



university of  
 groningen

faculty of spatial sciences

economic geography

## **Samen werken aan vitale binnensteden langs de Nederlands- Duitse grens**

---

Oplegnotitie

URSI-Report no: 369

Erik Merx MSc.  
dr. Arjen Edzes

Groningen, 15 juni 2021

## Inleiding

Verschillende grenssteden in de Noord-Nederlandse en Noord-Duitse grensregio hebben de afgelopen maanden samengewerkt om vraagstukken rond de vitaliteit van de binnensteden te verkennen en zo van elkaar te leren. Deze notitie vat de resultaten samen en sluit af met een concrete aanpak voor een vervolg.

De deelnemende steden zijn aan Nederlandse zijde: Coevorden, Emmen, Hardenberg en Winschoten. Aan Duitse zijde gaat het om: Leer, Lingen, Meppen, Nordhorn en Papenburg.

## Achtergrond

De detailhandel in kleine en middelgrote steden in de grensregio staan voor verschillende uitdagingen:

1. Het koopgedrag van de consument is de afgelopen decennia fundamenteel veranderd. Enerzijds zijn consumenten veeleisender en prijsgerichter geworden, waardoor ze eerder geneigd zijn hun aankopen online te doen. Anderzijds is er een opleving in de beleving en de sociale kant van het winkelen ontstaan. Dit vraagt om een ander, meer divers aanbod in de binnenstad. Met name in kleine steden in Duitsland is er echter weinig binnenstedelijke ruimte, waardoor buiten de stadscentra grote supermarkten of winkelcentra gebouwd worden. Hierdoor dreigt leegstand in de binnensteden te ontstaan. In Noord-Nederland is de ruimtelijke schaarste minder sterk, hoewel de weinige grote steden zoals Groningen, Assen en Zwolle een bedreiging vormen voor de kleinstedelijke detailhandel.
2. De coronapandemie maakt het voor de detailhandel in kleine en middelgrote steden nog moeilijker. Door de lokale lockdowns is de bestaande trend van online shoppen verder toegenomen. De verschillende (nationale en regionale) benaderingen van de maatregelen om het virus in te dammen beïnvloeden fysiek koopgedrag en grensverkeer. Periodiek was het tijdens de pandemie zelfs niet mogelijk om in het buurland te winkelen.
3. Tegen deze achtergrond is inzicht in de waardering, die bezoekers (waaronder toeristen) hebben voor de binnensteden in de grensregio van belang. Daarbij is ook de invloed van verschillen in de nationale en lokale regels en bijzonderheden van belang.

De hierboven geschetste uitdagingen doen zich aan beide zijden van de grens voor. Er zijn geen algemeen geldende benaderingen om de problemen van kleine steden op te lossen, omdat elke stad zijn eigen kenmerken en structuren heeft waarmee moet worden omgegaan.



Steden kunnen echter wel leren van elkaars problemen en strategieën om deze problemen op te lossen. Daarnaast liggen er kansen open om door middel van grensoverschrijdende samenwerking meer bezoekers van buiten aan te trekken en langer vast te houden.

### **Doel- en vraagstelling**

Het doel van het project is tweeledig. In de eerste plaats is het doel om benaderingen te ontwikkelen om binnensteden in kleine steden aantrekkelijker te maken en/of de detailhandel te bevorderen. In de tweede plaats is het doel de samenwerking tussen Duitse en Nederlandse grenssteden te bevorderen zodat zij elkaar kunnen steunen en van elkaar kunnen leren zonder met elkaar in concurrentie te treden, Bij voorkeur mondt dit uit in de op- of uitbouw van stedelijke netwerken.

Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

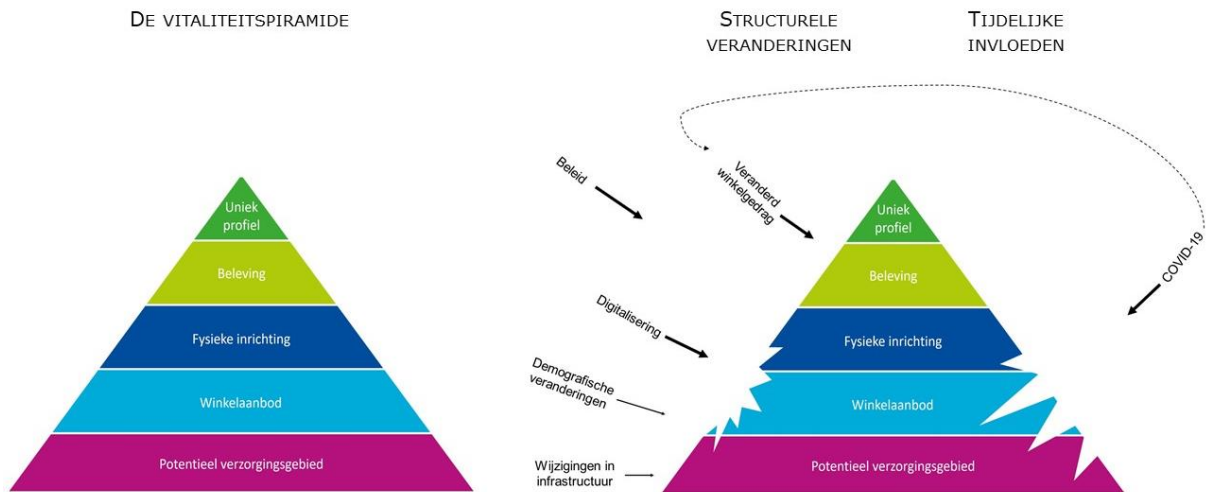
1. Welk feiten- en cijfermateriaal is beschikbaar om de vraagstukken van de binnensteden in beeld te brengen?
2. Op welke wijze definiëren grenssteden hun 'binnenstedelijke' problemen, welke oplossingen worden daarvoor bedacht en hoe effectief zijn deze?
3. Wat kunnen steden leren van de ervaringen van een andere stad en hoe kan dat leren structureel worden geborgd in een stedelijk netwerk?

### **Werkwijze en conceptueel model**

Voor het project is een kerngroep van vertegenwoordigers uit de grenssteden samengesteld die de werkzaamheden heeft begeleid. De samenstelling is opgenomen in de bijlage. We zijn verder als volgt te werk gegaan.

In de **eerste fase** zijn de feiten over de steden in kaart gebracht en is een conceptueel model ontwikkeld. Voor de feiten zijn openbare bronnen aangevuld met een uitvraag naar data bij lokale experts uit het stedennetwerk. De data over de Nederlandse zijde bleek gedetailleerder te zijn dan de Duitse data. Met de cijfers is een verhalend feitenoverzicht gemaakt. Het feitenoverzicht is als bijlage meegezonden.

Aan de hand van de **Vitaliteitspiramide** – het conceptueel model – hebben we de verschillende aandachtsgebieden die een binnenstad vitaal maken inzichtelijk gemaakt. In de vitaliteitspiramide zit een globale rangschikking. De aspecten onderin – het verzorgingsgebied en het winkelaanbod - zijn meer fundamenteel van aard terwijl de aspecten bovenin – uniek profiel en beleving - meer kwalitatief van aard zijn. In een uitgebreidere variant zijn ontwikkelingen – bevolkingsontwikkelingen, veranderend winkelgedrag, COVID-19 - die invloed hebben op de aandachtsgebieden van vitaliteit toegevoegd. Van COVID-19 is het vooral de vraag wat de structurele impact op het winkelgedrag van mensen zal zijn.



Afbeelding 1: de vitaliteitspiramide

In de **tweede fase** is een vragenlijst naar de deelnemende steden gestuurd. Daarin zijn vragen gesteld over hoe de steden zelf naar hun binnenstad kijken en welke ontwikkelingen zij daarin zien.

In de **derde fase** hebben vier digitale workshops plaats gevonden: op 12 april, 19 april, 3 mei en 17 mei 2021. Via Teams presenteerden afgevaardigden van de negen steden hun eigen stad, om daarna met elkaar in break-out rooms in discussie te gaan. De onderwerpen die hier werden besproken lagen in 1) wat de steden zelf doen, 2) wat de steden gezamenlijk doen en 3) hoe het stedennetwerk gezamenlijk kan optrekken. De workshops werden goed bezocht (circa 30 deelnemers per keer). Een deelnemerslijst is in de bijlage opgenomen.

## Conclusie uit deskstudy

### 1. Een samenhangend netwerk van middelgrote steden

De steden uit het netwerk liggen in een **relatief dunbevolkt** en matig verstedelijkt gebied. Sommige steden uit het netwerk zijn **oude vestingsteden**, andere hebben (ook) een bijzondere relatie met het **water** en er zijn steden die zich vooral hebben ontwikkeld tot een **regionaal koopcentrum** met een bijzondere trekker zoals een dierentuin of een hoogwaardig overdekt winkelcentrum.

### 2. Licht groeiende bevolking in Duitsland en in de Nederlandse binnensteden

Emmen is met circa 56.000 inwoners de **grootste stad** van het gebied, gevolgd door Ling en Nordhorn die met een inwoneraantal tussen de 53.000 en 55.000 in de grotere gemeenten liggen. De andere steden hebben een vergelijkbare omvang tussen de 14.000 en 38.000 inwoners, of liggen in een gemeente van die orde van grootte. De **bevolking** in het Nederlandse deel van de grensregio is tussen 2013 en 2019 stabiel gebleven of licht gedaald. In de Nederlandse binnensteden is de bevolking in die periode echter gegroeid, wat laat zien dat de binnensteden als woonplek in trek zijn. De bevolking in de gemeenten waar de Duitse steden liggen is tussen 2013 en 2019 in alle steden gegroeid, wat een gunstige trend vormt voor het potentieel aan koopkracht in het stedennetwerk.

### 3. Werkloosheid gedaald, pendel relatief stabiel

De werkloosheid in het gebied waar de steden liggen is tussen 2015 en 2019 **afgenomen**. In het algemeen is het aantal werknemers dat over de grens werkt beperkt. Het aantal **grensarbeiders** dat in Duitsland werkt is stabiel gebleven en het aantal grensarbeiders dat in Nederland werkt is licht gedaald. De grensarbeiders vanuit Duitsland zijn overwegend Nederlanders die over de grens zijn gaan wonen, onder meer vanwege de aantrekkelijke huizenprijzen in Duitsland.

### 4. Toeristen brengen kansen van buiten

In de nabijgelegen regio's hebben inwoners een gemiddeld hoger besteedbaar inkomen dan in het gebied waarin de grenssteden liggen. Dit biedt kansen voor de grenssteden om inwoners uit die andere gebieden te verleiden om de grensregio (vaker) als toerist te bezoeken. Als deze groep tijdens hun bezoek ook geld uitgeeft in de binnensteden, dan vormt dit een welkome stimulans voor de lokale ondernemers. Over Nederlanders die de Duitse grens oversteken weten we dat zij dit vooral doen om te **winkelen** of voor zakelijke redenen. Een positieve trend is dat het aantal toeristische overnachtingen uit het buurland in de lift zit. Meer dan twee keer zoveel **Nederlandse toeristen** hebben in 2019 Nordhorn en Lingen met een overnachting bezocht dan in 2012. Hoewel Papenburg en in mindere mate Leer en Meppen ook populaire bestemmingen zijn voor Nederlanders die het Weser-Ems-gebied bezoeken, is het aantal overnachtingen in die Gemeinden redelijk stabiel gebleven tussen 2012 en 2019. Wel is het aantal Duitse toeristen dat in de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel overnacht in diezelfde periode gestegen.

### 5. Corona komt met veel onzekerheid

Door de coronapandemie zijn de vooruitzichten voor de binnensteden **onzeker**. Veel ondernemers hebben – ondanks steunmaatregelen van de overheid – tenminste een deel van hun omzet zien verdampen. Tegelijk worden ook signalen van een **toegenomen waardering** van lokaal winkelen en lokale producten gemeld. De eerste voorspellingen over een toename van leegstand van winkel- en horecapanden in Nederland en een sterke schok in de omzet van de detailhandel in Duitsland, voorspellen echter weinig goeds. Binnensteden die sterk leunen op de detailhandel en horeca zullen de gevolgen van de coronapandemie ruimtelijk gezien waarschijnlijk harder voelen dan steden met een sterkere vertegenwoordiging van openbaar bestuur, onderwijs en gezondheid in hun binnenstad.

## Conclusies uit de vragenlijst

### 6. Binnensteden zijn aantrekkelijke plekken waar voldoende valt te beleven.

Een vitale binnenstad is volgens de binnensteden een **fysiek aantrekkelijke (ontmoetings)plek**, waar voldoende te beleven valt en waar een diverse winkel- horeca aanbod zonder al te veel **leegstand** is te vinden. Opvallend is dat sommige grenssteden (Coevorden en Hardenberg) ook prettig wonen noemen als onderdeel van de vitale binnenstad. De mogelijkheid om online te shoppen bij lokale winkels werd in de omschrijvingen van vitale binnensteden niet genoemd.

---

## **7. Sterke punten zijn een divers aanbod en unieke kenmerken, zorgen liggen vooral omtrent leegstand**

Een divers winkel- en horeca aanbod wordt door de meeste deelnemers als sterk punt genoemd. Wat verder opvalt, is de grote variatie in de antwoorden die gegeven werden. Zo worden verschillende unieke eigenschappen zoals de historie, het water en publiekstrekkingen zoals een dierenpark of een hoogwaardig overdekt winkelcentrum als eigen **sterke punten** genoemd. Verder worden een uitgebreide evenementenkalender, goed contact met de ondernemers, prettig wonen en een goede ligging/bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheden genoemd. De **zorgen** van de steden komen meer met elkaar overeen. Leegstand wordt veruit het vaakst genoemd, gevolgd door afnemende bestedingen en lagere bezoekersaantallen. Verder komen locatie-specifieke vraagstukken zoals een afnemende samenwerking met ondernemers, een beperkt winkelaanbod en het (fysiek) verbinden van verschillende winkelgebieden in een stadscentra naar voren.

## **8. Corona en de versnelling in online shoppen zijn de belangrijkste tijdelijke ontwikkelingen**

Corona wordt veruit het vaakst genoemd als de **tijdelijke ontwikkeling** waar de binnensteden mee te maken hebben. In het verlengde hiervan ligt de toename in de online concurrentie waar ondernemers in de binnensteden omzet aan kwijtraken. Omgekeerd leidt corona in sommige steden ook tot een (versnelde) ontwikkeling van stads-specifieke online mogelijkheden waar de lokale ondernemers juist van profiteren. Verder worden ook aanpassingen in de fysieke inrichting in de binnenstad zowel in positieve als in negatieve zin (dat laatste in verband met de overlast) als tijdelijke ontwikkelingen genoemd. In Leer wordt ook de (her)waardering van de regio en haar streekproducten als positieve trend opgemerkt.

## **9. Structurele ontwikkelingen liggen in de online concurrentie, afnemende bestedingen en relaties met of tussen ondernemers**

Online concurrentie wordt door de meeste steden niet alleen als incidentele, maar ook als **structurele ontwikkeling** genoemd. Een (dreigende) afname in de bezoekersaantallen en de daarmee gepaarde afname in het winkelaanbod komen op de tweede plaats. Er worden ook positieve ontwikkelingen genoemd; zo stelt Meppen een toename in de horeca en door eigenaars beheerde winkels vast en onderschrijft Coevorden de waarde van de verschillende aanpassingen in de fysieke uitstraling waar de stad mee bezig is. Door sommige steden wordt ook de positieve of juist negatieve relatie met vastgoedeigenaren genoemd. Zo zien Meppen en Emmen de vastgoedeigenaren die zich inzetten voor de stad als iets positiefs, terwijl Emmen eigenaren zonder belang bij het oplossen van leegstand hekelt. In Papenburg en Winschoten spelen ook structurele problemen die gerelateerd zijn aan ondernemers een rol. In Papenburg stoppen winkeleigenaren of trekken ze weg uit de binnenstad om hun geluk elders te zoeken. Volgens de stad ontbreekt er een identificatie van de inwoners met hun stadscentrum. In Winschoten is de samenwerking tussen de ondernemers al jaren zeer beperkt, wat volgens de stad zijn weerslag heeft op hun slagkracht.

---

## Conclusies uit de workshops

### 10. Veel nadruk of fysieke herinrichting en profilering

In de presentaties van de steden komt naar voren dat de steden zich vooral richten op fysieke herinrichting van de binnensteden om de aantrekkelijkheid voor bezoekers te vergoten. Het **instrumentarium** om binnensteden vitaler te maken is in beide landen vergelijkbaar: investeringen in bestrating, straatmeubilair, groenvoorzieningen, loop- en wandelpaden en parkeerfaciliteiten. Sommige steden werken uitvoerig aan hun City Branding om een **uniek profiel** (bijv. 'gezellige middeleeuwse stad') te creëren waarmee bezoekers van buiten kunnen worden getrokken.

Specifieke vraagstukken die naar voren komen zijn:

- hoe om te gaan met leegstand in relatie tot de woonfunctie?
- welke interventiemogelijkheden zijn er in het spanningsveld tussen markt (vastgoedbeheer, projectontwikkeling) en de overheid?
- hoe te zorgen voor activering van en draagvlakverwerving onder burgers en ondernemers?

### 11. Potentie van samenwerking wordt erkend

Tot nu toe is de samenwerking tussen grenssteden beperkt en vooral incidenteel. Niettemin is met de workshops het **gesprek** op ooghoogte gestart, hebben betrokkenen kennisgemaakt en de eerste leerervaringen uitgewisseld.

**Ideeën** voor samenwerkingen beginnen zich te ontwikkelen: een gezamenlijk museumproject, fiets(knooppunten)routes, een evenementen-pool en elkaars binnensteden onder toeristen promoten zijn voorbijgekomen. Ook werd er gesproken over een door de EDR beheerde database van effectieve & ineffectieve beleidsmaatregelen.

**Samenwerking** in de grensregio bevindt zich in het spanningsveld van competitie versus complementariteit: de steden zijn deels concurrenten van elkaar, maar vullen elkaar tevens aan

### 12. Gebiedsprofilering

De volgende stap is om de ideeën meer **concreet** te maken. Hoe gaan de steden als één grenzeloze regio optrekken? Wat wordt het unieke profiel of het DNA van de regio? Wie gaat wat doen? Hoe gaat het gefinancierd worden?

## Aanbeveling voor vervolg

### A. Benut het momentum

Het initiatief voor dit project en de activiteiten die zijn uitgevoerd, hebben tot veel enthousiasme bij de deelnemende partijen geleid en de mogelijkheid geboden om kennis te maken en van elkaar te leren. Dat heeft bijgedragen aan een gesprek op ooghoogte wat de start is van verdergaande vormen van samenwerken. Het is nu van belang **perspectief te bieden** en een volgende stap te zetten.

**B. Investeer in structurele vormen van samenwerken en uitwisseling.**

Het is populair om samenwerkingen te framen als ecosystemen waarbij partijen en actoren continu met elkaar in gesprek zijn, wederzijds afhankelijke relaties hebben en van elkaar leren. Werken aan een **grens-ecosysteem** van ondernemers, winkeliers, projectontwikkelaars, lokale en regionale overheden kan helpen de potentie van de regio te vergroten.

**C. INTERREG VI als kader**

Het nieuwe INTERREG-programma VI kan daarbij als **kader** dienen. Door met elkaar gericht aan projectontwikkeling te werken met als doel een gebiedsaanvraag in te dienen, wordt op verschillende niveaus – uitvoering, beleid en bestuur – samengewerkt. Gezien de planning van INTERREG VI ligt het voor de hand om:

- a. het tweede half jaar van 2021 in te richten als *een fase van projectinventarisatie* en borging van de samenwerking en
- b. het eerste half jaar van 2022 in te richten *als fase om de projectontwikkeling en -aanvraag* rond te krijgen en de aanvraag rond de zomer van 2022 in te dienen.

Ondertussen kunnen met behulp van de overheid/andere instanties "proefprojecten" worden opgestart om verder in gesprek en uitwisseling te blijven. Daarvoor is het nodig om in een vast ritme (fysieke) **bijeenkomst** te plannen, vóór en na de zomer.



## Kerngroep

Naam	Organisatie
Wiebke Bos	Eems Dollard Regio
Rieja Raven	Gemeente Coevorden
Christian Hagedorn	Gemeente Coevorden
Hans de Wolf	Gemeente Oldambt (Winschoten)
Kerstin Kontny	Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg
Reinhard Hegewald	Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg
Erik Merx	Rijksuniversiteit Groningen
Arjen Edzes	Rijksuniversiteit Groningen

## Deelnemerslijst workshops

Naam	Organisatie
Alexander Kassner	Meppen – Gemeinde
Andrea Sope	Leer
Andrea Veddeler	Nordhorn – Gemeinde
Andreas Löpker	Lingen – Gemeinde
Arjen Edzes	Rijksuniversiteit Groningen
Beatrix Kuhl	Leer – Bürgermeisterin
Christian Hagedorn	Coevorden – gemeente
Dagmar Kuhr	Papenburg - Gastronomin & Vorsitzende DEHOGA
Dick Abee	Winschoten - gemeente Oldambt
Dick Oudman	Westerkwartier – gemeente
Erik Merx	Rijksuniversiteit Groningen
Franziska Perick	
Gert-Jan Hospers	Radboud Universiteit Nijmegen & directeur Stichting Stad en Regio
Hans de Wolf	Winschoten - gemeente Oldambt
Heiko Abbas	Papenburg – Gemeinde
Henriette Vrieling	
Ina Dobben	Coevorden – gemeente
J. Wester	Meppen
Jana Gerdes	Industrie- und Handelskammer für Osnabrück
Janine Wester	
Joop Tebbens	Hardenberg – gemeente
Katharina Elskamp	Nordhorn – Gemeinde
Kerstin Kontny	Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg
Klaus Bieber	Gronau – Ratsmitglied
Klaus Grosche	Gronau - Arbeitskreis BIWi Bauen Innenstadtentwicklung Wirtschaftsförderung
Laurens Meijer	Emmen – Centrummanager
Maralda Schoemakers	Emmen – Gemeente

---

Marc Ziese	Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg
Marko Schnitker	
Marlene Schwill	Leer - Vertreterin der Werbegemeinschaft
Martina Lögering	Meppen – Gemeinde
Martina Salie	Leer – Gemeinde
Oliver Dassinger	Papenburg - Einzelhändler & Vorsitzender Werbegruppe Stadtmitte
Reinhard Hegewald	Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg
Rieja Raven	Coevorden – gemeente
Roland Averdung	Papenburg - Eventmanager Papenburg Marketing GmbH
S. Coelman	Gronau – Ratsmitglied
Sabine Pinkernell	Papenburg – Tourismus
Schwartze	
Stefan Kuhlmann	Universiteit Twente
Uwe Taute	Leer
Werner Bajorath	Gronau - Ratsmitglied & Stellvertreter des Bürgermeisters
Wiebke Bos	Eems Dollard Regio