



Middelgrote steden in Nederland die het moeilijk hebben kampen vaak met winkelleegstand (Bron: Corporatie NL)

# MIDDELGROTE STEDEN TEN DODE OPGESCHREVEN?

**De positie van de Nederlandse middelgrote stad staat onder druk. Na jarenlang beschouwd te zijn als aantrekkelijke woonplekken, hebben velen van hen momenteel te maken met winkelleegstand, vergrijzing, werkloosheid en *brain drain*. Hoe heeft het zover kunnen komen? Een gesprek over oorzaken, gevolgen en toekomstvisies.**

Aan een massief houten tafel in een van de talloze hippe koffiebars van Amsterdam-Oost zit Judith Lekkerkerker. We ontmoeten elkaar op een plek waar ze graag afspreekt tussen haar werk aan projecten voor RUIMTEVOLK (een online platform voor ruimtelijke professionals) door. Over een grote kop koffie verkeerd spreken we met haar over de penibele situatie waarin veel van de Nederlandse middelgrote steden (grofweg tussen de 50.000 tot 100.000 inwoners) zich bevinden. Het contrast tussen de locatie van het interview en het thema dat we bespreken kan bijna niet groter. Amsterdam-Oost is in de laatste tien jaar van een slecht onderhouden arbeidersbuurt getransformeerd naar een buurt waar hipsters en yuppen bereid zijn een vermogen uit te geven aan woningen en recreatieve voorzieningen. Vanuit deze hoofdstedelijke bubbel kan men bijna niet bevroeden dat de rest van Nederland er minder goed voorstaat. De snelle transitie die Amsterdam-Oost de laatste jaren heeft doorgemaakt, herinnert er echter aan dat sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen zich soms in rap tempo kunnen voltrekken. Nochtans lijken de middelgrote steden buiten het blikveld van de meeste beleidsmakers en sociaal-ruimtelijke wetenschappers te liggen.

Wat is er aan de hand met onze middelgrote steden? Dreigen deze middenklasse-gemeenten te verarmen en een bastion te worden van populistische partijen? In de Verenigde Staten is tijdens de afgelopen presidentsverkiezing duidelijk geworden dat de boze blanke bevolking uit de 'perifeer' gelegen steden de weg hebben geplaveid voor het presidentschap van Donald Trump. In Nederland zijn gelijksoortige tendensen zichtbaar wanneer we de geografische spreiding van de aanhang van Geert Wilders in ogenschouw nemen (zie ook het artikel van Josse de Voogd in dit nummer). Moeten we er verder rekening mee houden dat van oudsher grootstedelijke problematiek, zoals verkrotting, junks en etnische spanningen, ook de kop op zal steken in middelgrote steden? Of dat kinderen die opgroeien in Emmen of Roermond op korte termijn significant minder levenskansen krijgen dan geprivilegieerde stadskinderen in de gentrificerende Randstad? Terwijl haar recente publicaties vooral ingaan op mogelijke lokale beleidsoplossingen, vragen we Judith de oorzaken van de problematiek van de middelgrote steden te ontrafelen. Bovendien vragen we haar om te speculeren over de toekomst van de middelgrote stad.



**Judith Lekkerkerker** ([judith.lekkerkerker@ruimtevolk.nl](mailto:judith.lekkerkerker@ruimtevolk.nl)) is als onderzoeker, adviseur en publicist op het gebied van stedelijke ontwikkeling verbonden aan RUIMTEVOLK en auteur van het rapport MidsizeNL.

### Verliezers van mondialisering?

Middelgrote steden hebben in Nederland lange tijd bekend gestaan als stabiele en populaire woongemeenten voor de middenklasse. Lekkerkerker verklaart dat “deze steden altijd een compleet voorzieningenaanbod hebben gehad. Daarmee waren ze aantrekkelijke vestigingsplaatsen. Je had er niet de lasten van de grote stad, maar wel de lusten. Een betaalbare woning met buitenruimte, dat was altijd de kwaliteit van de middelgrote stad”. Sinds een aantal jaar begint het op te vallen dat de middelgrote steden achterop raken bij de grote steden in de Randstad. Een trek van hogeropgeleiden naar de grote steden is, ook in de meeste landen om ons heen, al geruime tijd zichtbaar. Nu pas worden echter de gevolgen voor de economische basis duidelijk zichtbaar. Terwijl ze een slok van haar koffie neemt, vertelt Lekkerkerker dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verwacht dat op termijn alle steden met minder dan 100.000 inwoners zullen gaan krimpen.

Toch is de ene middelgrote stad de andere niet. Op basis van het uitgebreide onderzoek dat Lekkerkerker namens RUIMTEVOLK heeft uitgevoerd, signaleert zij ten eerste dat vooral buiten de Randstad de middelgrote steden het moeilijk hebben. Binnen deze landelijke regio's trekt de grotere stad bedrijven, voorzieningen en mensen weg uit de kleinere steden. Voor middelgrote steden in het economisch kerngebied van Nederland (grotweg de Randstad en delen van Brabant en Gelderland), die gelegen zijn in de nabijheid van succesvollere grote steden, lijkt de situatie over het algemeen minder pregnant. Zij kunnen, ook als lokale bedrijvigheid wegtrekt, aantrekkelijke woonsteden blijven. Dit geldt echter vooral voor steden die wat te bieden hebben op cultuur-historisch vlak, zoals Deventer. De groeikernen (steden die vooral vanwege overheidsbeleid in de jaren '70 grote groei hebben doorgemaakt), zoals Nieuwegein, hebben deze kwaliteiten minder en kunnen daardoor maar moeilijk profiteren van hun ligging in de nabijheid van de grote stad (in dit geval Utrecht). Tot slot speelt lokale cultuur een rol. Waar die gekenmerkt wordt door ondernemerschap functioneert een middelgrote stad vaak beter. Over het algemeen benadrukt Lekkerkerker dat de forens van de toekomst waarschijnlijk minder in middelgrote steden zal wonen, en vaker zal kiezen voor een grote stad en haar directe omgeving. Hoewel vooral jonge mensen mobieler zijn dan ooit tevoren, blijft in hun zoektocht naar een geschikte woonplaats de nabijheid van werkgelegenheid en culturele voorzieningen van cruciaal belang. “Zeker wanneer beide partners werken, is de keuze voor een grotere stad snel gemaakt.”

Deze afnemende populariteit van de middelgrote stad heeft volgens haar te maken met toenemende mondialisering, en

de daaropvolgende beleidskeuzes die gemaakt zijn. Het heilig verklaren van de internationale concurrentiepositie heeft ertoe geleid dat de politiek minder oog heeft voor ruimtelijke solidariteit, en prioriteit geeft aan het stimuleren van innovatie en onderlinge competitiviteit. “Sommigen zeggen dat mondialisering een kracht is die je niet kunt tegenhouden. Anderen beschouwen het meer als een keuze. Ik denk dat je maatregelen kunt nemen om negatieve ontwikkelingen van de mondialisering af te remmen”. Sinds de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in 1991 heeft de Rijksoverheid in het ruimtelijk beleid juist extra ingezet op het versterken van de grote steden, om de ingezette trend te faciliteren. “Dit is niet altijd zo geweest. Direct na de Tweede Wereldoorlog had Brabant een welvaartsplan waarbij industrie en woongelegheden gespreid werd. De grote stad werd gezien als een soort Sodom en Gomorra”. Ook het verplaatsen van Rijksdiensten naar de periferie en het groeikernenbeleid uit de jaren '70, zijn te zien als duidelijke pogingen om de welvaart over het land te spreiden. In hoeverre is dergelijk ruimtelijk beleid vandaag realistisch? Ongeacht de uitkomst van de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen heeft Lekkerkerker haar twijfels: “Het is de vraag of de overheid überhaupt nog steeds de middelen heeft om zo sterk te sturen”.

## De grote stad werd vroeger gezien als Sodom en Gomorra

### Voorzieningen onder druk

Naast de (semi) publieke sector laat ook 'de markt' de middelgrote steden in de steek. Onder invloed van *New Public Management* technieken is de nadruk in de (semi) publieke sector komen te liggen op efficiëntie binnen de bedrijfsvoering. “We kennen allemaal de verhalen over de schaalvergroting die hiervan het resultaat is.



Locaties van middelgrote steden in Nederland  
Bron: Ruimtevolk

Ziekenhuizen zeggen: we kunnen beter alles vanuit één locatie doen. Dat heeft als gevolg dat in sommige middelgrote steden de ziekenhuizen sluiten omdat in een naburige stad de activiteiten worden geconcentreerd. Dit staat niet op zichzelf. Het kabinet Rutte II dreigde het aantal rechtbanken in Nederland terug te brengen, bijvoorbeeld door de rechtbank van Almelo samen te voegen met de rechtbank in Zwolle. Dit soort ontwikkelingen vermindert de werkgelegenheid in de stad, en het voorzieningenaanbod. Zeker voor ouderen kan dat heel problematisch zijn." Opnieuw moet Lekkerkerker concluderen dat overheidsbeleid een katalysator is achter het verval van sommige middelgrote steden.

Waar de overheid zich terugtrekt, wordt het gat op de meeste plaatsen nauwelijks opgevuld door de private sector. In veel middelgrote steden staat het winkelaanbod onder druk. Veel hogeropgeleiden en ondernemende types zijn weggetrokken. Bovendien zijn mensen mobieler geworden. Een dagje winkelen in Amsterdam is voor mensen in 'de provincie' een uitje geworden. Dit heeft zijn weerslag op de diversiteit van het winkelaanbod. "Het faillissement van V&D (groot warenhuisconcern, red.) is een mooi voorbeeld. Al die enorme panden zijn leeg komen te staan. In Amsterdam, maar ook in relatief grote steden als Enschede stonden nieuwe investeerders in de rij. Juist in de middelgrote steden, zoals het nabijgelegen Hengelo, staan de voormalige V&D's nog altijd leeg."

#### Sociale scheidslijnen

De vraag is tevens of het voormalige personeel inmiddels alweer aan het werk is. Volgens Lekkerkerker zijn er in steden als Amsterdam namelijk veel meer opties voor persoonlijke dienstverlening en horeca als laaggeschoold werk, terwijl ze zich afvraagt wat voor werk er overblijft voor deze groep in de middelgrote stad. Voor zover deze banen er al zijn, ziet zij een proces van verdringing optreden: "in de huidige ruime arbeidsmarkt neemt een werkgever liever middelbaar-geschoold personeel aan voor laaggeschoold werk. Bovendien maken beleidsmakers zich veel te weinig zorgen over de consequenties van robotisering. In middelgrote steden waar de omvang van de secundaire sector nog steeds aanzienlijk is, hoor je dat productielijnen geautomatiseerd worden. Dat is geen toekomstmuziek, dat is nu aan de gang". Om die reden zou de werkloosheid van lager opgeleiden in Almelo op termijn wel eens een groter probleem kunnen worden dan van lager opgeleiden in Amsterdam.

De toenemende polarisatie is volgens Lekkerkerker, wanneer je op landsniveau kijkt, dus zowel zichtbaar tussen- als binnen regio's. Op onze vraag of ook de gevolgen van de grootstedelijke

gentrificatie, zoals bijvoorbeeld de verdringing van sociale huurders die ontstaat bij nagenoeg ieder renovatieproject, voelbaar zijn in de middelgrote stad, antwoordt Lekkerkerker dat dit vooral het geval is in de groeikernen in de nabijheid van Amsterdam. "In Almere, wat overigens geen middelgrote stad meer is, zie je bijvoorbeeld wel een toename van de etnische diversiteit. Dit komt doordat bewoners die in het etnisch gemengde Amsterdam hun huis uit moeten daar naartoe verhuizen, maar ook omdat jongeren uit die grote stad daar geen huur- of koopwoning kunnen vinden en besluiten te suburbaniseren. Hoewel zo'n stad op die manier als een soort laatste redding voor starters op de woningmarkt of jonge gezinnen gezien kan worden, geloof ik wel nog steeds dat er mensen zijn die, net als in de jaren zeventig, oprecht blij zijn met een ruimere woning in Almere, Purmerend of Zaandam. In Noord-Limburg zie je overigens juist dat jonge mensen met een migratieachtergrond uit oude industriestadjes richting de grotere, maar nog steeds middelgrote steden als Venlo trekken in hun zoektocht naar werkgelegenheid." Op die manier kan het dus inderdaad zo zijn dat de middelgrote stad minder, en een stad als Amsterdam juist meer etnisch homogeen wordt.

De nieuwe sociale verhoudingen in de middelgrote steden hebben politieke consequenties. "De concentratie van hoger opgeleiden in de grote steden zie je terug in het stemgedrag: D66 en GroenLinks winnen er terrein. Met name in de arbeiderswijken van de middelgrote steden is het aantal proteststemmen (SP en PVV) groot". Dit is een gevolg van het lagere gemiddelde opleidingsniveau, maar ook van de afnemende relatieve positie van hun woonomgeving. Lekkerkerker haalt een studie aan het Sociaal Cultureel Planbureau waarin gesteld wordt dat plattelandsbewoners van oudsher 'particularisten' zijn, die vasthouden aan tradities en conservatieve normen en waarden. Inwoners van de grote stad daarentegen zijn over het algemeen te rekenen tot de 'universalisten', die progressieve waarden hoog in het vaandel hebben staan. Op dit moment begint het onderscheid tussen particularisten en universalisten steeds meer samen te vallen met het onderscheid tussen laag- en hoogopgeleide. De combinatie van een relatief laagopgeleide bevolking met een particularistische oriëntatie, gerepresenteerd door populistische of lokale partijen, leidt ertoe dat etnische diversiteit in middelgrote steden steeds vaker geïmplementeerd wordt.

## Beleidsmakers maken zich veel te weinig zorgen om robotisering

#### Een verantwoordelijke hoofdstad

Moeten we Amsterdam zoveel mogelijk ruimte geven om economisch nog verder te groeien? Of gaat dat te veel ten koste van de positie van 'het achterland'? De Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber (auteur van het veelbesproken boek *If mayors ruled the world*) pleit ervoor om de politieke macht te verschuiven van staten naar steden. De democratische controle op het bestuur is op deze manier volgens hem veel directer: jouw belastinggeld wordt zonder omweg in jouw stad geïnvesteerd, en dat is goed voor het herstel van het geloof in de democratie. In Nederland vertolkt de Amsterdamse planoloog Zef Hemel met regelmaat een zelfde soort betoog. Lekkerkerker betwijfelt of zulke plannen een goed idee zijn: "Uiteindelijk is ook dat een politieke keuze, maar je kan je afvragen wat daarvan de consequenties zijn voor gebieden met minder inwoners. Nu is in iedere gemeente de stoep netjes en het asfalt heel. De vraag is hoeveel ons dat waard is".

Hebben de succesvolle grote steden een verantwoordelijkheid ten opzichte van de middelgrote steden? Lekkerkerker: "Dat is een



Steden als Deventer blijven met hun cultuurhistorische kwaliteiten aantrekkelijke woonsteden. Foto: Jan-Willem Reusink



terugkerende vraag, maar ik vind van wel. Het lijkt ergens wel op het ontwikkelingshulp-dilemma: Amsterdam kan al het geld naar zich toetrekken en als zoethoudertje wat ambtenaren naar Emmen sturen, maar het is wellicht beter als ze erkennen dat ze niet al dat kapitaal nodig hebben en investeringen in Drenthe stimuleren. Ruimtelijke herverdeling is en blijft noodzakelijk. Dit is verloren gegaan met de opkomst van de neoliberale geest". Wanneer dit niet gebeurt, explodeert Amsterdam qua vastgoedprijzen. Uiteindelijk zou dat een ruimtelijk trickle-down effect kunnen hebben op middelgrote steden die op een steenworp afstand liggen, zoals Hoofddorp en Purmerend (vooral wanneer de noord-zuidlijn wordt doorgetrokken), maar de kans is klein dat pakweg het Flevolandse Lelystad, of het Brabantse Helmond erbij gebaat is.

## In sommige middelgrote gemeenten gijzelen lokale partijen het bestuur

### Korte lijntjes

Hoewel de middelgrote stad dus geen hoogtijdagen beleeft, benadrukt Lekkerkerker tijdens het interview ook dat het heus niet alleen maar kommer en kwel is. Gedurende haar studie naar middelgrote steden in Nederland, kwam zij ook een flink aantal succesverhalen tegen. "Ik sluit me bij iemand als Ewald Engelen aan wanneer hij aangeeft dat de economie niet alleen draait om internationaal opererende bedrijven, maar vooral om het regionale en lokale midden- en kleinbedrijf". Tijdens haar werkbezoeken sprak ze met jonge wethouders die begrijpen wat de huidige tijd vraagt: "wat je nodig hebt, zijn bestuurders die binding hebben met hun stad, openstaan voor nieuwe ideeën, en over de grenzen van de gemeente heen kijken. Het is belangrijk dat zij het niet slechts zien als opstapje naar de landelijke politiek in Den Haag. In sommige middelgrote gemeenten gijzelen bovendien de lokale partijen het lokale bestuur. Zij kijken alleen naar het eigenbelang op de korte termijn."

Dit is zonde, omdat er door de relatief korte lijntjes juist van alles mogelijk is: "in de gemeente Haarlemmermeer zetten een ondernemer en een wethouder gezamenlijk in op het bewerkstelligen van een circulaire economie. Naast een goed bestuur, is een gezond en energiek ondernemersklimaat van cruciaal belang. Dit zie je van oudsher in de steden in het oosten van Brabant: "lokale ondernemers zetten zich vaak erg in voor de gemeenschap, bijvoorbeeld door te zorgen voor werkgelegenheid voor jongeren met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Naast economische veerkracht gaat het dus ook om sociale veerkracht. Het hoeven echt niet altijd hoogopgeleiden te zijn die de kar trekken."

### Conclusie

Ondanks de reële zorgen en sombere vooruitzichten is de middelgrote stad zeker nog niet reddeloos verloren. Het succes van de middelgrote stad is te plannen. Dit vraagt echter, naast adequaat bestuur op lokaal niveau, om een ommekeer in het ruimtelijke beleid van de centrale overheid. De samenwerking tussen gemeentes, en een regionale oriëntatie, zijn daarbij heel belangrijk: "steden moeten zich bewust zijn van hun eigen unieke eigenschappen, en zich ook als zodoende durven profileren. Op basis daarvan moeten ze slim samenwerken met andere gemeenten om de regio als geheel sterker te maken. Solitair nieuwe bedrijventerreinen en woningen bouwen werkt gewoon niet meer." Net als in plattelandsgemeentes kunnen overzichtelijke en sterke onderlinge netwerken lokale energie en burgerparticipatie genereren, wat kan leiden tot economische bloei en leefbaarheid.

Middelgrote steden hoeven dan ook niet het economische model van de hippe Europese hoofdsteden na te bootsen. Terwijl de 'alfa's' in de creatieve beroepen elkaar geheel volgens de mondiale trend graag ontmoeten in hoogstedelijke koffiebars, kunnen middelgrote steden wel voorwaarden creëren om ontmoetingen tussen 'bèta's' of 'gamma's' van de grond te laten komen. Lekkerkerker geeft Oss en Helmond daarbij als voorbeeld, waar campussen zijn waar verschillende bedrijven, *start-ups* en kennisinstellingen samenkomen. "Uiteindelijk wil heus niet iederéén in Amsterdam wonen". Bij AGORA zijn wij nu alvast erg benieuwd hoe de nieuw gekozen regering omgaat met de toenemende sociaal-ruimtelijke verschillen die binnen Nederland dreigen te ontstaan.

Barend Wind (B.J.Wind@uvt.nl) is als promovendus in de stadssociologie verbonden aan Tilburg University en is actief als redacteur bij AGORA. Jorn Koelemaij (Jorn.Koelemaij@UGent.be) is als doctoraatsstudent en assistent verbonden aan de Vakgroep Geografie van de Universiteit Gent, en maakt deel uit van de hoofdredactie van AGORA.