 (Frieslandroute);
- de doorontwikkeling A37 als corridor naar Noord-Duitsland;
- aanpassing van de N391 en van de N862 als toekomstbestendige stadsentree voor Emmen.

Wij maken onze infrastructuur geschikt voor nieuwe vormen van vervoer (elektrisch en waterstof), door onder andere het faciliteren van laad- en tankinfrastructuur. Wij verbeteren de fietsinfrastructuur door het aanleggen van nieuwe doorfietsroutes en het verbeteren van bestaande fietsroutes. Hierbij moet aandacht zijn voor voldoende veilige fietsenstallingen.

Wij stimuleren en faciliteren een goede digitale bereikbaarheid door een robuuste digitale infrastructuur en internetverbindingen.



6. *Wij behoren tot de landelijke top van groene, slimme en innovatieve industriekernen, met zorg en recreatie en toerisme als belangrijke economische pijlers, en een bijpassend onderwijsaanbod.*

Omschrijving
We bouwen voort op waar we vandaan komen: een maakstad met hoogwaardige industrie. Chemie, High Tech Systemen en Materialen (HTSM) en energie blijven belangrijke regionale speerpunten. We spelen in op de energietransitie en zetten in op groen, slim en innovatief. Er is meer werk voor hoog opgeleiden en er is passend onderwijs. Emmen profileert zich hiermee tot op internationaal niveau.

Toelichting
De locaties waar de hoogwaardige industrie en andere sectoren verder ontwikkeld worden, dragen aantoonbaar bij aan economische groei in Emmen. We gaan selectief om met aantal en typen locaties. Om de groei te versterken, benoemen we zwaartepunten in termen van specialisaties zoals hierboven genoemd.
We breiden ons onderwijsaanbod uit, passend op de vraag vanuit het bedrijfsleven en in relatie tot de personeelstekorten die in verschillende sectoren ontstaan en de innovatie die nodig is. We versterken daarvoor de Regiocampus met nieuwe relevante opleidingen, of versterken bestaande opleidingen. Dit doen we op zowel MBO, HBO als universitair niveau. Bedrijven die we aantrekken, bieden werkgelegenheid, in het bijzonder werkgelegenheid die aansluit bij het potentieel van onze inwoners. Dit versterkt niet alleen de Emmense economie, maar geeft ook perspectief op werk voor opgroeiende jeugd en voor inwoners die nu aan de kant staan.
We koesteren de bestaande zorg- en vrijetijdseconomie (als belangrijke voorziening en aantrekkelijke vestigingsvoorwaarde) en pakken kansen waar die zich voordoen. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg en technologie.

De strategische keuzes die hierbij horen:

Wij zetten in op de versterking van ons industriële ecosysteem door het koesteren van de huidige bedrijven in de groene chemie en HTSM. De Regiocampus is een volgende krachtige schakel voor het verder versterken van dit ecosysteem. We breiden het ecosysteem uit met bedrijven op het gebied van Smart Industries en Energie, waaronder GZI Next (een energiehub voor energie uit zon, waterstof en groen gas), en groene diensten op het gebied van circulaire economie.

De vrijetijdseconomie zorgt ervoor dat de regio Emmen aantrekkelijk is voor inwoners, bedrijven en toeristen. We bieden onderscheidende, innovatieve activiteiten en zetten in op waardevol toerisme en recreatie, met een grote diversiteit aan belevenissen van hoge kwaliteit voor meerdaags plezier. Krachtige toeristische bedrijven zorgen ervoor dat economische bestedingen van bezoekers van buiten het gebied terecht komen in de regio.
Wij faciliteren het behoud en de innovatie van onze zorgsector en het op peil houden van sociale voorzieningen. Daarbij gaan we uit van wat nodig is in deze sector, niet van het economische belang en groei. We zetten in op de ontwikkeling van een zorgcampus en het uitbreiden van aanbod in het voorliggend veld. Daarnaast faciliteren we de verschuivingen in de sociale infrastructuur, die bij ambitie 3 en 4 genoemd worden. We prioriteren in het licht van de ontwikkelingen ook inzet op voldoende passende huisartsenzorg en ouderenzorg. Ook het ziekenhuis is een belangrijke voorziening voor Emmen en bovendien de grootste werkgever. Behoud van ziekenhuiszorg in Emmen is daarom ook een belangrijke prioriteit.
We werken toe naar een circulaire economie, zonder uitstoot van schadelijke stoffen en zonder het creëren van afval. We herontwikkelingen verouderde bedrijventerreinen of creëren nieuwe bedrijventerreinen voor nieuwe, innovatieve en schone bedrijvigheid.
In Emmen maken we een Human Capital Agenda (personeel verder ontwikkelen en onderwijs beter laten aansluiten op arbeidsmarkt), waarbij we extra aandacht geven aan jongeren en jongvolwassen. Zo dragen we bij aan voldoende en passend opgeleid personeel in de toekomst in die sectoren waar een tekort is of dreigt, zoals ondersteuning of zorg.
Emmen studiestad: we ontwikkelen een onderwijsaanbod van voldoende omvang en diversiteit, en zetten daarbij in op kwaliteit en vernieuwend vermogen. We zorgen daarnaast voor specifiek onderwijs, dat aansluit bij de arbeidsmarkt en het potentieel van onze inwoners en perspectief biedt voor de jeugd. En daarmee ook voor basis- en middelbaar onderwijs dat iedereen kansen biedt op meedoen. We zetten daarom in op de Universiteit van het Noorden in Emmen, en versterken de ontwikkeling van de Regiocampus Emmen. We stimuleren initiatieven om het aanbod van studentenhuisvesting aantrekkelijker te maken, zodat studeren in Emmen leuker wordt.
We zorgen voor een gezonde en aantrekkelijke economische structuur, zodat meer MBO- en HBO- opgeleiden in Emmen (willen) komen werken. Tegelijkertijd koesteren we de werkgelegenheid voor en ontwikkeling van de bestaande beroepsbevolking. Vanaf het voortgezet onderwijs tot en met de Rijksuniversiteit Groningen stimuleren en ondersteunen wij structureel het verbeteren en uitbouwen van doorlopende leerlijnen.

Met de 6 ambities en bijbehorende strategische keuzes die we schetsten in dit hoofdstuk, gaan we uit van onze eigen kracht, spelen we in op onze uitdagingen, en zorgen we ervoor dat we goed om kunnen gaan met de (grote) veranderingen die op ons afkomen. We zetten een koers uit die ons leidt naar onze stip op de horizon: een gemeente waar het goed wonen, werken en leven is. Voor de huidige en toekomstige generaties.

6. Strategische keuzes voor het hoe

Samen werken aan ambities en opgaven

Samenwerking met partners en inwoners is nodig, om de hierboven beschreven ambities te kunnen realiseren. Deze strategie is dan ook tot stand gekomen in samenwerking met partners en inwoners. Ook het vervolg ervan geven we met deze partijen vorm. Niet alleen een herijking op regelmatige basis, maar ook samenwerking om de strategie te vertalen naar gezamenlijk beleid, lobby en uitvoering. Om de hieruit voortvloeiende en andere gezamenlijke opgaven waar te maken, hebben we elkaar nodig. Er zijn een aantal trends die invloed hebben op hoe we dat willen doen.

We zien steeds meer opgaven, die alleen integraal en domein-overstijgend, regionaal of landelijk kunnen worden opgelost. Sommige taken en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd, maar we zien meer bemoeienis van het rijk en centralisering van (de regie op) taken en verantwoordelijkheden. In het verlengde daarvan is er een opmaat naar regionalisering; het meer al dan niet verplicht door het rijk werken aan opgaven in regionale samenwerkingsverbanden. We zien een veranderende rol van de markt, meer sociaal ondernemen en betekeniseconomie, en van inwoners met een toenemend aantal inwonersinitiatieven. Er is dus sturing op verschillende niveaus, die bovendien continu verandert. Veel samenwerkingsvormen worden vanuit sectorale inhoud georganiseerd en zijn op basis hiervan geografisch afgebakend. Hierdoor is er een wildgroei en lappendeken van samenwerkingsverbanden ontstaan, die niet altijd goed op elkaar aansluiten en tot samenwerkingsdrukte leiden. Dit maakt het lastiger efficiënt, doeltreffend en integraal samen te werken.



Samenwerking met partners

Veel strategische opgaven waar we voor staan zijn dus gemeente overstijgend. Voor het kunnen realiseren van onze opgaven is daarom bovengemeentelijke samenwerking in de regio en met het rijk noodzakelijk, maar dit moet meer integraal, doeltreffend en efficiënt. Emmen streeft naar een integrale benadering en samenwerking op specifieke opgaven (zowel intern als extern). Daarin zitten niet alleen bestuurlijke partijen, maar ook maatschappelijke instellingen, onderwijs, bedrijfsleven en inwoners (ook wel quadruple helix genoemd).

De strategische keuzes die hierbij horen:

Samenwerking is een middel en geen doel op zich. De inhoud en het resultaat dat we willen bereiken staat centraal in samenwerking. Waar nodig, doen we dat integraal. We bepalen voor zover wij die invloed hebben, of en waaraan samenwerking bijdraagt, welke positie wij daarin (willen) hebben, en welke schaal van samenwerking daar het beste bij past. Bijvoorbeeld Zuidoost Drenthe, provinciaal of Noord-Nederland. Waarbij het de voorkeur heeft eerst regionale samenwerking zoeken, wanneer de gemeentelijke schaal niet voldoet. Daarbij hebben we waar dat van toepassing is, aandacht voor de democratische legitimiteit van die samenwerkingsverbanden.
We kijken continue met onze partners of we samenwerking kunnen integreren in bestaande samenwerking. Zodat er meer integraliteit en samenwerking vanuit dezelfde gremia ontstaat. Door een nieuwe opgave of partner een plek te geven in een bestaand samenwerkingsverband in plaats van een nieuwe samenwerking op te zetten. En door waar dat kan bestaande samenwerkingsverbanden te bundelen.
We bouwen onze positie ten opzichte van het rijk uit, vooral vanuit regionale samenwerkingsverbanden. Lobby richt zich op dat waar we invloed hebben en waar het nodig is om specifiek Emmen, haar verzorgingsgebied en de regio op de kaart te zetten. Dit kan betekenen dat we in bepaalde situaties rechtstreeks invloed proberen uit te oefenen op het rijk.
We zetten in op behoud van onze goede (regionale) positionering ten opzichte van de EU.

Samenwerking met inwoners

De inwoners van Emmen zijn de basis van en voor onze ambities. We richten ons daarom ook op het verstevigen van de verhouding tussen inwoners en de gemeente, het behouden en vergroten van het wederzijds vertrouwen en de participatie van of samenwerking met inwoners.

De strategische keuzes die hierbij horen:

Vanuit een continue dialoog tussen inwoners en gemeente bekijken we samen wat ‘Democratie dichterbij’ betekent en vraagt en welke (bestuurlijke) vernieuwing daarvoor nodig is.
Wij, maar ook onze maatschappelijke partners, stimuleren eigen initiatief van inwoners. Inwoners kunnen voor initiatieven een beroep doen op de gemeente. Wij dragen daaraan bij, als dit past bij onze ambities, beleidskaders of de participatiestructuur die we afgesproken hebben.
We stimuleren participatie van inwoners bij onze initiatieven, en vragen hen actief hun ideeën in te brengen of mee te doen. Dit doen we wanneer de inbreng van inwoners belangrijk is voor het slagen van het initiatief en als we in onze participatiestructuur hebben afgesproken om dat te doen.
We hebben extra aandacht voor het betrekken van en ruimte geven aan initiatieven van jongeren.

Tot slot

Deze nota helpt om in het heden gerichte keuzes te maken die bijdragen aan de middellange termijn ambities van Emmen. Dat is nodig omdat de wereld om ons heen continu verandert. Daar moeten en willen we adequaat op anticiperen en reageren, vanuit deze strategische visie. Met onze stip op de horizon, hebben we een kader gecreëerd voor uitwerking in beleid en uitvoering, voor de samenwerking met partners en inwoners, en voor een samenhangende Emmense lobbyagenda. Aan de slag!


ECO