

Startnotitie economische visie

16 april 2024

Inleiding

De huidige coalitie heeft vanaf haar begin gekozen voor een sterk economisch én sociaal profiel, wat zich vertaalt in de slogan: *“Twenterand: economisch sterk met een sociaal kloppend hart”*. In het collegeprogramma is hier met een toekomstbeeld voor Twenterand nadere invulling aan gegeven: *“Mensen verblijven graag in Twenterand door de goede voorzieningen. Ook komen mensen er graag als toerist of om zich er met hun bedrijf te vestigen. Er is een bloeiende detailhandel, elke kern heeft een eigen karakter en ontwikkelt haar eigen kracht. Er is bedrijvigheid en een sterke agrarische sector waarin ondernemersgeest en duurzaamheid op maat zijn gecombineerd.”*¹ In het collegeprogramma is vervolgens opgenomen hier een brede economische visie voor te ontwikkelen, met economische groei als basis en daar nadrukkelijk de volgende beleidsvelden bij te betrekken: 1) woningbouw, 2) de duurzame transitie van het landelijk gebied, 3) een gezonde mix van bedrijven die minder kwetsbaar is voor conjuncturele schommelingen, 4) het aantrekken van beroepsbevolking, 5) actualiseren van centrumvisies en de ontwikkeling van het ondernemershuis en 6) toerisme.²

Opvallend hierbij is de brede reikwijdte aan beleidsvelden die betrokken worden op een economisch sterk Twenterand, wat tegelijkertijd heel passend is bij ontwikkelingen binnen het economisch domein. Steeds vaker wordt aandacht gevraagd voor het achterliggende doel van een sterke economie: het verhogen van de kwaliteit van leven. Dit is niet vanzelfsprekend, omdat in een meer klassiek perspectief over economie er vooral wordt gekeken naar variabelen die van directe invloed zijn op een waarde uitgedrukt in geld. Die geldelijke waarde kan bijvoorbeeld uitgedrukt worden in het Bruto Binnenlands Product (BBP), consumptie door huishoudens, investeringen, inkomsten uit loonarbeid en ondernemerschap, etc. Vanzelfsprekend zijn dit prima economische indicatoren, maar zij zijn vooral kwantitatief van aard. De klassieke gedachte hiervan is dat hoe meer geldelijke waarde er in omloop is, des te meer welvaart dit de samenleving oplevert. Tot een zeker welvaartsniveau is dat ook zo, maar op een bepaald moment betekent geldelijke groei niet automatisch méér geluk. In onze samenleving waar reeds een hoog welvaartsniveau bereikt is, zijn we ons bewust dat economische groei ook negatieve effecten kan hebben, bijvoorbeeld op onze gezondheid door bijvoorbeeld een te hoge werkdruk, op natuur en milieu, op ons woongenot etc. Die zaken zijn net zo goed van waarde, alleen minder makkelijk uit te drukken in geldelijke waarde. Daarom adviseren steeds meer economen naar de Brede Welvaart te kijken, om te meten in hoeverre de economie ook daadwerkelijk leidt tot datgene wat mensen van waarde vinden. Daarmee wordt niet alleen kwantitatief naar zaken gekeken, maar ook kwalitatief. Een voorbeeld: niet alleen de hoeveelheid banen is van belang, maar ook welk type banen gewenst zijn en welke niet. Naast direct economische aspecten wordt ook gekeken naar sociale contacten, gezondheid, baanzekerheid, werk-privébalans, huisvesting en milieu. Kortom: de kwaliteit van leven in de samenleving.

Die Brede Welvaartsgedachte past bij Twenterand: *“In elke kern: voor elkaar!”*³ en sluit aan bij het antwoord dat ondernemers bij de ontwikkeling van de huidige economische visie aangaven wanneer zij het ondernemersklimaat op zijn mooist vinden: *“Opvallend is dat het*

¹ Collegeprogramma 2023-2026, gemeente Twenterand, pag. 1

² Collegeprogramma 2023-2026, gemeente Twenterand, pag. 2

³ Titel coalitieakkoord 2022 – 2026, gemeente Twenterand

niet alleen over het ondernemersklimaat gaat, maar dat er een breder antwoord wordt gegeven. Het gaat om een aantrekkelijke leefomgeving, waar het prettig en rustig wonen is en waar de faciliteiten zoals huisvesting en cultureel aanbod goed zijn.”⁴ Ook sluit dit aan bij de regio Twente waarbij sinds 2021 steeds meer bedrijven en gemeenten zijn gaan werken met het “Bruto Twents Geluk”.⁵

Wat staat ons de Brede Welvaart in de weg?

De aandacht voor Brede Welvaart is er niet voor niets. Steeds vaker gaat het in het publieke debat over het begrip “leefbaarheid”. Of het nu gaat om de effecten van de hoge huizenprijzen, het hoog aantal migranten, de stikstofcrisis op het landelijk gebied en de natuur, in veel regio’s in Nederland spelen wel één of meerdere thema’s die de leefbaarheid onder druk zetten. De regionale verschillen in brede welvaart in Nederland zijn groot en nemen verder toe. Vanuit die achtergrond brachten de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLi), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op 27 maart 2023 het advies “Elke regio telt!” uit.

Een belangrijke constatering uit dit rapport is dat in de regio’s buiten de economische kerngebieden in Nederland zoals de Randstad en de regio Eindhoven steeds vaker essentiële voorzieningen onder druk staan: *“..basisscholen gaan dicht, huisartsenpraktijken verdwijnen, winkels sluiten hun deuren, bushaltes worden opgeheven, etc. Dit leidt in diverse regio’s tot achterstanden. Dit betreft onder meer verschillen in gezondheid (de gemiddelde levensverwachting is in sommige gebieden in Nederland zeven jaar lager dan elders) en de hoogte van het gemiddelde inkomen. Ook is de beschikbaarheid van culturele voorzieningen, openbaar vervoer en ontmoetingsplekken in bepaalde regio’s onder de maat.”*⁶ Het rapport ziet ook dat het wegvallen van dit soort voorzieningen verband houdt met elkaar. Het wegvallen van de ene voorziening heeft negatieve impact op andere voorzieningen. Onvoldoende woningaanbod voor starters en senioren leidt tot een onevenwichtige samenstelling van de bevolking. Jonge gezinnen verhuizen waardoor basisscholen steeds minder leerlingen krijgen en (sport)verenigingen minder leden. Het rapport noemt dit de “Spiraal van verschraling” (zie figuur 1). Een belangrijke oorzaak van deze spiraal tot verschraling heeft ermee te maken dat de samenleving in principe niet wil bekknibbelen op de kwaliteit van voorzieningen. Hoge kwaliteit, betekent hoge kosten. Tegelijkertijd – denk daarmee aan de zorg – is er een toenemende vraag en schaarste op de arbeidsmarkt. Hierdoor is het nodig de zorg slimmer en efficiënter te organiseren. De rijksoverheid maakt afwegingen over de kwaliteit en efficiëntie van (semi)publieke diensten wat in dunner bevolkte regio’s leidt tot een concentratie van – in dit voorbeeld – zorgvoorzieningen. Het gevolg is dat inwoners vaker verder moeten reizen en mensen verhuizen naar plaatsen waar meer voorzieningen zijn.

In gebieden met een lagere bevolkingsdichtheid is minder economisch draagvlak voor voorzieningen. Het wegvallen van voorzieningen zorgt ervoor dat mensen verhuizen naar gebieden met meer voorzieningen en zo worden economisch sterke regio’s steeds sterker en economisch zwakkere regio’s zwakker. Voor deze ongewenste ontwikkeling wordt steeds meer politieke aandacht gevraagd, maar een feit is dat bevolkingsgroei een belangrijke factor is voor het behoud of versterken van het voorzieningenniveau en daarmee voor de brede

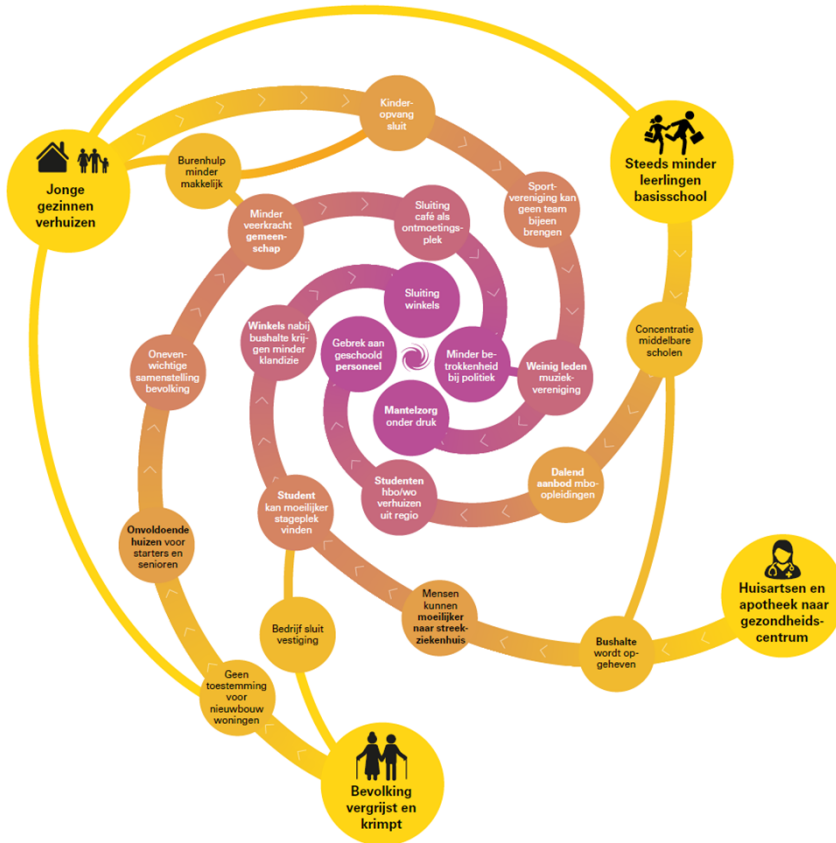
⁴ Economische visie Twenterand: “De toekomst van BV Twenterand”, pag. 17

⁵ www.brutotwentsgeluk.nl

⁶ Uit: Adviesrapport “Elke regio telt!” (RLi, ROB en RVS), pag. 5-6

welvaart. Daarom is het van belang nader in te gaan op de geprognoteerde bevolkingsontwikkeling van Twenterand in het regionale en landelijke perspectief.

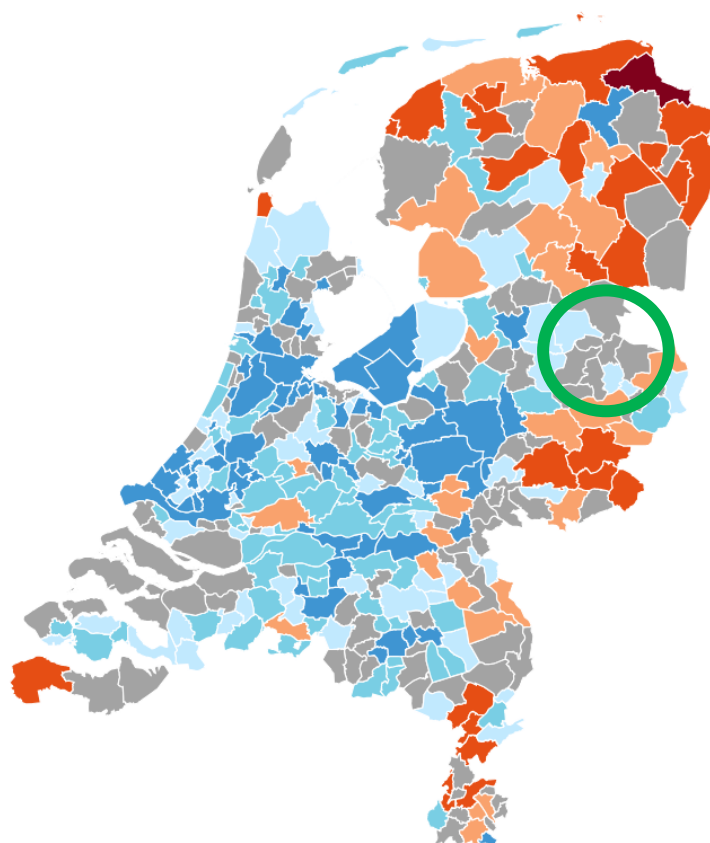
Figuur 1: *Spiraal van verschraling, uit: Adviesrapport “Elke regio telt!”*



Bevolkingsontwikkelingen in Twenterand

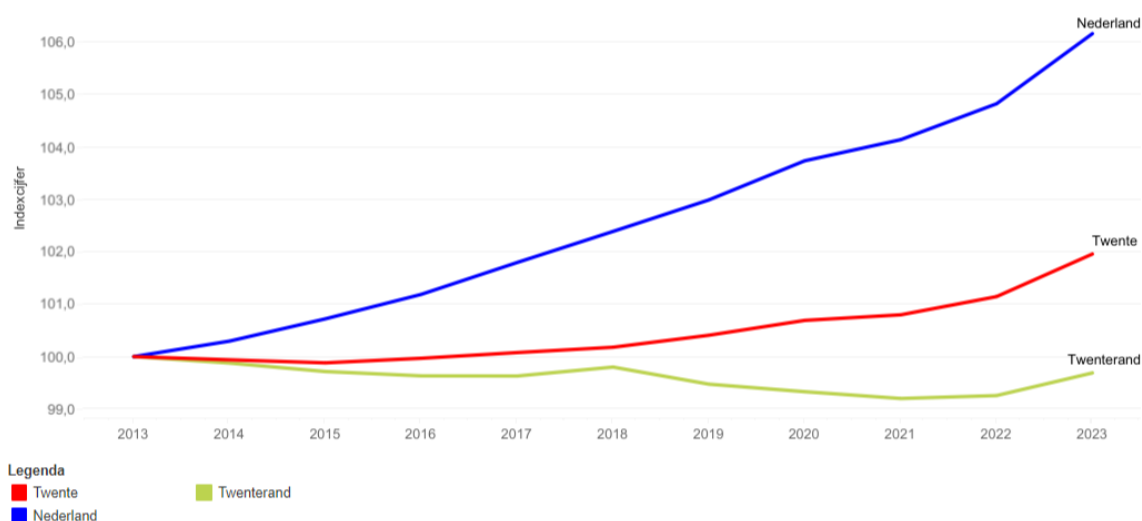
Figuur 2 geeft de geprognoteerde bevolkingsgroei tussen 2021 en 2035 in Nederland weer. Deze prognose laat zien dat in het westen en midden van het land een sterke bevolkingsgroei wordt verwacht tot 10% of meer. Daarentegen wordt in het noorden van Nederland en in delen van de Achterhoek, Limburg en Zeeland een bevolkingskrimp tot -10% verwacht. Tussen de groei- en krimpregio's in Nederland is de verwachting dat het verschil in bevolkingsontwikkeling van 2021 tot 2035 tot 20 procentpunt zal zijn. Ook is op dit kaartje te zien dat Twenterand midden tussen die groei- en krimpregio's gelegen ligt. Voor Twenterand en omliggende gemeenten wordt vooralsnog geen substantiële groei en krimp verwacht, maar je zou ook kunnen zeggen: Twenterand ligt tussen de krachtenvelden van groei- en krimpregio's in. Er zijn groeikansen, maar ook dreigingen van een krimpscenario.

Figuur 2: *Geprognoteerde bevolkingsgroei Nederland tussen 2021 en 2035, CBS*



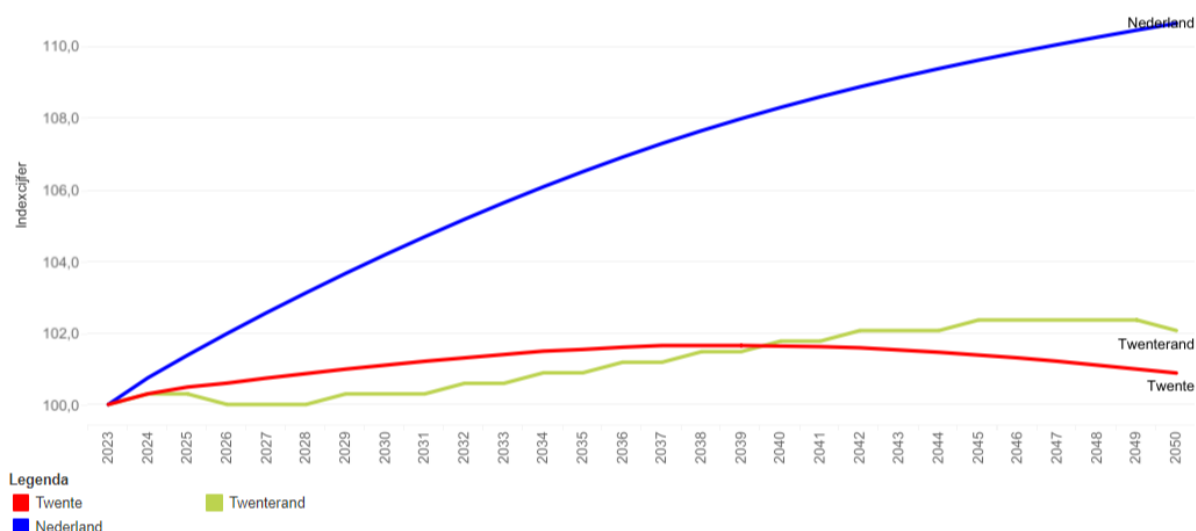
In een terugblik op de bevolkingsontwikkeling van de afgelopen 10 jaar zien we in figuur 3 dat Twenterand een kleine krimp heeft meegemaakt en inmiddels weer terug is op het niveau van 2013. Daarentegen heeft Nederland gemiddeld in dezelfde periode een bevolkingsgroei van 6% doorgeemaakt en de regio Twente als geheel ca. 2% bevolkingsgroei, zie onderstaand.

Figuur 3: *Bevolkingsontwikkeling 2013 – 2023, CBS / PBL (2019)*



Voor de komende 25 jaar tot 2050 is de verwachting dat de totale Nederlandse bevolking een sterke groei zal doormaken, zie figuur 4. Het is goed om daarbij te realiseren dat dit een gemiddelde, geprognostiseerde groei van Nederland is van zowel krimp- als groeiregio's, waarbij de bevolkingsontwikkeling van Twenterand en de regio Twente naar verwachting sterk zal achterblijven. Over de gehele periode 2013 – 2050 is de verwachting voor Nederland als geheel: 17 % groei, Twente 2,4 % groei en Twenterand 1,6 % groei.

Figuur 4: *Bevolkingsprognose 2023 – 2050, CBS / PBL (2019)*



Verder valt er nog iets op aan de leeftijdsopbouw van de Twenterandse bevolking. Hiervoor wordt verwezen naar figuur 5. Per leeftijdscategorie is aangegeven met welk percentage deze bevolkingsgroep in Twenterand is vertegenwoordigd. De buitenste lijn is de gemiddelde leeftijdsopbouw van Nederland, de balkjes geven de leeftijdsopbouw van Twenterand weer. De gemiddelde landelijke leeftijdsopbouw van de bevolking loopt redelijk gelijk met Twenterand. Toch zijn er onder de jongere generaties ook opvallende afwijkingen te zien. Het aandeel in de leeftijdscategorie 20 tot 40 jaar is in Twenterand lager dan het landelijk gemiddelde. Dit beeld is onlangs ook bevestigd door het rapport van Tellers en Benoemers dat in opdracht van de gemeente Twenterand is uitgevoerd ten behoeve van het programmaplan wonen. Dit rapport heeft benoemd dat de bevolkingskrimp in Twenterand met name wordt veroorzaakt door het vertrek van jongeren en er reeds sprake is van ontgroening. De jongeren zijn wel in Twenterand opgegroeid, maar verlaten de gemeente als zij het huis uit gaan.

Tegelijkertijd is er ook een positieve afwijking te zien. Het aandeel 10 tot 20 jarigen is in Twenterand weer hoger dan het landelijk gemiddelde. Hier ligt dus een kans om de huidige leemte voor een deel te herstellen als de gemeente erin slaagt deze jongeren te behouden. Wellicht kunnen er nog meer kansen gecreëerd worden door jongeren die de gemeente de afgelopen jaren hebben verlaten ook weer terug te halen naar de plek waar zij zijn opgegroeid.

Figuur 5: Leeftijdsofbouw van Twenterand, CBS (2023)



Gezien deze ontwikkelingen is nader ingegaan in hoeverre de “spiraal van verschraling” herkenbaar is voor Twenterand. Daarbij komt de buitenste ring van deze spiraal (zie figuur 1) helaas niet onbekend voor, zij het wellicht ook weer niet zo prominent en dagelijks merkbaar aanwezig. Toch zien we dat de bevolking in Twenterand vergrijsd, er onvoldoende huizen voor starters en senioren beschikbaar zijn, dat jonge gezinnen verhuizen, basisscholen minder leerlingen hebben en zorgvoorzieningen zoals huisartspraktijken onder druk staan. Daarmee kan de spiraal van verschraling voor Twenterand en Twente als regio wellicht dienen als een goede waarschuwing: er liggen groeikansen (zie figuur 2), maar het vergroten, versterken of in stand houden van het huidige voorzieningenniveau vraagt om inzet en gaat niet vanzelf.

We gaan toch bouwen?

Toen op basis van het voorgaande duidelijk werd dat bevolkingsgroei in algemene zin een positief effect heeft op de Brede Welvaart was in eerste instantie de gedachte dat de woningbouwambitie van 1.200 woningen van de huidige coalitie automatisch een sterke impuls zou geven aan de bevolkingsgroei van Twenterand. Deze veronderstelling bleek echter niet juist. Het programmaplan woningbouw dat momenteel door het college is vastgesteld, gaat uit van “regievariant II” van het rapport van Tellers en Benoemers. Deze regievariant richt zich op het scenario “steady state” en in het bijzonder op de doelgroepen starters/ jongeren, statushouders en ontheemden. Het begrip “steady state” is een situatie waarin de bevolking niet (sterk) krimpt of groeit, maar ongeveer gelijk blijft. Voor dit scenario is berekend dat daarbij invulling dient te worden gegeven aan de woningbouwbehoefte van 1.188 woningen in 2032, waarvan 1.128 nieuw te bouwen en 60 woningen uit de huidige voorraad aan te passen. Dat dit naar verwachting niet leidt tot een toename van het aantal inwoners heeft ermee te maken dat de gemiddelde huishoudensgrootte in Twenterand de komende jaren zal afnemen. Thuiswonende jongeren die binnen de gemeente een eigen

woning krijgen leidt bijvoorbeeld niet tot extra inwoners. Daarnaast zijn er steeds meer éénpersoonshuishoudens en zijn gezinssamenstellingen in het algemeen kleiner dan vroeger. Ofwel: het extra aantal woningen is vooral nodig om de huishoudensverdunding op te vangen. Omdat de uitvoering van dit scenario in de huidige context zeer ambitieus is en er een grote behoefte bestaat om zo snel mogelijk aan de slag te gaan met het bouwen van woningen is ervoor gekozen op korte termijn geen alternatieve beleidsvariant op te stellen. Een dergelijk scenario vraagt niet alleen om een technische doorrekening, maar vraagt in feite ook om meer fundamenteelere en strategische keuzes voor de langere termijn. Het gaat om de vraag wat voor gemeente Twenterand wil zijn.

Wat voor gemeente wil Twenterand zijn?

De term “steady state” impliceert dat alles bij het oude blijft en er een stabiele situatie ontstaat. Dit is waar als het om de bevolkingsomvang gaat, maar de bevolkingssamenstelling zal in de komende jaren fundamenteel veranderen. Hoewel regievariant II uit het rapport van Tellers en Benoemers zich richt tegen de ontgroening – het vertrek van jongeren en jonge gezinnen – zal de vergrijzing de komende decennia sterk toenemen. De prognoses van de OESO voorspellen dat “de grijze druk” – dat wil zeggen het aantal 65-plussers als percentage van de beroepsbevolking: 20-64-jarigen — in Nederland toe zal nemen van 34,3 procent in 2020, naar 53,3 procent in 2050 en zelfs 62,2 procent in 2080 ⁷. Deze vergrijzing is grotendeels het gevolg van een toenemende levensverwachting en een dalend geboortecijfer. Gemiddeld maken ouderen meer gebruik van sociale voorzieningen en neemt met de leeftijd de kans op gezondheidsproblemen toe. Op gemeenteniveau leidt dit onder meer tot een grotere druk op WMO-voorzieningen, maar ook bijvoorbeeld op huisartspraktijken. Daarnaast leidt vergrijzing mogelijk tot toenemende krapte op de arbeidsmarkt en afname van de arbeidsproductiviteit, doordat een kleiner deel van de bevolking tot de beroepsbevolking kan worden gerekend. Met name in de dunbevolkte regio's van Nederland is er het risico dat deze ontwikkelingen leiden tot de neerwaartse ‘spiraal van verschraling’, waardoor de leefbaarheid van dorpen en gemeenschappen onder druk komt te staan.

Met het oog op de brede welvaart waarbij een sterk voorzieningenniveau belangrijk is, is een “steady state” van de bevolkingsomvang niet het beoogde doel. Vanuit dat perspectief ligt het voor de hand een zekere bevolkingsgroei na te streven en dan in het bijzonder gericht op de jongere generaties. Het doel is de spiraal de goede richting in te krijgen, niet naar beneden maar omhoog. Want groei trekt ondernemers en investeerders aan. Hetzelfde voor jonge gezinnen. Meer jonge gezinnen, trekken andere jonge gezinnen aan.

Deze analyse wordt sterk gesteund door het rapport: “Gematigde groei” van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050. Dit rapport werd in januari 2024 gepubliceerd en kwam tot de conclusie dat een gematigde bevolkingsgroei het beste is voor het behoud van brede welvaart. Richard van Zwol, voorzitter van de staatscommissie noemt daarbij als belangrijke aanbeveling: *“Door nu al te sturen op een gematigde groei van de bevolking richting 2050 worden schaarste aan voorzieningen en ongelijkheid tussen groepen in de samenleving zoveel mogelijk beperkt.”* ⁸

⁷ Uit: Pensions at a glance, OESO (2021)

⁸ Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (staatscommissie2050.nl)

Een strategische keuze voor gematigde bevolkingsgroei en in het bijzonder met aandacht op het aantrekken van jongere generaties vraagt om een duidelijke positionering van de gemeente en zal richtinggevend zijn voor verschillende beleidsvelden.

Integraliteit: IBN Sociaal Domein en de Omgevingsvisie

De verkenning van het vraagstuk: Een economisch sterk Twenterand, hoe bereiken we dit? Is tot dusver geëindigd in deze startnotitie over de economische visie. Ambtenaren vanuit verschillende disciplines hebben hierover meegedacht en daarbij gewezen op de Integrale Beleidsnota (IBN) Sociaal Domein en de Omgevingsvisie.

De Integrale Beleidsnota (IBN) Sociaal Domein 2023-2026 legt nadrukkelijk verband tussen een gezonde samenleving waar zoveel mogelijk inwoners actief aan kunnen deelnemen en een gezonde economie: *“..een gezonde economie én samenleving dragen bij aan een financieel gezond Twenterand en daarmee wordt de (zware) druk op de gemeentebegroting, ook vanwege het sociaal domein, in onze optiek verminderd. Het verband tussen economie en sociaal wordt hiermee zichtbaar.”*⁹

Vanaf 1 januari 2027 dienen alle Nederlandse gemeenten te beschikken over een omgevingsvisie 2.0. Alle andere visies die van invloed zijn op het ruimtelijk domein dienen hierin te zijn geïntegreerd. Een eigen sectorale “economische visie” zoals we tot dusver gewend zijn, zal de vorm aannemen van een “economische bouwsteen” als onderdeel van de omgevingsvisie.

Deze economische bouwsteen lijkt dan in feite op deze startnotitie, met daarin de opgenomen kernboodschap:

- De huidige coalitie verstaat onder economisch sterk: inzet op brede welvaart.
- Om dat te bereiken is gematigde bevolkingsgroei en de inzet op het aantrekken van jongere generaties belangrijk.
- Deze economische bouwsteen is slechts een tussenstap, voor 1 januari 2027 is één en ander nader uitgewerkt in een “brede welvaartsvisie” of “groeivisie” als centrale keus voor de omgevingsvisie 2.0
- Andere in ontwikkeling zijnde bouwstenen voor de omgevingsvisie dienen hier alvast rekening mee te houden.

Bovenstaande verschaft tussentijds duidelijkheid naar derden, voor de ambtelijke organisatie en biedt de gelegenheid om stapsgewijs de strategische keuze verder uit te werken en aan breder draagvlak te werken.

Vervolgens kan worden gewerkt aan de omgevingsvisie met daarin opgenomen de volgende stappen:

1. Bepalen ambitie: verder ophalen en uitwerken van de centrale koers zoals het verhogen/ versterken/ behoud van de brede welvaart.
2. Extern onderzoek en advies: bijvoorbeeld: welke strategisch hoofdkeuzes zijn van belang om een gematigde bevolkingsgroei voor Twenterand – met bijzondere inzet op het aantrekken van jongere generaties – te realiseren?
3. Intern onderzoek en advies: bijvoorbeeld: wat betekent het antwoord op bovenstaande vraag ten opzichte van het huidige beleid en waar zijn aanpassingen op nodig? Denk bijvoorbeeld aan voorzieningen, infrastructuur, bestemmingsplannen, etc.
4. Concept omgevingsvisie 2.0: bundelen van de punten 1 t/m 3.

⁹ Uit: Integrale Beleidsnota (IBN) Sociaal Domein 2023-2026, gemeente Twenterand, pag.

5. Participatietraject: op basis van een participatieplan waarbij in het bijzonder aandacht zal zijn voor het samenspel gemeenteraad, ondernemers, instellingen en verenigingen.
6. Ontwikkelen dashboard: om monitoring en daarmee sturing mogelijk te maken, zie volgende paragraaf.

Implementatie: dashboard en uitvoerbaarheid

Een goede visie laat zich vertalen naar een strategie en moet uiteindelijk leiden tot concrete acties. Omdat deze acties gericht werken aan een bepaald doel is het belangrijk deze acties te kunnen monitoren en zover nodig bij te sturen. Sturing kan om allerlei redenen wenselijk zijn; misschien blijken de voorgenomen acties om goede redenen te laag of te hoog gegrepen of zijn er externe factoren in het spel die vragen om bijsturing. Niet in de eerste plaats om het strategisch doel te wijzigen, maar om via een andere weg alsnog het strategische doel te bereiken. En zeker, het is ook mogelijk dat de strategie om aanpassing vraagt maar dat is fundamenteeler en zal vermoedelijk om een herziening van de omgevingsvisie vragen. In elk geval is het van belang dat in het dashboard is opgenomen welke onderwerpen (perspectieven) van belang zijn om te monitoren. Welke ambities daarbij horen, met welk instrumenten de voortgang gemeten gaat worden (Kritische Prestatie Indicatoren), welke normen (Kritische Succes Factoren) daaraan gekoppeld worden en welke concrete activiteiten daarvoor benodigd zijn. In de presentatie voor de raadsinformatiebijeenkomst van 28 maart jl. is middels een voorbeeld een idee gegeven hoe een dergelijk dashboard eruit zou kunnen zien.

Wat betreft de uitvoerbaarheid zijn er vier perspectieven:

1. Financieel: indien deze denkrichting wordt aangenomen als leidend principe voor de omgevingsvisie is er voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie op dit moment ruim budget beschikbaar.
2. Ambtelijk: de uitwerking van een dergelijke visie vraagt om veel ambtelijke capaciteit, maar zal op enige wijze toch moeten plaatsvinden in het kader van de omgevingsvisie en is daarmee een wettelijke verplichting.
3. Samenspel raad: het vaststellen van de omgevingsvisie is een raadsbevoegdheid. Daarom is het van belang dat er voor verdere uitwerking een goed samenspel tussen de raad en het college plaatsvindt.
4. Participatie: het is duidelijk dat verdere uitwerking om betrokkenheid van met name ondernemers, instellingen en verenigingen vraagt. Als de hier beschreven denkrichting een leidend principe wordt voor de omgevingsvisie, wordt het participatietraject als belangrijk onderdeel van de omgevingsvisie geborgd.