

*Onderwerp*

Samen maken we Flevoland - Omgevingsvisie FlevolandStraks

Registratienummer

2294571

Datum

30 augustus 2018

Afdeling/Bureau

RE

Kern mededeling:

Kennismaken van het proces en de aanpak van het traject om te komen tot een samenhangende provinciale uitvoering van de Omgevingsvisie FlevolandStraks en de voorgenomen richting voor agendavorming met de Flevolandse gemeenten.

*Mededeling:***Het proces**

Met deze mededeling informeren we u over het proces dat in gang gezet is naar een samenhangende en concrete uitvoering van de Omgevingsvisie FlevolandStraks. Het product dat voortkomt uit dit proces is de uitwerkingsagenda 'Samen Maken We Flevoland' welke in januari 2019 met u besproken wordt.

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Reus, J. de

Ter kennisname aan PS en

burgerleden

Vanaf de vaststelling van de omgevingsvisie FlevolandStraks eind 2017 werken we vanuit de geest van deze visie. De opgaven van de visie staan niet op zichzelf. De verschillende opgaven kunnen elkaar versterken en staan in relatie tot lopende of voorgenomen programma's en projecten (bijvoorbeeld als zij samen komen in een bepaald gebied). Hiermee geven we nu al invulling aan de provinciale bijdrage. Kortom, onze inzet op de strategische opgaven voor de korte, middellange en lange termijn staat hierbij in het verlengde van de doelen die we willen bereiken.

Er is behoefte aan een samenhangend beeld van de inzet van de provincie op de korte, middellange en lange termijn. Dat beeld moet er ook voor zorgen dat de Omgevingsvisie goed verbonden is met activiteiten van partners en met de lopende programma's en activiteiten vanuit de provinciebehoefte.

Dit is nodig om de komende periode concreet, opgavegericht en als één overheid -complementair aan de gemeenten - te werk te kunnen gaan. Voor het in beeld brengen van de inzet is een traject opgestart dat op drie niveaus werkt:

1. de samenhang en uitwerkingsagenda tussen de verschillende opgaven
2. de samenhang en uitwerkingsagenda van de opgaven met de lopende provinciale programma's en activiteiten
3. de samenhang en uitwerkingsagenda met de gemeentelijke coalitieakkoorden en de inzichten van platform 31 (bijlage).

In het najaar worden gesprekken gevoerd met de gemeenten over de concrete uitvoering. Het voornemen is om in december een bestuurlijke conferentie te organiseren met de gemeenten waar de Regionale Uitwerkingsagenda FlevolandStraks vastgesteld wordt voor de samenwerking op de korte en middellange termijn. Het is dan ook noodzakelijk om de uitvoering van de opgaven in deze lijn te brengen en de verdeling van onze opgaven hier op aan te laten sluiten.

Het proces bestaat uit twee fasen.

- Fase 1 In augustus, september en oktober worden de bouwstenen van niveau 1 en 2 ontwikkeld.
- Fase 2 Regionale samenhang en agendavorming: oktober en november vinden de bestuurlijke gesprekken plaats met de gemeenten.

Halverwege december is de bestuurlijke conferentie met de gemeenten voorzien die in het teken staat van de Uitwerkingsagenda Samen Maken We Flevoland. Deze uitwerkingsagenda is tevens het product dat voortkomt uit het proces.



Betrokkenheid Provinciale Staten

Gedurende het proces.

Resultaten Fase 1:

- Geïnformeerd door een mededeling proces en aanpak
- Toezending van de rapportage Samen maken we Flevoland
- Beeldvormende en oordeelsvormende bespreking in de Commissie Ruimte

Resultaat Fase 2:

- Geïnformeerd door een mededeling en toezending van de Uitwerkingsagenda Samen maken we Flevoland
- Beeldvormende bespreking in alle commissies

Samenhang met de programmering per opgave

De resultaten van dit traject vormen de bouwsteen voor de verdere programmering van onze lange termijn doelstellingen voor de komende periode. Om de input te kunnen verwerken in de programma's van de opgaven zal besluitvorming hierover naar begin 2019 geschoven moeten worden.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Rapport Platform 31: Gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland	#2255902	ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot

Gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland



Koos van Dijken

Platform31, Den Haag, 11 juni 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Opgaven voor de gemeenten.....	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Almere	6
2.3 Lelystad	6
2.4 Noordoostpolder	7
2.5 Urk.....	8
2.6 Zeewolde.....	8
2.7 Dronten.....	9
3 Gemeenschappelijke opgaven	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Verbeteren 'quality of living'.....	10
3.3 Ontwikkel krachtig antwoord op krimpende potentiële beroepsbevolking.....	12
3.4 Versterken human capital en beter benutten onbenutte potentieel	13
3.5 Verbeteren toeristisch-recreatieve aanbod.....	16
3.6 Versterken van de cultuur in provincie Flevoland	18
3.7 Met ambitie, lef en daadkracht inzetten op de duurzaamheidstransitie	20
3.8 Bestrijden ondermijning serieus aandachtspunt	22
3.9 Intensievere regionale en metropolitane samenwerking.....	23
3.10 Conclusies	27

Samenvatting

Platform31 heeft van de provincie opdracht gekregen voor een onderzoek naar de gemeenschappelijke opgaven voor de gemeenten én de provincie in Flevoland. Met het oog daarop heeft Platform31 eerst maatwerkanalyses, -presentaties en -rapportages verzorgd voor de afzonderlijke gemeenten. Vanuit deze maatwerkanalyses voor de afzonderlijke gemeenten zijn de gemeenschappelijke uitdagingen in de provincie geïdentificeerd. Deze inventarisatie, de gemeenschappelijke opgaven en een gezamenlijke strategische positionering zijn nuttig in het licht van het aantreden van nieuwe Colleges in de gemeenten (2018) en een nieuw Provinciebestuur (2019).

Er zijn belangrijke verschillen tussen de Flevolandgemeenten. Niet alleen in grootte, maar ook in verwachte demografische ontwikkeling, de kracht van de lokale economieën, de omvang van de sociale problematiek en de specifieke opgaven voor elke gemeente. Almere en Urk moeten zowel een sterke bevolkingsgroei accommoderen als gelijktijdig de *quality of living* verbeteren. De beoogde groei van de gemeente Lelystad is met grote onzekerheden omgeven en de economische positie van Lelystad is aan het kantelen. Dit vraagt van het beleid, het bestuur en de inwoners een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Noordoostpolder moet inspelen op de verwachte krimp van de bevolking, de sterke ontgroening, vergrijzing en de afname van de potentiële beroepsbevolking. De dorpen dreigen leeg te lopen en de dreigende onevenwichtigheden in de gemeente vragen aandacht. Urk heeft nog een lange weg af te leggen in de duurzaamheids- en energietransitie. Daarbij is de uitdaging om de sterke sociale cohesie en de grote maatschappelijke participatie goed te benutten. Veel gaat goed in Zeewolde en Zeewolde heeft een aantal sterke troeven in handen (aantrekkelijke woon en leefomgeving, 'een dorp in de natuur', een sterke sociale structuur, een hoge mate van arbeidsparticipatie e.d.). Gezien de economische, sociale, technologische transitie en de ingrijpende duurzaamheidstransitie is het belangrijk om hoger aan de wind te zeilen en om het bestuur en beleid te versterken met onder andere een scherper en krachtiger profiel. De winkelleegstand in Dronten is zeer hoog in vergelijkend perspectief. Dronten staat voor de opgave om de toekomstvisie (De kracht van Dronten) verder uit te werken en om met citymarketing en het verbeteren van het plein De Rede zich economisch te versterken. De Flevolandgemeenten verschillen ook in hun oriëntatie in de grotere stedelijke netwerken. Enerzijds oriënteren de gemeenten zich op de Metropoolregio Amsterdam (Almere en Lelystad), anderzijds op Amersfoort, Harderwijk en Ermelo (Zeewolde) of op regio Zwolle (Dronten, Noordoostpolder, Urk en Lelystad).

Toch zijn er ondanks de verschillen en de verschillende metropolitane oriëntaties ook gemeenschappelijke opgaven die samen met de provincie opgepakt kunnen worden. Juist de bijzondere historische ontwikkeling van Flevoland – met een a-typische bevolkingsopbouw en woningvoorraad, een uniek landschap en een unieke natuur – biedt specifieke kansen en aanknopingspunten voor het definiëren van de gemeenschappelijke opgaven. Opgaven die in Flevoland soms extra ingewikkeld en complex zijn.

De gemeenschappelijke opgaven waarmee Flevoland zich kan versterken en profileren, of waarin Flevoland een geheel eigen aanpak kan kiezen, zijn:

1. Het complementair aanpassen van de eenzijdige en weinig gevarieerde woningvoorraad. De bestaande woningvoorraad is in zeer korte tijd gebouwd en daarmee eenzijdiger en minder gevarieerd dan in andere gemeenten en regio's. De nieuwe inwoners stellen andere en hogere eisen aan de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Ook de veranderende bevolkings- en huishoudenssamenstelling leidt tot nieuwe en andere woonwensen. De laatste jaren staat de aantrekkelijkheid van Flevoland onder druk. Sinds 2009 is het binnenlandse migratiesaldo negatief. Er verhuizen jaarlijks meer inwoners naar gemeenten buiten de provincie dan er zich inwoners van andere gemeenten in Flevoland vestigen. Naar verwachting blijft deze situatie de komende twee decennia bestaan. Het verbeteren, aanpassen en transformeren van de woon-, werk- en leefomgevingen dient in de provincie radicaler aangepakt te worden dan elders. Hoe beter de gemeenten in samenwerking daarin slagen, en gaan zorgen voor complementaire bovenregionale en bovenregionale aantrekkingskracht en kwaliteit, hoe meer kans er is dat aantrekkelijkheid behouden blijft of versterkt kan worden. En uiteindelijk de verwachte negatieve binnenlandse migratie gekeerd kan worden.

2. Het formuleren van een krachtig antwoord op de dreigende krimp van de beroepsbevolking. De verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking bedreigt de economische ontwikkeling in de provincie en kan een negatieve vestigingsplaatsfactor worden. De verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking de komende twee decennia betekent dat de provincie en vier van de zes gemeenten (Lelystad, Noordoostpolder, Zeewolde en Dronten) een gezamenlijke opgave hebben om de arbeidsproductiviteit te verhogen, de arbeidsparticipatie te vergroten, de mismatches op de arbeidsmarkt te verkleinen, de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, te zorgen voor beter en gevarieerder onderwijs met meer bij- en omscholing en permanente educatie, en om de bereikbaarheid en verbindingen van en naar banen te vergroten. Almere en Urk zullen moeten anticiperen op een toename van de uitgaande pendel.
3. Het versterken van het *human capital* en het beter benutten van het onbenutte potentieel. Een groot arbeidsaanbod en goed opgeleide werknemers zijn hét medicijn voor een goede economische ontwikkeling en een toename van het aantal banen. Naast massa, dichtheid en complementaire regionale samenwerking (kwaliteiten en functies van elkaar lenen) komen agglomeratievoordelen en méér welvaart voor ongeveer de helft tot stand door de persoonskenmerken van de beroepsbevolking (opleidingsniveau, leeftijd, etc.). Met de verwachte krimpende beroepsbevolking kan Flevoland zich in de nabije toekomst de luxe niet meer veroorloven om 40.000 tot 80.000 mensen en bijna 20 tot 40 procent van de beroepsbevolking langs de kant te laten staan, niet mee te laten doen en niet te benutten in economische zin.
4. Het verbeteren van het toeristisch-recreatieve aanbod. Vele gemeenten, steden en regio's zetten hierop in. Echter Flevoland kan deze kansen op geheel eigen en unieke wijze invullen en gaan benutten. Als nieuw land, met het Nationaal Park Nieuw Land, met de Oostervaardersplassen, met de Marker Wadden en de zeer diverse kusten. Flevoland is hierin meer uniek dan in agrofood, groothandel, opslag en logistiek.
5. Het versterken van de cultuur in de provincie. Een belangrijk onderdeel van woonaantrekkelijkheid is 'cultuur' en het is een belangrijke factor voor het aantrekken van nieuwe inwoners. Van alle provincies scoort Flevoland het zwakst op kunst en cultuur en de grote gemeenten in de provincie scoren op de regionale cultuurindex zeer zwak. Met een eigenzinnig en uniek cultuurprofiel (cultureel erfgoed, Nationaal Park Nieuw Land, cultuureducatie, beeldende kunst in het landschap, festivals en (internationaal) cultuurtoerisme) kan Flevoland het culturele imago en de merkenkracht versterken en inspelen op de beleidsmatige noodzaak om te komen tot een authentieke regionale culturele infrastructuur.
6. Met ambitie, lef en daadkracht inzetten op de duurzaamheidstransitie. Flevoland heeft de ruimte, kan inzetten op zonneweiden en groen gas, gezien de vele rechte wegen kan smart mobility zelfs vrij makkelijk ingevoerd worden en vooral versneld de naoorlogse, relatief uniforme woningvoorraad naar Nul-op-de-Meter brengen, is voor Flevoland een kans voor open doel. Flevoland kan hierin wegbereider, wegwijzer en voorbeeld voor heel Nederland zijn en worden.
7. Het bestrijden van de ondermijning. In deze opgave is de provincie Flevoland niet uniek. Wel leent het agrarisch gebied, de leegstaande agrarische opstallen, de visserij – dichtbij een belangrijke afzetmarkt, havens en een luchthaven – zich voor wietteelt, het draaien van pillen en de overslag van cocaïne.
8. Een intensievere regionale en metropolitane samenwerking. Omdat er sprake is van sterke complementariteiten tussen de gemeenten kunnen meer dan tot nu toe functies en kwaliteiten uitgeleend en van elkaar geleend gaan worden. Op deze wijze is de som groter dan de afzonderlijke delen en kunnen agglomeratievoordelen behaald worden.

De gemeenschappelijke opgaven kunnen ook ingebed worden in een gezamenlijke opgavegerichte agenda. Dit sluit bijvoorbeeld bij de gemeenschappelijke opgaven ('Ruimte voor initiatief' en 'Duurzame energie') van de Omgevingsvisie. Ook kunnen de gemeenten en de provincie hiermee aansluiten bij het Interbestuurlijk Programma (IBP). Met het IBP streven het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten naar een intensievere samenwerking en een gezamenlijke agenda om de actuele maatschappelijke opgaven aan te pakken. De gemeenschappelijke opgaven in deze rapportage sluiten aan bij vier thema's van het Interbestuurlijk Programma ('samen aan de slag voor het klimaat', 'toekomstbestendig wonen', 'regionale economie als versneller' en 'goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving').

1 Inleiding

Doel rapportage 'gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland'

Platform31 heeft van de provincie opdracht gekregen voor een onderzoek naar de gemeenschappelijke opgaven voor de gemeenten én de provincie in Flevoland. Met het oog daarop heeft Platform31 eerst maatwerkanalyses, -presentaties en -rapportages verzorgd voor de afzonderlijke gemeenten. Vanuit deze maatwerkanalyses voor de afzonderlijke gemeenten zijn de gemeenschappelijke uitdagingen in de provincie geïdentificeerd. Deze inventarisatie, de gemeenschappelijke opgaven en een gezamenlijke strategische positionering zijn nuttig in het licht van het aantreden van nieuwe Colleges in de gemeenten (2018) en een nieuw Provinciebestuur (2019).

Achtergrond

In de maatwerkanalyses, -presentaties en -rapportages per gemeente heeft Platform31 gebruik gemaakt van een algemene trendstudie voor alle G40-steden uit april 2017.¹ In deze trendstudie worden in acht thematische hoofdstukken (demografie, economie, sociaal, technologie, veiligheid, ruimte/wonen, duurzaamheid en bestuur) de belangrijkste trends en ontwikkelingen voor de steden, gemeenten en regio's beschreven. Verder bevat elk hoofdstuk een beschrijving van de opgaven, kansen, bedreigingen, denk- en oplossingsrichtingen die voortvloeien uit de beschreven trends en ontwikkelingen.

Als vervolg op de algemene trendstudie is Platform31 gevraagd om voor diverse steden en gemeenten de trends, ontwikkelingen en uitdagingen per gemeente, stad en regio te verbijzonderen (Bergen op Zoom, Roosendaal, Haarlem, Zaanstad, Enschede, Arnhem, Nijmegen, Rijssen-Holt en, Nissewaard, de zeven middelgrote Brabantse steden en de provincie, de vier middelgrote Zeeuwse gemeenten en de provincie, Capelle aan den IJssel en de zeven Westfriese gemeenten en de regio Westfriesland). De opdracht van de provincie Flevoland sloot hierbij aan.

Aanpak

Op basis van een maatwerkanalyse voor de gemeenten Almere, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde is gezocht naar de gemeenschappelijke opgaven, keuzes, denk- en oplossingsrichtingen. Hierbij is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van elke gemeente, van de provincie en van vergelijkingen tussen de gemeenten op een groot aantal variabelen. Deze analyses zijn gepresenteerd voor medewerkers van elke gemeente. Op basis van hun reacties en suggesties is als werkdocument een maatwerkrapportage voor elk van de gemeente gemaakt.²

Als vervolg op de analyse en rapportage per gemeente is de rapportage 'Gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland' opgesteld. Daarbij ligt de nadruk op de ruimtelijke, economische, sociale en duurzaamheidsopgaven in de provincie. De rapportage kan dienen als basis voor een strategische discussie over de gedeelde opgaven binnen de provincie Flevoland en een gezamenlijke strategische positionering als Flevoland (gemeenten én provincie). De rapportage sluit aan en is complementair aan de ontwikkeling van de Omgevingsvisie in de provincie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de belangrijkste opgaven voor de afzonderlijke gemeenten zoals deze in de maatwerkrapportages uitgebreider zijn beschreven. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste gezamenlijke opgaven voor de gemeenten en de provincie beschreven en toegelicht. Hoofdstuk 3 wordt afgesloten met enkele samenvattende conclusies.

¹ Koos van Dijken (red.), *Vergaand veranderen, slim verschillen, duurzaam verbinden. Stedelijke trends en opgaven voor 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, 2017.

² Voor de gemeente Dronten is geen maatwerkrapport gemaakt zoals voor de andere gemeenten in Flevoland. Wel is de gemeente Dronten door Platform31 meegenomen in de statistische analyses en vergelijkingen.

2 Opgaven voor de gemeenten

2.1 Inleiding

Voor het verbijzonderen en verdiepen van de algemene trendstudie van Platform31 voor Almere, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde zijn diverse beleidsdocumenten van elke gemeente gescand en zijn de kenmerken en ontwikkelingen van de afzonderlijke gemeenten vergeleken met de andere Flevoland gemeenten, de provincie en Nederland op een dertigtal variabelen. Voor de statistische gegevens is gebruik gemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Statline), LISA, waarstaatjegemeente.nl en het Planbureau voor de Leefomgeving. Voor de prognoses is gebruik gemaakt van de jongste prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Planbureau voor de Leefomgeving.³

Op basis van een eerste presentatie van bevindingen per gemeente en reacties van ambtenaren van de desbetreffende gemeente is de maatwerkrapportage voor elke gemeente definitief gemaakt. Deze rapportages kunnen de gemeenten intern gebruiken voor de eigen gedachtenwisseling en beleidsontwikkeling. Deze rapportages zijn werkdokumenten voor de gemeente en worden door Platform31 niet breed verspreid. Op basis van de bevindingen per gemeente worden de belangrijkste opgaven hieronder per gemeente samengevat.

2.2 Almere

De belangrijkste opgaven voor Almere zijn:

- Excelleren op twee borden tegelijk: accommoderen van de sterke verwachte groei van de bevolking en het aantal huishoudens én het gelijktijd verbeteren van de 'quality of living'.
- Vergroten van de variatie en duurzaamheid van de woon-, leef- en werkmilieus in Almere (inclusief het goed inspelen op de zeer sterke dubbele vergrijzing en de woonwensen en woonzorg-behoefte die daaruit voortvloeien).
- Vernieuwen, innoveren en experimenteren in het sociale domein en met de wijkgerichte aanpakken om de omvangrijke sociale problematiek beter aan te pakken.
- Voor lange termijn systematisch realiseren van Growing Green City, maar beter integreren over alle beleidsterreinen heen.
- Doorgaan met bestuurlijke en beleidsmatige innovaties (Almere Principles, Politiek Café, LISA, Almere 2.0, Straatkubus, Fonds Verstedelijking Almere, Innovatie Agenda, 'Als ik later groot ben', et cetera).

2.3 Lelystad

In de gemeente Lelystad heeft Platform31 twee verschillende presentaties van de maatwerkbevindingen verzorgd. Daarbij is besloten om het werkdokument voor de gemeente van Platform31 ideeën, denkrichtingen en opties aan te laten reiken voor het project 'Lelystad Next Level'. De medewerkers van de gemeenten hebben Platform31 diverse documenten, analyses en rapporten aangereikt om dit verder te kunnen uitwerken. De belangrijkste opgaven voor Lelystad zijn:

- De beoogde groei van Lelystad (bevolking, huishoudens, banen) is met grote onzekerheden omgeven; dit vraagt van beleid, bestuur en inwoners een grote mate van flexibiliteit om ook met het krimpscenario 'Krimpen met Kwaliteit' rekening te houden.

³ In Nederland zijn er twee vooraanstaande bevolkingsprognoses: PEARL van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en PRIMOS van ABF Research. Zowel PEARL als PRIMOS gebruiken de *nationale* bevolkings- en huishoudprognoses van het CBS als uitgangspunt voor hun prognoses. Maar op het lagere schaalniveau van gemeenten zijn er verschillen. Er zijn verschillen in de aannames over de woningbouwproductie en de verdeling hiervan over de gemeenten, de huishoudsamenstelling, de verhuizingen en de binnenlandse migratie. Voor de prognoses van de gemeenten in Flevoland, de provincie en Nederland is gebruik gemaakt van de jongste prognoses van het CBS/PBL (PEARL).

- De gemeente Lelystad bevindt zich op een economisch kantelpunt. Lelystad ontwikkelt zich van centrumstad in de polders naar een economisch gespecialiseerde stad binnen, en schakel tussen, het westen en noordoosten van ons land.⁴ Dit vraagt om een nieuwe focus in het beleid.
- Door het verbeteren, sterker variëren en verduurzamen van de woon-, werk- en leefmilieus en door nieuwe woon-, werk- en leefvormen toe te voegen kan de woonaantrekkelijkheid van Lelystad vergroot worden zodat het dreigende negatieve binnenlandse migratiesaldo wordt omgebogen.
- Op een groot aantal sociale variabelen scoort Lelystad het slechtst van alle Flevolandgemeenten: het aantal Lelystedelingen met een bijstandsuitkering, het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering, het percentage huishoudens met lage inkomens, de arbeidsparticipatie, het werkloosheidspercentage, het percentage arbeidsongeschikten en het onbenutte potentieel, et cetera. Vernieuwingen, innovaties, pilots en experimenten in het sociale domein kunnen bijdragen om de omvangrijke sociale problematiek beter aan te pakken en om de maatschappelijke kracht in Lelystad te versterken.
- Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in Lelystad. De kwaliteit is in vergelijkend perspectief niet bijzonder hoog en dat is gezien de relatief hoge werkloosheid, het aantal bijstandsgerechtigden, het grote onbenutte potentieel en het willen versterken van de maatschappelijke kracht van de Lelystedelingen zorgwekkend.
- De dreigende afname van de potentiële beroepsbevolking is een gevaar voor de economische ontwikkeling van Lelystad. Dit gevaar kan deels afgewend worden door het vergroten van de arbeidsproductiviteit, de arbeidsparticipatie en het verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt door middel van innovatie, vernieuwing, scholing en bijscholing.
- Versterken van het toeristische en recreatieve product van Lelystad Kust (Lelystad Haven en Werkeiland, Bataviakwartier, Houtribhaven, Flevo Marina, Marker Wadden, Oostvaardersplassen) door maximaal ruimte te geven aan nieuw ondernemerschap.

2.4 Noordoostpolder

De belangrijkste opgaven voor de gemeente Noordoostpolder zijn:

- Inspelen op de verwachte krimp van de bevolking, de sterke ontgroening, vergrijzing en afname van de potentiële beroepsbevolking. De dorpen in de gemeente dreigen leeg te lopen, het vergroot de onevenwichtigheden in de gemeente en de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking ondermijnt op termijn de sterke positie van Noordoostpolder als werkgemeente.
- In vergelijkend perspectief is de groei van het aantal vestigingen in de afgelopen vijf jaar, het aantal oprichtingen per 1.000 vestigingen en het aantal snelgroeiende ondernemingen per 1.000 vestigingen in de gemeente Noordoostpolder bijzonder laag. Het stimuleren en bevorderen van het ondernemerschap is daarom een opgave voor de gemeente.
- Het vergroten van de woonaantrekkelijkheid in Noordoostpolder door het verbeteren, sterker variëren en verduurzamen van de woon-, werk- en leefmilieus (inclusief het transformeren van de agrarische opstallen) zodat het dreigende negatieve binnenlandse migratiesaldo wordt omgebogen.
- Het aanpassen van de bestaande woningvoorraad op de verwachte groei van het soort huishoudens: een afname van het aantal paarhuishoudens de komende twintig jaar en een groei van het aantal eenpersoonshuishoudens (waaronder veel oudere eenpersoonshuishoudens).
- Het “lenen” van voorzieningen en functies van Lelystad, Dronten, Zwolle, Meppel en van De Friese Meren om zo de aantrekkelijkheid van Noordoostpolder als woongemeente te vergroten.

⁴ P.P. Tordoir, *Economisch Perspectief Lelystad: Routes naar stedelijke en regionale synergie*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, 2011; P.P. Tordoir, *Economie Lelystad in perspectief. Posities, trends en ontwikkelingskansen*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, 2018..

2.5 Urk

Urk wijkt in belangrijke mate af van de andere gemeenten in Flevoland. Urk is niet alleen de kleinste gemeente maar groeit procentueel nog sterk (procentueel net zo sterk als Almere), het aantal jongeren neemt toe, de potentiële beroepsbevolking groeit verder en Urk wordt daardoor op termijn een aantrekkelijker vestigingsplaats voor bedrijven. Verder valt de hoge arbeidsparticipatie op, de geringe sociale problematiek, de arbeidsmoraal en de grote maatschappelijke participatie. Dit betekent niet dat de gemeente Urk geen belangrijke uitdagingen en opgaven meer kent voor de komende jaren. De belangrijkste opgaven zijn:

- Het gelijktijdig accommoderen van de aanzienlijke groei in inwoners en huishoudens én het verbeteren en transformeren van de woon-, werk- en leefmilieus in Urk (het simultaan weten te excelleren op twee schaakborden).
- De veranderende bevolkings- en huishoudsamenstelling, de sterke dubbele vergrijzing en de hogere eisen die toekomstige bewoners stellen aan hun woon-, werk-, leefomgeving en voorzieningen vergen een aanzienlijke, betaalbare transformatie van de bestaande woon-, werk- en leefmilieus in Urk.
- Het verminderen van de afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de visserijgerelateerde bedrijvigheid door de economie op onderscheidende wijze verder te diversifiëren en het beter gaan benutten van de economische kansen die verband houden met toerisme, recreatie, cultuur en cultureel erfgoed met nieuw ondernemerschap.
- De relatief perifere ligging en de lage kwaliteit van de OV-verbindingen naar en van Urk dreigt de woonaantrekkelijkheid van Urk aan te tasten en vermindert de bereikbaarheid van banen.
- Urk heeft nog een lange weg af te leggen in de duurzaamheids- en energietransitie. Goede afspraken (wie doet wat en kan wat doen) met de buurgemeente Noordoostpolder horen hier bij.
- Het versterken van de bestuurskracht en de gemeentelijke organisatie, het realiseren van een goede netwerksamenwerking in de regio, en het verbeteren van de financiële positie van de gemeente.

2.6 Zeewolde

Veel gaat goed in Zeewolde en Zeewolde heeft een aantal sterke troeven in handen (aantrekkelijke woon- en leefomgeving, “een dorp in de natuur”, een sterke sociale structuur, een hoge mate van arbeidsparticipatie e.d.). Maar ook een aantal kwetsbaarheden (zwakke ontwikkeling werkgelegenheid, verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking, bereikbaarheid, dynamiek van ondernemerschap, voorzieningen die onder druk staan e.d.). Gezien de economische, sociale en technologische transitie en de ingrijpende duurzaamheidsterrein is het belangrijk om hoger aan de wind te zeilen en om het bestuur en beleid verder te versterken met meer aandacht voor de onderstaande belangrijkste opgaven.

- Zorgen voor een scherper en krachtiger profiel. De sterke punten van Zeewolde zijn nog onvoldoende duidelijk in de buitenwereld. Met een scherper en krachtiger profiel kan Zeewolde haar aantrekkingskracht op bewoners, bedrijven en bezoekers vergroten. Daarbij zijn scherpe keuzes nodig. Benadrukt men het dorps karakter van Zeewolde, of de mogelijkheden voor logistieke bedrijven? Wordt de verdere ontwikkeling van toerisme en recreatie (Puur Zeewolde, de kustzone, de aanloophaven, de “Blauwe Diamant”, de bossen, De Eemhof, e.d.) het speerpunt of de vele mogelijkheden om een droomwoning te kunnen realiseren in het groen of aan het water?
- Zeewolde moet het in belangrijke mate hebben van haar woonaantrekkelijkheid. In het licht van de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking, die op termijn de ontwikkeling van het aantal banen onder druk dreigt te zetten en het vestigingsklimaat voor bedrijven verslechtert, is het verbeteren, variëren en verduurzamen van de woon-, werk- en leefmilieus een belangrijke opgave.
- Verbeteren van de bereikbaarheid. Voor de woonaantrekkelijkheid van Zeewolde voor (nieuwe) inwoners en als vestigingsplaatsfactor voor bedrijven is een goede bereikbaarheid cruciaal. Het optimaliseren van de ontsluiting richting Nijkerk (N30), richting Harderwijk (N302), een verdubbeling van de Gooiseweg, en de fietsbrug Volderwijk zijn daarvoor belangrijk. De relatieve rijkdom van de inwoners in Zeewolde, met twee auto's voor de deur, zorgt – ondanks de slechte verbindingen over de weg, de beperkte kwaliteit van het

openbaar vervoer en door het ontbreken van een NS-station – dat Zeewolde tot nu toe niet al te zeer geremd wordt in haar ontwikkeling. Maar op termijn kan de slechte bereikbaarheid een negatieve vestigingsplaatsfactor gaan worden.

- Op het gebied van economie (recreatie, toerisme, lokale voedselproductie), arbeidsmarkt, opleidingen, voorzieningen, zorg, bereikbaarheid, de ontwikkeling van gezamenlijke natuurontwikkeling, fietsroutes door de natuur, et cetera, et cetera, liggen er vele kansen voor een betere regionale samenwerking. Door de handen ineen te slaan, goed met elkaar samen te werken, elkaar ruimte te geven en vooral naar buiten toe samen op te trekken, moet het mogelijk zijn om die kansen beter te benutten.
- Hoe beter de regio (Flevoland, Zuidelijk-Flevoland, Flevoland en de Veluwezoom) functioneert als één samenhangend economisch systeem hoe beter de economische kansen voor Zeewolde (en alle andere gemeenten in Flevoland). Naast het lenen van en uitlenen van kwaliteiten en functies aan elkaar worden de agglomeratievoordelen voor de helft bepaald door de omvang en de kwaliteit van de human resources. Door een meer geïntegreerde arbeidsmarkt (Zuidelijk-Flevoland, Noordwest-Veluwe), meer informatiedeling, coördinatie en afstemming tussen de arbeidsmarktregio's, het verkleinen van de mismatches op de arbeidsmarkt, en veel beter en gevarieerder onderwijs in de regio worden stappen gezet om tot een nog sterker samenhangende vitale economische regio te komen. Een samenwerking die verdergaat dan de Gemeenschappelijke Regeling Oosterwold of de gezamenlijke bedrijfsvoering met Harderwijk en Ermelo.

2.7 Dronten

Voor de gemeente Dronten heeft geen maatwerkanalyse, -presentatie en -rapportage door Platform31 plaatsgevonden. Bijgevolg heeft er ook geen interactie plaatsgevonden met medewerkers van de gemeente. De highlights van de opgaven voor Dronten zijn in belangrijke mate gebaseerd op een vergelijking van de Flevolandgemeenten op een groot aantal variabelen uit openbare bronnen:

- Op een groot aantal kenmerken (prognose bevolkings- en huishoudensgroei, ontwikkeling aantal banen, ondernemerschap, sociale problematiek, maatschappelijke participatie, infrastructuur en bereikbaarheid, etc.) wordt Dronten gekenmerkt door een weinig geprononceerde positie. Op vele aspecten is Dronten “gemiddeld” en er is reden om “De kracht van Dronten” (toekomstvisie) verder uit te werken.
- Deze gemiddelde positie maakt Dronten onvoldoende aantrekkelijk. In de afgelopen vijftien jaar en naar verwachting de komende twintig jaar zijn, en zullen, er meer Drontenaren naar andere gemeenten verhuizen dan er inwoners uit andere gemeenten zich hebben gevestigd, of willen vestigen, in Dronten.
- De winkelleegstand in Dronten is zeer hoog in vergelijkend perspectief (19 procent op 1 april 2017). Mogelijkerwijs kan de citymarketing van Dronten en het verbeteren van het plein De Rede deze situatie deels doen kantelen.
- Stapsgewijs en organisch de goede woningen op de goede plaats ontwikkelen in Swifterband, Hanzekwartier, De Graafschap en Het Palet (elke woning moet “raak zijn” om het negatieve binnenlandse migratiesaldo te verkleinen).
- Het vergroten van de bereikbaarheid per openbaar vervoer binnen en tussen de dorpen van de gemeente met meer vraagafhankelijk vervoer. Vooral het lange-termijn perspectief van Mobility as a Service (MAAS) is veelbelovend: integeren van alle vormen van mobiliteit voor optimaal vraaggestuurd vervoer, betere doorstroming, grotere veiligheid, minder emissies en een grotere mobiliteit voor ouderen.

3 Gemeenschappelijke opgaven

3.1 Inleiding

Van 2000 tot 2016 neemt de bevolking in Flevoland toe door de natuurlijke aanwas (52.000 méér geboortes dan sterftes), een positief buitenlands migratiesaldo (19.000 meer immigranten dan emigranten) en over de hele periode een positief binnenlands migratiesaldo van 18.000 nieuwe inwoners. De laatste jaren staat de aantrekkelijkheid van Flevoland echter onder druk. Sinds 2009 is het binnenlandse migratiesaldo in de provincie negatief.⁵ Er verhuizen jaarlijks meer inwoners naar gemeenten buiten de provincie dan er zich inwoners van andere gemeenten in Flevoland vestigen. Deze situatie blijft de komende twee decennia naar verwachting bestaan. Van 2015 tot 2040 neemt in de prognoses van het CBS/PBL de bevolking van Flevoland door natuurlijke aanwas met 50.000 personen toe, door meer immigranten dan emigranten met 39.000 (positief buitenlands migratiesaldo) en neemt de bevolking met 27.000 inwoners af door het negatieve binnenlandse migratiesaldo. In deze ontwikkeling worden reeds een aantal gemeenschappelijke opgaven zichtbaar.

Door het verbeteren van de 'quality of living' kan Flevoland aan aantrekkelijkheid winnen (par. 3.2). Een andere gezamenlijke opgave is om het hoofd te bieden aan de dreigende krimp van de beroepsbevolking (par. 3.3). Alle gemeenten en provincie profiteren gezamenlijk van het versterken van het human capital en het beter benutten van het onbenutte potentieel (par. 3.4). Een gezamenlijke opgave, waarvoor geldt dat één plus één tweeënhalft is, is het verbeteren van het toeristisch-recreatieve aanbod. Met dit aanbod kan Flevoland zich op een groeiemarkt op unieke wijze profileren (par. 3.5). Flevoland heeft de kenmerken, de ruimte en een naoorlogse woningvoorraad die het mogelijk maakt om met volle kracht in te zetten op de duurzaamheidstransitie en het naar Nul-op-de-Meter (en levensloopbestendig) transformeren van de bestaande woningvoorraad. Hiermee zou de betaalbaarheid van het wonen en de aantrekkelijkheid van het wonen in Flevoland verbeteren (par. 3.6). Door de ligging en het grote agrarische oppervlakte is het bestrijden van ondermijning ook een gezamenlijke opgave. Een opgave die door goede samenwerking ook het beste aangepakt kan worden (par. 3.7). Ten slotte is een betere regionale en metropolitane samenwerking voor alle gemeenten van groot to klein een winnende kaart (par. 3.8).

3.2 Verbeteren 'quality of living'

Verbeteren van de quality of living en meer variatie

Nieuwe bewoners komen naar Flevoland vanwege de aantrekkelijk woon-werk- en leefmilieus. In longitudinale analyses voor de Randstad en andere regio's in de wereld komt het verband naar voren dat "werken het wonen volgt". In toenemende mate kiezen de mensen en kleinere huishoudens eerst hun meest aantrekkelijke woon- en leefomgeving en kijken van daaruit welke banen bereikbaar zijn. Dit effect zal alleen maar sterker worden. De krimpende beroepsbevolking kan kiezen, zal dat in toenemende mate ook doen en met de voeten stemmen als er betere opties zijn. Dus het verbeteren van de woon-, leef- en werkmilieus in de gemeenten en de provincie is een cruciale strategische opgave. De woningvoorraad in de provincie is te uniform en in een te korte periode tot stand gekomen. Deze uniformiteit moet verminderen en er moet veel meer variatie komen in woon-, werk- en leefmilieus. De omvang van de transformatie in vrij korte tijd dient niet onderschat te worden.

Mensen stellen andere en hogere eisen aan de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving

Gemeenten, steden en regio's beconcurreren elkaar steeds strategischer met de woonaantrekkelijkheid, de kwaliteit van de woon-, werk- en leefmilieus, de nabijheid van groen, natuur, voorzieningen, cultuurhistorie en het vestigingsklimaat voor bedrijven. Voor mensen met minder keuzemogelijkheden is de belangrijkste gevraagde kwaliteit vaak de lage woonlasten. Hierdoor nemen de ruimtelijke verschillen toe. Tussen steden, tussen stad en

⁵ CBS, Statline (bevolkingsontwikkeling)

regio, tussen regio's en provincies, en binnen de steden. Er is sprake van een "verdeelde triomf" volgens het Planbureau van de Leefomgeving.⁶

Sterk wijzigende bevolkings- en huishoudsamenstelling in de provincie

De gemeenten in Flevoland staan voor een belangrijke transformatieopgave door de sterk veranderende bevolkings- en huishoudsamenstelling in de vrij korte periode van de komende twintig jaar. De bevolking en huishoudens veranderen in een hoger tempo dan de bestaande woningvoorraad. Er is sprake van een zeer sterke dubbele vergrijzing in de provincie. In de prognoses van het CBS/PBL neemt de komende twintig jaar het aantal 65-plussers in de provincie toe van 52.900 in 2017 tot 107.400 in 2040; een toename van 107 procent. Terwijl het aantal 80-plussers zelfs verdrievoudigd. Van 10.900 in 2017 tot 34.400 in 2040; een toename van 216 procent. De dubbele vergrijzing is vooral sterk in Lelystad en Almere. Ook zal naar verwachting het aantal dementerende ouderen, waarvoor goede opvang geregeld moet worden, toenemen tot bijna 13.000 inwoners in 2040 in de provincie.

Ook de aard van de huishoudens is snel ingrijpend aan het veranderen. Het aantal huishoudens neemt naar verwachting van het CBS/PBL in de provincie met bijna 41.000 huishoudens toe van 2017 naar 2040; van 172.400 huishoudens in 2017 tot 213.000 huishoudens in 2040, een groei van 24 procent. De groei is naar verwachting vooral sterk in Urk en Almere. Het aantal paarhuishoudens neemt in de provincie nauwelijks meer toe de komende twintig jaar (+ 8 procent) en neemt in de prognoses zelfs af in Lelystad en Noordoostpolder. De belangrijkste groei doet zich voor in het aantal eenpersoonshuishoudens. Van 56.000 in 2017 tot 86.400 in 2040; een toename van 54 procent de komende twintig jaar. De toename van het aantal eenpersoonshuishoudens is vooral sterk in de provincie, Almere en Urk. Is de bestaande woningvoorraad in de provincie (veel grondgebonden gezinswoningen) voldoende snel aanpasbaar en voldoende aantrekkelijk voor de nieuwe huishoudens?

Veel van de eenpersoonshuishoudens zullen oudere eenpersoonshuishoudens zijn waarbij één partner is wegvallen. Voor de groeiende groep oudere huishoudens en alleenstaande oudere huishoudens is het van belang dat er woningen zijn die bij hun woonwensen passen, die betaalbaar en aantrekkelijk zijn en die de oudere inwoners kunnen verleiden om de inmiddels minder geschikte (sociale) gezinswoning te verlaten zodat deze op tijd beschikbaar komen voor nieuwe gezinnen. Om de goede woningen op tijd gereed te hebben, is het interessant om in de gaten te houden welke 174 ideeën ontwikkeld zijn voor de prijsvraag van de rijksbouwmeester Floris Alkemade om naoorlogse wijken in Sittard-Geleen, Groningen, Almere en Rotterdam stedenbouwkundig en zorgtechnisch aan te passen aan de grote vergrijzingsgolf die op Nederland (en nog meer op Flevoland) afkomt.

De vergrijzing biedt – in samenhang met de noodzakelijke herstructurering en verbetering van de jaren zeventig en tachtig wijken in de Flevoland-gemeenten – mogelijkheden om nieuwe woonvormen toe te voegen (complexen met gezamenlijke voorzieningen, zorgcoöperaties, 'communities' voor senioren, etc.). Daarmee wordt ook de variëteit van de woningvoorraad vergroot. De veranderende bevolkings- en huishoudsamenstelling en andere woonwensen dwingen vooral tot een aanpassing en verbetering van de *bestaande* woningvoorraad in de gemeenten en provincie. De nieuwbouw kan hooguit mondjesmaat voorzien in de veranderende wooneisen. De noodzakelijke aanpassing, verbetering en verduurzaming van de *bestaande* woningvoorraad is een gezamenlijke opgave van de gemeente in Flevoland en de provincie.

Nieuwbouw steeds minder bepalend voor het aantrekken van nieuwe inwoners

De provincie Noord-Holland wijst er in haar bevolkingsprognose 2017-2040 op dat de overloop vanuit Amsterdam naar Almere, Lelystad en Noord-Holland Noord minder zal zijn dan in de afgelopen decennia. Doordat Amsterdam flink doorbouwt, blijft het vertrek naar de voormalige groeikernen beperkt. De verwachte groei van het aantal huishoudens betekent ook niet zonder meer dat er veel woningen bijgebouwd moeten worden. Immers door de sterke vergrijzing komen (na het wegvallen van een partner of het overlijden van de langstlevende partner) woningen leeg te staan. Nieuwbouw wordt, volgens de provincie, steeds minder bepalend voor de

⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Ruimtelijke Verkenningen 2016, Den Haag, 2016.

binnenlandse migratie. Het verhogen van de bouwproductie is steeds minder een vereiste voor het aantrekken van nieuwe inwoners. In de hele provincie ontstaat door de vergrijzing en de vrijkomende woningen extra ruimte voor vestiging. Het effect van de vrijkomende woningen elders in de provincie is zo groot dat in een aantal gemeenten na 2030 mogelijk zelfs leegstand gaat optreden. Gezien de aanzienlijke vergrijzing in de provincie Flevoland kan een dergelijke ontwikkeling als in de provincie Noord-Holland in Flevoland niet uitgesloten worden.⁷

Vooraf een kwalitatieve opgave met meer vraaggestuurd ontwikkelen

In de woningbouwopgave tot 2040 in de Metropoolregio Amsterdam (+ 230.000 woningen tot 2040) is onduidelijk in welke mate de gemeenten in Flevoland daar een bijdrage aan gaan en kunnen leveren. Op basis van de bestaande plancapaciteit kan in de MRA aan de vraag naar woningen voorzien worden. De grootschalige woningbouwlocaties van de MRA zijn daarbij te vinden in Almere, Amsterdam (IJburg 2) en Haarlemmermeer West.⁸ Deze verwachte bescheiden groei en onzekerheden maken duidelijk dat de transformatie, verbetering en aanpassing van de *bestaande* woningvoorraad van groot belang is om aantrekkelijk te blijven, en liefst nog aantrekkelijker te worden, als gemeenten in Flevoland.

Het aanzienlijk en versneld verbeteren, transformeren, variëren, aanpassen, groen, blauw en rood veel beter met elkaar te verbinden is de gezamenlijke opgave. Meer vraaggestuurd ontwikkelen, meer woonwerkmogelijkheden, micro-appartementen, Tiny Houses, waterwoningen, Friendsachtige woonvormen, nul-nota woningen, levensloopbestendige woningen, kangoeroewoningen (twee of drie generaties die in hetzelfde huis wonen), hofjeswoningen met zorgvoorzieningen, complexen waarin wonen, zorgvoorzieningen en faciliteiten bij elkaar komen, en speciale 'multi-single'woningen waarin oudere alleenstaanden voor elkaar kunnen zorgen, et cetera, et cetera.

Dit is een belangrijke opgave voor alle steden en gemeenten in Nederland. Maar de situatie in de Flevoland-gemeenten is uitzonderlijk omdat de volledige woningvoorraad in korte periode tot stand is gekomen. Daarmee is de voorraad te eenzijdig, te uniform, te evident in een bepaalde korte periode tot stand gekomen en kent het niet de aantrekkelijke historische gelaagdheid van andere steden en gemeenten. En daarmee is de opgave groter, ingrijpender, ingewikkelder en duurder dan in andere Nederlandse gemeenten.

Blijven verbeteren van de bereikbaarheid

De bereikbaarheid van en naar banen is een belangrijk onderdeel van de woonaantrekkelijkheid van steden en gemeenten. Op korte termijn verbetert de wegcapaciteit in de corridor Schiphol – Amsterdam – Almere sterk. De wegcapaciteit is daarmee voor langere tijd toereikend. Voor het openbaar vervoer geldt dat niet. Vandaar de SAAL-maatregelen (Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad). Verdergaande stappen om de bereikbaarheid te verbeteren kunnen gezet worden met MAAS. De verwachting is dat het mobiliteitssysteem van de toekomst bijna volledig zal worden gestuurd door zelflerende algoritmes. De rol van data-infrastructuur wordt daardoor minstens zo bepalend als die van de weginfrastructuur. Ze gaan op in één enkele mobiliteitsinfrastructuur. Het datanetwerk maakt het mogelijk om de ketenmobiliteit (integreren van alle vormen van mobiliteit) en om echt vraaggestuurd vervoer te optimaliseren. Het lange-termijn perspectief van Mobility as a Service (MAAS) is veelbelovend: betere doorstroming, grotere veiligheid, lagere verzekeringspremies, geen verkeersboetes, minder emissies, minder parkeerplaatsen en meer mobiliteit voor ouderen.

3.3 Ontwikkel krachtig antwoord op krimpende potentiële beroepsbevolking

Een grote verandering voor de toekomst in de Flevoland is naar verwachting de krimp van de potentiële beroepsbevolking. Als deze verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking gaat optreden dan gaat een belangrijke motor voor de economische groei en ontwikkeling in de provincie haperen. Internationaal onderzoek laat zien dat een groter arbeidsaanbod en een goed opgeleide beroepsbevolking goed is voor economische groei. De hoeveelheid banen in een regio en land ligt niet vast, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt

⁷ Provincie Noord-Holland, *Prognose 2017-2040. Bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Sector Onderzoek en Informatie, 8 juni 2017.

⁸ MRA, *In gesprek over onze woningbouwopgave tot 2040. Overdrachtsdocument Metropoolregio Amsterdam Actie 1.1*, Amsterdam, maart 2018, blz. 5, 6 en 10.

op de arbeidsmarkt en de regelgeving (is werken aantrekkelijk?, is er sprake van een armoedeval?, wordt vervroegde uittreding ontmoedigd?, et cetera). Zo heeft de enorme toename van arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen in de afgelopen decennia geleid tot méér werkgelegenheid zonder dat de werkloosheid onder mannen of jongeren steeg.⁹

De verwachte toe- of afname van de potentiële beroepsbevolking en het verwachte toekomstige arbeidsaanbod is door het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd niet makkelijk meer te bepalen. Als gekozen wordt voor de leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar, als benadering van de potentiële beroepsbevolking, dat neemt volgens de prognose van het CBS/PBL de potentiële beroepsbevolking in Almere en Urk naar verwachting toe met 10.400 inwoners van 2017 tot 2040. De toename wordt voor 78 procent verklaard door de verwachte toename in Almere en voor 22 procent door de verwachte toename in Urk. Daarmee is de verwachte groei vooral in Urk bijzonder groot. In de vier gemeenten Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Zeewolde neemt de potentiële beroepsbevolking naar verwachting de komende twintig jaar af met 15.800 personen. Dit betekent dat de potentiële beroepsbevolking in de provincie Flevoland van 2017 tot 2040 met 5.400 personen afneemt; een daling van ruim 2 procent. Dit is een sterkere daling in de provincie Flevoland dan de verwachte daling van de potentiële beroepsbevolking in heel Nederland uitgaande van de verwachte bevolkingsontwikkeling van de leeftijdsgroep 20 tot 65 jaar.

Als de verwachte ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking gebaseerd wordt op de prognose van de leeftijdsgroep 15 tot 67½ als beste benadering van de potentiële beroepsbevolking dan verandert de conclusie niet wezenlijk. De afname van de potentiële provinciale beroepsbevolking in de periode 2017 tot 2040 is dan 3.100 inwoners; een daling van 1,1 procent. Wel is de verwachte daling in heel Nederland voor de ontwikkeling van de leeftijdsgroep 15 tot 67½ jaar nog groter dan in de provincie; namelijk 6,4 procent.

De verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking de komende twee decennia betekent dat de provincie en vier van de zes gemeenten een gezamenlijke opgave hebben om de arbeidsproductiviteit te verhogen, de arbeidsparticipatie te vergroten, de mismatches op de arbeidsmarkt te verkleinen, de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en om de bereikbaarheid en verbindingen van en naar banen te vergroten. Ook mag verwacht worden dat de uitgaande pendel in Almere en Urk zal gaan toenemen.

3.4 Versterken human capital en beter benutten onbenutte potentieel

Aanbod en kwaliteit van het arbeidsaanbod belangrijke determinant voor een goede economische ontwikkeling
Een groot arbeidsaanbod en goed opgeleide werknemers zijn hét medicijn voor een goede economische ontwikkeling en een toename van het aantal banen. Naast massa, dichtheid en complementaire regionale samenwerking (kwaliteiten en functies van elkaar lenen) komen agglomeratievoordelen en méér welvaart voor ongeveer de helft tot stand door de persoonskenmerken van de beroepsbevolking (opleidingsniveau, leeftijd, etc.).

Betere werking arbeidsmarkt gezamenlijke provinciale opgave

Er zijn geen gemakkelijke oplossingen om de krimp van de potentiële beroepsbevolking het hoofd te bieden. Door de voorkeur voor vrije tijd in Nederland gaat de Europese Commissie in de lange termijnramingen van de Nederlandse economische groei er van uit dat de toekomstige groeibijdrage van een groter arbeidsaanbod beperkt zal zijn. Voor de economische groei per hoofd van de bevolking wordt de arbeidsproductiviteit als de enige permanente bron van groei gezien.

⁹ De enorme populariteit van deeltijdarbeid in Nederland drukt het arbeidsaanbod en heeft negatieve effecten op de economische groei. Nederlanders werken volgens de OESO gemiddeld 1.380 uur per jaar. Het OESO-gemiddelde is 1.770 uur per jaar. In Nederland werkt dertig procent van de Nederlandse vrouwen fulltime tegen zeventig procent gemiddeld in de OESO-landen. Als in Nederland hetzelfde gemiddelde aantal uren gewerkt wordt als in Zweden en Zwitserland (1.600 uur per jaar in plaats van de gemiddelde 1.380 uur in Nederland) en er een participatiegraad is van 80 procent (in plaats van de gebruikelijke 75 procent in Nederland) dan neemt het arbeidsaanbod met 25 procent toe. Dit kan op lange termijn allerlei positieve gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid. Bron: Kamerstukken II, 34 000, nr. 54, *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2015)*, blz. 37, 38.

Ondanks alle goedbedoelde instrumenten van het Werkplein zal de effectiviteit zeer beperkt zijn om het grote bijstandbestand (in sommige gemeenten), het onbenutte potentieel en de afname van de potentiële beroepsbevolking effectief te adresseren. Over het algemeen is in Nederland de effectiviteit van het actieve arbeidsmarktbeleid zeer beperkt. Dit komt omdat het beleid, vanwege de focus op de schadelastbeperking, zich te veel richt op de werklozen en bijstandsgerechtigden met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Deze werklozen en bijstandsgerechtigden komen over het algemeen ook op eigen kracht weer aan het werk wat de reïntegratie-activiteiten weinig effectief maakt. De beperkte effectiviteit komt verder omdat er over het algemeen te weinig samenhang is tussen sociale zaken, economie en arbeidsmarkt, het regionale arbeidsmarktoverleg te vrijblijvend is, de lokale WWB-verantwoordelijkheid geen stimulans vormt voor regionale samenwerking, de verschillen in belangen en rol tussen de keten van Werk & Inkomen enerzijds en de marktpartijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds een goede aansluiting tussen vraag naar en aanbod voorkomt. Verder is de effectiviteit van het arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid moeilijk aan te tonen omdat er over het algemeen geen deugdelijke nulmetingen en evaluaties uitgevoerd worden.

Uit de evaluaties uit de afgelopen tien tot twintig jaar blijkt dat de (lage) effectiviteit nog het hoogst is als het beleid zich richt op de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit vergt wel intensieve aanpakken. Nu gezien de hoge economische groei de cliënten met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt ook wel zonder sollicitatietraining e.d. aan het werk komen, zou het beleid zich in de provincie meer kunnen richten op de cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Van een focus op de korte termijn naar een focus op de lange termijn

In het arbeidsmarktbeleid zijn er twee perspectieven die moeilijk zijn te combineren omdat zij enerzijds op de lange termijn betrekking hebben en anderzijds op de meer korte termijn. Het *investerings- en kennisperspectief* legt de focus op hoger opgeleiden die als motor worden gezien voor kennis en innovatie, de dynamiek op de woningmarkt en die zorg dragen voor koopkracht en allerlei spillovers die de regionale economie ten goede komen. Het investeringsperspectief uit zich in investeringen in de kenniseconomie en in topsectoren, van scienceparks tot incubators, geregisseerd door Economic Boards en netwerken van grote bedrijven. Dit perspectief spreekt niet van werkloosheidsbeleid, maar van een Human Capital agenda. Het is de productiviteitszijde van de arbeidsmarkt die vooral de 'kansen en mogelijkheden' benadrukt. De tweede invalshoek is het *schadelast- en compensatieperspectief*: van werklozen en arbeidsbeperkten die moeilijk aan het werk komen omdat eenvoudige arbeid simpelweg te duur is geworden voor de productiviteit die zij kunnen leveren. Of die uit de markt worden gedrukt door hoger geschoolden. Het gaat vooral om lager opgeleiden, soms arbeidsmigrant, soms arbeidsgehandicapt, soms op leeftijd, die de werkloze onderkant van de arbeidsmarkt bevolken dan wel behoren tot de outsiders. Bij dit perspectief worden niet de kansen benadrukt, maar de armoede, zorg en schadelast die compensatie via sociale zekerheidswetgeving met zich mee brengt. Gezien het beslag dat de financiële budgetten en risico's voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting leggen, is het begrijpelijk dat het schadelast- en compensatie perspectief vaak de voorrang heeft. Toch zijn verschuivingen naar de lange termijn en het investerings- en kennisperspectief zeer wel te overwegen.

Verhogen arbeidsproductiviteit door vernieuwing, innovatie en ondernemerschap

De arbeidsproductiviteit is de laatste decennia de belangrijkste motor van de economische groei. Terwijl de economie bleef groeien, zijn we minder uren gaan werken. Deze productiviteitsgroei is onder andere mogelijk door beter geschoold personeel, automatisering en efficiëntere productieprocessen. Door de vergrijzing moet ook in de toekomst de productiviteit toenemen om economische groei te waarborgen. En deze vergrijzing slaat vooral hard toe in Flevoland.

Maar de productiviteitsgroei is niet uitbundig. Voor de crisis kende Nederland een jaarlijkse groei van gemiddeld 1,3 procent.¹⁰ Na de forse dip in de crisis, is het met de ontgroening, vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de

¹⁰ H. de Bondt, *Productiviteit in Nederland 2002-2014. Economische groei, productiviteit en de crisis*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2015, december.

economie, de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal zzp'ers verre van eenvoudig om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen.

Meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs noodzakelijk

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is een zeer belangrijke determinant van regionale en nationale economische groei. De internationale concurrentie en de zich snel ontwikkelende technologie zorgen er voor dat het belangrijker is dat ooit om te blijven investeren in het op peil houden en aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden. Dit is niet alleen van belang om te voorkomen dat mensen ontmoedigd raken of vaardigheden verliezen. Het is ook belangrijk om te blijven investeren in de kwaliteit en kwantiteit van de beroepsbevolking op de langere termijn. Dit werkt bovendien positief door in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

De kwaliteit van het onderwijs is sommige Flevolandgemeenten niet bijzonder hoog. Deze gemeenten kunnen (meer) stappen zetten om te zorgen voor een kwalitatief goed opgeleide beroepsbevolking, een betere mobiliteit op de arbeidsmarkt en op een duurzame inzetbaarheid van hun inwoners. Scholing, bijscholing en omscholing zijn daarbij cruciaal. Maar men kan verder gaan dan een verbindende rol te vervullen tussen ondernemers en onderwijsinstellingen en het opstellen van een educatieve agenda. Diverse steden doen dat ook. Zij gaan verder dan hun wettelijke onderwijsstaak (onderwijshuisvesting, voor- en vroegschoolse opvang, volwasseneducatie) en trekken extra gemeentelijke middelen uit voor bijvoorbeeld het creëren van extra stageplaatsen en leerwerkplekken voor scholieren of men zet in op extra leertijd voor leerlingen (taal, zaterdag-, weekend- en zomerscholen). Ook kan gedacht worden aan meer plaats- en tijdsafhankelijk onderwijs, meer gevarieerd en meer geïntegreerd leren, het stimuleren van allerlei mengvormen van basisvorming en beroepsoriëntatie met micro-opleidingen, minimodules, MOOC's, EVC's, et cetera. En gezien de grote economische en technologische onzekerheden voor de toekomst is het vooral van belang om van levenslang leren echt een prioriteit te maken.

Ook de Onderwijsraad riep recent de gemeenten op om een grotere rol te nemen in het onderwijsdomein. Dit sluit aan bij de decentralisaties in het sociale domein en maakt het mogelijk om het onderwijs, de jeugdhulp en het arbeidsmarktbeleid beter te integreren zodat de effectiviteit toeneemt.¹¹ Het is daarbij van het groot belang om véél meer aandacht te besteden aan permanente educatie, gezien de onzekere economische ontwikkelingen, de snelheid van technologische ontwikkelingen en het langer moeten doorwerken van ouderen.¹² Dit is bij uitstek een opgaven die de gemeenten samen in coördinatie en afstemming, samen met de provincie, kunnen oppakken.

Mobiliseren van het onbenutte potentieel in de provincie

Een gezamenlijke opgave voor alle gemeenten in de provincie Flevoland is het beter benutten van het onbenutte potentieel. In de licht van de ontgroening, sterke vergrijzing en de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking is het onverstandig om zo veel inwoners langs de kant te laten staan. Zeker als de inschattingen van de OESO gevolgd worden dat hooguit tien procent van de banen in Nederland verloren zal gaan door automatisering, robotica, kunstmatige intelligentie e.d.. Dan is een veel groter arbeidsaanbod nodig om te zorgen dat er voldoende mensen beschikbaar zijn (laag-, midden- en hoogopgeleid) en dat werkgevers de beste werknemers kunnen kiezen.¹³

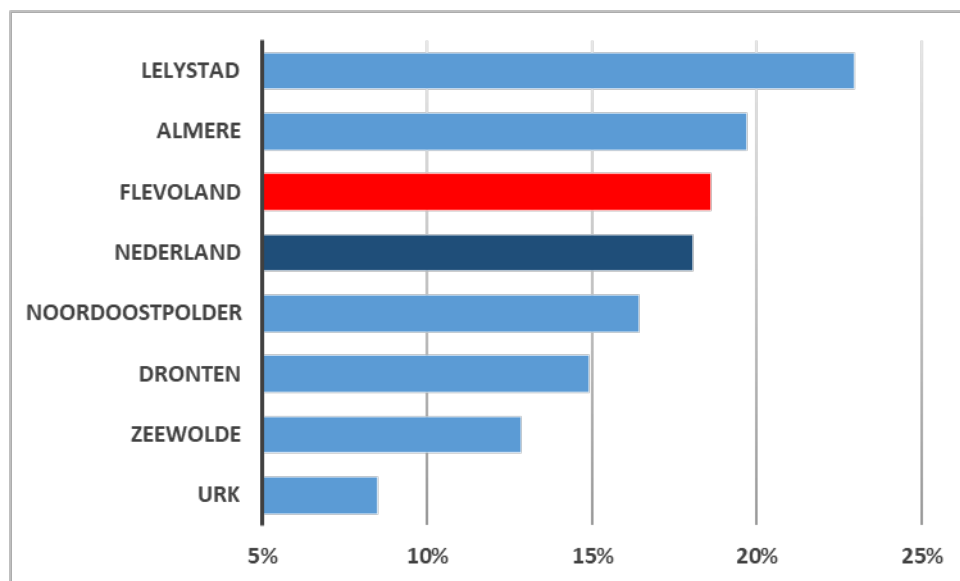
In 2016 ontvangen 9.800 mensen in de provincie Flevoland een werkloosheidsuitkering, 11.900 mensen een bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd en 18.900 mensen een arbeidsongeschiktheid. Als de 40.600 mensen met een uitkering (tot de AOW-leeftijd) in de provincie gerelateerd wordt aan de beroepsbevolking in de provincie

¹¹ Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs*, Advies, Den Haag, 2017.

¹² Sociaal-Economische Raad, *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*, Advies 17/04. Den Haag, 2017; The Economist, *Learning and earning. Lifelong learning is becoming an economic imperative (special report)*, 12 januari 2017.

¹³ Volgens de OECD gaat slechts tien procent van de banen in Nederland verdwijnen. Mathijs Bouman, M. (2016, 21 mei). De robot komt onze banen stelen, maar dat zijn er wel veel minder kan Oxford-onderzoekers vreesden. "De robot komt onze banen stelen, maar dat zijn er wel veel minder kan Oxford-onderzoekers vreesden", in: *Het Financieel Dagblad*, 21 mei 2016, blz. 24; Melanie Arntz, Terry Gregory en Ulrich Zierahn, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A Comparative Analysis. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries. A Comparative Analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 189, Parijs, 2016, blz. 16, 25. Dit is een geheel andere conclusie dan het angstbeeld dat de komende dertig jaar 50 procent van de bestaande banen verloren zullen gaan door automatisering, kunstmatige intelligentie en robotisering. Dit zou in Nederland twee tot drie miljoen banen betreffen. Eric Bartelsman, "Binnen dertig jaar is de helft van de nu bestaande banen overbodig", in: *Het Financieel Dagblad*, 18 januari 2014; Eppo König, "Robotisering kan 2 tot 3 miljoen banen kosten.", in: *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2014; The Economist, *Coming to an office near you*, Technology and jobs, January, 18th 2014.

(218.000 mensen) dan is het onbenutte potentieel bijna 19 procent (figuur 1). Bijna een vijfde van de provinciale beroepsbevolking staat langs de kant, doet economisch niet mee en hun potentieel wordt economisch niet benut.



Figuur 1 Onbenut arbeidspotentieel in 2016 in Flevoland, de Flevolandgemeenten en Nederland (totaal uitkeringsontvangers in procenten van de beroepsbevolking; bron: Statline CBS)

Feitelijk wordt het onbenutte potentieel hiermee nog sterk onderschat. De aantallen en percentages kunnen eigenlijk bijna verdubbeld worden. Naast de niet-werkenden met een uitkering zijn er in Nederland (en in de provincie Flevoland) vele mensen die geen uitkering hebben, niet-werken, zich niet meer aanbieden op de arbeidsmarkt omdat zij ontmoedigd zijn (maar wél willen werken) of die méér uren willen werken. Deze groep vormt 1½ miljoen Nederlanders.¹⁴ Als hier óók rekening mee wordt gehouden dan kunnen de bovengenoemde aantallen en percentages voor de gemeenten in Flevoland en de provincie bijna verdubbeld worden. Het gaat dan om ongeveer 80.0000 inwoners of ruim een derde van de beroepsbevolking.

Gezien de dreigende krimpende beroepsbevolking in de provincie en de vele openstaande, en soms onvervulbare, vacatures is dit onbenutte potentieel een luxe die de gemeenten en de provincie zich niet langer kunnen veroorloven. Zeker in de gemeenten in Flevoland waar naar verwachting de potentiële beroepsbevolking zal gaan krimpen, moeten stappen gezet gaan worden om de economische ontwikkeling niet te belemmeren. Als de gemeenten en de provincie het onbenutte potentieel niet veel beter mobiliseren, dan verdwijnt werk naar het buitenland, neemt de automatisering toe (en het verlies van banen) of nemen buitenlandse arbeidsmigranten de arbeidsplaatsen (nog) steeds vaker in. Ondernemers hebben keuzes, wethouders en gedeputeerden niet.

3.5 Verbeteren toeristisch-recreatieve aanbod

Met diverse economische speerpunten in Flevoland zijn de gemeenten in Flevoland niet uniek (agrofood, groothandel, opslag, logistiek). Op het gebied van toerisme, recreatie, natuur, Nationaal Park Nieuw Land, watersport, het beleven van het nieuwe land, cultureel erfgoed (Urk, Schokland) is Flevoland wel uniek. Hoogwaardig natuurtourisme en attracties die ecologisch verantwoord zijn ingebed in een wilde of parkachtige natuurlijke omgeving kennen een toenemende internationale belangstelling. Het is bovendien een groeisector die veel werkgelegenheid voor laag, middelbaar en hooggeschoolden kan bieden.

¹⁴ In 2016 zijn er in Nederland 1,6 miljoen mensen met een WW-uitkering, een bijstandsuitkering tot de AOW-leeftijd of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. CBS, Statline (regionale kerncijfers: sociale zekerheid). Naast de groep Nederlanders met betaald werk of met een uitkering, was er in 2016 ook een groep van 1,5 miljoen mensen die aangaven te willen werken, of (als ze in deeltijd werken) meer uren te willen werken. CBS Nieuws, *Hoe groot is het onbenut arbeidspotentieel*, 30 augustus 2017. Zie voor de detailberekening van de 1½ miljoen niet-werkenden en niet-uitkeringsgerechtigden die mee willen doen ook: John Michiels, *Volumemaatstaven voor het onbenut arbeidspotentieel*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaaleconomische trends, augustus 2017, blz. 3

Om bijvoorbeeld de kansen van de kustzone in Lelystad beter te benutten, is (nieuw) ondernemerschap nodig. Het beter inspelen op de mogelijkheden en kansen op de markt van toeristisch-recreatieve beleving, wellness en gezondheid vergt scherp ondernemerschap.¹⁵ De kustontwikkelingen kunnen ook beter verbonden worden met Marker Wadden en de Oostvaardersplassen. De ontwikkeling van de kustzone in Zeewolde (incl. "de Tulp") heeft ontwikkelpotentie. En de ontwikkeling van het toerisme en de recreatie in de west- en noordzijde van de haven in Urk vraagt ook nieuw ondernemerschap.

De kansen wordt breed in de provincie gezien en ondersteund.¹⁶ Maar als gezamenlijk opgave is daarnaast meer ruimte nodig voor nieuw ondernemerschap voor de verdere ontwikkeling van toerisme en recreatie. Moet (nieuw) ondernemerschap gestimuleerd worden, is productontwikkeling noodzakelijk, moet maximaal samengewerkt worden en moet een goed opgeleide en gemotiveerde beroepsbevolking voor de bedrijven en bedrijfjes beschikbaar zijn.¹⁷

Kansen onbenut in Flevoland voor hoogwaardige natuurbeleving

De toeristisch-recreatieve potentie van de Oostvaardersplassen is groot en onderbenut. De commissie van Geel adviseert de provincie om, met andere overheden en private partijen, te investeren in de kwaliteit van natuur en landschap en in toeristisch-recreatieve voorzieningen in en rond de Oostvaardersplassen. De ingrepen die de commissie voorstelt, zijn erop gericht om de kwaliteit van natuur- en landschap in het gebied te verbeteren en de maatschappelijke en economische betekenis van het Oostvaardersplassengebied in het verstedelijkte Nederland te versterken.¹⁸ De plassen vormen een potentiële magneet voor de internationale markt. De benodigde ontwikkeling hoeft niet ten koste te gaan van natuurwaarden maar kan deze versterken.

De Oostvaardersplassen geven een decor en belevingswaarde die reguliere bosrecreatie verre overstijgen. Hoogwaardig natuurtoerisme en attracties die ecologisch verantwoord zijn ingebed in een wilde of parkachtige natuurlijke omgeving heugen zich in toenemende internationale belangstelling. Natuurbeleving en gerelateerde attracties kunnen in de metroop regio Amsterdam een onderdeel vormen van een divers regionale palet aan attracties dat buitenlandse bezoekers kunnen beleven. De gehele metropoolregio profiteert, omdat het aldus verbrede regionale aanbod nieuwe markten aanboort en toeristen verleidt tot langer verblijf in de regio. Tenslotte biedt de markt voor wellness, gezondheid en natuurproducten ontwikkelingskansen indien de psychologische relatie met de ongerepteheid van de Oostvaardersplassen wordt gelegd.¹⁹

Wil de hoogwaardige natuurbeleving in de provincie in tact blijven en niet teloor gaan dan dient ook voldoende nieuwe aanplant de essen te vervangen die door essentaksterfte dood gaan.²⁰

Ruimte voor nieuw ondernemerschap kan bijdragen aan het versterken van de provinciale economie

Ondernemerschap wordt bevorderd door lage lasten, het vereenvoudigen of afschaffen regelgeving²¹, hoogwaardige gemeentelijke dienstverlening met sterk accountmanagement, en door middel van functiemenging en blurring. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verlagen van de lasten (retributies, reclamebelasting, precariorechten, verlaag of schrap OZB voor starters of kleine ondernemingen)²² en het vereenvoudigen van de vergunningverlening (verleen de APV-vergunningen voor onbepaalde tijd, schrap de vergunning voor voorwerpen op of aan de weg, digitaliseer alle vergunningen en verkort de doorlooptijden voor vergunningen). Ook het

¹⁵ P.P. Tordoir, *Economisch Perspectief Lelystad: Routes naar stedelijk en regionale synergie*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, 2011, blz. 18.

¹⁶ Provincie Flevoland, Beleidsplan Recreatie & Toerisme Flevoland; Provincie Flevoland, Perspectiefnota 2017-2021 (extra middelen toewijzen aan recreatie, toerisme, projecten en het Economisch uitvoeringsprogramma).

¹⁷ Zie ook provincie Flevoland, *Flevoland: ecosysteem voor ondernemerschap. Economisch programma*, Lelystad, Juli 2016.

¹⁸ Externe begeleidingscommissie beheer Oostvaardersplassen, *Advies Beheer Oostvaardersplassen. Kaders voor provinciaal beleid provincie Flevoland*, april 2018.

¹⁹ P.P. Tordoir, *Economisch Perspectief Lelystad: Routes naar stedelijk en regionale synergie*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, 2011, blz. 27.

²⁰ Provincie Flevoland, *Zomernota 2017*, Lelystad, blz. 11.

²¹ Voortdurend komen voorbeelden naar voren van gemeentelijke regels die het ondernemerschap van pur-sang ondernemers belemmeren. Gemeentes die jaren nodig hebben om een ondernemer van een vergunning te voorzien die prachtige Italiaanse kiosken op pleinen wil plaatsen, de moeite die jonge ondernemers hadden om doggy bags in Nederland te introduceren ("het mag niet van de Voedsel en Warenautoriteit") of het absurde voorbeeld van twee Amsterdamse ambtenaren die erachter kwamen dat er maar liefst veertig vergunningen nodig zijn om sapjes te mogen verkopen.

²² Het verlagen van de lasten is voor Lelystad lastig vanwege de eisen van ICL.

bevorderen van veelzijdige bedrijfshuisvesting met een grote variatie in prijs, kwaliteit en huurtermijnen, woonwerkvoorzieningen, bedrijfsverzamelgebouwen, (tijdelijke) huisvesting voor eenpitters en ZZP'ers kan een bijdrage leveren. Er zijn kansen genoeg in bijvoorbeeld allerlei vormen van persoonlijke dienstverlening, nieuwe vormen van zorg, ouderen- en verpleeghuiszorg, in de horeca, de recreatie, het ambacht, en het sociale ondernemerschap.²³ En vanwege de duurzaamheidstransitie kunnen er vele nieuwe banen ontstaan in de innovatieve bouw en installatiesector.

De sterke vergrijzing biedt kansen voor nieuw ondernemerschap

De sterke vergrijzing biedt de provincie belangrijke nieuwe economische kansen. De consumptiequote van niet-actieve ouderen is gemiddeld 120 procent (zij ontsparen) en zij hebben daarmee – ondanks een gemiddeld lager inkomen dan tijdens hun actieve periode – een grotere koopkracht dan bijvoorbeeld de veertigers. De groeiende groep actieve ouderen biedt belangrijke groeiperspectieven voor recreatie, natuur, toerisme, cultuur, erfgoed en horeca.

De vergrijzing en de steeds groter wordende groep vitale ouderen kan zelfs het ondernemerschap in de provincie versterken. In Amerika is de kans dat mensen tussen 55 en 65 jaar een onderneming starten 65 procent groter dan dat mensen tussen 20 en 34 jaar een onderneming starten. In het Verenigd Koninkrijk is 40 procent van de nieuwe ondernemers ouder dan vijftig jaar en bijna 60 procent van de 70-plussers werkt nog als ZZP'er. En juist de huidige, flexibele, onzekere, klusjeseconomie past uitstekend bij de ouderen die naast hun AOW en pensioen op een flexibele wijze nog economisch mee willen doen en iets bij willen verdienen.²⁴

3.6 Versterken van de cultuur in provincie Flevoland

Cultuur belangrijk aspect van woonaantrekkelijkheid

Een belangrijk onderdeel van 'woonaantrekkelijkheid' en een belangrijke factor om (nieuwe hoogopgeleide) mensen aan te trekken is cultuur.²⁵ En juist op dit punt hebben de Flevoland-gemeenten en de provincie een belangrijke achterstand in te lopen. De samengestelde duurzaamheidsindicator 'kunst en cultuur' laat zien dat Flevoland het slechtst scoort van alle provincies (figuur 2).²⁶ Ook de scores van de afzonderlijke Flevolandgemeenten zijn niet hoog. De hoogste score heeft Urk (32) en de laagste score heeft Zeewolde (11). Ook de grote gemeenten in de provincie scoren op kunst en cultuur met 18 (Almere) en 23 (Lelystad) niet bijzonder hoog. Ook in de samengestelde regionale cultuurindex, met een ruimere set onderliggende indicatoren, scoren Lelystad (plaats 48) en Almere (plaats 49) zeer laag in de rangorde van de vijftig grootste gemeenten.²⁷ Ook naar merkkracht gemeten, valt er nog veel te verbeteren en te versterken in Flevoland. Van alle provinciale inwoners voelen de Flevolandse de minst sterke band met hun provincie.²⁸

²³ Sociaal ondernemerschap in bijvoorbeeld de vorm van coöperaties, buurtzorg, buurtdiensten, buurtbedrijven, duurzame energiedienstenbedrijven, stadslandbouw, buurtrestaurants, thuisafgehaald, huiskamerverkopen en allerlei vormen van ruilhandel.

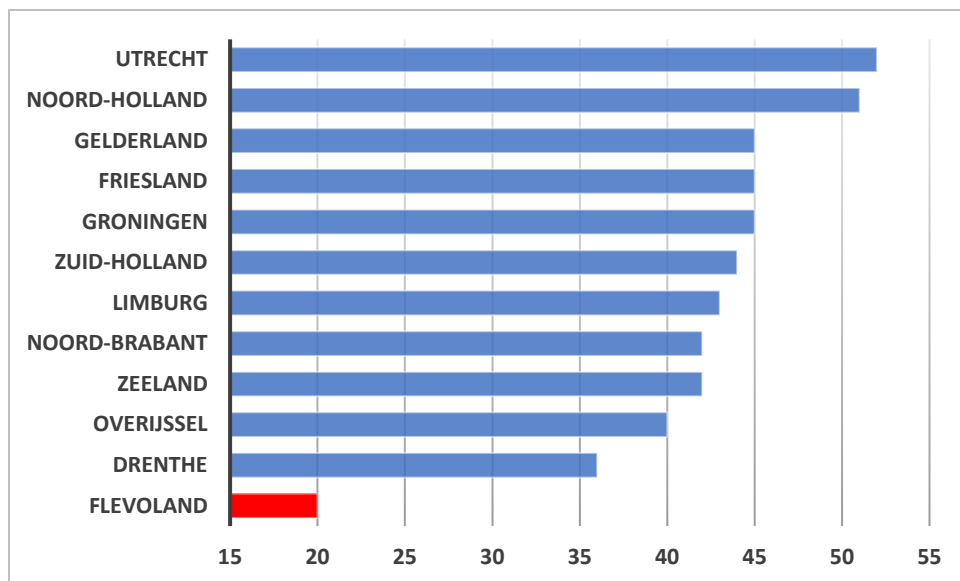
²⁴ The Economist, *The new old. The Economics of longevity*, Special report, 8 juli 2017.

²⁵ Atlas voor gemeenten, *Atlas voor gemeente 2018*, Utrecht, 2018, blz. 241; P.P. Tordoir, A. Poorthuis en P. Renooy, *Pas de deux? Het ruimtelijk samenstel van cultuur en economie in Nederland: een beleidsverkenning*, Amsterdam, 2017, blz. 1.

²⁶ "Kunst en cultuur" is een samengestelde indicator bestaande uit: afstand tot uitvoerende kunsten, nationale monumenten, gemeentelijke monumenten, afstand tot musea, beschermde dorps- en stadsgezichten.

²⁷ Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2018*, Utrecht, 2018, blz. 17, 237 en 238. De regionale cultuurindex is gebaseerd op twintig indicatoren in de categorieën podiumkunsten, erfgoed, beeldende kunst, letteren en film en een indicator voor cultuureducatie.

²⁸ Hendrik Beerda Brand Consultancy, *Steden & Streken Merkenonderzoek 2017*. Het merkenonderzoek heeft in 2011, 2013, 2015 en 2017 plaatsgevonden.



Figuur 2 Score van de provincies op de samengestelde duurzaamheidsindicator 'kunst en cultuur' (0 - 100) in 2017 (bron: waarstaatjegemeenten.nl; wonen en leefklimaat; duurzaamheidsbalans sociaal-cultureel TELOS)

Het versterken van de cultuur in de provincie heeft een beleidsmatige urgentie

De urgentie om in de provincie de cultuur te versterken, heeft ook een actuele politieke en beleidsmatige urgentie. De Raad voor Cultuur wil stedelijke regio's in de toekomst een belangrijke plaats geven in het cultuurbeleid. Volgens het advies van de Raad voor Cultuur zou het Rijk de financiële bijdrage aan de 'regionale culturele infrastructuur' moeten laten hangen van de plannen van de regio en de mate waarin die bijdragen aan de algemene doelstellingen voor het nieuwe cultuurbeleid die de Raad voorstelt: artistieke ontplooiing, optimale toegankelijkheid en een pluriform aanbod dat autonoom is in vorm en inhoud. De minister van OCW verwacht van provincies en gemeenten dat zij in voorbereiding op de nieuwe subsidieperiode 2021-2024 stedelijke en regionale profielen opstellen. Die profielen moeten uitgaan van de eigen kracht van de stad en regio en ingaan op de voor een stad of regio specifieke uitdagingen.²⁹

Dreigende versnippering in de provincie

Het recente beleidsdenken van het ministerie van OCW gaat uit van maximaal zestien functionele regio's als optimale indeling voor het cultuurbeleid in Nederland. In het zoekproces naar samenhangende functionele regio's maken Noordelijk-Flevoland en Lelystad onderdeel uit van de 'regio Zwolle'. Zeewolde maakt deel uit van de 'regio Utrecht'. En Almere maakt deel uit van de 'regio Amsterdam'.³⁰ De provincie raakt derhalve 'versnipperd' als het toekomstige cultuurbeleid uit zou gaan van deze functionele regio's.

Naar een eigenzinnig cultuurprofiel in Flevoland

Tegenover de analyse van Atlas voor Gemeenten is ook een andere aanpak denkbaar om tot een uniek cultuurprofiel voor Flevoland te komen. Een profiel dat uitgaat van de unieke kracht van de regio en dat ingaat op de specifieke uitdagingen voor de regio. Precies de voorliggende vraag van de minister van OCW. Dit klemmt des te meer omdat in de analyses van Regioplan en Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir de provincie Flevoland nu geen sterk en bijzonder cultureel aanbod en profiel heeft. Het nationaal economische en cultureel kerngebied beslaat de Randstad en loopt langs de lijnen Amsterdam - Utrecht - Den Bosch - Eindhoven en Amsterdam - Amersfoort - Stedendriehoek/Zwolle. Flevoland komt in dit kerngebied niet voor. Wel zijn er buiten deze kerngebieden ook regio's met een eigenstandige culturele kwaliteit die een bovenregionale, zelfs nationale cultuurmarkt, aanboren. Regio's als Groningen, Zuidelijk Limburg, Brabantse Stedenrij, Zeeland en de stad

²⁹ Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2018*, Utrecht, 2018, blz. 13.

³⁰ Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2018*, Utrecht, 2018, blz. 19 en 21. De 'regio Zwolle' bestaat - naast Noordelijk-Flevoland en Lelystad - uit 'Meppel en omstreken' en 'Zwolle en omstreken'. De 'regio Utrecht' bestaat - naast Zeewolde - uit 'Amersfoort en omstreken', 'Utrecht en omstreken', 'Ede en omstreken' en 'Tiel en omstreken'. 'Regio Amsterdam' bestaat - naast Almere - uit 'Hilversum en omstreken', 'Amsterdam en omstreken' en 'Haarlem en omstreken'.

Nijmegen zijn eigenstandige culturele en economische gebieden die zich door specialisatie en samenwerking hebben weten te profileren.³¹ Een kwaliteit die in Flevoland nog niet is gerealiseerd.

Het eigenzinnige en unieke cultuurprofiel van Flevoland kan inhoud gegeven worden met erfgoed, cultuureducatie, beeldende kunst in het landschap, festivals en (internationaal) cultuurtoerisme. Het cultureel erfgoed in Flevoland bestaat niet uit kastelen, kerken, dorpen en stadsdelen met monumentale waarden (met uitzondering van Urk en Schokland) en oudheidkundige en archeologische objecten. Het unieke erfgoed van Flevoland is het nieuwe land (Nationaal Park Nieuw Land, Marker Wadden en Oostvaardersplassen) en het verbinden van het bijzondere culturele erfgoed met de natuur (de ontwikkeling van gezamenlijke natuurbeleving in OostvaardersWold, Marker Wadden, doorontwikkeling van Oostvaardersplassen, de diverse kusten e.d.). Uit het verplaatsingsgedrag van mensen blijkt dat het specifieke en unieke erfgoed in Groningen, Twente, Buren in de Betuwe en de hunebedden in Drenthe bestemmingsverkeer uit het hele land weten aan te trekken. Naar bijzonder en uniek cultureel erfgoed reizen mensen, en vooral ook oudere mensen, gemiddeld verder dan voor podiumkunsten, film of voor andere voorzieningen (ziekenhuizen, scholen, winkels, consumentendiensten, recreatie).³² Door als gemeenten en provincie de handen ineen te slaan, bestaan er de best kansen om de cultuur in de provincie, en in het bijzonder het cultureel erfgoed, te versterken.

3.7 Met ambitie, lef en daadkracht inzetten op de duurzaamheidstransitie

Versnellingen en intensiveringen zijn nodig

Om de Parijse doelstellingen te halen en om de Energieagenda van minister Kamp uit te voeren, moeten er vele dingen tegelijkertijd gebeuren en is een versnelling nodig. Met slechts één of twee maatregelen gaat het transitiepad niet lukken. Het gaat om de energiebesparing in woningen. Het gaat om duurzame warmte voor woningen en gebouwen. Het gaat om elektriciteit van zon en wind. Het gaat om het mogelijk maken van CO₂-afvang en -opslag. En het gaat om nulmissie voertuigen. Het is én, én en én.³³ En dit alles razendsnel. De komende dertig jaar. Op alle terreinen moeten tegelijkertijd grote stappen gezet worden. En omdat de meeste burgers de duurzaamheidstransitie nog niet een belangrijke prioriteit vinden en het zeer ingewikkeld zal zijn om de ingrijpende wijzigingen in wonen, werken, recreëren, verplaatsen, produceren en consumeren met voldoende snelheid te realiseren, is een leidende rol van de lokale overheid (gemeente en provincie) onmisbaar.

Duurzaamheidstransitie brede opgave

De duurzaamheidstransitie is daarbij méér dan duurzame energie. Het betreft het investeren in onderwijs en het belang van permanent leren om ons toe te rusten voor verandering. De energietransitie, het werken aan een circulaire economie en slimmere mobiliteit om stappen te zetten naar een duurzame economie. Het verminderen van de onevenwichtigheden in onze samenleving door een betere spreiding van consumptie over de levensloop, het verdergaand hervormen van de woningmarkt, een beter belastingsysteem en door een arbeidsmarkt die meer in balans is. Het ruimte maken voor vernieuwing door wetenschap te laten aansluiten bij maatschappelijke uitdagingen, door betere financieringsvormen, het profiteren van de digitale economie en door het creëren van de voorwaarden voor zorgvernieuwing. Deze transitie naar duurzame groei kan alleen als de overheid een lerende overheid is. Daarbij moeten volgens de Studiegroep Duurzame Groei heilige huisjes niet onbesproken blijven: herzien van het belastingstelsel, het verder en versneld verlagen van de hypotheekrenteaftrek, het versoberen van de zelfstandigenaftrek en het invoeren van het rekeningrijden.³⁴

³¹ P.P. Tordoir en A. Poorthuis, *Geografische structuur van culturele verzorgingsgebieden*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, 2016; P.P. Tordoir, A. Poorthuis en P. Renooy, *Pas de deux? Het ruimtelijk samenstel van cultuur en economie in Nederland: een beleidsverkenning*, Amsterdam, 2017.

³² P.P. Tordoir en A. Poorthuis, *Geografische structuur van culturele verzorgingsgebieden*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, Amsterdam, 2016, blz. 14-17.

³³ Planbureau voor de Leefomgeving, *Themasite energietransitie*.

³⁴ Rijksoverheid, *Kiezen voor Duurzame Groei. Rapport Studiegroep Duurzame Groei*, Den Haag, juli 2016.

Dit pleit er ook voor om de duurzaamheidstransitie in de gemeente en de provincie te integreren met andere beleidsterreinen (waterbeheer, klimaatadaptatie, gebiedsontwikkeling, bodemdaling, ruimtelijke ordening, economie, verkeer en vervoer en sociaal beleid). De duurzaamheidstransitie kan bijvoorbeeld benut worden om mensen die nu geen werk hebben, of in een sector werken waarvan de werkgelegenheid afneemt, om te scholen.

In dertig jaar alle bestaande woningen in Flevoland naar Nul-op-de-Meter transformeren

Voor warmte en warmwater gaan de komende dertig jaar (bijna) alle woningen, (publieke) gebouwen en het maatschappelijke vastgoed van het gas. Technisch kan in de bestaande woningen (vooral de naoorlogse voorraad) het energiegebruik aanzienlijk teruggebracht worden. En in Flevoland staan alleen maar naoorlogse woningen. Met een schil om de woning zijn woningen levensloopbestendig te maken en tot nul-op-de-meter te transformeren. Het is van belang dat eigenaar-bewoners ontzorgd worden en zeker weten waar zij aan toe zijn. De transformatie is technisch mogelijk en is “slechts” een voorfinancieringsvraagstuk. In vijftien jaar tijd geeft de gemiddelde woningbezitter en -gebruiker van een naoorlogse woning 35.000 euro uit aan energie. Met dit zelfde bedrag kan een gemiddelde naoorlogse woning met een gemiddeld gezinsgebruik energieneutraal gemaakt worden (vooral met zonnepanelen en warmtepompen). Deze know-how en aanpak (ThuisBaas) kan opgeschaald worden. Als iedere eigenaar-woningbezitter deze € 35.000 kan lenen (zonder hypothecaire toetsing, zonder dat de welstandscommissie hinderpalen opwerpt, en eventueel gebruikmakend van een rijkssubsidie) kan de bestaande woningvoorraad in Flevoland stapsgewijs versneld verduurzaamd worden.

Als we uitgaan dat van de 164.000 woningen in de provincie er 162.000 getransformeerd kunnen en moeten worden (voor een deel loont het niet de moeite of kan het niet of nauwelijks) tot 2050. En dat dit plaatsvindt in jaarlijkse stappen van 5.400 woningen. Dit vergt à raison van € 35.000 per woning voor de hele provincie € 189 miljoen per jaar.³⁵

Ondersteun de informatiebehoefte van de particuliere eigenaren

Om het gasloos bouwen te stimuleren, kunnen particuliere huiseigenaren de komende jaren geholpen worden met vragen als: wat zijn de grote energievreters, investeer ik wel of niet in een nieuwe cv-ketel, is een dure warmtepomp de moeite waard, hoeveel levert extra isolatie van mijn huis nog op, wat is het lange termijnrendement van zonnepanelen, hoe zit het juridisch als ik samenwerk met de burens en mijn huis wil verkopen? Het Energieloket Flevoland is een goed voorbeeld van regionale samenwerking en een nuttig gezamenlijk informatiepunt voor dergelijke vragen.

Mogelijkheden om te versnellen

Vele steden en gemeenten zetten belangrijke stappen en de gemeenten en provincie in Flevoland moeten opletten niet achterop te raken. Volgens de Omgevingsvisie staat Flevoland in 2030 en verder bekend als provincie die draait op duurzame energie. De vele actiepunten van de Natuur en Milieufederatie Flevoland zijn een ander voorbeeld van de wens om niet achterop te raken in de provincie maar juist voorop te willen lopen.³⁶ Gemeenten als Haarlemmermeer, Breda, Helmond, Nijmegen en Utrecht zijn andere voorbeelden van steden die koploper willen zijn in de verduurzaming van de woningvoorraad. Utrecht combineert met het Lomboxnet en smart solar charging in de wijk Lombok zonnepanelen, een smart grid en de accu's van elektrische auto's als opslagmedium. De vorige wethouder in Helmond zet met *Alle lichten op groen* de papieren klimaatambities (in 2035 volledig klimaatneutraal) met de bewoners om in concrete acties, stappen en een versnellingsagenda. In Leeuwarden is een hele wijk gerenoveerd en energieneutraal gemaakt. De kosten bedroegen tussen de dertig en veertigduizend euro per woning. De bewoners betalen een hogere huur, maar ze krijgen geen energierekening meer. Zo is het over een langere periode gerekend budgetneutraal. Terwijl bij een experiment in Deventer mensen hun huis kunnen laten isoleren en zonnepanelen en zuinige apparatuur krijgen. De kosten hiervoor worden verrekend via de energierekening. Het project is inmiddels overgenomen door de provincie Overijssel.

³⁵ De 189 miljoen euro per jaar lijkt een immens bedrag. Toch is dit maar 0,33 procent van ons jaarlijkse nationale spaaroverschot dat wij nu in het buitenland beleggen. Het nationale spaaroverschot is in Nederland € 58 miljard per jaar. Dit geld beleggen wij nu in het buitenland omdat er in Nederland onvoldoende investeringsmogelijkheden zijn, het rendement te gering is of omdat wij risico's willen spreiden. Dus ook zo bezien lijkt de transformatie en bekostiging van de transformatie “slechts” een voorfinancieringsvraagstuk te zijn.

³⁶ Natuur en Milieufederatie Flevoland, *Flevoland: dé energieneutrale provincie van Nederland. Een aanzet tot een regionale uitvoeringsagenda voor het SER Energieakkoord*, 2014.

Breda koppelt met ZonneWijde en Energiek Breda duurzaamheidsinitiatieven aan diverse sociale thema's. Steden als Haarlem, Breda en Enschede hebben de doelstellingen om in een bepaald jaar klimaatneutraal te zijn, vertaalt in concrete stappenplannen, roadmaps en getoetste duurzaamheidsscenario's. De gemeente Enschede heeft besloten dat alle investerings-, onderhouds- en beheersbudgetten tien procent duurder mogen zijn als een duurzamer alternatief voorhanden is. Zo zijn er in het hele land voorbeelden die ter inspiratie kunnen dienen voor een versnelling. Een versnelling die in Flevoland relatief eenvoudig is te realiseren.

3.8 Bestrijden ondermijning serieus aandachtspunt

Sinds de publicatie van *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken* is duidelijk dat aan de achterkant van het sterk gereguleerde Nederland zich een schaduwwereld ontwikkelt. Een wereld die crimineel van aard is, maar sociaal is ingebed in wijken en die buiten de greep en vaak buiten het zicht van overheden valt. Het is een wereld waar sterke sociale relaties zijn en er gezorgd wordt voor de zwakkeren. Maar intussen wordt daar verschrikkelijk veel geld verdiend, zo nodig door omkoping, intimidatie of geweld.³⁷ Jaarlijks gaat er 30 tot 40 miljard euro om in het criminele circuit. Een ruwe raming is dat met fraude (uitkeringen, zorg, toeslagen, faillissementen), hennepcultuur, laboratoria voor synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie en dergelijke een economie van meer dan € 16 miljard moet worden witgewassen. Met de deelname aan de City Deal 'Zorg voor Veiligheid in de Stad' probeert de gemeente Almere het sociale domein en het veiligheidsdomein beter met elkaar te verbinden. Door problemen bij kwetsbare personen vroeg te signaleren en bij de kern aan te pakken kan criminaliteit, overlast, leed en hoge maatschappelijke kosten voorkomen worden.

Ondermijning ondermijnt de sociale zekerheid, zorgt er voor dat "normaal werken" niet meer loont en leidt tot omkoping, intimidatie en geweld waar ook ambtenaren en bestuurders het slachtoffer van worden. Ambtenaren en bestuurders worden onder druk gezet, geïntimideerd en bedreigd en de overheid is niet meer de baas. Allerlei advocaten en notarissen uit de bovenwereld bedienen bovendien deze onderwereld. En nog meer mensen lopen mee. Zij pikken – naast een uitkering - een graantje mee, verrichten hand- en spandiensten en kijken weg. Recentelijk schetste de ex-burgemeester Peter Noordanus van Tilburg in een interview in het Financieele Dagblad wat het probleem is en waarom hij vond dat hij de ondermijnde criminaliteit en de verkeerde rolmodellen moest aanpakken. "Op de middelbare scholen in Tilburg gaat een tarievenlijst rond. Voor het knippen van toppen van wietplanten krijgen ze vijfhonderd euro per dag, als drugskoerier krijgen ze duizend euro en op de uitkijk staan levert ook een fors bedrag op (...). De burgemeester sprak ook een joch dat met wietzolders meer verdiende dan een Kamerlid. En hij vond dat onacceptabel en een desastreus rolmodel dat aangepakt moest worden."³⁸ Gaat er in de gemeenten in Flevoland ook zo'n tarievenlijst rond?

Naast dat het aanpakken van de ondermijning voldoende prioriteit moet hebben voor de inwoners, gemeenteraden en bestuurders, is het van belang om informatie te combineren en om een breed pallet aan instrumenten in te zetten. Door informatie van de gemeente, de provincie, de sociale dienst, woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, de fiscus en het Kadaster te koppelen en door big data te gebruiken kan fraude en ondermijning opgespoord worden. In een experimenteel big data onderzoek uit 2016 in Rotterdam-Zuid waar de databestanden van zorgverzekeraars, woningcorporaties, scholen, banken en gemeenten gekoppeld zijn, werden problemen zichtbaar die eerder niet zichtbaar waren. Dat bijvoorbeeld dertig verzekerden voor de inning van zorgdeclaraties gebruik maken van één en hetzelfde bankrekeningnummer en dat één man maandelijks contant aan de balie de huur betaalt voor tien woningen. De conclusie uit het experiment was: "de overheid is een flappentap waar je met minimale handigheid en minimale pakkans altijd terecht kunt".

Zo langzamerhand wordt in heel Nederland duidelijk dat de omvang van de ondermijning geen uniek Noordbrabants probleem is maar in het hele land speelt. Met de vele agrarische opstallen, de ligging nabij een grote haven en luchthaven, een groot afzetgebied in de Randstad en de kwetsbaarheid van vissers om betrokken

³⁷ Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 54.

³⁸ Bram Endedijk, "De burgemeester als misdaadbestrijder. Interview Peter Noordanus burgemeester van Tilburg", in: *NRC Handelsblad*, 29 september 2017, blz. 11. Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 54.

te raken bij de overslag van cocaïne op zee is de bestrijding van de ondermijning ook in Flevoland een aandachtspunt. Om de ondermijning tegen te gaan moet de besturen leren om – naast het strafrecht – een breed pallet aan instrumenten te hanteren: intrekken vergunningen, bestuurlijke boetes, boetes sociale dienst en fiscale maatregelen (met medewerking van de Belastingdienst).

3.9 Intensievere regionale en metropolitane samenwerking

Het vergroten van de agglomeratievoordelen en het verminderen van de agglomeratienadelen in Flevoland

De dichtheid en massa van grote steden, metropolen en agglomeraties zorgen voor agglomeratievoordelen. Het belang van massa en dichtheid voor de clustering van economische activiteiten laat zich onder meer verklaren door de begrippen *learning*, *sharing* en *matching*. Bij *learning* gaat het om de kennisuitwisseling tussen mensen. Dit lukt beter in dichtbevolkte gebieden waar veelvuldig toevallige contacten plaatsvinden. Vanuit die toevallige contacten ontstaan nieuwe ideeën die vaak een bron zijn voor innovatie en zo leiden tot economische groei en ontwikkeling. *Sharing* betreft het delen van 'inputs' zoals kennis en arbeidskracht. In dichtbevolkte gebieden is er meer kennis en een grotere beroepsbevolking. Daardoor is specialisatie en arbeidsdeling mogelijk, waardoor de arbeidsproductiviteit toeneemt. *Matching* behelst de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Hoe meer massa en concentratie van beide, hoe beter er te 'matchen' valt. De afgelopen jaren is het steeds gebruikelijker geworden dat beide partners werken en dus ook beiden een geschikte baan moeten kunnen vinden binnen een acceptabele reisafstand.³⁹ Stedelijke regio's zijn in het voordeel omdat hier een grotere kans bestaat dat beide partners een baan kunnen vinden. De combinatie van 'learning', 'sharing' en 'matching' maakt grote steden de groeimotor van economische ontwikkeling en zijn de oorzaak van een hogere productiviteit. Een hogere (arbeid)productiviteit komt tot uiting in een snellere groei, een betere ontwikkeling van de werkgelegenheid en een hogere toegevoegde waarde per inwoner.⁴⁰

Naast massa en dichtheid (of het beter lenen en uitlenen van functies met de regiogemeenten en steden) is de kwaliteit van de beroepsbevolking een belangrijke verklaring voor agglomeratievoordelen, productiviteitswinst en een hogere welvaart. Beide – massa en dichtheid, én het human capital – verklaren voor de helft de agglomeratievoordelen.

Uit internationale studies kan geconcludeerd worden dat bedrijven en mensen in steden en stedelijke regio's 2 tot 10 procent productiever zijn bij een verdubbeling van de dichtheid. Voor Nederland lijkt te gelden dat een twee maal hogere dichtheid tot 2 tot 5 procent hogere productiviteit leidt.⁴¹ Voor Flevoland zou dat betekenen een regionale welvaart die 250 tot 650 miljoen euro hoger ligt of 640 tot 1.600 euro per inwoner. En dat jaar in jaar uit.

Het welbegrepen eigen belang van intensievere regionale samenwerking

In een regio komen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg en welzijn samen. In een stedelijke regio en een 'daily urban system' – een gebied veel groter dan de gemeente – hangen economische relaties, de diensten- en sociale infrastructuur en de ruimtelijke verbindingen samen. Dit is het gebied waarin de meeste inwoners wonen, werken, recreëren en van voorzieningen gebruik maken. Deze daily urban systems overstijgen de huidige gemeente- en provinciegrenzen. Er zijn diverse analyses om de omvang van de daily urban systems te bepalen.⁴² Interessant is dat Atlas Gemeenten in de Nieuwe Gemeentekaart in Flevoland vier daily urban systems onderscheidt: Almere als onderdeel van 'Amsterdam en omstreken', Zeewolde als onderdeel van 'Amersfoort en omstreken', 'Lelystad en

³⁹ Edith de Meester, Clara H. Mulder en Joos Droogleevers Fortuijn, 'Time spent in paid work by women and men in urban and less urban contexts in the Netherlands', in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98, 2007, blz. 585-602.

⁴⁰ Henri de Groot, 'Verstedelijking en economische dynamiek', in: Ruud Dorenbos, Wim Hafkamp, Joost van Hoorn (red.), *De stad kennen, de stad maken: De economische stad*, Den Haag, 2016, blz. 3-12. Duranton & Puga (2004), 'Micro-foundations of urban agglomeration economies', in: *Handbook of regional and urban economics* 4, Henderson & Thisse (eds.): 2063-2117.

⁴¹ Roderik Ponds & Otto Raspe, *Agglomeratievoordelen en de REOS; position paper*, Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2015, blz. 17 – 23; Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *De economie van de stad*, Den Haag, 2015, blz. 6 en 19.

⁴² Op diverse manieren kan de dagelijkse reikwijdte (het daily urban system) van wonen, werken, pendelen, en het gebruik maken van winkels, onderwijs, zorg, cultuur, sport en natuur bepaald worden. De OECD onderscheidt in Nederland 35 functionele stedelijke regio's, de Atlas voor Gemeenten komt tot 57 daily urban systems en de Rabobank onderscheidt op basis van het dagelijkse betalingsverkeer 105 daily urban systems in Nederland.

omstreken' en 'Emmeloord en omstreken'. Daarbij omvat 'Zwolle en omstreken' een groot deel van de Veluwezoom.⁴³

Voor de duurzaamheidstransitie, het klimaatbeleid, het beter poolen van de human resources, het versterken van de human resources, het verbeteren en variëren van het onderwijs, meer onderwijsvormen, de fysieke en kennisinfrastructuur, het gaan benutten van de vele economische kansen rond natuur, recreatie, toerisme en cultuur is meer regionale samenwerking noodzakelijk. Hoe beter de regio (Flevoland, Zuidelijk-Flevoland, MRA, Het Gooi, Utrecht) functioneert als één samenhangend economisch systeem hoe beter de economische kansen voor alle gemeenten in Flevoland.

Deze conclusie kan ook getrokken worden uit de recente, gedegen en inspirerende publicatie van het Planbureau van de Leefomgeving. In deze studie zijn op basis van de internationale literatuur, een uitgebreide analyse (20 jaar, 70 variabelen, 800 regio's en 27 landen) en casestudies de "knoppen" (raderen) samengevat om een regio te laten floreren.⁴⁴ De knoppen/raderen zijn: 'clusters', 'ondernemerschap', 'human capital', 'kennisinfrastructuur', 'fysieke infrastructuur', 'financiering', 'governance' en 'leef- en woonklimaat'. Uit de casestudies wordt duidelijk dat succesvolle regio's – elk op eigen wijze en met een verschillende mix van instrumenten – allemaal een gezamenlijke samenhangende agenda hebben uitgevoerd. Met een regionaal economische ontwikkelagenda, een meer geïntegreerde arbeidsmarkt (Flevoland, Noordwest-Veluwe, Groot-Amsterdam, Amersfoort, Zwolle e.d.), meer informatiedeling, coördinatie en afstemming tussen de arbeidsmarktregio's, en veel beter en gevarieerder onderwijs in de regio kunnen stappen gezet worden om tot een sterker samenhangende, vitale economische regio te komen.

Functies van elkaar lenen en aan elkaar uitlenen

Het verdubbelen van massa en dichtheid is in de Nederlandse en Flevolandse polycentrische structuur net mogelijk. Daarom ligt voor de relatief kleine steden (zoals Almere) en gemeenten in Nederland de uitdaging in het behalen van agglomeratievoordelen door samen beter op te trekken. De steden en gemeenten in Nederland moeten het niet zozeer hebben van agglomeratiekracht maar van netwerkkracht.

De opgave voor de steden en gemeenten is om zichzelf te zien als onderdeel van een netwerk waaraan iedereen zijn eigen bijdrage levert. Een netwerk dat zijn kracht ontleent aan de onderlinge complementariteiten en niet aan het zo lang mogelijk vasthouden aan voorzieningen in de eigen gemeente en kernen. De steden, gemeenten en regio's moeten weten wat hun eigen sterkten en zwakten zijn ('understanding size') om vervolgens slimme allianties aan te gaan met andere steden, gemeenten en regio's. De gemeenten in Flevoland kunnen hun krachten bundelen, kwaliteiten en functies 'lenen' van en 'uitlenen' aan elkaar ('borrowed qualities' en 'borrowed functions'). Men maakt dan gebruik van de aanwezigheid van (gespecialiseerde) functies in een nabijgelegen stad of gemeente om op deze manier een complementair aanbod van functies aan te kunnen bieden (wonen, werken, winkelen, cultuur, zorg, sport).⁴⁵ Om te kunnen bepalen welke kwaliteiten en functies kunnen worden geleend, moet het eigen regionale sociaaleconomische 'systeem' gekend en begrepen worden. Pas als duidelijk is of en waar agglomeratie-effecten zich (niet) binnen eigen contreien voordoen en hoe het regionale systeem kan worden versterkt, kan gezocht worden naar verbindingen, samenwerkingspartners, en het vergroten van de complementariteit.

Daarbij is het wel zaak om niet naïef te zijn. Er moet wel iets te lenen zijn en uitlenen moet ook aantrekkelijk zijn. In Flevoland lijken daarvoor vele mogelijkheden te bestaan. Economisch zijn de complementariteiten en verschillende zwaartepunten wel duidelijk: Almere sterk in zakelijke dienstverlening, Lelystad sterk in de publieke sector. Noordoostpolder en Dronten melkveehouderij en akkerbouw, Urk de visverwerkende industrie en Zeewolde sterk in logistiek. De gemeente Noordoostpolder en de gemeente Urk spreken een grenscoorrectie af

⁴³ Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *De nieuwe gemeentekaart*, Atlas voor Gemeenten, Utrecht, 2015.

⁴⁴ Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, *Stedelijke regio's als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2017. Een beperkte set variabelen correleert met de groei van de werkgelegenheid in de succesvolle regio's: dichtheid, goede bereikbaarheid, een goed gekwalificeerde beroepsbevolking met een concentratie van hoogopgeleiden, een hoge kwaliteit van onderwijs en een hoog cultureel aanbod. Een bijzonder goed ontwikkeld regionaal human kapitaal correleert met een sterke productiviteitsgroei.

⁴⁵ Frank van Oort, Evert Meijers, Mark Thissen, Marloes Hoogerbrugge en Martijn Burger, *De concurrentiepositie van Nederlandse steden. Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*, Platform31, Den Haag, 2015.

zodat Urk de groeiende bedrijvigheid kan accommoderen. De gemeenten met een groei van de beroepsbevolking (Almere en Urk) zullen de gemeenten “helpen” met een krimpende beroepsbevolking (Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Zeewolde). Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking verschilt per gemeente en daarin zijn de gemeenten complementair ten opzichte van elkaar. In Zeewolde en Urk wordt de beroepsbevolking gekenmerkt door relatief veel laagopgeleiden, in Dronten, Urk en Noordoostpolder door relatief veel middelbaar opgeleiden en in Lelystad, Almere en Noordoostpolder door relatief veel hoogopgeleiden. Op allerlei duurzaamheidsindicatoren ('kunst en cultuur', 'infrastructuur en bereikbaarheid', 'woonomgeving', 'kennis', ruimtelijke en vestigingsvoorwaarden', 'concurrentievermogen') uit waarstaatjegemeente.nl zijn de complementariteiten tussen de gemeenten in Flevoland zichtbaar.

De gemeenten in Flevoland werken al op allerlei wijzen samen

De Flevoland-gemeenten werken op intensieve wijze samen in vijf tot negen gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen als de Veiligheidsregio 2008 Flevoland, de Gezondheidsdienst Flevoland 2008, Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek, Erfgoedcentrum Nieuw Land, Werkvoorzieningsschap IJsselmeergroep 2009, Centrumregeling sociaal domein Flevoland, Werkvoorzieningsschap Kampen-Dronten, Gemeenschappelijke regeling IJsselmeergroep, Sociale Dienst Veluwerand, en gebiedsontwikkeling Oosterwold (Zeewolde en Almere). Daarnaast hebben Almere en Lelystad een samenwerkingsagenda ter hand genomen.

Deze samenwerking vindt niet alleen onderling in de provincie plaats. Almere (en Lelystad) kennen een intensieve samenwerking met de gemeenten in en op de beleidsthema's van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Daarnaast is er een toenemende functionele samenwerking met het Gooi, Utrecht en Amersfoort. Zeewolde werkt intensief samen en heeft sterke verbindingen met Harderwijk en Ermelo. Lelystad en Noordoostpolder versterken de verbindingen met de regio Zwolle.

Verder versterken van de functionele, culturele en institutionele samenwerking in de regio

Voor de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur is – nadenkend over de toekomst van de gemeente – ‘complementariteit’ het nieuwe sleutelwoord.⁴⁶ Complementaire gediversifieerde stedelijke regio's zijn veel beter in staat om radicale technologische ontwikkelingen te absorberen. Door meer *institutionele*, *functionele* en *culturele* samenhang en samenwerking kan de complementaire diversificatie versterkt worden. Door gezamenlijke regionale projecten, het delen van mensen en middelen, door regiofondsen kan op pragmatische wijze de *institutionele samenwerking* versterkt worden. Voorbeelden van *functionele samenwerking* zijn het versterken en verbeteren van de transportsystemen in de regio, regionaal arbeidsmarktbeleid, regionale afspraken op het gebied van woningbouw, bedrijfsterreinen, kantoren, onderwijs- en cultuur-voorzieningen. Meer *culturele samenwerking* kan tot stand komen door marketing, symbolen en het voorbeeldgedrag van burgemeesters en wethouders. Willekeurige voorbeelden van het laatste zijn het kiezen van de nieuwe naam 'Rotterdam The Hague airport' voor luchthaven Zestienhoven, het integreren van de Ooievaarpas in Den Haag en de Rotterdampas in Rotterdam, en het promoten van de hele Metropoolregio Amsterdam met Amsterdam Castle (Muiden) en Amsterdam Beach (Zandvoort). Meer culturele samenwerking is in Flevoland niet moeilijk door de gezamenlijke geschiedenis als jong land. De ontwikkeling van het Nationaal Park Nieuw Land past daar uitstekend bij.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft er op gewezen dat in de netwerkstructuren in onze regio's de samenwerking allerlei vormen kan aannemen, voortdurend verandert en dat bestuurlijke drukte daar bij hoort.⁴⁷ Dit vergroot tegelijkertijd het beleidsleren dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onontbeerlijk acht voor de toekomst.⁴⁸ Door de decentralisaties van het (sociale) beleid kan het beleidsleren een innovatieve impuls krijgen als door de grotere verschillen tussen wijken, steden, gemeenten en regio's méér geëxperimenteerd, sneller geleerd en effectiever geïnnoveerd wordt. Het is aan de gemeenten om deze kans ook te gaan benutten.

⁴⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014.

⁴⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014.

⁴⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013.

Kies voor flexibiliteit en pragmatisme

In theorie kan regionale samenwerking veel winst opleveren. Samen sterk klinkt op papier heel goed, maar blijkt in de praktijk vaak gecompliceerd. De toekomst van de Nederland stad en gemeente is meer dan ooit verbonden met haar positie in de regio en afhankelijk van de verbindingskracht die de gemeenten kunnen organiseren. Een gezamenlijke ambitie of visie heeft een positieve invloed op een effectieve regionale samenwerking, omdat er dan meer (bestuurlijke) draagvlak is om regionaal samen te werken. Deze regionale samenwerking wordt ook bepaald door de aan- of afwezigheid van kritische massa, houding en gedrag van bestuurders, en de taak of rol van de grotere stad (Almere en Lelystad). Ondanks het verzet van bestuurders en overheidsmanagers tegen de bestuurlijke spaghetti en tegen de bestuurlijke drukte en de voortdurend de kop opstekende wens van méér congruentie, ontstaan steeds nieuwe stelsels die overlappen met en ingrijpen op het bestaande stelsel.

Uit de praktijk blijkt dat de samenwerking niet altijd even makkelijk tot stand komt. Als welbewust voorbeeld van buiten Flevoland is een goed voorbeeld de bestuurlijke weerstand tegen de fusie van de theaters van Hengelo en Enschede in 2016. Ook al zijn de wethouders het erover eens dat zij moeten samenwerken om de culturele voorzieningen in stand te houden, blijft het lastig als dit ten kostte dreigt te gaan van het plaatselijke theater. De poppodia in beide gemeenten hebben wel besloten om intensief te gaan samenwerken. Uiteindelijk willen ze naar één podiumorganisatie met één aansturing groeien.⁴⁹

De kracht van het regionaal samenwerken zit in het snel en slim schakelen tussen de verschillende schaalniveaus. Het belang van flexibiliteit in regionale samenwerking staat hierbij voorop. Dit vraagt om lichtere vormen van samenwerking waarbij de partijen worden verbonden door de inhoud. In veel samenwerkingsverbanden gaat de discussie vaak niet meer over wat de partijen onderling bindt, maar wie waarover gaat. In de praktijk leidt dit vaak tot strikte taakverdelingen, en gescheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op deze manier transformeert de onderlinge samenwerking geleidelijk tot een nieuwe bestuurslaag. Door voor een lichtere vorm van programmatische samenwerking te kiezen, kan worden voorkomen dat de samenwerking te bureaucratisch wordt en kunnen tijdelijke arrangementen ontstaan waarin partijen onderlinge afspraken maken.⁵⁰

Gun elkaar successen en vier ze samen

De mate waarin de steden en gemeenten in een polycentrische stedelijke regio netwerkkracht kunnen organiseren, is afhankelijk van de onderlinge gunfactor. De gemeenten moeten elkaar iets gunnen om samen de aantrekkelijkheid van de regio te kunnen versterken. Er moet voorkomen worden dat de gemeenten elkaar op allerlei wijzen beconcurreren om de drie B's: bewoners, bedrijven en bezoekers. De onderlinge gunfactor valt of staat bij het inzichtelijk maken van de voordelen van regionale samenwerking: wat levert het de individuele gemeenten (inclusief de steden in Flevoland) op om in regionaal verband opgaven op te pakken? Nu worden met name de gemeenteraden door de kiezers op de lokale prestaties afgerekend en hebben zij moeite om de regionale inzet te verantwoorden. Ondanks dat er soms veel weerstand kan zijn, is het belangrijk om te blijven investeren in (regionale) institutionele, functionele en culturele samenwerkingsverbanden. Ook al zijn de kosten en baten niet zonder meer evenwichtig over alle partijen verdeeld, of zijn de effecten soms moeilijk zichtbaar of laten deze lang op zich wachten, het besef dat regionale samenwerking synergievoordelen oplevert, moet centraal blijven staan.

Goed beleid en goed bestuur wordt de cruciale factor voor de toekomst

De verschillen tussen de steden en regio's worden groter en het verschil tussen succes en falen wordt groter. Sommige gemeenten, zoals Lelystad, dragen daarbij nog een zware last vanuit het verleden. Goed en beter beleid is ook van belang omdat door de verwachte lagere economische groei in de komende jaren suboptimale besluiten minder makkelijk gecorrigeerd kunnen worden.⁵¹ De verwachting is dat de ontwikkeling van bijna ononderbroken substantiële economische groei in de naoorlogse periode ten einde is gekomen en niet

⁴⁹ Tubantia 'Bokito-gedrag van Hengelo rond theaters ergert Enschedese wethouder', gepubliceerd op 7 maart 2016. RTV Oost 'Poppodia Metropool in Hengelo en Atak in Enschede gaan intensief samenwerken', gepubliceerd op 12 april 2016.

⁵⁰ Geert Teisman, *Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering; praktijkadvies aan de U10*, Platform31, Den Haag, 2016.

⁵¹ Door het inhaaleffect ná de crisis is de lagere structurele economische groei momenteel nog niet zichtbaar.

makkelijk zal terugkeren op het hoge niveau dat wij van vóór de crisis gewend waren. De verwachte lage groei voor de toekomst is gebaseerd op het grote aandeel van de diensten en van het MKB in de economie, de dreigende afname van de beroepsbevolking, de vergrijzende bevolking en het bereikte plafond in de opleidingsexpansie. Vele economen denken dat daarmee een langdurige periode van stagnatie met lage groei is aangebroken. Economen noemen de verwachte structurele economische groei van één procent het “nieuwe normaal”. Dit betekent ook dat er regelmatig geen groei of een negatieve groei zal zijn (normaal gesproken tweemaal per decennium). Zodat meer frequent zwakkere bedrijven zullen omvallen en de gemeente en provincie zelf twee keer in decennium met bezuinigings- en doelmatigheidskortingen en met budgettaire nul- en minlijnen te maken zullen krijgen.

3.10 Conclusies

Er zijn belangrijke verschillen tussen de Flevolandgemeenten. Niet alleen in grootte, maar ook in verwachte demografische ontwikkeling, de kracht van de lokale economieën, de omvang van de sociale problematiek en de specifieke opgaven. Daarbij oriënteert elke gemeente zich verschillend in de grotere stedelijke netwerken. Noordelijk-Flevoland en Lelystad oriënteren zich op regio Zwolle, de gemeente Zeewolde op Amersfoort en de Veluwezoom, en de gemeenten Almere en Lelystad verbinden zich met de ontwikkelingen in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Toch zijn er ondanks de verschillen en de verschillende metropolitane oriëntaties ook gemeenschappelijke opgaven die samen met de provincie opgepakt kunnen worden.

De opgaven voor Flevoland worden groter

De gemeenten in Flevoland (met uitzondering van Almere en Urk) én de provincie worden met opgaven geconfronteerd die nieuw zijn ten opzichte van de ontwikkeling in het verleden. De zeer sterke bevolkingsgroei uit het verleden gaat de komende twintig jaar geleidelijk afnemen in Flevoland. In enkele gemeenten valt op termijn zelfs krimp niet uit te sluiten. Ook de sterke toename van het aantal jongeren gaat afnemen; al wordt nog geen ontgroening verwacht zoals in vele gemeenten en regio's in Nederland wel het geval is. Wel kan de verwachting dat het aantal jongeren nauwelijks meer toeneemt gevolgen hebben voor de dynamiek, vernieuwing, innovatie en het ondernemerschap in de provincie. Voor de toekomst is een grote en belangrijke verandering de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking. Dit dreigt de provincie minder aantrekkelijk te maken als vestigingsplaats voor bedrijven en kan de verdere economische ontwikkeling gaan belemmeren. Ook nieuw is de sterke vergrijzing. Vooral de groep 80-plussers verdrievoudigd naar verwachting; een dubbele vergrijzing die in Flevoland sterker is dan in heel Nederland.

Flevoland wordt “gewoner”

In zekere zin wordt Flevoland en wordt de ontwikkeling in Flevoland “gewoner”. Zeker in de Noordoostpolder en het oostelijk deel van de provincie gaat de maatschappelijke opbouw en de economie steeds meer lijken op het naastgelegen oude land. ‘Gewoner’ omdat in de toekomst de zeer sterke groei van de bevolking zal afnemen, naar verwachting neemt de zeer sterke overloop uit Amsterdam af, het bouwen van woningen is niet langer een garantie voor verdergaande bevolkingsgroei en de zeer sterke positieve binnenlandse migratie uit het verleden kan omslaan in een negatief binnenlands migratiesaldo.⁵² Zelfs krimp van de bevolking is niet uit te sluiten zoals Lelystad exploreert in de scenario's die de stad heeft laten ontwikkelen.⁵³ In de prognoses van het CBS/PBL slaat het *positieve* saldo van de binnenlandse migratie van 17.000 nieuwe inwoners in de provincie in de periode 2000 tot 2016 om in een bijna dubbel zo groot *negatief* binnenlands migratiesaldo (per saldo een vertrek van 36.000 inwoners in de periode 2015 tot 2040). Dit kan er op duiden dat Flevoland minder aantrekkelijk wordt.

⁵² Provincie Noord-Holland, *Prognose 2017-2040. Bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Sector Onderzoek en Informatie, Haarlem, 8 juni 2017. In deze recente prognose wordt er van uitgegaan dat de overloop vanuit Amsterdam naar Almere, Lelystad en Noord-Holland Noord minder zal zijn dan in de afgelopen decennia. Doordat Amsterdam flink doorbouwt, blijft het vertrek naar de voormalige groeikernen beperkt. De verwachte groei van het aantal huishoudens betekent ook niet zonder meer dat er veel woningen bijgebouwd moeten worden. Immers door de sterke vergrijzing komen (na het wegvallen van een partner of het overlijden van de langstlevende partner) woningen leeg te staan. Nieuwbouw wordt, volgens de provincie, steeds minder bepalend voor de binnenlandse migratie. Het verhogen van de bouwproductie is steeds minder een vereiste voor het aantrekken van nieuwe inwoners. Deze sterke vergrijzing gaat nog sterker optreden in de provincie Flevoland zodat de argumentatie van de demografen van de provincie Noord-Holland óók kan gelden voor de provincie Flevoland.

⁵³ Jester Strategy en Gemeente Lelystad, *Scenario's gemeente Lelystad*, december 2014.

Gezien de trend dat steeds meer mensen, de kleiner wordende huishoudens, en vooral de hoger opgeleide huishoudens, eerst hun ideale woon- en leefomgeving kiezen en van daaruit kijken welke banen bereikbaar zijn ("werken volgt wonen") is het behouden en versterken van de aantrekkelijkheid van de woon-, werk- en leefmilieus een strategische uitdaging van formaat.

Maar tegelijkertijd is Flevoland niet gewoon

Maar als nieuw land is Flevoland niet gewoon. Door de unieke historische ontwikkeling is de bevolkingsopbouw niet gewoon, is de woningvoorraad niet gewoon, is de ruimte niet gewoon, is de economische structuur niet gewoon en kent Flevoland een uniek landschap en een unieke natuur. Dit biedt specifieke kansen en aanknopingspunten voor het definiëren van de gemeenschappelijke opgaven. Opgaven die in Flevoland soms extra ingewikkeld en complex zijn.

Gemeenschappelijke opgaven waarmee Flevoland zich kan versterken en profileren of een geheel eigen aanpak kan kiezen

Ten eerste het complementair aanpassen van de eenzijdige en weinig gevarieerde woningvoorraad. De uniciteit van Flevoland zit in de grote voorraad die in zeer korte tijd is gebouwd en daarmee eenzijdiger en minder gevarieerd is dan in andere gemeenten en regio's. Het verbeteren, aanpassen en transformeren dient radicaler aangepakt te worden dan elders. Hoe beter de gemeenten in complementariteit de bestaande woningvoorraad gaan verbeteren, aanpassen en transformeren, en in samenwerking gaan zorgen voor bovenregionale en bovenregionale aantrekkingskracht en kwaliteit, hoe meer kans er is dat aantrekkelijkheid behouden blijft of versterkt kan worden. En de verwachte negatieve binnenlandse migratie gekeerd kan worden.

Ten tweede het formuleren van een krachtig antwoord op de dreigende krimp van de beroepsbevolking. Dit speelt op meer plekken in Nederland, maar is voor Flevoland wel een grote perspectiefverschuiving. Gezamenlijk zorgen voor een nog betere werking van de arbeidsmarkt (minder mismatches, inspelen op de vervangingsvraag, beter mobiliseren van het onbenutte potentieel, het stimuleren van innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, gevarieerder onderwijs en meer onderwijsvormen, bij- en omscholing en permanente educatie) komt alle gemeenten en de hele regio ten goede.

Ten derde het versterken van het human capital en het beter benutten van het onbenutte potentieel. Voldoende arbeidsaanbod en een goed opgeleide beroepsbevolking (laag, midden, hoog) is hét medicijn voor een goede economische ontwikkeling en een toename van het aantal banen. En met de krimpende beroepsbevolking kan Flevoland zich in de nabije toekomst de luxe niet meer veroorloven om 40.000 tot 80.000 mensen en bijna 20 tot 40 procent van de beroepsbevolking langs de kant te laten staan, niet mee te laten doen en niet te benutten in economische zin. Ook deze gemeenschappelijke opgave dwingt om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit en variatie in het onderwijs.

Ten vierde het verbeteren van het toeristisch-recreatieve aanbod. Zelfs als vele gemeenten, steden en regio's hierop inzetten, kan Flevoland het op geheel eigen en unieke wijze invullen. Als nieuw land, met het Nationaal Park Nieuw Land, met de Oostervaardersplassen, met de Marker Wadden, de zeer diverse kusten is Flevoland uniek. En deze opgave is echt gemeenschappelijk.

Ten vijfde het versterken van de cultuur in de provincie. Een belangrijk onderdeel van woonaantrekkelijkheid is cultuur en het is een belangrijke factor voor het aantrekken van nieuwe inwoners. Van alle provincies scoort Flevoland het zwakst op kunst en cultuur en de regionale cultuurindex geeft Almere en Lelystad een zeer lage score van de vijftig grootste gemeenten in Nederland. Met een eigenzinnig en uniek cultuurprofiel (cultureel erfgoed, Nationaal Park Nieuw Land, cultuureducatie, beeldende kunst in het landschap, festivals en (internationaal) cultuurtoerisme) kan Flevoland het culturele imago en de merkenkracht versterken en inspelen op de beleidsmatige noodzaak om te komen tot een authentieke regionale culturele infrastructuur.

Ten zesde met ambitie, lef en daadkracht inzetten op de duurzaamheidstransitie. Flevoland heeft de ruimte, kan inzetten op zonneweiden en groen gas, gezien de vele rechte wegen kan smart mobility zelfs vrij makkelijk ingevoerd worden en vooral versneld de naoorlogse, relatief uniforme woningvoorraad naar Nul-op-de-Meter brengen, is voor Flevoland een kans voor open doel. Flevoland kan hierin wegbereider, wegwijzer en voorbeeld voor heel Nederland zijn en worden.

Ten zevende gezamenlijk de ondermijning bestrijden. In deze opgave is de provincie Flevoland niet uniek. Wel leent het agrarisch gebied, de leegstaande agrarische opstallen, de visserij – dichtbij een belangrijke afzetmarkt, havens en luchthaven – zich voor wietteelt, het draaien van pillen en de overslag van cocaïne.

Ten achtste een intensievere regionale en metropolitane samenwerking. Omdat er sprake is van sterke complementariteit (in economische specialisaties, het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, de aantrekkelijkheid van winkelcentra, de verschillen in woon-, werk- en leefmilieus, kunst en cultuur, concurrentievermogen etc.) kunnen meer dan tot nu toe functies en kwaliteiten uitgeleend en van elkaar geleend worden. Op deze wijze is de som groter dan de afzonderlijke delen en kunnen agglomeratievoordelen behaald worden.

Gemeenschappelijke opgaven in een gezamenlijke opgavegerichte agenda

Er zijn diverse denklijnen in ontwikkeling om de gemeenschappelijke opgaven in de provincie ook in te bedden in een gezamenlijke opgavegerichte agenda. De gemeenschappelijke opgaven sluiten bijvoorbeeld aan bij 'Ruimte voor initiatief' en 'Duurzame energie' van de Omgevingsvisie. Ook in *Vensters op Flevoland* zijn diverse van de gemeenschappelijke opgaven terug te vinden.⁵⁴ In het Interbestuurlijk Programma (IBP) streven het rijk, provincies, waterschappen en gemeenten naar een intensievere samenwerking en een gezamenlijke agenda om de actuele maatschappelijke opgaven aan te pakken. De gemeenschappelijke opgaven in deze rapportage sluiten aan bij vier thema's van het Interbestuurlijk Programma ('samen aan de slag voor het klimaat', 'toekomstbestendig wonen', 'regionale economie als versneller' en 'goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving').⁵⁵ Nog een stap verder gaat Kim Putters, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau, met zijn pleidooi om vijf integrale opgaven leidend te laten zijn in de organisatie van het landsbestuur en de opzet van de rijksbegroting. Ook de provincie en de gemeenten kunnen dit pleidooi ter harte nemen en hun begrotingen meer opgavegericht, op basis van bijvoorbeeld de beschreven gemeenschappelijke opgaven, in te richten.⁵⁶

⁵⁴ Provincie Flevoland, *Vensters op Flevoland*, Lelystad, 2018.

⁵⁵ Rijksoverheid, *Programmastart IBP*, Den Haag, 14 februari 2018.

⁵⁶ Kim Putters, "Nieuwe tijd vraagt om andere benadering rijksbegroting in Nederland. Orden begroting niet langs ministeries, maar op basis van transitie in samenleving", in: *Het Financieele Dagblad*, 9 mei 2018, blz. 9. De vijf brede integrale opgaven die Kim Putters identificeert zijn: 'Inclusieve economie (beter combineren van werk, zorg en leren)', 'Een leven lang leren', 'Passende zorg- en zekerheidsarrangementen per persoon zodat te grote sociale ongelijkheid wordt voorkomen', 'Duurzaamheid' en 'Democratische vernieuwing'.