

Vitaal platteland, vitale kleine kernen

Evaluatie in het kader van de Nota Ruimte

Hoofdrapport



H&S | adviseurs



Colofon

Titel	Vitaal platteland, vitale kleine kernen
Ondertitel	Evaluatie in het kader van de Nota Ruimte
Samengesteld door	Peter Smaal, John van den Heuvel H&S Adviseurs Eric Koomen, Rosan van Wilgenburg Vrije Universiteit Amsterdam
Met medewerking van	Dr. T. Spit Rijksuniversiteit Utrecht
Begeleidingscommissie	Dirk Schaap, ministerie VROM Ellen Driessen, ministerie VROM Ellen de Jongh, ministerie VROM Leon Crommentuijn, Natuur-en Milieuplanbureau
Opdrachtgever	Ministerie van VROM
Projectleider H&S	Peter Smaal
Adresgegevens	H&S Adviseurs Du Commerce 2 6101 DB Echt
Datum	september 2005

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van H&S Adviseurs

Inhoudsopgave

1. Samenvatting.....	5
2. Inleiding	9
2.1 Doel en resultaat van het onderzoek	9
2.2 Aanpak van de evaluatie	10
3. Plaatsbepaling: ontwikkeling vitaliteit, gehanteerde definities	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Vitaliteit in historische context.....	11
3.3 Definities.....	13
3.4 Conclusie hoofdstuk 3	14
4. Analyse te evalueren beleid.....	15
4.1 Nota Ruimte	15
4.2 Uitvoeringsagenda.....	17
4.3 Analyse Vitaal Platteland (t.a.v. thematiek wonen, werken, voorzieningen).....	17
4.4 Conclusies hoofdstuk 4.....	18
5. Kwantitatieve analyse plattelandsontwikkelingen	19
5.1 Inleiding.....	19
5.2 Feitelijke ontwikkelingen.....	19
5.3 Kanttekeningen.....	21
5.4 Conclusie hoofdstuk 5	22
6. Beleidsanalyse provincies.....	23
6.1 Inleiding.....	23
6.2 Vitaliteitproblematiek op provinciaal niveau	23
6.3 Provinciaal beleid	25
6.4 Beoordeling Rijksbeleid	26
6.5 Conclusie hoofdstuk 6	27
7. Vergelijkende analyse casestudies	28
7.1 Inleiding.....	28
7.2 Aanpak en methode	28
7.3 Conclusies per casestudie.....	29
7.4 Samenvattend: resultaten casestudie op hoofdlijnen kwalitatief.....	31
7.5 Samenvattend: resultaten casestudie op hoofdlijnen kwantitatief	32
7.6 Conclusie hoofdstuk 7	34
8. Conclusies van de evaluatie	35
8.1 Geen vitaliteitproblemen op het platteland en in de kleine kernen	35
8.2 Het platteland en de kleine kernen lijken (steeds meer) op Nederland..	36
8.3 Vitaliteit: een containerbegrip.....	38
8.4 De beleidsevaluatie: waardering voor beleid, maar ook gaten	39
8.5 Evaluatie van de indicatoren van VROM.....	41
9. Aanbevelingen.....	42
9.1 Het kader staat	42

9.2	Integrale uitwerking vitaliteit.....	42
9.3	Instrument-ontwikkeling en checks & balances.....	43
9.4	Monitoring van vitaliteit	44
Bijlagen	46
Bijlage I	47
Bijlage II	51

1. Samenvatting

De evaluatie

In dit rapport wordt verslag gedaan van een evaluatie naar de vitaliteit van het landelijk gebied en de kleine kernen in Nederland. In onze aanpak is gekozen voor zowel *kwantitatieve als kwalitatieve analyses*. Voor de kwantitatieve analyses is gekozen voor een strikte en meetbare sociaal-economische invulling van het begrip vitaliteit die sterk overeenkomt met de ruimtelijk economische dynamiek. Het gaat hier om de aspecten wonen, werken, demografie en voorzieningen. In de kwalitatieve analyses is sprake van een bredere sociale invulling van het begrip vitaliteit waarin ook moeilijk meetbare aspecten als beleving aan de orde komen. De analyses richten zich zowel op de *landelijke als regionale schaal*. Dat laatste schaalniveau komt aan de orde bij een provinciale beleidsanalyse en een analyse naar daadwerkelijke en ervaren ontwikkelingen in de plattelandsvitaliteit in vijf afzonderlijke casestudies.

Wat is vitaliteit?

Er ligt geen duidelijke vitaliteitsdefinitie ten grondslag aan deze evaluatie. Het gaat er in deze evaluatie juist om de relatie tussen wonen / werken / voorzieningen en vitaliteit te onderzoeken, en na te gaan welke andere elementen bepalend zijn voor de vitaliteit van het platteland. In de bestaande vitaliteitsdefinities komen met name sociologische en functionele onderdelen terug. Deze evaluatie gaat op beide aspecten in.

Een oordeel over de vitaliteit van het platteland hangt samen met de context die gekozen wordt. Bezien vanuit een Europese context, waar vitaliteit verbonden wordt met ontvolking en braakliggende landbouwgronden, kent Nederland geen vitaliteitsproblemen, want deze processen treden hier niet op. In Nederlandse context gaat de discussie vooral over de aanwezigheid en bereikbaarheid van voorzieningen, over de mogelijkheden en onmogelijkheden van wonen in kleine kernen en over de sociale samenhang. Deze laatste invalshoek, dus de Nederlandse context, is het uitgangspunt voor deze evaluatie.

Het te evalueren beleid: Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland

De Nota Ruimte kent geen specifiek op wonen / werken / voorzieningen gericht vitaliteitsbeleid voor het platteland, afgezien van het bundelingsbeleid en het migratiesaldo 0-beleid voor de Nationale Landschappen. Als het gaat over vitaliteit van het platteland ligt de nadruk in de Nota veel meer op natuur, landschap en water. Evenals de Nota Ruimte hanteert ook de Agenda Vitaal Platteland een sturingsfilosofie dat het rijk meer 'zorgt dat' van 'zorgt voor'. De verantwoordelijkheid ligt op regionaal en lokaal niveau. Het ligt dan ook niet voor de hand om veel inhoudelijke uitwerkingen op te nemen in nationaal beleid. Dat zal op de regionale en lokale niveaus juist moeten gebeuren. Dat betekent voor deze evaluatie

aandacht voor lokale en regionale ontwikkelingen, voor de wijze waarop het rijk faciliteert en voor de consequenties die dat geheel heeft voor de vitaliteit.

Kwantitatieve ontwikkelingen vitaliteit

Onderzocht is hoe het wonen, de voorzieningen, de werkgelegenheid en de demografie in kleine kernen en het buitengebied zich ontwikkelingen, in relatie tot geheel Nederland.

	aantal	procentuele ontwikkeling 1996-2000								
		kernen	woningen	banen	0-14 jr	65+ jr.	winkels	scholen	horeca	huis-arts praktijken
11-2000	1409	+10	+13	+0.1	+0.5	-3	-2	+4	+2	-12
Nederland		+5	+14	+1.0	-0.1	-1	-3	+3	+4	-10
buitengebied		+2	+16	+0.2	+0.1	+9	(0)	+6	-2	-11

Tabel 1.1 Aantal kernen per grootteklasse (absoluut), procentuele verandering in woning- en banenaantal, demografie en voorzieningen niveau per grootteklasse, voor heel Nederland en voor het buitengebied in de periode 1996-2000. Procentuele verschillen die berusten op een zeer klein absoluut verschil zijn tussen haakjes aangegeven.

De kwantitatieve ontwikkeling van kleine kernen en het buitengebied vertoont veel overeenkomsten met die van heel Nederland. Opvallend is wel de relatief sterke groei van de woningaantallen (zij het dat het absoluut om kleine aantallen gaat). Voor het overige ontwikkelen het werken en de voorzieningen zich overeenkomstig de rest van Nederland. We zien geen alarmerende terugloop van voorzieningen of werkgelegenheid in kleine kernen. Op grond van deze gegevens kan dan ook niet worden geconcludeerd dat er sprake is van een vitaliteitsprobleem in de kleine kernen.

De positie van provincies

In het algemeen beschouwen de provincies de vitaliteit van het platteland en de kleine kernen, gezien vanuit de thema's woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen, niet als één van de prioritaire beleidsproblemen. De aandacht in het thema vitaliteit landelijk gebied is meer gericht op de landbouw en het vraagstuk van de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's). Er is wel een bandbreedte bij vergelijking van de 12 provincies. Sommige provincies vinden andere (ruimtelijke) problemen belangrijker en beperken hun activiteiten op dit gebied tot (financiële) ondersteuning van lokale initiatieven. Anderen zien ontwikkelingskansen voor versterking van de vitaliteit, zonder de situatie nu te problematiseren. Een enkele provincie vindt dat de vitaliteit wel hard achteruit gaat en investeert om die reden in het thema. Veel aandacht is er voor het woonbeleid: alle provincies richten zich op een kwalitatiever woonbeleid, ook voor het platteland, waar veel meer dan tot nu toe aandacht is voor sturing van vraag en aanbod en ruimere ontwikkelings-

mogelijkheden; wel is daarbij sprake van kwalitatieve borging. Voorts is een aantal provincies actief op het gebied van voorzieningen in kleine kernen, zoals Limburg met de servicewinkels en Overijssel en Gelderland met de Kulturhusen.

Provincies kunnen goed uit de voeten met het huidige ruimtelijke Rijksbeleid. Zij stellen hoge eisen aan het Investeringsfonds Landelijk Gebied (ILG), en geven soms aan dat zij bevreesd zijn dat het Rijk de goede intenties van ontkokering, ontschotting en ruime toepassingsmogelijkheden niet waar kan maken.

Vitaliteit op regionaal niveau

Om diepgaander inzicht te krijgen in de vitaliteit op regionaal en lokaal niveau zijn vijf casestudies uitgevoerd. Uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de casestudies kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Ten eerste valt op dat de resultaten van de kwalitatieve analyse en die van de kwantitatieve analyse onderling niet overeenstemmen. Uit de kwalitatieve analyse komt naar voren dat de respondenten van met name Rivierenland en Midden-Holland aangeven met vitaliteitsproblemen te kampen, terwijl respondenten in de andere drie cases dat niet of veel minder sterk ervaren. De kwantitatieve analyse geeft aan dat er in drie gebieden een gunstige ontwikkeling is waar te nemen, namelijk in de kernen van Rivierenland en in het buitengebied van Oost-Groningen en Oosterschelde. Voor de overige geanalyseerde gebieden zien we een per saldo neutrale ontwikkeling of lopen de voorzieningen c.q. de werkgelegenheid terug.

Ten tweede wordt met name uit de kwalitatieve analyse duidelijk dat subjectiviteit en beleving een grote rol spelen bij de beoordeling van vitaliteit. We zien daarbij zowel dat bestuurders de problematiek groter achten dan bewoners en gebruikers (Rivierenland), als andersom: bewoners en gebruikers zien grotere problemen, die bestuurders weer nuanceren (dit doet zich bij wonen voor in Oost-Groningen). In de discussies die gevoerd worden over vitaliteit ontbreekt het ons inziens aan een duidelijke probleemdefinitie en aan een gedegen onderbouwing van de problematiek.

De resultaten van de casestudies benadrukken daarmee de huidige ongrijpbaarheid van het thema vitaliteit. Inzicht in de ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen is in deze situatie maar een deelgraadmeter voor de vitaliteit, zoals die op lokaal en regionaal niveau wordt ervaren. Diverse andere factoren zijn zeker zo bepalend voor de vitaliteit, zoals rust, ruimte, de sociale samenhang et cetera. Bovendien blijkt dat regionaal en lokaal telkens een gevarieerde, wisselende mix van factoren bepalend is voor de 'overall vitaliteitsbeleving' van bewoners en gebruikers van het platteland.

Conclusies en aanbevelingen

Eén van de belangrijkste conclusies van deze studie is dat echte vitaliteitsproblemen op het platteland en in kleine kernen in Nederland in het algemeen tot nu toe niet of nauwelijks voorkomen. De ruimtelijke structuur en schaal van Neder-

land maken dat nabij kleine kernen altijd wel grotere kernen zijn met voorzieningen, die binnen acceptabele tijd te bereiken zijn (onder de voorwaarde van (auto)mobiliteit). Ook kunnen lagere overheden naar eigen zeggen goed uit de voeten met het huidige beleidskader van de Nota Ruimte. Zowel de inhoud van het beleid als de achterliggende sturingsfilosofie kunnen op steun van de lagere overheden rekenen en bieden aanknopingspunten voor uitwerking op regionaal en lokaal niveau.

Om die reden is ons advies aan het ministerie van VROM om op dit moment in hoofdzaak geen verdere uitwerkingen of aanpassingen van het vitaliteitbeleid voor het platteland (waar het wonen, werken en voorzieningen betreft!) door te voeren. Daartoe is voor wat betreft de ruimtelijke kant van het thema geen reden. Het kader staat, de uitvoering is aan provincies en gemeenten. Wel vinden we dat er *vanuit een integrale invalshoek op rijksniveau* aanleiding is om het thema vitaliteit platteland / kleine kernen verder op te pakken

We bevelen het ministerie van VROM voorts aan om provincies en gemeenten bij de uitwerking en uitvoering van het vitaliteitbeleid gericht te ondersteunen. Bovendien bevelen we aan om de checks and balances van het uitvoeringsproces beter uit te werken.

2. Inleiding

Het Directoraat Generaal Ruimte (DGR) van het ministerie van VROM, heeft H&S Adviseurs opdracht gegeven om een evaluatie uit te voeren van het beleid van de Nota Ruimte voor vitaal platteland en kleine kernen¹. De evaluatie behelst een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de ontwikkelingen van het platteland en kleine kernen in het licht van de doelen van de Nota Ruimte. H&S Adviseurs heeft het onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, en de heer Spit van de Rijksuniversiteit Utrecht, faculteit Ruimtelijke wetenschappen.

Leeswijzer

Ons eindproduct bestaat uit twee rapporten: het hoofdrapport en het achtergrondrapport. Het hoofdrapport is zelfstandig leesbaar en beschrijft doel en aanpak van de evaluatie, de beleidsanalyse en de analyse van de verzamelde kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. Op basis daarvan eindigt het rapport met conclusies en aanbevelingen.

Het achtergrondrapport biedt een uitgebreid, meer feitelijk overzicht van alle verzamelde gegevens. Het gaat in op de kwantitatieve gegevensverzameling, beschrijft het provinciale beleid en de cases. Het achtergrondrapport is de basis voor het hoofdrapport en biedt de lezer meer inzicht in de details van leefbaarheid op het platteland en de kleine kernen en in de regionale en lokale praktijk.

2.1 Doel en resultaat van het onderzoek

Het doel van dit evaluatie-onderzoek is om:

- inzicht te geven in de relatie tussen het huidige ruimtelijke ordening beleid, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland en de vitaliteit van het platteland;
- na te gaan op welke wijze het ruimtelijk beleid, indien dat nodig lijkt te zijn, (verder) bij kan dragen aan een vitaal platteland (hetgeen dan via de dynamische uitvoeringsagenda zijn beslag kan krijgen);
- aan te geven op welke wijze de monitoring en evaluatie van dit thema vanuit het ruimtelijk beleid vormgegeven kan worden.

Het resultaat van de evaluatie is:

Primair:

- kwantitatief en kwalitatief inzicht in de ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen (als verondersteld belangrijke operationalisaties van vitaliteit) op het platteland en in de kleine kernen in het heden;
- een beleidsanalyse van de Nota Ruimte op het thema Vitaal Platteland: analyse van de sturingsfilosofie, de doelen, de uitwerking daarvan in instrumenten en de uitvoeringsagenda;
- aanbevelingen over de manier waarop het ruimtelijk beleid in de verdere uitwerking (al dan niet) ingezet kan worden om de vitaliteit van het platteland te versterken.

¹ Meer precies: het cluster beleidsevaluatie en uitvoeringscoördinatie (B&U) van de directie Nationaal en Internationaal Beleid

Secundair:

- een evaluatie van de indicatorenset uit de lijst van B&U;
- aanbevelingen voor de monitoring en evaluatie van het thema vitaliteit, gezien vanuit het ruimtelijk beleid.

2.2 Aanpak van de evaluatie

In onze aanpak is gekozen voor zowel *kwantitatieve als kwalitatieve analyses*. Voor de kwantitatieve analyses is gekozen voor een strikte en meetbare sociaal-economische invulling van het begrip vitaliteit die sterk overeenkomt met de ruimtelijk economische dynamiek. Het gaat hier om de aspecten wonen, werken, demografie en voorzieningen. In de kwalitatieve analyses is sprake van een bredere sociale invulling van het begrip vitaliteit waarin ook moeilijk meetbare aspecten als beleving aan de orde komen. De analyses richten zich zowel op de *landelijke als regionale schaal*. Dat laatste schaalniveau komt aan de orde bij een provinciale beleidsanalyse en een analyse naar daadwerkelijke en ervaren ontwikkelingen in de plattelandsvitaliteit in vijf afzonderlijke casestudies. Op basis van deze afzonderlijke analyses worden diverse interacties (confrontaties of dwarsverbanden) in beeld gebracht ten aanzien van de volgende onderwerpen en onderzoeksvragen:

1. Daadwerkelijke ontwikkeling in vitaliteit.
 - a) Is er in kwantitatieve en kwalitatieve zin sprake van een probleem en wordt het probleem op alle bestuurlijke schaalniveaus gelijk ervaren?;
 - b) Dekt de strikte sociaal-economische invulling het brede begrip vitaliteit voldoende?
2. Functioneren van het Ruimtelijke Ordening (RO)-beleid.
 - a) Hoe werkt het huidige nationale RO-beleid door naar de regio's?;
 - b) Welk specifiek instrumentarium is er in het huidige stelsel van RO-beleid beschikbaar om de vitaliteit van het platteland te beïnvloeden, is aanvulling en uitwerking van het instrumentarium nodig?;
 - c) Hoe kan de relatie met andere plattelandsthema's in het RO-beleid gewaarborgd worden?.
3. Evaluatie RO-beleid ten aanzien van vitaliteit platteland.
 - a) Hoe verhoudt de plattelandswerkelijkheid zich tot de geldende beleidslijnen;
 - b) Welke elementen zijn nodig voor een effectief monitorings- en evaluatiekader?

3. Plaatsbepaling: ontwikkeling vitaliteit, gehanteerde definities

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte schets van de historie van het thema 'vitaliteit van het platteland' en gaan we in de op definities die we hanteren. Beiden zijn voor de plaatsbepaling en positionering van de evaluatie van belang. Er leven 'in het veld' diverse beelden omtrent vitaliteit. De beoordeling of iets vitaal is of niet, is erg van subjectieve factoren afhankelijk; beleving speelt een grote rol. De één plaatst vitaliteitsvraagstukken in een Europese context en constateert dat er in Nederland, gerelateerd aan Europa, 'dus geen problemen zijn'. De ander redeneert vanuit een historische trend in Nederland en ziet een afkalvend voorzieningenniveau als belangrijke indicatie voor afnemende vitaliteit.

3.2 Vitaliteit in historische context²

Vitaliteit, of leefbaarheid, is een containerbegrip, waarvan de inhoud dynamisch is en vaak individueel bepaald. Dat wordt treffend beschreven in de studie 'Leefbaarheid op de agenda' (Wageningen, 2000), waaruit blijkt dat de inhoud van het begrip leefbaarheid in de tijd aan verandering onderhevig is alsmede voor elk individu anders kan zijn. Wat de één vitaal vindt, kan de ander niet vitaal vinden; wat iemand op een bepaald moment vitaal vindt, kan op een ander moment niet vitaal zijn.

Om het thema vitaliteit te positioneren, zijn er twee belangrijke invalshoeken:

1. vitaliteit in de Nederlandse context;
2. vitaliteit in Europese context.

Nederlandse context

In het Nederlandse beleid komt de discussie over de leefbaarheid van het landelijk gebied in de jaren '70 goed op gang. Aanleiding hiervoor is de snelle daling van de werkgelegenheid in de landbouw. De problemen liggen op het vlak van afname van de werkgelegenheid, afname van het voorzieningenniveau, een vertrekoverschot van jongeren en een minder sterk verenigingsleven. De nadruk ligt dan nog op de leefbaarheid op het niveau van kleine kernen. In de jaren '80 wordt leefbaarheid in regionaal perspectief geplaatst, omdat blijkt dat de lokale aanpak weinig efficiënt is. De bewoners van kleine kernen richten zich door toegenomen mobiliteit voor werk, winkels en vrije tijd op deze regionale schaal. Dit leidt tot een regionale uitvoeringsgerichte aanpak, waarvan de aandachtsgebieden in deel 1 van de VINEX een voorbeeld zijn. De jaren '90 kenmerkten zich op dit vlak door een gerichtere oriëntatie op de eigen kracht van het platteland in plaats van het potentieel van de grotere kernen en door het streven naar plattelandsvernieuwing: optimalisatie van de bestaande kwaliteiten en benutten van nieuwe kansen. Identiteit, ook dorpsbinding, speelt een belangrijke rol in een ontwikkeling van steeds verdergaande integratie van verschillende groepen in de samenleving.

² Als bron voor deze paragraaf is vooral gebruik gemaakt van het rapport Leefbaarheid op de agenda, Wageningen, 2000.

Vooruitlopend op de hierna beschreven evaluatieresultaten lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat deze laatste tendensen zich in de eerste vijf jaar van dit decennium voortzetten. De regionalisering, zoals die in de jaren '80 zichtbaar werd, is absoluut een feit: bewoners van het platteland beschouwen in het algemeen de regio en nog wel grotere schaalniveaus (landelijk) als hun actieradius, mede dankzij de automobilititeit. De feitelijke aanwezigheid van voorzieningen in een kern wordt door de grote mobiliteit in het algemeen niet als cruciaal voor de vitaliteit beschouwd. Op lokaal niveau hecht men veel meer waarde aan een trefpunt, in de vorm van de lagere school, een dorps huis of een variant daarop in de vorm van een multifunctionele voorziening. De mogelijkheden voor wonen in de eigen kern met name voor jongeren zijn sterk opgekomen in de discussie en natuurlijk de aandacht voor de vergrijzing in combinatie met de extramuralisering van de zorg, die ook voor het platteland om oplossingen vraagt.

Vanuit dit Nederlandse perspectief is de aandacht voor vitaliteit van het platteland begrijpelijk, logisch en belangrijk, zonder echter de conclusie te trekken dat er anno 2005 grote vitaliteitsproblemen zijn.

Europese context

In Europees verband zijn structuurfondsen in het leven geroepen om ontwikkeling van achterstandsregio's te stimuleren. De doelstelling van deze fondsen zijn ook voor Nederlandse situaties herkenbaar, denk aan:

- versnellen ontwikkeling regio's met ontwikkelingsachterstand;
- regio's met afnemende industriële bedrijvigheid;
- aanpak werkloosheid;
- aanpassing landbouw en visserij;
- ontwikkeling plattelandsgebieden met specifieke problemen;
- regio's met buitengewoon lage bevolkingsdichtheid)

In vergelijking met andere lidstaten zijn de problemen in Nederland beperkt. Ontvolking van het platteland en daarmee het verlaten en braak laten van landbouwgrond zoals dat in sommige perifere Europese regio's voorkomt, is in Nederland niet aan de orde. Met name de bevolkingsdichtheid is in Nederland veel groter dan in sommige andere regio's, zoals het noorden van Finland en Zweden. Daarnaast is de infrastructuur van het platteland goed en is de afstand tot de dichtstbijzijnde stad nooit erg groot, waardoor de toegang tot de markt voor (agrarische) bedrijvigheid verzekerd is en een redelijk voorzieningsniveau voor inwoners onder handbereik ligt. Dientengevolge ontvangt Nederland dan ook weinig steun uit de structuurfondsen.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Europese context heeft zich in het afgelopen decennium verbreed tot plattelandsontwikkelingsbeleid. Naast een concurrerende landbouw betekent dat steeds meer verbreding van de plattelandseconomie: ontwikkeling van het MKB, nieuwe technologie, plattelandstoerisme, verbetering van de dienstverlening en tot slot het creëren goede opleidingsmogelijkheden. In Nederland wordt plattelandsontwikkeling via de uitvoering van het Provinciaal ontwikkelingsplan (POP) gerealiseerd. Tot slot bieden Leader + en Interreg mogelijkheden op plattelandsontwikkeling.

Bezien we de Nederlandse situatie in relatie tot Europa, dan is een relativering van de plattelandsproblematiek op zijn plaats. Nederland is dicht bevolkt, ook het platteland kent een structuur van grote kernen en kleine kernen, waardoor voorzieningen bereikbaar zijn (mits men beschikt over een vervoersmiddel). Daarnaast zijn er informele netwerken ter onder-

steuning van minder mobiele inwoners. Dat neemt niet weg dat de uitspraak dat bereikbaarheid een steeds groter probleem wordt of kan zijn voor een kleinere groep nog steeds geldig is.

Kortom, om het begrip vitaliteit te kunnen duiden, alsmede om de resultaten van deze evaluatie goed te plaatsen zijn een paar aandachtspunten van belang:

- vitaliteit is een dynamisch begrip dat in de tijd en per individu aan verandering onderhevig is;
- de beoordeling van de mate van vitaliteit hangt mede af van de gekozen context;
- bereikbaarheid van voorzieningen lijkt bepalender dan aanwezigheid.

3.3 Definities

Vitaliteit

In de Nota Ruimte is geen definitie van vitaliteit van het platteland en de kleine kernen opgenomen. Dit onderzoek richt zich op de vraag welke ontwikkelingen zich voordoen op het platteland en in de kleine kernen in de woonvoorzieningen, de overige voorzieningen en de werkgelegenheid, vanuit de aanname of hypothese dat dat iets zegt over de vitaliteit van het platteland. In die zin heeft het onderzoek elementen van een definitiestudie.

Er circuleren diverse definities over de vitaliteit van het platteland. Aan de ene kant is er een meer sociologische invulling, zoals:

Vitaliteit is de mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving aan de normen en waarden van de bewoners en gebruikers van het landelijk gebied voldoet. (uit: Leefbaarheid op de agenda, Wageningen, 2000)

Aan de andere kant is er ook een functionele kant van vitaliteit. Zo combineert de Agenda Vitaal Platteland een functionele en sociologische invalshoek door te spreken van een opgave om op samenhangende wijze duurzame en concurrerende landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een duurzaam beheer en gebruik van water te combineren met de wensen van de burger op het gebied van wonen, werken en vrije tijd (zie ook LNV beleidsprogramma 2003-2007, Vitaal en Samen). Kijken we naar de wijze waarop regionaal en lokaal invulling wordt gegeven aan vitaliteit, dan ligt in de uitvoering de nadruk op de functionele kant, namelijk het realiseren of instandhouden van voorzieningen en het creëren van woonmogelijkheden.

We gaan in deze evaluatie niet uit van een vastomlijnde definitie, maar onderzoeken de kern van het begrip vitaliteit met de nadruk op de thema's wonen, voorzieningen en werkgelegenheid. Dat betekent concreet dat in deze evaluatie wordt nagegaan welke rol wonen, werken en voorzieningen voor gebruikers en bewoners in de vitaliteit speelt. Ook gaan we in op de vraag welke andere elementen bepalend zijn en hoe die zich onderling verhouden (zowel kwalitatief als kwantitatief).

Platteland

In eerdere studies die door het ministerie van VROM aangaande dit thema zijn geïnitieerd, wordt het platteland beschouwd als het niet verstedelijkte gebied van Nederland, waar kleine steden en dorpen (tot 10.000 inwoners) in een landelijke omgeving, gedomineerd door landbouw, landschap en natuur, voorkomen (DLV, 2004). Omdat deze studie specifiek gaat over kleine kernen op het platteland en het buitengebied, als van elkaar te onderscheiden gebieden, hanteren we hier de volgende operationalisatie.

In deze studie is het platteland de optelsom van de geselecteerde kleine kernen (dus tot 2000 woningen) en het niet of minimaal bebouwd gebied. Feitelijk levert dat als onderzoeksgebied alle delen van Nederland met een lage verstedelijkingsgraad en zijn de verstedelijste gebieden daarvan uitgesloten (alle 'kernen' met meer dan 2000 woningen).

Kleine kernen

Een kleine kern is in deze evaluatie een (cluster van) bebouwd gebied, dat minimaal een halve kilometer van een ander (cluster van) bebouwd gebied afligt en in totaal minder dan 2.000 woningen heeft.

Opgemerkt moet worden dat groepen van woningen die minder dan 5 hectare bebouwd gebied beslaan niet worden meegenomen op grond van de beschikbare data. Ook zijn de bovengrens van het aantal woningen en de afstand van 500 meter arbitrair. Het effect van deze aannamen is het best te illustreren met een aantal voorbeelden uit de ruime omgeving van Amsterdam: Ouderkerk aan de Amstel is geen kleine kern omdat het door de 250 meter buffer gecombineerd wordt met het cluster van Amsterdam. Holysloot is geen kleine kern omdat het bebouwd gebied kleiner dan 5 hectare is. De gemeente Ter Aar bestaat uit meerdere kleine kernen omdat de bebouwde gebieden meer dan 500 meter uit elkaar liggen. Kortenhoef is geen kleine kern omdat het over ruim 2.500 woningen beschikt.

Deze definities zijn gekozen vanwege de specifieke invalshoek van de evaluatie (informatie op het niveau van kleine kernen). Gebleken is dat in weinig andere studies, alsmede in databestanden op landelijk, regionaal en lokaal niveau zelden tot niet met een dergelijke selectie wordt gewerkt, waardoor het aanvullend benutten van andere bestanden wordt bemoeilijkt.

3.4 Conclusie hoofdstuk 3

Een oordeel over de vitaliteit van het platteland hangt samen met de context die gekozen wordt. Bezien vanuit een Europese context, waar vitaliteit verbonden wordt met ontvolking en braakliggende landbouwgronden, kent Nederland geen vitaliteitsproblemen, want deze processen treden hier niet op. In Nederlandse context gaat de discussie vooral over de aanwezigheid en bereikbaarheid van voorzieningen, over de mogelijkheden en onmogelijkheden van wonen in kleine kernen en over de sociale samenhang. Dan is de aandacht voor vitaliteit begrijpelijk, zonder te concluderen dat er op dit vlak grote problemen zijn. Deze laatste invalshoek, dus de Nederlandse context, is het uitgangspunt voor deze evaluatie.

Er ligt geen duidelijke vitaliteitsdefinitie ten grondslag aan deze evaluatie. Het gaat er in deze evaluatie juist om de relatie tussen wonen / werken / voorzieningen en vitaliteit te onderzoeken, en na te gaan welke andere elementen bepalend zijn voor de vitaliteit van het platteland. In de bestaande vitaliteitsdefinities komen met name sociologische en functionele onderdelen terug. Deze evaluatie gaat op beide aspecten in.

4. Analyse te evalueren beleid

4.1 Nota Ruimte

Kern van het beleid van de Nota Ruimte inzake Vitaal platteland

De algemene doelstelling die we in dit kader evalueren is het *bevorderen van krachtige steden en een vitaal platteland (Nota Ruimte, 1.2.2.)*.

In de probleem- c.q. situatieschets in de Nota Ruimte worden de volgende aandachtsgebieden voor het platteland genoemd (Nota Ruimte, pag. 24):

- afname agrarische bedrijven door liberalisering wereldmarkt;
- veel leegstaande bedrijfsgebouwen;
- afname van de leefbaarheid en vitaliteit van verschillende gebieden;
- blijvers groeien door (organiseren in agrofoodcomplexen) of verbreken hun economische activiteiten.

De Nota Ruimte zet in op het creëren van ruimtelijke voorwaarden voor een vitaal platteland, door middel van het richten van middelen en inzet op sociaal-maatschappelijk draagvlak, het behoud van sociaal-culturele identiteit en het bijdragen aan kwaliteitsborging en –verbetering van de groene ruimte.

De sturingsfilosofie die de Nota Ruimte daarbij hanteert, kent de volgende kenmerken:

- ontwikkelingsgericht;
- decentraal: laat anderen eigen afwegingen maken, het rijk levert de gereedschapskist;
- systeem van basiskwaliteit en voor specifieke gebieden de ruimtelijke hoofdstructuur.

Vitaliteit van het platteland betekent in de Nota Ruimte primair het ruimte geven voor hergebruik en (vervangende) nieuwbouw in het buitengebied, de vergroting en aanpassing van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden en een duurzame en vitale landbouw.

Ook gaat de Nota Ruimte in op behoud en versterking van de relatie stad-land:

- aaneengroeien van steden als probleem. Het bundelingsbeleid als oplossing, alsmede integrale, gebiedsgerichte plannen met landschappelijke kwaliteit en aandacht voor het ruimtelijk ontwerp;
- nationale landschappen: behoud en ontwikkeling kernkwaliteiten. Provincies dragen de verantwoordelijkheid voor beleidsuitwerking en ontwikkelingsprogramma's,
- ruimte voor hergebruik van bebouwing en nieuwbouw in het buitengebied;
- mogelijkheden t.a.v. hergebruik en nieuwbouw, onder bepaalde voorwaarden, in het buitengebied t.b.v. de vitaliteit en economisch draagvlak;
- vergroting en aanpassing van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden;
- verbeteren bereikbaarheid en toegankelijkheid van de groene ruimte. De recreatie is mede economische drager van het platteland, waarmee ook de vitaliteit gebaat is. Provincies dienen in hun streekplannen daarvoor ruimte te scheppen, zowel voor uitbreiding van bestaande vormen als voor nieuwe vormen van recreatie en toerisme. Het ruimtelijk beleid voor recreatiewoningen wordt gelijk getrokken met het ruimtelijk beleid voor reguliere woningen.

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om zoveel woningen te bouwen als nodig is voor de opvang van de natuurlijke bevolkingsaanwas (migratiesaldo nul) en krijgen voldoende ruimte voor lokaal georiënteerde bedrijvigheid. In Nationale Landschappen geldt het principe migratiesaldo nul als het *ten hoogste toelaatbaar* aantal woningen. In deel 3 van de Nota Ruimte is daaraan toegevoegd dat Nationale Landschappen met een substantieel negatieve bevolkingsontwikkeling een beperkte extra ruimte krijgen voor woningbouw, onder bepaalde voorwaarden.

Analyse

Afgezien van het veelal ontbreken van specifiek beleid betreffende vitaal platteland en kleine kernen zijn er in de Nota Ruimte diverse passages over plattelandsbeleid, die een raakvlak hebben met vitaliteit. Een voorbeeld daarvan is het beleid inzake de woningbouw (Nota Ruimte, hoofdstuk 2.3.2). In regionaal verband wordt er een zodanig woonbeleid ontwikkeld dat de regionale behoefte opgevangen kan worden, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Daarbij verwacht het rijk ook dat provincies en gemeenten voldoende ruimte creëren voor aanpalende voorzieningen (groen, infra e.d) en lokale bedrijvigheid.

In de Nota Ruimte ligt dus, als het gaat om het beleid voor het platteland, de nadruk op de kwaliteiten van natuur en landschap en op de vraagstukken rondom water. Dit valt vooral op te maken uit de hoofdstukken 3.2 tot 3.4.5. In hoofdstuk 3.4.5. wordt het beleid over wonen, werken en recreëren geschetst, maar meer vanuit het perspectief van een kwalitatief goede inpassing dan vanuit het perspectief van de vitaliteit. In hoofdstuk 3.4.5. wordt aangegeven binnen welke randvoorwaarden de ontwikkeling van wonen moet plaatsvinden en op welke wijze vrijkomende bebouwing in het buitengebied zoal kan worden benut. Overeind blijft dat rode ontwikkelingen op het platteland kwalitatief goed ingepast moeten worden met behoud van de open ruimte (gebruik maken van ruimte rondom kernen, aansluiten bij bestaande bebouwingspatronen, bebouwingsclusters en –linten in het buitengebied).

In de Nota Ruimte is geen expliciete visie op vitaliteit van kleine kernen en platteland opgenomen, betreffende de in de evaluatie gekozen thema's wonen, voorzieningen, werk. Uitzondering hierop vormen in enkele gevallen de beleidsbeschrijvingen voor de gebieden in hoofdstuk 4. Ook daar is echter in beperkte mate sprake van vitaliteitsbeleid. Oftewel, concreet: als we de evaluatievragen vanuit de beleidsinvalshoek beschouwen en uiteindelijk de vraag willen beantwoorden hoe het Rijk met het beleid uit de Nota Ruimte grip kan krijgen op deze processen in het landelijk gebied, dan is vooralsnog de conclusie dat de Nota Ruimte geen duidelijke inhoudelijke visie bevat over vitaliteit van het platteland en kleine kernen (in termen van wonen, werken en voorzieningen). Dit dan afgezien van het bundelingsbeleid, maar dat werkt op het schaalniveau van kleine kernen soms eerder in het nadeel dan in het voordeel van de vitaliteit.

Achtergrond van de keuze om inhoudelijk geen uitgebreide visie op het thema vitaliteit op te nemen is meerledig. De Nota Ruimte richt zich ten opzichte van eerdere ruimtelijke nota's meer op de economische en sociale kant, wil ontwikkelingen ondersteunen, binnen een ruimtelijk kwaliteitskader. Vanuit het ruimtelijk beleid is er minder sturing mogelijk op regionale en lokale processen aangaande wonen, werken en voorzieningen, afgezien van de in de nota opgenomen ruimtelijke randvoorwaarden: namelijk een kwalitatieve insteek, gericht op doelgroepen en in Nationale Landschappen het migratiesaldo op gemeentelijk niveau op nul.

4.2 Uitvoeringsagenda

Afgezien van algemene uitspraken over de uitvoeringsstrategie en verdere concretisering van de beleidsuitspraken uit de Nota Ruimte, zoals die t.a.v. nationale natuurgebieden, 'algemene' natuur en, landschap etc. zijn er in de Uitvoeringagenda geen concrete passages opgenomen over vitaliteit platteland en kleine kernen. T.b.v. de beleidsanalyse levert de Uitvoeringagenda geen extra informatie op.

4.3 Analyse Vitaal Platteland (t.a.v. thematiek wonen, werken, voorzieningen)

In de sfeer van werken/ voorzieningen schetst de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, VROM en V&W, 2004) een beeld dat een vitale plattelandseconomie belangrijk is voor zowel de Nederlandse economie als een basisvoorwaarde voor de leefbaarheid van gebieden. De Agenda stelt dat ontwikkeling mogelijk moet zijn, dat belemmerende regels daar niet in de weg moeten staan, maar juist dat ontwikkeling aan bepaalde randvoorwaarden is gebonden en dat de kwaliteit van het gebied er (ook) mee gediend moet zijn.

Over het thema leefbaarheid schetst de Agenda dat er behoefte is aan meer landelijk wonen, maar dat dat niet per se gepaard hoeft te gaan met ontwikkeling van werken. Vanwege de toegenomen mobiliteit kan dat ook elders. Vanwege de mobiliteitsmogelijkheden is het verdwijnen van voorzieningen voor de meesten geen probleem, omdat men in staat is elders daarin te voorzien. Echter, het verdwijnen van de laatste supermarkt of Openbaar Vervoer (OV)-voorziening wordt wel als een leefbaarheidprobleem gezien.

De sociale en culturele infrastructuur is een belangrijk gegeven voor de leefbaarheid. Het gaat dan primair om bibliotheken, een dorpshuis of kulturhus en een verenigingsleven, waar bewoners elkaar ontmoeten en kunnen deelnemen aan maatschappelijke netwerken.

De Agenda Vitaal Platteland (AVP) constateert dat in deze ontwikkelingen oudere en minder mobiele mensen, gezinnen met jonge kinderen, vrouwen en tieners last kunnen ondervinden van deze ontwikkelingen.

De AVP legt de verantwoordelijkheid voor het signaleren en nadenken over oplossingen voor de meeste van deze problemen op het niveau van gemeenten en bij de inwoners/ gebruikers van de dorpen of het platteland. Maar voor (de bereikbaarheid van) cruciale voorzieningen zoals de huisarts, de basisschool en het ziekenhuis is de overheid nadrukkelijk aanspreekbaar. Met de voorgenomen WMZ en de modernisering van de AWBZ ligt deze bal vooral bij gemeenten. Ook het OV. wordt tot de cruciale voorzieningen geregeld. Daar gaat het om goede afspraken tussen decentrale overheden en vervoersexploitanten.

De sturingsfilosofie van (ook) de Agenda is dat het Rijk meer 'zorgt dat' dan 'zorgt voor'. Vandaar de keuze om mensen op het platteland zelf aan zet te laten. Dit is ook de beste manier voor de meekoppeling van sociale en culturele aspecten, dat ook een belangrijk leefbaarheidsthema is in de Agenda. Naast bestaande instrumenten zal een tijdelijke Stimuleringsregeling Sociale Infrastructuur worden ontwikkeld.

De verantwoordelijkheid ligt al met al nadrukkelijk bij provincies, gemeenten en inwoners. Het rijk faciliteert; met geld, met kennis en met ondersteuning in de sfeer van wet- en regelgeving.

Bij de verkenning van het (nieuwe) thema sociaal-economische vitalisering van het landelijk gebied zijn in de AVP geen operationele doelen geformuleerd. De aanpak is vertaald in het rijksactieprogramma, dat in het meerjarenprogramma Vitaal Platteland is opgenomen. Uitvoeringsacties m.b.t. de sociaal-economische vitalisering van het platteland zijn onder andere:

- het inzetten van een stimuleringsimpuls;
- de regeling 'dagarrangementen en combinatiefuncties';
- het programma bibliotheken en platteland;
- een aantal meer randvoorwaardelijke of ondersteunende activiteiten zoals netwerkontwikkeling, burgerpanel, dialoog en het creëren van experimenteerruimte.

4.4 Conclusies hoofdstuk 4

De Nota Ruimte kent geen specifiek op wonen / werken / voorzieningen gericht vitaliteitsbeleid voor het platteland, afgezien van het bundelingsbeleid en het migratiesaldo 0-beleid voor de Nationale Landschappen. Als het gaat over vitaliteit van het platteland ligt de nadruk in de Nota veel meer op natuur, landschap en water. Evenals de Nota Ruimte hanteert ook de Agenda Vitaal Platteland een sturingsfilosofie dat het rijk meer 'zorgt dat' van 'zorgt voor'. De verantwoordelijkheid ligt op regionaal en lokaal niveau. Het ligt dan ook niet voor de hand om veel inhoudelijke uitwerkingen op te nemen in nationaal beleid. Dat zal op de regionale en lokale niveaus juist moeten gebeuren. Dat betekent voor deze evaluatie aandacht voor lokale en regionale ontwikkelingen, voor de wijze waarop het rijk faciliteert en voor de consequenties die dat geheel heeft voor de vitaliteit.

5. Kwantitatieve analyse plattelandsontwikkelingen

5.1 Inleiding

Om een beeld te schetsen van de landelijke ontwikkeling in de vitaliteit van het platteland is een kwantitatieve analyse gedaan. Het begrip vitaliteit heeft hier een sociaal-economische invulling gekregen. De analyse vat een aantal sociaal-economische fenomenen samen in een beperkte set meetbare indicatoren. Door de sociaal-economische toestand in verschillende jaren (1996 en 2000) te meten ontstaat een overzicht van recente ontwikkelingen in de vitaliteit van het platteland. Het doel van deze analyse is om de trends te beschrijven, het verklaren ervan valt buiten het bereik van deze studie

Elk van de gekozen indicatoren weerspiegelt een aspect dat van belang geacht wordt voor de rurale vitaliteit. Daarnaast is de selectie mede bepaald door de beschikbaarheid van tijdreeksen van gedetailleerde (ruimtelijke) gegevens. In deze studie worden de volgende indicatoren gebruikt:

- woningaantal: als aanduiding voor de omvang van de kern en de daarmee aanwezige basis voor het voorzieningenniveau. Beleidsmatig is dit getal interessant omdat het een verband legt met het in de Nota Ruimte (VROM *et al.* 2004) vastgelegde voornemen om in heel Nederland ruimte te bieden aan de natuurlijke bevolkingsaanwas en lokaal georiënteerde bedrijvigheid (pag. 83) En tevens de mogelijkheid biedt de vitaliteit van het platteland op peil te houden door ruimte te bieden aan nieuwbouw van woningen en bedrijven (pag. 125).
- banenaantal: vertegenwoordigt de lokale werkgelegenheid. Beleidsmatig is hiervoor veel aandacht zoals uit het hierboven beschreven streven naar rurale ontwikkeling van wonen en werken blijkt.
- demografie: de leeftijdsopbouw geeft zicht op de mogelijke trends van ontgroening en vergrijzing die vaak in verband gebracht worden met vitaliteit.
- voorzieningaanbod: de aanwezigheid van enkele basisvoorzieningen (winkels, scholen, horeca, huisartspraktijken en bank- en postkantoren) geeft een indicatie van de levendigheid van kleine kernen.

5.2 Feitelijke ontwikkelingen

Tabel 4.1. geeft een overzicht van de ontwikkelingen van de geselecteerde indicatoren voor de periode 1996-2000. De kernen zijn onderverdeeld naar aantal woningen om onderscheid te kunnen maken tussen kleinere en grotere kleine kernen. Voor deze indeling zijn vijf klassen onderscheiden met ieder ongeveer even veel kernen. Om de analyse van deze kleine kernen in een breder perspectief te plaatsen zijn tevens gegevens opgenomen van de kernen met 2.001 tot 8.000 woningen, het gemiddelde over alle kleine kernen (11-2000 woningen) en Nederland als geheel. Het beeld van het platteland wordt gecompleteerd met de (totaal) cijfers van het als onbebouwd te beschouwen gebied buiten de kernen. Dit gebied wordt in de analyse het buitengebied genoemd en bestaat uit verspreide bebouwing met een ruimtebeslag van maximaal 5 hectare. Hieronder vallen ook de grotere bebouwde gebieden (kleine gehuchten) met minder dan 10 huizen.

kerngrootte	aantal	procentuele ontwikkeling (1996-2000)								
	kernen	wonin- gen	banen	0-14jr	65+ jr.	winkels	scholen	horeca	huisarts praktij- ken	bank/ post- kantoren
11-100	175	+13	+12	+0.2	-0.3	+5	(3)	(1)	(0)	(-25)
101-250	332	+13	+14	+0.4	+0.2	-8	-5	(1)	(11)	-30
251-500	396	+17	+15	+0.0	+0.3	-6	-2	+2	+3	-17
501-1000	291	+9	+13	+0.2	+0.5	-4	+1	+4	+3	-10
1001-2000	215	+6	+12	+0.1	+1.2	-1	-2	+6	+1	-7
2001-8000	231	+6	+14	-0.1	+1.3	0	-4	+6	+7	-9
11-2000	1409	+10	+13	+0.1	+0.5	-3	-2	+4	+2	-12
Nederland		+5	+14	+1.0	-0.1	-1	-3	+3	+4	-10
Buiten- gebied		+2	+16	+0.2	+0.1	+9	(0)	+6	-2	-11

Tabel 5.1 Aantal kernen per grootteklasse (absoluut), procentuele verandering in woning- en banenaantal, demografie en voorzieningen niveau per grootteklasse, voor heel Nederland en voor het buitengebied in de periode 1996-2000. Procentuele verschillen die berusten op een zeer klein absoluut verschil zijn tussen haakjes aangegeven.

Opvallend is dat het aantal woningen in de kleine kernen naar verhouding sneller stijgt dan in de rest van Nederland. Hierbij geldt natuurlijk wel dat het om kleinere absolute getallen gaat. Maar toch: van de ruim 313.000 woningen die er in de periode 1996-2000 zijn bijgebouwd kwamen er bijna 65.000 in de kleine kernen terecht. De toename in het buitengebied is hierbij vergeleken zeer gering: bijna 6500.

Voor het overige geldt dat de gemiddelde ontwikkeling voor de kleine kernen weinig afwijkt van de nationale trend. Zo gaat de banengroei gelijk op met het nationaal gemiddelde. De demografische ontwikkeling in de kleine kernen (over de periode 1995-2000) lijkt iets ongunstiger: het aandeel jongeren (0-14 jaar) neemt iets minder snel toe, terwijl het aandeel ouderen (65 jaar en ouder) iets sneller toeneemt. Daarbij moet wel aangetekend worden dat het aandeel jongeren in de kleine kernen in 2000 (19.9%) nog altijd boven het landelijk gemiddelde (18.9%) ligt en het aandeel ouderen juist lager (12.9%) ligt dan voor Nederland als geheel (13.4%). De ontwikkeling in het basisvoorzieningen-niveau is vrijwel gelijk aan het nationaal gemiddelde. Wel valt op dat een deel van dit voorzieningenniveau in de allerkleinste kernen sterker teruggloopt dan in de rest van Nederland. Daarnaast heeft het platteland te maken met een continue teruggang in de agrarische werkgelegenheid, die gemiddeld genomen overigens meer dan gecompenseerd wordt door de banengroei in de overige sectoren in het buitengebied.

De hier besproken thema's wonen, werken, demografie en voorzieningenniveau ontwikkelen zich voor ruraal Nederland niet anders dan in de rest van het land. Op basis van de gepresenteerde indicatoren kan niet geconcludeerd worden dat de vitaliteit van het platteland in de beschouwde periode achteruitgaat. Dit is in tegenstelling tot de Nota Ruimte (VROM *et al.* 2004), waar gesteld wordt (pag.24) dat leefbaarheid en vitaliteit van verschillende, meer lan-

delijke gebieden afneemt, mede in relatie tot het afnemende aantal agrarische bedrijven. Onze analyse roept de vraag op welke vorm van vitaliteit in de Nota Ruimte bedoeld is en waar de geconstateerde afname op gebaseerd is. Het verband met de afnemende agrarische bedrijvigheid is niet duidelijk. De overige lokale werkgelegenheid is in de door ons onderzochte periode aanzienlijk sterker gestegen dan de agrarische werkgelegenheid afnam.

De conclusies van onze analyse stemmen in grote lijnen overeen met een ander onderzoek naar ontwikkelingen in kleine kernen voor de periode 1990-2000 (Reijden et al., 2002). Dat onderzoek definieert kleine kernen afwijkend (als plaatsen met 500 tot 5000 inwoners) maar komt tot vergelijkbare conclusies:

- de woningvoorraad in kleine kernen groeit, hoewel iets minder dan in grotere plaatsen;
- het bedrijvenaantal groeit in kleine kernen even hard als in grotere plaatsen;
- het winkel- en scholen aantal daalt in de kleine kernen even hard als daarbuiten. Het aantal huisartspraktijken groeit iets minder snel dan in de overige plaatsen.;
- het aantal ouderen (65+) in de kleine kernen is lager dan daarbuiten, wel stijgt dit percentage harder dan in de grotere plaatsen.

Dat de ontwikkeling in het landelijk gebied niet sterk afwijkt van die van Nederland als geheel komt ook overeen met de bevindingen van recent onderzoek naar de plattelands economie van Nederland door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) waarin geconcludeerd wordt dat de sociaal-economische verschillen tussen de stedelijke en rurale groepen van COROP-gebieden beperkt zijn en dat de indicatoren voor alle groepen dusdanige waarden hebben dat ze vooralsnog geen aanleiding geven tot grote bezorgdheid over de sociaal-economische ontwikkeling (Terluin *et al.*, 2005).

5.3 Kanttekeningen

Uiteraard is een aantal kritisch kanttekeningen bij het interpreteren van de cijfermatige resultaten op zijn plaats. Zo geven de gepresenteerde cijfers slechts de gemiddelde ontwikkeling weer voor alle kleine kernen in Nederland. Het is belangrijk om hierbij te bedenken dat de situaties regionaal en zeker lokaal sterk kunnen afwijken. In de ene kern verschijnt wellicht een voorziening terwijl die in de andere kern juist verdwijnt. De landelijke trends geven slechts het netto saldo van alle lokale ontwikkelingen weer. Ze duiden daarmee wel aan welke veranderingen een structureel karakter hebben en dus beleidsrelevant zijn. Voor het daadwerkelijk formuleren van werkbaar beleid is een goed zicht op de lokale situatie echter onontbeerlijk.

In dit onderzoek zijn de indicatoren een versimpelde weergave van de achterliggende sociaal-economische fenomenen. Banen vertegenwoordigen bijvoorbeeld werkgelegenheid en het aantal voorzieningen representeert het aanbod aan basisvoorzieningen. De omvang en kwaliteit van de betreffende voorzieningen blijft echter buiten beschouwing. Een school kan zowel een kleine basisschool als een uitgebreide instelling voor voortgezet onderwijs betreffen. Zo telt een buurtwinkel in deze analyses ook even zwaar als een grote supermarkt. Het simpelweg optellen van deze voorzieningen en voor verschillende jaren naast elkaar zetten is dus een ernstige vorm van appels en peren vergelijken. Wederom geldt hier dat de gepresenteerde trends slechts een globale aanduiding geven van de mogelijke landelijke ontwikkelingen.

De tijdreeks in ons onderzoek (1996-2000) is vrij kort. Met het beschikbaar komen van recentere gegevens kan de gebruikte indicatorenset toegepast worden om de ontwikkeling van de kleine kernen in de tijd te volgen. Een dergelijke vervolganalyse kan aantonen of de beschreven trends zich voortzetten.

5.4 Conclusie hoofdstuk 5

De kwantitatieve ontwikkeling van kleine kernen en het buitengebied vertoont veel overeenkomsten met die van heel Nederland. Opvallend is wel de relatief sterke groei van de woningaantallen (zij het dat het absoluut om kleine aantallen gaat). Voor het overige ontwikkelen het werken en de voorzieningen zich overeenkomstig de rest van Nederland. We zien geen alarmerende terugloop van voorzieningen of werkgelegenheid in kleine kernen. Op grond van deze gegevens kan dan ook niet worden geconcludeerd dat er sprake is van een vitaliteitsprobleem in de kleine kernen.

6. Beleidsanalyse provincies

6.1 Inleiding

De Nota Ruimte geeft decentrale overheden veel verantwoordelijkheid en ruimte om het ruimtelijk beleid in te vullen. Dit geldt zeker voor het onderhavige evaluatiethema, waarvoor niet of nauwelijks randvoorwaarden en richtinggevende visies zijn opgenomen, zoals uit eerdere hoofdstukken blijkt. Om die reden is in de evaluatie een inventarisatie en analyse uitgevoerd van het provinciale (ruimtelijke) beleid op het thema vitaliteit kleine kernen en buitengebied.

6.2 Vitaliteitproblematiek op provinciaal niveau

Uit de provinciale inventarisatie blijkt dat maar weinig bestuurders spreken van grote vitaliteitsproblemen in het landelijk gebied en/of in de kernen, waar het wonen / werken / voorzieningen betreft. Algemene tendens is om de problematiek te relativiseren en te nuanceren. Wat verder opvalt is dat veel initiatieven gericht zijn op *ontwikkeling* van het platteland en dat het vraagstuk van vitaliteit niet geproblematiseerd wordt. Als het gaat om de vitaliteit van het platteland dan richt de provinciale aandacht zich veel meer op de positie en toekomst van de landbouw en de opgaven die daaruit voortvloeien. Ook de problematiek van de Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB's) en hoe daarmee om te gaan mag zich in een grote belangstelling verheugen.

In het algemene beeld dat naar voren komt tekent zich wel een bandbreedte af. Aan de ene kant zijn er provincies die vinden dat er maar in beperkte mate sprake is van vitaliteitsproblemen in kleine kernen / landelijk gebied. Deze problemen staan (dus) niet hoog op de provinciale bestuurlijke agenda staan. De provincie ondersteunt wel relevante lokale projecten, die veelal bottom up tot stand komen. Deze bestuurders worden geconfronteerd met vragen vanuit het veld en daarom komt het onderwerp op de bestuurlijke agenda. Aan de andere kant zijn er provincies die de vitaliteit achteruit vinden gaan, daar stevig op inzetten en actief opereren in dit beleidsthema.

De achtergrond van de terughoudende provinciale opstelling, die we meer bij provincies als Zuid-Holland, Utrecht en Groningen terugvinden, is meerledig. Voorzieningen zijn in het algemeen voor bijna iedereen goed te bereiken. De spanning op de woningmarkt in kleine kernen is in die optiek gelet op andere belangen nu eenmaal een gegeven. Over het commerciële voorzieningenniveau moet je je niet al te veel illusies maken, want die volgen vooral de economische wetten en principes. En voorts: waar een kern of dorp een maatschappelijke voorziening mist, wil en kan de provincie initiatieven die bottom up ontstaan, faciliteren (maar niet zelf initiëren). De ontwikkeling van de werkgelegenheid, die overigens afgezien van de landbouw in het rurale gebied niet ongunstig is, wordt in deze bestuurlijke visie niet direct als problematisch gezien, omdat veelal in de nabije omgeving werkgelegenheid is en in die zin er dus alternatieven zijn voor de verminderde landbouwgerelateerde werkgelegenheid.

Meerdere provincies voeren een actiever beleid dan hierboven geschetst. Voorbeelden van deze actievere provincies zijn Fryslan, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Limburg, Zeeland. Dat zit hem dan vooral in de facilitering en activering van projecten en processen lokaal om zaken tot stand te brengen die voor de leefbaarheid van belang zijn. Deze 'zaken' kennen een ongekeerde variatie, van servicewinkel tot Kulturhus, van steunsteet tot multifunctioneel verzorgingshuis voor ouderen etc. Een en ander is treffend opgetekend in 'Gezichten van multifunctionaliteit op het platteland' van NIZW en LCO (overigens maar één van de vele publicaties hierover). Wat deze initiatieven in het algemeen overeenkomstig hebben is het belang van lokale initiatiefnemers en draagvlak, de in ieder geval financiële en soms ook procesmatige ondersteuning vanuit de provincie en de betrokkenheid van diverse partijen uit uiteenlopende sectoren (wonen, zorg, welzijn, commerciële partijen etc).

Dan zijn er, aan andere kant van de bandbreedte, (enkele) provincies die de vitaliteit wel als een prioritair bestuurlijk probleem opvatten, zoals Brabant en Drenthe. Zo schetste de provincie Brabant in het streekplan het volgende beeld:

'In de landelijke regio's staat de leefbaarheid van kleine kernen onder druk. Dat uit zich onder meer in een sterke ontgroening en vergrijzing, in een achteruitgang van het voorzieningenniveau en in een verminderde bereikbaarheid per openbaar vervoer. In het sociaal beleid is de leefbaarheid van kleine kernen een belangrijk aandachtspunt.

Waar mogelijk wil de provincie ook via het ruimtelijk beleid bevorderen dat dorpen vitaal blijven, al zijn de mogelijkheden hiertoe bescheiden. Menging van functies, woonmilieus en bevolkingsgroepen is hierbij van belang. Daarnaast neemt de behoefte aan combinaties van wonen, zorg en dienstverlening toe, ook op het platteland. Het bevorderen van de totstandkoming van bijvoorbeeld multifunctionele voorzieningen en woon-zorg-projecten sluit hierop aan.

Bestuurlijk worden de ontwikkelingen rondom met name wonen als een probleem ervaren, alsmede ook de teruglopende voorzieningen.

Wonen: er is sprake van een toenemende vergrijzing, die nog versterkt wordt door het restrictieve beleid uit het verleden. Er is onvoldoende gebouwd voor jongeren, ten eerste doordat er weinig tot geen ruimte was om te bouwen, ten tweede omdat de prijzen te veel zijn gestegen en er niet gericht voor deze doelgroep is gebouwd. Consequentie van de vergrijzing is dat het verenigingsleven terug loopt, zowel het aantal leden als het vrijwilligerskader. Op scholen loopt het leerlingenaantal terug.

Ook het voorzieningenniveau loopt terug en in combinatie met de toenemende vergrijzing is dat een probleem. Want juist in de groep ouderen is er sprake van verminderde mobiliteit. Dan ligt de focus vooral op de sociale en welzijnsvoorzieningen, de meer commerciële voorzieningen zijn minder goed te sturen. Kanttekening daarbij is dat provincie initiatieven vanuit een dorp om een winkel tot stand te brengen kan steunen, dus het is niet helemaal 'sturingsloos'.

6.3 Provinciaal beleid

Over het algemeen is er binnen provincies een tendens zichtbaar dat, gelijklopend met de beleidsontwikkeling van de Nota Ruimte, op provinciaal niveau aandacht is en wordt geschonken aan flexibeler, ontwikkelingsgericht, meer op lokale verantwoordelijkheid gericht ruimtelijk beleid van provincies. Daarbij bouwen provincies wel kwaliteitsvoorwaarden in, zoals bijvoorbeeld de verplichting tot het opstellen van beeldkwaliteitplannen, het ontwikkelen van een (regionaal) woonbeleid en dergelijke.

In een aantal provincies geldt een restrictief bouwbeleid, dat op weerstand van de gemeenten stuit. Gemeenten stellen door het restrictieve karakter onvoldoende mogelijkheden te hebben om de eigen aanwas te faciliteren, terwijl woningen die vrijkomen in de bestaande voorraad vaak door kapitaalkrachtige buitenstaanders worden gekocht. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in Zuid-Holland, Gelderland (in het verleden) en Groningen. Ook het streekplan Zuid van Noord-Holland kent inzake uitbreiding een restrictief karakter. Veel gemeenten vinden een flexibelere opstelling gezien de Nota Ruimte te verdedigen.

Alhoewel de beschreven verdringingsprocessen zich zeker lokaal voordoen, blijkt uit deze evaluatie niet dat die processen ernstige gevolgen hebben voor de vitaliteit van het platteland en de kleine kernen. Sterker nog, zelfs in de demografische ontwikkeling is dat niet zichtbaar. De kwantitatieve gegevens van alle kleine kernen alsmede de cases laten geen sterke terugloop zien van de bevolkingsklasse 15-24 jarigen als we het vergelijken met de demografische ontwikkeling voor Nederland in zijn geheel. Ook de groei van de oudere leeftijdsklassen loopt over het algemeen gelijk op met Nederland totaal. In de meetperiode (1995-2001) ontgroenen of vergrijzen kleine kernen niet meer dan Nederland totaal.

Veel provincies spelen desalniettemin in op de ontwikkelingsgerichte aanpak van de Nota Ruimte, dan wel waren of zijn daar zelf al mee bezig. In een aantal gevallen kan dat omdat men net bezig is met een nieuw streek- of omgevingsplan, zoals Fryslan, of zojuist heeft afgerond, zoals Gelderland. In een aantal gevallen ontwikkelt men een andere aanpak binnen bestaande ruimtelijke kaders. Zuid-Holland bijvoorbeeld kiest er voor om meer verantwoordelijkheid bij gemeenten te leggen, waar het vigerende streekplan nog sterk op contouren geënt is. Naar de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) toe en in het licht van de Nota Ruimte zal ook de provincie naar een nieuwe sturingsvorm toewerken. Limburg kiest voor een ontwikkeling om het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) aan te passen, onder duidelijke kwalitatieve randvoorwaarden.

Binnen het thema wonen is er in provincies duidelijk aandacht voor een meer kwalitatief woonbeleid, waarin op grond van analyses getracht wordt om een programma neer te zetten dat aansluit bij de lokale c.q. regionale behoeften. In het verleden werden, mede vanwege het gunstige economische tij, nogal eens woningen neergezet in de duurdere prijsklassen, die daarmee tot migratie leidden en tot verdringing van de lokale woningzoekers door kapitaalkrachtiger 'buitenstaanders'. Gemeenten dienen, ook in regionaal verband, kwalitatieve woonvisies op te stellen, die laten zien wat de lokale c.q. regionale vraag is, hoe daar via het programma op wordt ingespeeld en in welke tempo dat gebeurt. Daarbij spelen wel uitvoeringsproblemen in de zin van rondkrijgen van exploitaties met name inzake de goedkopere woningbouw, de rol van de woningcorporaties, grondeigendom etc. Maar veel meer dan een aantal jaren geleden is er de intentie om een kwalitatieve insteek te hanteren. Een kanttekening die we daarbij plaatsen: rond 2000 werd de verhouding tussen provincies en gemeenten met kleine kernen buiten bundelingsgebieden, vooral gedomineerd door het provinciale afremmen van de bouw-wens van gemeenten en de gemeentelijke wens om t.b.v. de leef-

baarheid meer te mogen bouwen. Nu blijkt dat in veel gevallen de programma's niet gerealiseerd worden, onder andere omdat de vraag naar het duurdere segment waar in die tijd op gemikt werd, sterk is afgenomen. Dat leidt tot een omslag bij provincies, die nu soms zelf met aanjaagteams werken, en tot een omslag bij gemeenten naar een meer op regionale en lokale behoeften geënt programma.

6.4 Beoordeling Rijksbeleid

Vrijwel unaniem achten provincies het huidige rijksbeleid, zoals geformuleerd in de Nota Ruimte, toereikend en passend. Men kan met de ruimte en mogelijkheden goed uit de voeten. Kanttekeningen worden (zoals gebruikelijk) geplaatst bij sectorale wetten en regels, met name de stankwet die veel ontwikkelingen in het landelijk gebied frustreert en ook wordt gevraagd (eveneens gebruikelijk) om financiële ondersteuning en ontkokering.

Gelet op aard van de problematiek, en de positie die de provincies op dit moment innemen, én gelet op de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte zien de respondenten van de provincies geen aanleiding voor het Rijk om meer of anders Rijksbeleid op dit thema te voeren. Provincies bouwen waarborgen in voor een goede ontwikkeling van het platteland, die zich weliswaar in de praktijk nog moet bewijzen, maar waar het Rijk niet direct iets aan kan toevoegen, zonder ernstig af te wijken van de sturingsfilosofie. En dan nog zou de meerwaarde te betwijfelen zijn.

Een aantal provincies geeft hierover voorts aan het van belang te vinden dat ministeries een ontwikkelingsgerichte houding aannemen en plattelandsprocessen ondersteunen. Dat is echter, althans als het om de thema's van deze evaluatie gaat, nog niet of nauwelijks geoperationaliseerd. In de ogen van veel provincies, maar ook van regionale en lokale partijen, is het Rijk nog niet in staat om de ontwikkelingsgerichte aanpak daadwerkelijk operationeel te maken en/ of heeft daar nog geen blijk van gegeven. Dat vindt men wel belangrijk: ondersteuning in de sfeer van instrumenten, kennis en, geld. In het licht van dit laatste punt wordt reikhalzend uitgekeken naar het Investeringsfonds Landelijk Gebied (ILG), omdat dat diverse geldstromen integreert. Niet alle provincies en andere partijen die in dit kader gesproken zijn, hebben 100% vertrouwen in de daadwerkelijk ontkokerde uitvoering van het ILG ('als ze maar doen wat ze beloven'). Een tweede kritische kanttekening die wel regelmatig gehoord is, is dat het Rijk ver af staat van de processen en ontwikkelingen die zich in het landelijk gebied voordoen en dat meer belangstelling en betrokkenheid bij de thema's die écht op regionale en lokale schaal spelen, gewenst is.

6.5 Conclusie hoofdstuk 6

In het algemeen beschouwen de provincies de vitaliteit van het platteland en de kleine kernen, gezien vanuit de thema's woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen, niet als één van de prioritaire beleidsproblemen. In het algemeen is de aandacht in het thema vitaliteit landelijk gebied meer gericht op de landbouw en het vraagstuk van de VAB's.

Er is wel een bandbreedte bij vergelijking van de 12 provincies. Sommige provincies vinden andere (ruimtelijke) problemen belangrijker en beperken hun activiteiten op dit gebied tot (financiële) ondersteuning van lokale initiatieven. Anderen zien ontwikkelingskansen voor versterking van de vitaliteit, zonder de situatie nu te problematiseren. Een enkele provincie vindt dat de vitaliteit wel hard achteruit gaat en investeert om die reden in het thema.

Veel aandacht is er voor het woonbeleid: alle provincies richten zich op een kwalitatiever woonbeleid, ook voor het platteland, waar veel meer dan tot nu toe aandacht is voor sturing van vraag en aanbod, ruimere ontwikkelingsmogelijkheden, maar wel met kwalitatieve borging. Voorts is een aantal provincies actief op het gebied van voorzieningen in kleine kernen, zoals Limburg met de servicewinkels en Overijssel en Gelderland met de Kulturhusen.

Provincies kunnen goed uit de voeten met het huidige ruimtelijke Rijksbeleid. Zij stellen hoge eisen aan het ILG, en geven soms aan dat zij bevreesd zijn dat het Rijk de goede intenties van ontkokering, ontschotting en ruime toepassingsmogelijkheden niet waar kan maken.

7. Vergelijkende analyse casestudies

7.1 Inleiding

In het achtergrondrapport zijn de vijf cases beschreven en vergeleken met de ontwikkelingen van alle kleine kernen en het gehele buitengebied van heel Nederland en met Nederland totaal. In dit hoofdstuk vatten we de resultaten van die analyse samen en willen we aanvullend een vergelijking maken tussen de vijf cases. Daarbij gaan we in op de (kwalitatieve) wijze waarop de vitaliteit wordt ervaren in de vijf gebieden en de kwantitatieve plattelandsontwikkelingen op de thema's wonen/ werken/ demografie en voorzieningen.

7.2 Aanpak en methode

Om diepgaander inzicht te krijgen in de ontwikkeling van vitaliteit in het landelijk gebied, specifiek in de kleine kernen, zijn vijf casestudies uitgevoerd. Het betreft de (WGR-)gebieden Oost-Groningen, Kop van Noord-Holland, regio Oosterschelde, Rivierenland en Midden-Holland. De keuze voor WGR-gebieden is ingegeven door het feit dat er veelal een organisatie op dat niveau bestaat (intergemeentelijke samenwerking), waardoor er aanspreekpunten zijn en er informatie (visies, rapporten, onderzoeken, gegevens) op die schaal beschikbaar is. Ook is er veelal sprake van een ruimtelijk samenhangend gebied, en onderscheidt het provinciaal beleid deze gebieden (en snijdt daar beleid op toe).

De keuze van de casestudies is gebaseerd op meerdere criteria, met als belangrijkste:

- de druk en dynamiek van een gebied (hoog-laag);
- de ligging (spreiding over Nederland, perifeer/centraal, structuur);
- de beleidsintensiteit (wel/ niet Nationaal Landschap of andere beleidscategorie).

Binnen dit spectrum zijn Oost-Groningen en de Kop van Noord-Holland de meer perifere gebieden, met een lagere beleidsdruk en een lagere ruimtelijke druk op het gebied. Oost-Groningen kent daarbij een structuur met kleine kernen en regionale verzorgingskernen op relatief nabije afstand, in de Kop van Noord-Holland is dat iets minder het geval. De regio Oosterschelde kent een gemiddelde druk, doordat het vanuit de Randstad, met name in de sfeer van tweede woningen, een bepaalde populariteit heeft. Oosterschelde kent veel kleine kernen en weinig regionale verzorgingskernen. Rivierenland en Midden-Holland kennen een grote druk en een grote beleidsdichtheid (beiden vallen ten dele (Rivierenland) of geheel (Midden-Holland) onder de beleidscategorie Nationaal Landschap). Beide regio's hebben een goed ontwikkelde structuur van (sub)regionale kernen en kernen met een lokaal verzorgingsniveau, dan wel hebben grotere verzorgingscentra in de nabijheid.

De casestudies zijn uitgevoerd door middel van een op het gebied toegesneden kwantitatieve demografische analyse en een analyse van wonen, werken en voorzieningen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen provinciaal, regionaal en lokaal en is een deskresearch gedaan van voorhanden zijnde rapporten, notities en monitors op gebiedsniveau.

7.3 Conclusies per casestudie

Case Oost-Groningen

Het cliché beeld dat over Oost-Groningen wel eens gehoord wordt en te vatten valt in termen als 'leeg', 'onleefbaar' en 'achterstand', wordt niet bevestigd in de inventarisatie van dit onderzoek. In tegendeel: zowel de kwantitatieve gegevens als de schets van de activiteiten en ontwikkelingen in meer kwalitatieve zin, geven een beeld dat niet erg afwijkt van de andere cases en van de inventarisatie voor geheel Nederland (kleine kernen en buitengebied). Dat neemt niet weg dat Oost-Groningen zo zijn problemen kent. De werkloosheid is erg groot, het opleidingsniveau is laag, de vergrijzing zal toenemen: relatief niet zo sterk als in de rest van Nederland, maar in absolute zin wonen er al veel ouderen in Groningen. Dit zijn echter vitaliteitsproblemen die op de schaal van de gehele regio spelen, en niet specifiek voor de kleine kernen en/of het buitengebied.

De wisselwerking tussen de kleine kernen en de regionale centra Veendam, Winschoten en Stadskanaal zorgt voor een acceptabel voorzieningenniveau, mits bewoners mobiel zijn (maar dat geldt voor het platteland in heel Nederland). Het voorzieningenniveau loopt terug, maar niet meer dan in de rest van Nederland.

Het bundelingsbeleid voor wonen heeft als consequentie dat veel kleine kernen in Oost-Groningen weinig tot niet kunnen bouwen en dat de bestaande voorraad te hoog geprijsd is voor starters. Dit heeft weer te maken met instroom van kapitaalkrachtigen van buiten. In een aantal gevallen leidt dat ertoe dat jongeren zich niet kunnen vestigen in de eigen kern. De streek ervaart dat als een probleem. Het bundelingsbeleid voor werken heeft als concrete consequentie voor kleine kernen dat kleinschalige bedrijvigheid die zich in de kleine kern ontwikkelt, op een zeker moment (bij een bepaalde omvang) naar een bedrijventerrein zou moeten verplaatsen. Tegelijkertijd is deze bedrijvigheid voor de vitaliteit van de kern nu juist zo belangrijk; dus dit kan een dilemma zijn.

Case Kop van Noord-Holland

Ook in dit gebied wordt niet direct gesproken van vitaliteitproblemen. De voorzieningen nemen af, maar zijn op regionale schaal altijd bereikbaar, mits men beschikt over een auto. Verder zoekt men oplossingen in de sfeer van combinaties van voorzieningen, mobiele voorzieningen en bereikbaarheid via collectief vraagafhankelijk openbaar vervoer. Dat gaat niet vanzelf, organisatie, exploitatie en kwantiteit roepen voortdurend vragen op.

Mede dankzij het nieuwe streekplan voor Noord, de ontwikkelingen op de woningmarkt en de focus op kwaliteit zijn er duidelijk tendensen naar een kwalitatief woningbouwbeleid. Respondenten zijn positief over de ontwikkelingen op dit vlak, maar zetten wel vraagtekens bij de realisatie van voldoende zorg in de kleine kernen.

Belangrijkste opgave voor de regio is versterking van de economie, de werkgelegenheid. Net als in andere cases, zoals Oost-Groningen, is dit echter geen kleine kernen of buitengebied probleem, maar een vraagstuk in regionaal verband dat ook op dat schaalniveau wordt opgepakt.

Case Rivierenland

De kwantitatieve analyses van Rivierenland geven geen directe aanleiding tot de veronderstelling dat de vitaliteit in het geding is. Wel zien we een sterkere daling van winkelvoorzieningen in de kernen en dat is dan ook het accent dat de regio, met de Kamer van Koophandel als trekker, op dit moment legt in haar aanpak van leefbaarheid. Maar het overall beeld op basis van de kwantitatieve gegevens is niet dat van een regio die ernstig te leiden heeft onder vitaliteitsproblemen. Dat beeld doemt wel op als we naar de kwalitatieve inventarisatie kijken en we zien dat verschillende partijen de situatie zorgelijk noemen. Hier komt het element beleving nadrukkelijk om de hoek kijken. Het is goed voorstelbaar dat de teloorgang van winkelvoorzieningen in vele kernen als een probleem wordt ervaren, maar wat in deze analyse van belang is, zijn de consequenties van een dergelijke teruggang in voorzieningen. Uit inventarisaties blijkt dat bewoners en gebruikers van het gebied zich de consequenties van het leven op het platteland realiseren, en dus ook dat voorzieningen kunnen verdwijnen. En dat je dus elders moet zijn voor bijvoorbeeld je boodschappen.

Naar aanleiding van de discussie eind jaren 90 over de leefbaarheid van Rivierenland hebben rijk, provincie en gemeenten tezamen met andere organisaties de handen ineen geslagen en zijn gezamenlijk aan de slag gegaan met het investeren in vitaliteit. In het ruimtelijk beleid heeft dat geleid tot een door iedereen ondersteunde aanpak, die ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen en werken combineert met behoud van landschap. De gekozen samenwerkingsvorm heeft er toe geleid dat gemeenten, provincie en rijk veel meer met de neuzen één kant op naar het ruimtelijk beleid voor de regio kijken.

Case Midden-Holland

Ook voor deze casus geldt dat het kwantitatieve beeld en de beleving niet 1 op 1 passen. Het kwantitatieve beeld geeft aan dat de ontwikkelingen in Midden-Holland door de oogbaren bezien vergelijkbaar zijn met de trends in heel Nederland (met wel een grotere afname in aantallen winkels en scholen) en dat er niet direct aanleiding is om grote vitaliteitsproblemen te veronderstellen. Het beeld dat uit de regionale en lokale bronnen komt geeft aan dat men zich echter grote zorgen maakt om de ontwikkelingen en de vitaliteit.

De situatie in Midden-Holland vertoont sterke overeenkomsten met die van Rivierenland: druk op het gebied, restrictief beleid, kwantitatief gezien geen direct zorgwekkend beeld, kwalitatief gezien wel. De conclusies zijn op hoofdlijnen ook vergelijkbaar, afgezien van het feit dat in deze evaluatie minder inzicht verkregen is in de beleving van de bewoners en gebruikers over vitaliteit in Midden-Holland.

Er is nog maar beperkt sprake van een gezamenlijke aanpak van de problematiek (wat in Rivierenland wel het geval is).

In de regio overheerst nog bezwaar tegen het ruimtelijk beleid van provincie en Rijk. In een discussiebijeenkomst van de regio over de Nota Ruimte is een enquête gehouden onder de (25) deelnemers over het ruimtelijk beleid. Uit de resultaten blijkt het belang van en misschien ook wel de focus op ruimtelijke ontwikkeling. Een ruime meerderheid van de regiovertegenwoordigers vindt dat de provincie haar strakke contourenbeleid aan moet passen aan de flexibele mogelijkheden van de Nota Ruimte. Eenzelfde meerderheid vindt dat wonen ten koste mag gaan van groen. Bovendien vindt men dat gemeenten de grotere verantwoordelijkheid in ruimtelijk beleid niet kunnen oppakken zonder meer instrumenten en middelen van het Rijk.

Case Oosterschelde

Grote vitaliteitsproblemen zijn ook in de regio Oosterschelde niet aan de orde. Hoewel sprake is van enkele aandachtspunten zoals openbaar vervoer en de tweede woning blijkt dat over het algemeen factoren als rust en ruimte in een kleine kern sterk worden gewaardeerd. Hoewel het voorzieningenniveau aan dynamiek onderhevig is valt hieruit geen eenduidige verslechtering of verbetering van het begrip vitaliteit te concluderen. Het aantal winkel-, bank- en postvoorzieningen neemt bijvoorbeeld af, maar het aantal scholen neemt toe. "Dynamisch" is dan ook een treffende omschrijving voor de vitaliteit van regio Oosterschelde. Dit uit zich in actieve private en publieke belangstellingen voor het ontplooiën van initiatieven die uitwerking hebben op vitaliteit. Vanuit private hoek zijn het veelal dorpshuizen en verenigingen, die de sociale cohesie versterken. Vanuit de publieke sector is vitaliteit onderdeel van gemeentelijk beleid, meestal zonder specifieke focus, maar verweven in diverse beleidsvelden. Dit vindt plaats zowel op individueel gemeentelijk niveau, als ook steeds meer op gemeentelijk overstijgend niveau in samenwerkingsverbanden en overlegstructuren.

Belangrijk als toekomstige ontwikkeling is om deze grotere regionale samenwerking en afstemming verder vorm te geven. Bijvoorbeeld door vraagstukken over het al dan niet open houden van een bepaalde voorziening in een bepaalde kern, in een regionaal karakter te beschouwen. Waarbij los van gemeentegrenzen gekeken zou moeten worden naar de ontwikkeling en stand van zaken in omliggende kernen, alsmede de betekenis die een naburige dragende kern zou kunnen hebben.

7.4 Samenvattend: resultaten casestudie op hoofdlijnen kwalitatief

Uit de kwalitatieve bronnen blijkt dat de vitaliteitproblematiek in drie van de vijf cases genuanceerd en gerelativeerd wordt, te weten in: Oost-Groningen, de Kop van Noord-Holland en Oosterschelde. Men spreekt feitelijk niet over problemen met de vitaliteit op het niveau van kleine kernen en/ of het buitengebied. Wel zijn er vraagstukken en opgaven in regionaal verband. In Oost-Groningen en de Kop liggen die vooral op het economische vlak en op de ontwikkeling van wonen. In de Kop probeert men om zowel werk als mensen naar het gebied toe te trekken en ook via het provinciale en regionale ruimtelijk beleid probeert men dat te ondersteunen. In Oost-Groningen kampt men met de problematiek van verdringing van starters door instroom van buitenaf in combinatie met restrictief beleid. Daarover is discussie met de provincie, die de vraag naar woningen minder hoog inschat. Oosterschelde kampt op regionaal niveau vooral met het tweede woningvraagstuk; woningen die buiten het seizoen leegstaan en daarmee ongunstige invloed hebben op de vitaliteit van een kern. Tevens is de structuur van veel kleine kernen met een lokale functie en een klein aantal kernen met een regionale functie problematisch als het gaat om de wat omvangrijkere voorzieningen.

In Rivierenland en de regio Midden-Holland spreekt men wel van vitaliteitproblemen: spanning op de woningmarkt, verdringing van autochtone bewoner door instroom, teruglopende voorzieningen. In Rivierenland is dat opgepakt door in samenwerking met rijk en provincie naar een kwalitatief ruimtelijk ordeningsbeleid te gaan. Daarin is meer ruimte voor ontwikkeling geboden, maar met behoud van de kwaliteiten van het landschap en met een woonprogramma dat meer dan in het verleden aansluit bij de lokale c.q. regionale woonwensen. Bovendien wordt daar, met de Kamer van Koophandel als trekker, actief ingespeeld op de continuering c.q. ontwikkeling van winkelvoorzieningen.

Midden-Holland, waar de intergemeentelijke samenwerking op dit vlak minder intensief is, staat aan het begin van een dergelijke ontwikkeling. Individueel zijn gemeenten daar wel bezig met impulsen.

Afgezien van de regionale interpretatie van de problematiek zijn alle regio's vrij actief om ontwikkelingen van wonen, werken en voorzieningen te stimuleren of te initiëren. Er zijn verschillende programma's, projecten, subsidies gericht op de vitaliteit. In alle vijf de regio's is de ontwikkeling naar een kwalitatief woonbeleid zichtbaar, alhoewel de stadia waarin men verkeert verschillen. Veel aandacht is er voor de realisatie van multifunctionele voorzieningen in kernen. Dat wordt door iedereen als een belangrijk vitaliteitsissue gezien: de combinatie van maatschappelijke voorzieningen in kleine kernen, met name gelet op de toenemende zorgvraag van de minder mobiele ouderen, met een vitaal trefpunt, een punt van levendigheid in een dorp. Hierin zien we in terminologie verschillen, maar het concept komt in het algemeen op hetzelfde neer: Hartwinkels in Noord-Holland, Kulturhusen in Gelderland, de Steunstee in Groningen en de multifunctionele dorpshuizen in Oosterschelde.

7.5 Samenvattend: resultaten casestudie op hoofdlijnen kwantitatief

De kwantitatieve analyse van sociaal-economische indicatoren van het platteland is uitgevoerd op het niveau van de individuele kleine kernen. Wat daarin opvalt, is dat ontwikkelingen in de afzonderlijke kernen zeer divers zijn. Zo kan de werkgelegenheid in de ene kern halveren, terwijl deze in een naburige kern met meer dan 50% toeneemt. Voor een deel kan dit te maken hebben met regionale verplaatsingen, maar daarnaast speelt hier ook toeval en de geringe omvang van de kernen een grote rol. Kleine absolute veranderingen leiden al snel tot grote relatieve veranderingen. Op het geaggregeerde niveau van de WGR-gebieden, dat voor de case-studies is gekozen, zijn deze uitschieters minder extreem, maar nog steeds is het beeld vrij divers, zoals blijkt uit tabel 6.1.

		aantal	procentuele ontwikkeling (1996-2000)					
		kernen	woningen	banen	0-14 jaar.	65 jaar. ouder	winkels	horeca
Nederland	totaal (%)		+5	+14	+0.2	+0.1	-1	+3
Kop Noord-Holland	kleine kernen	24	+5	+9	-0.3	+0.9	-17	-8
	buitengebied		+2	+10	+0.3	+1.0	+8	-13
Oosterschelde	kleine kernen	58	+9	+10	+0.1	-0.5	-4	-2
	buitengebied		+2	+7	+1.9	-1.4	+7	+14
Oost-Groningen	kleine kernen	31	+9	-4	+0.0	-0.7	-17	+12
	buitengebied		+1	+36	-0.7	-1.5	-20	+50
Rivierenland	kleine kernen	61	+11	+15	+0.4	+0.2	-14	+3
	buitengebied		+4	+24	+0.7	-0.8	-8	+6
Midden-Holland	kleine kernen	12	+2	+13	+0.0	+1.4	-9	+13
	buitengebied		+1	+12	-0.4	+1.6	-16	+23

Tabel 7.1 Procentuele verandering (2000-1996) in enkele basisindicatoren voor Nederland als geheel en de vijf case-study gebieden

Om het vergelijk tussen de verschillende case-study gebieden te vereenvoudigen is daarom gekozen tot het waarden van de waargenomen, procentuele verandering in de tijd per indicator (zie tabel 6.2).

		aantal kernen	procentuele ontwikkeling (1996-2000)						
			woning- en	banen	0-14 jaar	65 jaar. ouder	winkels	horeca	saldo
Nederland	totaal (%)		5	14	0.2	0.1	-1	3	0
Kop Noord-Holland	kleine kernen	24	0	-	0	0	-	-	---
	buitengebied		-	-	0	0	+	-	--
Oosterschelde	kleine kernen	58	+	-	0	0	-	-	---
	Buitengebied		-	-	+	+	+	+	++
Oost-Groningen	Kleine kernen	31	+	-	0	0	-	+	0
	Buitengebied		-	+	0	+	-	+	+
Rivierenland	Kleine kernen	61	+	+	0	0	-	0	+
	Buitengebied		-	+	0	0	-	+	0
Midden-Holland	Kleine kernen	12	-	0	0	-	-	+	--
	Buitengebied		-	-	0	-	-	+	---

Tabel 6.2 Gewaardeerde weergave van de procentuele verandering (2000-1996) in enkele basisindicatoren voor de case-study gebieden. Een "+" duidt op een positieve afwijking ten opzicht van het nationaal gemiddelde, een "-" op een negatieve afwijking en een "0" op een afwijking van minder dan 1 procentpunt.

Als basis voor de gewaardeerde regionale ontwikkeling is de gemiddelde, nationale ontwikkeling gekozen. Een bovengemiddelde ontwikkeling (meer woningen, banen, jongeren en voorzieningen en minder ouderen) van meer dan één procentpunt is met een plus en een groene kleur aangegeven. Negatieve afwijkingen van de nationale trend van meer dan één procentpunt zijn weergegeven met een min en een rode kleur. Afwijkingen van minder dan één procentpunt zijn met een nul weergegeven.

De voorzieningen scholen, huisartsenpraktijken en bank/postkantoren zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze in de case-study gebieden over het algemeen slechts in zeer beperkte aantallen voorkomen.

Op basis van de geclassificeerde ontwikkelingen kan een zeer ruwe inschatting gemaakt worden van de vitaliteit per case-study gebied. Hiertoe zijn eenvoudigweg de plussen en minnen opgeteld. Nadeel van deze benadering is dat slechts een zeer beperkte set indicatoren geselecteerd is en dat ongelijksoortige aspecten (bijvoorbeeld woningaantal en aantal winkels) als gelijkwaardig worden verondersteld. Daarnaast wordt geen rekening gehouden met de mate waarin de ontwikkeling per indicator afwijkt van de nationale trend. Zowel heel grote als heel kleine positieve afwijkingen tellen mee als een enkele plus. Tevens wordt vergrijzing als negatief gewaardeerd en dat is geoperationaliseerd als een afname in de leeftijdsklasse 15-24 en een toename in de leeftijdsklasse 65+. Dit gaat wel voorbij aan enkele nuances in de vergrijzingsdiscussie, zoals de ontwikkeling van de leeftijdsklasse 45-64 (aankomende vergrijzing).

Op basis van de hier beschreven methode kunnen het buitengebied van de Oosterschelde-regio, het buitengebied van Oost-Groningen en de kleine kernen in Rivierenland gekarakteriseerd worden met een bovengemiddeld gunstige sociaal-economische ontwikkeling. De kleine kernen in Oost-Groningen en het buitengebied van Rivierenland ontwikkelen zich per saldo uitgedrukt ongeveer gelijk aan Nederland als geheel. De Kop van Noord-Holland, Midden-Holland en de kleine kernen in de Oosterschelde-regio steken hier ongunstig bij af.

7.6 Conclusie hoofdstuk 7

De casestudies zijn in dit evaluatie-onderzoek opgenomen om dieper op het vitaliteitvraagstuk in te gaan, en meer grip te krijgen op het thema middels een regionale en lokale analyse. Ten eerste levert dat een beter zicht op hoe het 'nu echt' staat met de vitaliteit 'in de praktijk', in de kleine kernen en het buitengebied. Ten tweede maakt deze invalshoek het mogelijk om te zien of een kwantitatieve analyse van de ontwikkelingen van wonen, werken, voorzieningen en demografie een goede graadmeter is om vanuit het ruimtelijk beleid de vitaliteitontwikkeling van platteland en kleine kernen te volgen.

Uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de casestudies kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Ten eerste valt op dat de resultaten van de kwalitatieve analyse en die van de kwantitatieve analyse onderling niet overeenstemmen. Uit de kwalitatieve analyse komt naar voren dat de respondenten van met name Rivierenland en Midden-Holland aangeven met vitaliteitsproblemen te kampen, terwijl respondenten in de andere drie cases dat niet of veel minder sterk ervaren. De kwantitatieve analyse geeft aan dat er in drie gebieden een gunstige ontwikkeling is waar te nemen, namelijk in de kernen van Rivierenland en in het buitengebied van Oost-Groningen en Oosterschelde (zie tabel 6.2). Voor de overige geanalyseerde gebieden zien we een per saldo neutrale ontwikkeling of lopen de voorzieningen c.q. de werkgelegenheid terug.

Ten tweede wordt met name uit de kwalitatieve analyse duidelijk dat subjectiviteit en beleving een grote rol spelen bij de beoordeling van vitaliteit. We zien daarbij zowel dat bestuurders de problematiek groter achten dan bewoners en gebruikers (Rivierenland), als andersom: bewoners en gebruikers zien grotere problemen, die bestuurders weer nuanceren (dit doet zich bij wonen voor in Oost-Groningen). In de discussies die gevoerd worden over vitaliteit ontbreekt het ons inziens aan een duidelijke probleemdefinitie en aan een gedegen onderbouwing van de problematiek.

De resultaten van de casestudies benadrukken daarmee de huidige ongrijpbaarheid van het thema vitaliteit. Inzicht in de ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen is in deze situatie maar een deelgraadmeter voor de vitaliteit, zoals die op lokaal en regionaal niveau wordt ervaren. Diverse andere factoren zijn zeker zo bepalend voor de vitaliteit, zoals rust, ruimte, de sociale samenhang et cetera. Bovendien blijkt dat regionaal en lokaal telkens een gevarieerde, wisselende mix van factoren bepalend is voor de 'overall vitaliteitsbeleving' van bewoners en gebruikers van het platteland.

8. Conclusies van de evaluatie

8.1 Geen vitaliteitproblemen op het platteland en in de kleine kernen

Gelet op de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse is de hoofdconclusie van deze evaluatie dat er per saldo en gezien op de schaal van Nederland geen grote vitaliteitproblemen zijn op het platteland en in de kleine kernen van het platteland. Dat is zonder meer het geval indien we de Europese invalshoek van het vitaliteitvraagstuk kiezen (zie hoofdstuk 2.2): er is in Nederland geen sprake van grote ontvolking van het platteland, van braakliggende gronden en spontane herbebossing, en/of van spookdorpen. Dat zie je elders in Europa op sommige plekken wel. Maar ook in de Nederlandse context van het vitaliteitsvraagstuk bezien achten we de hoofdconclusie gerechtvaardigd.

De ontwikkeling van het wonen, het werken, de demografie en het voorzieningenniveau wijkt niet af van heel Nederland en is soms zelfs gunstiger. Uit onze gesprekken is gebleken dat veel mensen het leven op het platteland in hoge mate waarderen, omdat een minder voorzieningenniveau gecompenseerd wordt door rust, ruimte en groen en een vaak levendige sociale gemeenschap.

Er zijn op het platteland vele initiatieven en ontwikkelingen om de kwaliteit verder te verbeteren: niet vanuit een probleeminvalshoek, maar vanuit de optiek van de kansen die er liggen om kwaliteitsverhoging te realiseren. Producten als Kulturhusen, Steunstee, servicewinkels, Hartwinkels en veel andere varianten illustreren de actieve houding en de levendigheid. Ook zijn steeds meer voorbeelden bekend van bewoners en gebruikers die zelf initiatieven en verantwoordelijkheid nemen, om bottom up ontwikkelingen in kleine kernen tot stand te brengen; een op jongeren gericht bouwprogramma, een multifunctioneel zorgcentrum etc.

Enkele kanttekeningen bij deze hoofdconclusie zijn de volgende:

- Ons beeld is gebaseerd op de som van alle ontwikkelingen op het platteland en in de ruim 1400 kleine kernen, die Nederland (volgens de door ons gehanteerde definitie) telt. Het gaat per kern per definitie om kleine aantallen, waardoor het verdwijnen van de laatste school in 1 kern in onze analyse gecompenseerd wordt door bijvoorbeeld een 3^e of 4^e nieuwe school in een andere kern. De kanttekening is derhalve dat er op lokaal niveau wel degelijk kleine kernen kunnen zijn die te leiden hebben onder schaalvergroting en het verdwijnen van voorzieningen. Maar of dat direct invloed heeft op de vitaliteitsbeleving ter plekke, is een vraag waar we later nog op terugkomen.
- Voor degene die mobiel zijn (dus beschikken over goed vervoer om andere kernen te bereiken) is er op het platteland ruimschoots gelegenheid om voorzieningen binnen een acceptabele reistijd te bereiken. Veelal is er in Nederland sprake van een redelijk tot goede spreiding van regionale kernen, met voorzieningen van een groter schaalniveau. Voor degene die niet of minder mobiel zijn, voornamelijk ouderen en jongeren beneden de 18 c.q. 16 jaar, ligt dit natuurlijk anders. Zij zijn afhankelijk van de voorzieningen ter plekke, van hun sociale netwerk en/of van het openbaar vervoer. Alhoewel we dit laatste niet expliciet onderzocht hebben, is dat natuurlijk een groot vraagstuk: veel gehoord probleem is de terugloop van de meer traditionele OV-voorzieningen; alternatieven zoals de belbus en taxi op maat kosten vaak veel geld: zowel de gebruiker als de overheid die subsidieert.

Vanwege deze kanttekeningen zijn initiatieven gericht op het instandhouden of terugbrengen van voorzieningen in kleine kernen, zoals hierboven genoemd, toe te juichen.

Een meer beleidsmatige kanttekening is de volgende. In het vitaliteitbeleid ontbreekt het vooralsnog aan een duidelijke en breed gedragen definitie, en er is geen sprake van een gezamenlijke beleidsvisie op het thema noch van een eenduidige opgave. Omdat er per saldo een gunstig beeld ontstaat van de vitaliteit van het platteland, is dit niet direct een groot probleem. Echter, wanneer het politiek of bestuurlijk zinvol wordt geacht om te investeren in vitaliteit, en dat is in een aantal provincies en gemeenten zeker het geval, is nadere begripsvorming en visievorming nodig, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over de opgave die er al dan niet ligt en er gericht gewerkt kan worden aan versterking van de vitaliteit.

Deze hoofdconclusies werken we in de volgende paragrafen uit.

8.2 Het platteland en de kleine kernen lijken (steeds meer) op Nederland

De analyse van de kwantitatieve ontwikkelingen van het platteland en de kleine kernen (het aantal woningen, het aantal banen, het voorzieningenniveau en de demografie) geven het beeld dat het platteland en de kleine kernen zich niet anders ontwikkelen dan Nederland totaal.

Wonen

Het gemiddeld aantal woningen per kleine kern in Nederland is in de periode 1996-2000 toegenomen met 10%. Dat is ruim hoger dan de woningtoename van heel Nederland: deze was in die periode 5%. De toename van het aantal woningen in het buitengebied is 2%.

De groei van kleine kernen is opvallend, gezien het landelijke bundelingsbeleid dat een beperkte ontwikkeling van plattelandsgebieden voorstaat, ten gunste van het draagvlak voor de regionale centra en het voorkomen van versnippering en verstening van het landelijk gebied.

Het bleek in deze evaluatie niet mogelijk om op landelijke schaal en in de casestudies een kwantitatief beeld te vormen van de woningbouw naar doelgroepen: dus in welke prijsklassen, voor wie er werd gebouwd. Uit de diverse gesprekken is wel gebleken dat de focus van de woningbouw in de kleine kernen in de periode 1996-2000 lag op het duurdere segment; daarbij geldt dat voor kleinere kernen door de geringe aantallen een gevarieerder programma met goedkope woningen financieel moeilijker te realiseren is.

Deze situatie leidt er volgens velen toe dat aanbod en vraag in kleine kernen veelal niet op elkaar aansluiten. Deze discussie speelt bij de casestudies vooral in Groningen en in Midden-Holland. In Groningen is er echter een meningsverschil tussen provincie en regio over de vraag. Volgens de provincie is er geen vraag en dient er dus beperkt omgegaan te worden met bouwen in kleine kernen, volgens de regio is er wel vraag. In Midden-Holland is er, vanwege de ligging in het Groene Hart, een restrictief beleid en is er wel vraag, maar wordt het belang van de omgeving in rijks- en provinciaal beleid groter geacht dan de ontwikkeling van kleine kernen. In dat beleid vindt nu wel een verschuiving plaats.

Er is met name een probleem voor starters, die in het algemeen geen goedkope woning kunnen vinden in de eigen kern, en naar verluidt genoodzaakt zijn te verhuizen naar regionale kernen, of, zoals in Oost-Groningen, naar Duitsland. Een dergelijke migratie is echter niet zichtbaar geworden in de demografische gegevens over kleine kernen; dat wil zeggen dat de groep 15-24 jarigen in kleine kernen niet harder is gedaald in vergelijking tot heel Nederland. Veel aandacht vraagt ook de huisvesting van ouderen, die behoefte hebben aan seniorenwoningen, met zorgarrangementen. Dat thema is de laatste jaren sterk in de belangstelling

gekomen, gelet op de aankomende vergrijzing. Uit de demografische gegevens blijkt het aantal ouderen in kleine kernen iets sterker toeneemt dan in heel Nederland: 0,5% versus 0,1 %. Wel ligt het percentage ouderen in kleine kernen iets lager (2001: 12,9% versus 13,5% voor heel Nederland).

Uit het woningbehoefte-onderzoek (WBO) dat recent in Rivierenland is opgesteld blijkt dat er vooral aandacht aan starterswoningen en seniorenwoningen moet worden geschonken. Daarmee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat kleine kernen vooral een opgave hebben t.a.v. starters en seniorenwoningen (of levensloop bestendige woningen). Gezien de beleidsmatige ontwikkelingen op provinciaal en regionaal niveau, waar toenemende aandacht voor een kwalitatief woonbeleid zichtbaar is, mag verwacht worden dat vraaggericht ontwikkelen meer in zwang komt en ook in kleine kernen een gevarieerder programma wordt gerealiseerd. Dit vraagt wel om een aanpassing van de strategie en aanpak, zodat de programma's ook financieel haalbaar zijn.

Voorzieningen

Bij het in beeld brengen van de ontwikkeling van voorzieningen is gekozen voor winkels, scholen, horeca, huisartsen en bank/post. Het aantal winkels, scholen en bank/post dalen in kleine kernen, horeca en huisartsen nemen toe. In vergelijking met de trends voor heel Nederland is er een diffuus beeld: soms positiever, soms negatiever. Dat geldt eveneens, en zelfs sterker, voor het buitengebied. Over het geheel genomen neemt het aantal voorzieningen in kleine kernen niet sterker af dan in geheel Nederland. Wel is de consequentie van de afname voor inwoners van kleine kernen groter, omdat een alternatieve voorziening vaak verder weg gelegen is dan in een grotere kern of stad. Met name minder mobiele bevolkingsgroepen kunnen hier nadeel van ondervinden.

Uit de vele gesprekken in deze evaluatie ontstaat een beeld dat plattelandsbewoners in het algemeen accepteren dat het platteland, de kleine kernen, nu eenmaal minder voorzieningen hebben dan grotere dorpen en steden. De kwaliteiten van rust, ruimte en veiligheid lijken steeds meer op te wegen tegen de nadelen van een minder voorzieningenniveau. Het beeld ontstaat dat bewoners van het platteland gewend zijn om op bovenlokaal niveau c.q. regionaal niveau te denken als het gaat om voorzieningen. Opvallend is wel dat bestuurders soms de neiging hebben om dit aspect juist wel te problematiseren. Dat zien we met name in de cases Rivierenland en Midden-Holland.

Wel gaven onze respondenten aan dat bewoners veel belang hechten aan een ontmoetingsplek in de kern, een dorps huis of iets dergelijks, dat zorgt voor levendigheid en interactie.

Bedrijvigheid

Bedrijvigheid is in de evaluatie in beeld gebracht door de ontwikkeling van het aantal banen te onderzoeken. Het aantal banen in Nederland is gegroeid met 14%, in de kleine kernen met 13% en in het buitengebied met 16%. Hierbij is de agrarische sector, waar de werkgelegenheid sterk afneemt, om methodische redenen buiten beschouwing gelaten.

Regionaal zijn hier wel grote verschillen zichtbaar: de cases laten variaties zien van een banengroei van +36% buitengebied Oost-Groningen tot -4% in de kleine kernen van Oost-Groningen.

Methodisch blijken hier wel wat knelpunten te zijn, waardoor de cijfers met omzichtigheid moeten worden benaderd. Tevens blijkt uit de kwalitatieve inventarisatie dat het vraagstuk van bedrijvigheid veelal op regionaal niveau wordt benaderd. Het gaat vooral om de regionale economische ontwikkelingen en minder om de economische ontwikkeling van kleine kernen op zichzelf. Pendel van kleine kernen naar de centra of regionale bedrijventerreinen is een geaccepteerd fenomeen. De agenda wordt op dit thema veel meer bepaald door vraag-

stukken omtrent pendel tussen regio's. De Kop van Noord-Holland is een gebied met veel uitgaande werkpendel en daarom tracht men om regionaal werkgelegenheid te creëren. Daarbij mikt men logischerwijs veel meer op de regionale centra dan op de kleine kernen. Bedrijvigheid in kleine kernen vervult veel meer een functie in de sfeer van levendigheid dan als economische factor. Het ruimtelijk beleid is er meestal ook op gericht om bedrijven die groeien te verplaatsen naar regionale terreinen.

8.3 Vitaliteit: een containerbegrip

Het ministerie van VROM formuleert in de Nota Ruimte een vitaal platteland als één van de hoofddoelen en heeft dat in het kader van deze evaluatie toegesneden op de thema's wonen, werken en voorzieningen. De manier waarop via ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen bijgedragen kan worden aan een vitaal platteland en aan vitale kleine kernen is in de Nota Ruimte niet specifiek uitgewerkt. Dat roept de vraag op welke relatie er bestaat of gelegd zou kunnen worden tussen deze thema's en de wijze waarop vitaliteit regionaal en lokaal beleefd wordt.

Uit de evaluatie blijkt dat de invulling van vitaliteit op regionaal en lokaal niveau een breed spectrum beslaat. Vandaar ook de gehanteerde definitie: Vitaliteit is de mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving aan de normen en waarden van de bewoners en gebruikers van het landelijk gebied voldoet.

Genoemd worden vooral de mogelijkheid om te voorzien in de vraag naar woningen, de aanwezigheid maar meer nog de bereikbaarheid van voorzieningen op regionaal niveau, de sociale cohesie, het verenigingsleven en het openbaar vervoer. Maar ook komen begrippen als rust, ruimte, veiligheid en mooi wonen in het spectrum voor.

Opvallend in het hele verhaal is dat er wel een gemene deler is in de thema's die van belang zijn voor de vitaliteit, maar niet in de daarbij behorende normen en waarden. Zo zien we in Oost-Groningen een discussie tussen sommige gemeenten en provincies over het restrictieve bouwbeleid, omdat gemeenten ontevreden zijn over de mogelijkheden om jongeren woonruimte te bieden. Bovendien gaat het qua ontwikkeling van de werkgelegenheid in kleine kernen in Oost-Groningen wat minder dan in de rest van Nederland, en diverse voorzieningen nemen in aantal af. Toch ervaren de bewoners zelf Oost-Groningen veelal als een vitaal gebied, waar het mooi wonen en goed leven is. Eenzelfde voorbeeld is er in Rivierland, waar al jaren de discussie werd gevoerd over de vitaliteit, maar bewoners in het algemeen zeer tevreden waren.

Onze conclusie is:

- Over wonen is de conclusie gerechtvaardigd dat het bij een vitaal platteland past dat de eigen aanwas een plek moet kunnen vinden in de eigen regio, vaak ook in de kern waar men vandaan komt. Dat draagt ook bij aan een evenwichtige bevolkingsopbouw met een goede mix van jongeren en ouderen. De studie Landelijk wonen (van Dam et al, 2003) gaat in dit opzicht nog verder en beargumenteert dat de vitaliteit van het platteland gediend is met meer mogelijkheden voor landelijk wonen: dit heeft positieve effecten op sociaal-cultureel, economisch en demografisch gebied, en de negatieve effecten (mobiliteit, landschapsaantasting) zijn gering of goed op te vangen
- Voor voorzieningen geldt dat er een aantal maatschappelijke voorzieningen zijn, met name in de sfeer van zorg en welzijn, die voor ouderen belangrijk zijn en op de een of andere wijze aangeboden zouden moeten worden, ook in kleine kernen. Daarnaast is gebleken dat bewoners veel belang hechten aan een lokaal trefpunt: veelal is dat een dorpshuis,

een Kulturhus of een multifunctionele voorziening, die het centrum vormt van levendigheid en interactie in het dorp. 'Een plek om te rouwen en te trouwen', zei een portefeuillehouder in Rivierengebied.

- Het werkgelegenheidsaspect lijkt een minder directe relatie te hebben met de vitaliteit van het platteland en kleine kernen (de discussie over de rol van en de ontwikkelingen in de landbouw hierbij even buiten beschouwing gelaten). Zoals eerder betoogd, gaat het hier vooral om regionale effecten en speelt dit minder op lokaal niveau.

Maar als deze thema's allemaal goed geregeld zijn, is er niet per definitie sprake van een vitaal platteland. Dat komt omdat ook andere thema's belangrijk zijn: de sociale samenhang, een actieve dorpsraad, een florerend verenigingsleven, rust en ruimte. Vitaliteit is dus veel meer dan alleen wonen, werken en voorzieningen. *Uit de evaluatie blijkt dat de vitaliteit bepaald wordt door een regionaal of lokaal telkens wisselende mix van deze elementen.*

8.4 De beleidsevaluatie: waardering voor beleid, maar ook gaten

Rijksbeleid: Nota Ruimte / Agenda Vitaal Platteland

In de beleidsanalyse in hoofdstuk 3 constateerden wij dat de Nota Ruimte op het evaluatiethema, de vitaliteit van het platteland in termen van wonen, werken en voorzieningen, slechts beperkt is uitgewerkt: er is geen duidelijke probleemanalyse, anders dan de constatering dat leefbaarheid en de vitaliteit van verschillende gebieden afneemt t.g.v. leegstand van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's). Er is geen integrale visie op vitaliteit, in de zin van een analyse en standpunt over de bijdrage van wonen, werken en voorzieningen aan de vitaliteit van het landelijk gebied. Wel is aangegeven dat voor de vitaliteit gemeenten ruimte krijgen voor woningbouw, ten behoeve van de natuurlijke aanwas en voor lokale bedrijvigheid. Achtergrond van deze keuze is vooral de inschatting van het ministerie dat het vitaliteitsvraagstuk vanuit een ruimtelijke invalshoek minder prominent speelt dan andere ruimtelijke vraagstukken.

De keuze om ruimte te geven aan woningbouw voor de opvang van de natuurlijke bevolkingsaanwas past bij de vitaliteitsbeleving op regionale en lokale schaal (draagt bij aan gespreide bevolkingsopbouw, biedt de mogelijkheid om verschillende doelgroepen te voorzien). De relatie tussen ruimte voor lokaal georiënteerde bedrijvigheid en vitaliteit blijkt vanuit deze evaluatie minder sterk: regionaal en lokaal wordt minder belang gehecht aan werkgelegenheid direct aan de kern gebonden. Deze werkgelegenheid speelt hooguit een rol in de levendigheid van een kern.

Het beleid voor de Nationale Landschappen, met ten hoogste ruimte voor migratiesaldo nul, is een voortzetting van het restrictieve beleid van eerdere ruimtelijke nota's. Gemeenten stellen daar vitaliteitsproblemen van te ondervinden, omdat zij daardoor niet goed in kunnen spelen op de marktvrage (bijvoorbeeld doordat zij daardoor geen woningen voor starters kunnen realiseren, zie vooral Midden-Holland). Er is nog vaak discussie tussen provincies en gemeenten over de juistheid van deze aannames (zie Oost-Groningen). In Rivierenland, dat ten dele Nationaal Landschap is, hebben de gemeenten met de provincie afgesproken dat de ontwikkelde kwaliteitsbenadering voortgezet wordt en dat over de consequenties van de aanwijzing als Nationaal Landschap pas in de volgende uitvoeringsperiode van de zojuist opgestelde visie Wonen en werken wordt gesproken (dat wil zeggen na 2008).

In de Agenda Vitaal Platteland wordt het thema leefbaarheid verder uitgewerkt en de wijze waarop dat is gebeurd, spoort in grote mate met de leefbaarheidsbeleving op regionaal en lokaal niveau, zoals wij die hebben geïnventariseerd. De Agenda hanteert daarbij een overeenkomstige sturingsfilosofie als de Nota Ruimte: dat wil zeggen meer 'zorgen dat' dan 'zorgen voor'. De uitvoering van het bijbehorende meerjarenprogramma is geen specifiek onderdeel van deze evaluatie geweest. Gelet op de regionale en lokale beleving van vitaliteit die uit deze evaluatie blijkt, zijn de in het hoofdstuk 'sociaal economische vitalisering' (Ministerie van LNV, hoofdstuk 4.3.5 van het meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland)) opgenomen uitvoeringsacties zeker zinvol. Maar nogmaals, de huidige uitvoering daarvan is niet onderzocht.

Doorwerking naar lagere overheden

Ten opzichte van de VINEX biedt de Nota Ruimte lagere overheden meer ruimte, maar ook meer verantwoordelijkheid om deze ruimte goed in te vullen. Opvallend is dat de ontwikkeling van met name wonen in de kleine kernen fors is te noemen (relatief 2 x zo veel als het landelijk gemiddelde), terwijl in de meetperiode 1996-2000 het restrictieve VINEX-beleid van kracht was. Voor een deel zal dit komen door de zogenaamde pijplijnplannen, uit te voeren bestemmingsplannen die in een eerdere beleidsperiode tot stand zijn gekomen. Maar ook moet geconstateerd worden dat het niet eenvoudig is om het restrictieve beleid goed tot uitvoering te brengen, even afgezien van het feit dat we natuurlijk niet weten hoe de ontwikkeling van kleine kernen zou zijn zonder restrictief beleid. De nieuwe sturingsfilosofie van de Nota Ruimte is in dit licht een interessante aanpak.

Ook de andere indicatoren (werken en voorzieningen) hebben ogenschijnlijk niet zichtbaar te lijden gehad van het restrictieve beleid van de VINEX, gelet op het gegeven dat zij zich overal niet minder sterk hebben ontwikkeld dan voor Nederland totaal.

Provincies, regio's en gemeenten geven zonder uitzondering aan goed uit de voeten te kunnen met het nieuwe beleidskader. De Nota Ruimte biedt hen voldoende mogelijkheden om op basis van eigen inzichten invulling te geven aan het provinciaal c.q. regionaal/ lokaal beleid. Provincies gaan daar verschillend mee om, blijkt uit de provinciale analyse in hoofdstuk 5. Sommige provincies spelen in op de nieuwe mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld Noord-Holland met het nieuwe streekplan Noord-Holland Noord en bieden meer ontwikkelingsmogelijkheden dan in het verleden. Andere provincies houden vast aan de restrictieve lijn vanuit het verleden, zoals Groningen. In enkele provincies, zoals Zuid-Holland, is een voorzichtige omslag zichtbaar van een restrictief beleid naar een aanpak conform de Nota Ruimte (meer verantwoordelijkheid op lagere niveaus).

Provincies die gebruik maken van de ruimte die de Nota Ruimte biedt, formuleren steeds meer kwalitatieve voorwaarden: meer en meer zien we de ontwikkeling van (regionale) woonvisies, van beeldkwaliteitplannen, van landschapskwaliteitsanalyses teneinde te bepalen waar wel en waar niet gebouwd kan worden. Dit is te beschouwen als een goede ontwikkeling in het licht van de Nota Ruimte, omdat deze aanpak een passende uitwerking van de sturingsfilosofie is. Een belangrijk aandachtspunt echter is de concrete doorwerking in de ruimtelijke ontwikkeling op lokaal niveau. Alle goede plannen en ideeën ten spijt, zien we in onze eigen werkpraktijk nog diverse voorbeelden van de worsteling op regionaal en lokaal niveau om tot goed onderbouwde woonprogramma's te komen, om zelf sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen richting met name projectontwikkelaars en om natuur en landschap een goede plek te geven in de afwegingen. In het ruimtelijk beleidsbouwwerk is dat een belangrijk aandachtspunt: hoe gaan provincies en gemeenten om met de operationalisatie van de goede intenties in de context van meer verantwoordelijkheid en een andere, op

kwaliteit gerichte sturing. En leidt dat tot een evenwichtige ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen met oog voor en behoud van de kwaliteiten van het platteland: openheid, rust, ruimte, natuur en landschap?

Ontwikkelingsplanologie

De ontwikkelingsgerichte kant van het ruimtelijke vitaliteitbeleid staat nog in de kinderschoenen, afgezien van de ondersteuning van plattelandsprocessen via diverse fondsen en in de toekomst het ILG. Voor velen in de regio en ook lokaal is Den Haag ver weg en vindt men v dat het rijk weinig kennis heeft van datgene dat er daadwerkelijk gebeurt op het platteland. Zonder dat men de behoefte al goed kan concretiseren, is er wel behoefte aan een ontwikkelingsgerichte ondersteuning vanuit het rijk van plattelandsprocessen. Naast geld zou dat kunnen gebeuren door de ontwikkeling van instrumenten en uitzetten van kennis en het wegemen van sectorale belemmeringen voor plattelandsontwikkeling.

Tot slot

Al met al is de conclusie over het beleidsbouwwerk dat de ruimte die provincies en gemeenten in het ruimtelijk beleid krijgen, past bij het gegeven dat vitaliteit juist ook op regionaal en lokaal niveau maatwerk is en op dat schaalniveau vorm krijgt. Voor de integrale afweging van rode ontwikkelingen in vorm van woningen, voorzieningen en / of werken worden op regionaal niveau instrumenten ontwikkeld, en wordt aandacht besteed aan de checks en balances: of en hoe goed dit gaat werken is nog een aandachtspunt, ook gezien vanuit de doorwerking van het integrale ruimtelijke rijksbeleid (zie ook hoofdstuk 8).

De ontwikkelingsgerichte kant vraagt nog om verdere operationalisatie, waarmee overigens in het kader van de AVP een start is gemaakt.

8.5 Evaluatie van de indicatoren van VROM

Het ministerie hanteert een vrij uitgebreide set van mogelijke indicatoren voor de monitoring van het thema Vitaal platteland. Onderdeel van deze evaluatie is om na te gaan welke indicatoren bruikbaar zijn voor de verdere monitoring en evaluatie van het beleidsthema.

Enkele bepalende conclusies uit het voorgaande moeten voor de beantwoording van deze vraag teruggehaald worden. Ten eerste: er is in de Nota Ruimte geen uitgewerkt vitaliteitbeleid voor het platteland. Dat maakt een monitoring met behulp van welke indicator dan ook bij voorbaat zeer lastig. Ten tweede: vitaliteit is een containerbegrip dat afhankelijk van de situatie en de doelgroep ingevuld kan worden. We constateerden dat de elementen wonen en voorzieningen en in mindere mate werken wel mede beïnvloedend zijn op de vitaliteit, maar er is geen sprake van een 1 op 1 relatie ('als wonen, werken en voorzieningen in orde zijn, dan is het vitaal').

Om de vraag of en zo ja hoe de monitoring en evaluatie van het thema vitaal platteland vanuit een ruimtelijke invalshoek in de toekomst moet worden vormgegeven, te beantwoorden is een nadere uitwerking van het beleid een voorwaarde. Van daaruit kan dan beoordeeld worden welke indicatoren relevant zijn. Hierop komen wij in de aanbevelingen terug.

9. Aanbevelingen

9.1 Het kader staat

Eén van de belangrijkste conclusies van deze studie is dat echte vitaliteitproblemen op het platteland en in kleine kernen in Nederland in het algemeen tot nu toe niet of nauwelijks voorkomen. De ruimtelijke structuur en schaal van Nederland maken dat nabij kleine kernen altijd wel grotere kernen zijn met voorzieningen, die binnen acceptabele tijd te bereiken zijn (onder de voorwaarde van (auto)mobiliteit). Ook kunnen lagere overheden naar eigen zeggen goed uit de voeten met het huidige beleidskader van de Nota Ruimte. Zowel de inhoud van het beleid als de achterliggende sturingsfilosofie kunnen op steun van de lagere overheden rekenen en bieden aanknopingspunten voor uitwerking op regionaal en lokaal niveau.

Om die reden is ons advies aan het ministerie van VROM om op dit moment in hoofdzaak geen verdere uitwerkingen of aanpassingen van het vitaliteitbeleid voor het platteland (waar het wonen, werken en voorzieningen betreft!) door te voeren. Daartoe is voor wat betreft de ruimtelijke kant van het thema geen reden. Het kader staat, de uitvoering is aan provincies en gemeenten. Wel vinden we dat er *vanuit een integrale invalshoek op rijksniveau* aanleiding is om het thema vitaliteit platteland / kleine kernen verder op te pakken

We bevelen het ministerie van VROM voorts aan om provincies en gemeenten bij de uitwerking en uitvoering van het vitaliteitbeleid gericht te ondersteunen. Bovendien bevelen we aan om de checks and balances van het uitvoeringsproces beter uit te werken.

Deze punten werken we hieronder uit.

9.2 Integrale uitwerking vitaliteit

Op regionaal en lokaal niveau spelen regelmatig discussies over de vitaliteit van het platteland, die meer gestoeld zijn op gevoel dan op feiten. Het ontbreekt daarbij vaak aan een heldere probleemdefinitie: er is geen sprake van een gezamenlijke visie op het thema vitaliteit en er is geen eenduidige opgave. Als er op regionaal en lokaal niveau gewerkt wordt aan leefbaarheid, zien we soms snelle en concrete maar vaak ook op zichzelf staande inspanningen (het realiseren van een multifunctionele voorziening bijvoorbeeld), die niet gebed zijn in een langere termijn visie. Aan de andere kant van het spectrum zien we voorbeelden van probleemdefiniëring en visievorming, maar ontbreekt het soms aan uitvoeringsgerichtheid.

Om de vitaliteit van het platteland te versterken, is nadere begripsvorming en visievorming nodig, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over de opgave die er al dan niet ligt. Op basis daarvan kan gericht gewerkt worden aan versterking van de vitaliteit.

In dit kader ligt er voor het Rijk een integrale opgave, omdat vitaliteit gaat over sociale, economische en ruimtelijke thema's. Vanuit deze en andere studies kan het rijk uitwerkingen aanbieden van het thema vitaliteit, zodat niet iedereen zelf het wiel uitvindt en het vitaliteitsbegrip meer inhoud krijgt (instrumentontwikkeling). Geef als Rijk aan wat vitaliteit in sociaal, economisch en ruimtelijk opzicht in kan houden: een breed en inspirerend kader.

Het rijk kan daarnaast provincies, gemeenten en andere partijen ondersteunen (ontwikkelingsgericht) door kennis en praktische ervaringen over versterking van de vitaliteit te verzamelen en te verspreiden. Tenslotte kan het rijk, desgewenst, betrokken zijn bij ontwikkelingsprocessen op regionaal niveau, om de kennis en ervaring in te brengen en tegelijkertijd ook

de regionale praktijk weer verder te leren kennen. Vitaliteit hangt voor een niet onbelangrijk deel af van diverse samenwerkende partijen, zoals gemeenten, corporaties, zorg- en welzijnsinstellingen, ontwikkelaars, en niet in de laatste plaats de bewoners. Het vergt veel procesexpertise en inzet om gezamenlijk van opgave en probleemdefinitie tot concrete oplossingen te komen. Vaak ontbreekt het met name in kleinere gemeenten logischerwijs aan deze specifieke expertise en vooral ook aan de capaciteit / geld om de processen te blijven trekken.

We constateerden eerder dat het om maatwerk gaat: in de ene regio is behoefte aan versterking van de sociale structuur, in de andere regio is behoefte aan meer ruimte voor wonen en werken. Met andere woorden, de opgave wordt op regionaal of lokaal niveau ingevuld.

9.3 Instrument-ontwikkeling en checks & balances

In de Nota Ruimte is naar onze mening voldoende aandacht besteed aan de samenhang tussen de 'rode' ruimtelijke ontwikkelingen t.b.v. vitaliteit en de 'groene' kwaliteiten van het platteland. We bevelen het Rijk aan om provincies, regio's en gemeenten verder te ondersteunen bij de operationalisatie van instrumenten om de ontwikkeling van wonen en werken goed te positioneren in de kwaliteiten van het groene buitengebied. Vraagstukken die onder andere spelen:

- Hoe kom je tot goede woonvisies, gericht op de toekomstige marktvraag vanuit de gemeente of regio, die meer zijn dan een optelsom van plannen die vanuit de markt worden gelanceerd?
- Hoe ontwikkel je gevarieerde woonplannen, binnen het feit dat het vrijwel altijd om kleine aantallen gaat op het platteland?
- Hoe zorg je voor een goede positie van natuur en landschap in de rode ontwikkeling van kernen?
- Bied je ruimte aan woonbehoeften van elders, zoals landelijk wonen, ter versterking van de leefbaarheid (Zie van Dam et al, 2003)?

We bevelen ook aan om gericht aandacht te geven aan de 'checks and balances' in dit proces van evenwichtige ontwikkeling van rood en groen. Voorkomen moet worden dat achteraf blijkt dat, ondanks alle goede bedoelingen, provincies en gemeenten de nieuwe verantwoordelijkheden niet volledig waar kunnen maken. Dat betekent concreet dat het ministerie vanuit een ruimtelijke invalshoek moet blijven volgen hoe groen en rood zich in het landelijk gebied ontwikkelen. Dat wil zeggen monitoring van de realisatie van landschappelijke en natuurdoelen. Maar ook de 'rode' ontwikkeling zal in dit kader gevolgd moeten worden: In welke mate breiden kernen uit ten behoeve van woningbouw, voorzieningen, bedrijvigheid? Hoe is dit kwalitatief vormgegeven: op welke plekken gebeurt het (op welke wijze wordt met de groene kwaliteiten omgegaan?) en wat wordt er ontwikkeld (is er sprake van een evenwichtige en onderbouwde ontwikkeling van wonen / werken?). Zie verder 8.4.

Naar onze mening biedt de Nota Ruimte ook een voldoende uitgewerkt beleidskader voor wonen en werken op het platteland en is het niet zinvol om hier verdere uitwerking aan te geven. Uiteraard geldt wel de kanttekening hiervoor over de 'checks and balances'. De visievorming over het voorzieningenniveau achten we nog onvoldoende uitgewerkt. Hierover is ook veel (niet altijd even goed onderbouwde) discussie op regionaal en lokaal niveau: 'we moeten meer woningen bouwen, want dan blijft de school in stand'. Met inachtneming van regionaal en lokaal maatwerk, zou een nadere uitwerking van het voorzieningenniveau ver-

helderend en ondersteunend zijn voor de discussies en afwegingen op lagere schaalniveaus. Het gaat bij voorzieningen om een combinatie van aanwezigheid en bereikbaarheid. Van welke voorzieningen vinden we dat die bij wijze van spreke in elke kern thuishoren, en welke moeten binnen een bepaalde reistijd of -afstand bereikbaar zijn? Diverse studies geven aan dat door schaalvergrotingsprocessen met name commerciële voorzieningen zullen afnemen. Deze trend betekent dat we vooral moeten nadenken over de bereikbaarheid van die voorzieningen, die er dan nog wel zijn. Daarbij speelt ook de discussie over het openbaar vervoer op het platteland een rol.

De uitvoering van deze aanbevelingen leiden tot een beperkte, nadere uitwerking van het ruimtelijk beleid en tot een invulling van de meer ontwikkelingsgerichte kant van het ruimtelijk beleid.

9.4 Monitoring van vitaliteit

Om specifiek aan te geven op welke wijze het vitaliteitsthema gemonitord kan worden, is het wel nodig dat eerder genoemde vragen beantwoord worden. Er zal nader inhoud gegeven moeten worden aan het begrip vitaliteit alvorens je gericht kan monitoren.

Integrale aanpak

Vitaliteit is een breed begrip. In overleg met andere ministeries is een meer integrale monitoring zinvol, zodat een volledig beeld van de vitaliteit van het platteland verkregen wordt. Een relevant onderdeel daarbij is de monitoring van de beleving van bewoners en gebruikers. Zeker gelet op vitaliteitsdefinities die gehanteerd worden, is dat een bepalend element om een oordeel te kunnen ontwikkelen over de vitaliteit van het platteland. De Agenda Vitaal Platteland en het Uitvoeringsprogramma daarvan lijkt een logisch integratiekader voor de monitoring van vitaal platteland.

Monitoring ruimtelijk beleid: voortzetting van wonen, werken, voorzieningen, variatie in schaalniveaus

In deze evaluatie is ervoor gekozen om de monitoring op het niveau van kleine kernen en het buitengebied in te steken. We bevelen aan om de monitoring voor het thema wonen op dit schaalniveau voort te zetten. Vitaliteitsdiscussies over het thema wonen, gaan immers vooral over de woonmogelijkheden in (kleine) kernen en over de vraag of vraag en aanbod op elkaar aansluiten. Op dit moment ontbreekt in de beschikbare gegevens op landelijk niveau de kwaliteit: dus welke soort woning wordt gebouwd voor welke doelgroep. Dat is echter wel een cruciaal element in het beleid, zeker gegeven het feit dat op regionaal en lokaal niveau een duidelijk tendens waarneembaar is om het woonbeleid een veel kwalitatievere invulling te geven. Dat zou ook gemonitord moeten worden. Aanbeveling is dus om de gegevensverzameling uit te breiden met meer gegevens over de soort woning. In meer evaluatieve zin zou ook de vraag, de woonbehoefte betrokken moeten worden, zodat zicht ontstaat op de vraag of de woonontwikkelingen ook daadwerkelijk aansluiten op de regionale of lokale behoefte. Hier kan geput worden uit de gegevens die regio's zelf verzamelen of moeten gaan verzamelen. Als tegenhanger (zie ook checks and balances) hoort ook de monitor van natuur en landschap betrokken te worden. Zeker gegeven het feit dat vitaliteit van het landelijk gebied voor velen ook rust, groen en ruimte is. Woonontwikkelingen van het platteland dienen met zorg voor natuur en landschap plaats te vinden. Uitwerking van deze monitor valt buiten het kader van deze evaluatie. Bovendien gebeurt er op dit vlak al het nodige, maar dit thema vraagt ook zeker aandacht in dit kader.

Voor het thema werken blijkt uit deze evaluatie niet dat het nodig is om op dit lage schaalniveau te monitoren. Het is voor de vitaliteit van het platteland minder belangrijk of de werkgelegenheid in kleine kernen dan wel in gemeentelijk of regionaal verband toeneemt. Derhalve kan de ontwikkeling van werken op gemeentelijk c.q. regionaal niveau gemonitord worden. Het aantal banen is ons inziens een goede indicator, omdat het met name gaat om werkgelegenheid. Eventueel kan het aantal werklozen als indicator nog toegevoegd worden; dat is ook een issue dat we terugzien in de discussies.

De monitoring van het voorzieningen niveau dient zich te richten op de *aanwezigheid* van bepaalde basisvoorzieningen in kernen en daarnaast op de *bereikbaarheid* van voorzieningen. Welke voorzieningen in beginsel worden beschouwd als basisvoorzieningen is een nader uit te werken beleidsvraag, waarvan denkbaar is dat die niet eenduidig beantwoord kan worden. Een praktische oplossing is om een tweeledig monitorsysteem op te zetten. Ten eerste bevelen wij aan om de monitoring in deze evaluatie op het niveau van (kleine) kernen voort te zetten. Daarbij kan uitgegaan worden van de huidige set van indicatoren, aangevuld met dorpshuizen c.q. multifunctionele centra. Ten tweede is het zinvol om een bereikbaarheidsmonitor te ontwikkelen, waarin bijvoorbeeld in regionaal verband (dit zou in de vorm van 1 of enkele cases ontwikkeld kunnen worden) de afstand tot bepaalde voorzieningen (vanuit kernen) en de ontwikkeling van OV worden gemonitord. Met name de ontwikkeling van dit gegeven in de tijd is beleidsmatig interessant. Het onderscheid tussen buitengebied en kleine kernen, dat in deze evaluatie is gemaakt, is ons inziens voor voorzieningen niet relevant en gelet op de zeer kleine aantallen, ook weinig zinvol.

Bijlagen

Bijlage I

Referenties

Adviesbureau Kardol, (2003), Rivierenland 2003, masterplan winkels kleine kernen rivierenland fase 1.

Bervaes, J.C.A.M., Kuidersma W., Onderstal J.; (2001) Rijksbufferzones; verleden, heden en toekomst, Alterra, Wageningen Alterra rapport 360,.

Companen (2005), Regionale woonvisie, Gewest Kop van Noord-Holland

Daennen P.; Mc Carthy B, (novioconsult), 2003, Kwaliteit door verscheidenheid, Visie Rivierengebied West, Programmabureau Rivierengebied

De Thouars, B.; van Leeuwen, C. (2001), Dorp over de drempel, leefbaarheidsprojecten als inspiratiebron, PON, instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord Brabant,

Engebersen R.; Meesterberends, D.; (2004), Gezichten van multifunctionaliteit op het platteland. Over multifunctionele accommodaties voor het jonge kind, ouderen en de lokale gemeenschap. NIZW/LCO

Gedeputeerde Staten Provincie Groningen (2003), Tussenevaluatie nota Bouwen en Wonen 2002-2006.

Gedeputeerde Staten Provincie Groningen (2005), Nota Bouwen en Wonen 2005-2008, prioriteit voor uitvoering

Gemeente Borssele (2003), Einddocument Borsatlas, Heinkenszand, Goes

Gewest Kop van Noord-Holland (2003), Toetsingskader Vrijkomende Agrarische bebouwing (VAB), Schagen

Gies, E., L. Groenemijer, W. Meulenkamp, R. Smidt, H. Naeff, M. Pleijtte (2005), Verstening in het landelijk gebied: een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitorings- en evaluatieprogramma van Nota Ruimte, rapport in voorbereiding,. Alterra, Wageningen

Harkes, D.:(2002), Wonen in een dorp met zorg, Aedes-Arcares, kenniscentrum wonen-zorg,

Heerema P., (2004) Locus Ruimtelijke verkenningen, Ouderen en ruimte in Nederland, In opdracht van DG ruime/Vrom.

Hinborch E, Colombo F, Peters A, (2004), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid Holland. Provincie Zuid Holland,

Intergemeentelijk orgaan Rivierenland, leefbaarheid rivierenland (CD)

IOR, (2003) regionale structuurvisie rivierenland

Keers G.; van der Reijden H.; Leidelmeijer K.; Schuurman, S.; Sprenger, P. (2004) Stad en land in balans? Rigo Research en advies, In opdracht van DG ruimte/VROM

Lammerts, R; Dogan G. , Werkelijk waar, onderzoek naar economische en sociale participatie en het voorzieningen gebruik door bewoners van kleine dorpen in midden- Drenthe, Verwey-Jonker Instituut,.

Meijer A., (2005) Met volle kracht vooruit, Leader plus, Den Helder

Milieu- en Natuurplanbureau (2004), Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte, RIVM-rapport 711931009, RIVM, Bilthoven.

Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling Ministerie van VROM, LNV, V enW en EZ (2004)

Odijk, M., B. van Bleek & P. Louwerse (2004), Begrenzing Bebouwd Gebied 2000, Ministerie van VROM, Den Haag.

Primo (2005), Eindrapportage van het experiment Besloten vraagafhankelijk Taxivervoer Taxi Anders in de kop van Noord Holland, Purmerend

Primo (Provinciaal instituut voor maatschappelijke ontwikkeling), (2005), Het huis uit, een onderzoek naar de woonwensen van jongeren in het noorden van Noord Holland, Purmerend

Primo / Verweij-Jonker instituut, Overman, L.; Huygen A.; (2005), Het ongehoorde Noorden, een verkenning van de sociale infrastructuur voor het streekplan Noord-Holland Noord 2005-2015, Purmerend

Provincie Drenthe (2004), Drenthe in cijfers, Assen

Provincie Drenthe (2004), Provinciaal Omgevingsplan, Assen

Provincie Flevoland (2004), Contourennota Omgevingsplan Flevoland 2006, Lelystad

Provincie Fryslan (2004), Nota Plattelandsbeleid 2004-2008

Provincie Fryslan (2004), Om de kwaliteit fan de romte, Kadernota Streekplan Fryslan 2005-2015

Provincie Gelderland (2005), Streekplan Gelderland 2005, kansen voor de regio's, Arnhem

Provincie Groningen (2000), Koersen op karakter, provinciaal omgevingsplan, Groningen

Provincie Limburg (2005), Sociale agenda 2005-2008

Provincie Limburg, Vitale kernen en buurten (folder)

Provincie Noord-Brabant (2002), Buitengebied in ontwikkeling, Den Bosch

Provincie Noord-Brabant (2002), streekplan Brabant in Balans, Den Bosch

Provincie Noord-Holland (2003), Streekplan Noord-Holland Zuid, Haarlem

Provincie Noord-Holland (2005), Streekpan Noord-Holland Noord, Haarlem

Provincie Utrecht (2004), Streekplan 2005-2015, Utrecht

Provincie Zeeland (1997), Streekplan Zeeland, Middelburg

Provincie Zeeland (2002), Evaluatie streekplan Zeeland, Middelburg

Provincie Zuid-Holland (2003), Streekplan Zuid-Holland Oost, Den Haag

Provincie Zuid-Holland (2003), Streekplan Zuid-Holland West, Den Haag

Provincie Zuid-Holland (2004), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie Zuid-Holland, Den Haag

Raad Landelijk gebied, (2004) Platteland aan het stuur, advies over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied.

Rabobank en de landelijke vereniging van kleine kernen (LVKK), (2005) Dichtbij de Kern, startconferentie voor kleine kernen.

Reijden, H. van der, Grinsven van A., & Butter S., (2002), Kleine Kernen; Quicksan beleidsmotieven en ontwikkelingen, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

RNP (1958), De ontwikkeling van het Westen des Lands, Rijksdienst voor het Nationale Plan, Den Haag.

Samenwerkingsverband Noord-Nederland, (2005), Strategische agenda voor Noord-Nederland 2007-2013, Visie in ontwikkeling van Drenthe, Fryslan en Groningen in het samenwerkingsverband Noord-Nederland.

Sloot, P.; Klop, P.; Jongsma, E.; Wensink-Karrenbelt A. (2004), Verstening in het landelijk gebied. DLV groen en ruimte BV . Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Spithoven E; (2004), Nieuwe huishoudens in oude boerderijen, vraag en aanbod van woonboerderijen, soorten huishoudens en gevolgen voor het autobezit en –gebruik in het landelijk gebied, RIVM, Universiteit Utrecht,

Stichting LISA (2002), LISA handboek: Definities, samenstelling en achtergronden LISA, versie 01-05-2005, Tilburg/Den Haag.

Stuurgroep Oost, (2004), Regioprogramma Oost 2005-2007, uitvoering Provinciaal omgevingsplan Provincie Groningen.

Stuurgroep Rivierenland op eigen kracht (2001), Sociale kaart Rivierenland

Stuurgroep Veenkoloniën, (2002), Agenda voor de veenkoloniën.

Terluin, I.J., Slangen L.H.G., Leeuwen van, E.S., Oskam, A.J., Gaaff A., (2005), De plattelandseconomie in Nederland; Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid, Rapport 4.05.04, LEI, Den Haag

Thissen F., Drooglever Fortuijn, J., van Konijnenburg, P. (2003) Kwetsbaar of succesvol? De woonsituatie van ouderen in de dorpen van de kop van Noord Holland

V&B (1960), Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland, Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf, Den Haag.

V&RO (1977), Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (verstedelijkingsnota), Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, Den Haag.

Van Baar, E.; (2001), Dorpshuizen in Noord-Holland, IMCO/NPI Purmerend / Haarlem

van Eijk, L.; Kruijer, J.; Tierolf, B.(2000), Voorzieningen in dorpen in de provincie Groningen, Provinciaal ontwikkelingsinstituut zorg en welzijn Groningen,.

VROM (1989), Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, SDU uitgeverij, Den Haag.

VROM (2000), Balans ruimtelijke kwaliteit 2000, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

VROM/LNV/V&W/EZ (2004) Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling, Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en Economische zaken, SDU uitgeverij, Den Haag.

Bijlage II

Overzicht betrokkenen

de heer	F. De Bruijn	gemeente Lingewaal
mevrouw	A. Andriesen	Provincie Fryslan
mevrouw	A.Lootstma	Provincie Groningen
mevrouw	A.Meijer	Leader +
de heer	A.Papma	Ministerie van LNV
de heer	B. van Essen	Vereniging Kleine Kernen Limburg/Provincie Limburg
mevrouw	C. de Kort	Regio Rivierenland
mevrouw	C. Eijkelenboom	Kamer van Koophandel Tiel
de heer	C. Schreuder	Gelderland Wegener
de heer	Calon	Provincie Groningen
mevrouw	D. Harkes	Aedes-Arcares Kenniscentrum Wonen-Zorg
de heer	D. Heesterbeek	Ogron
de heer	D. vd Vondervoort	LVKK
de heer	D.Tiemersma	Stichting Natuur en milieu
mevrouw	E. de Jong	ministerie VROM Directoraat Generaal Ruimte
de heer	E. Hüner	ministerie VROM Directoraat Generaal Ruimte
de heer	van Doorn	gemeente Geldermalsen
de heer	E. Koomen	Vrije Universiteit
de heer	E. van Hierden	CMO Groningen
de heer	E.Gerritsen	Ministerie van LNV
de heer	F. Babijn	Schouwen Duiveland
de heer	F. Spakman	Provincie Groningen
de heer	F. Witkam	SWVO
de heer	G. Slag	Provincie Gelderland
de heer	A. Greiner	Provincie Flevoland
mevrouw	H. Bouwens- Slagter	VHV economisch beleid midden Holland
de heer	H. Poortinga	Provincie Groningen
de heer	H. Rozema	Provincie Fryslan
mevrouw	H. ter Schegget	Regio Rivierenland
de heer	H. Vrehen	Provincie Limburg
de heer	H.Ruijgers	Ruijgers advies
de heer	H.v.d. Berg	ministerie VROM Directoraat Generaal Ruimte
de heer	A. Hooijmaijers	Provincie Noord Holland
de heer	J. Batstra	Gewest Kop van Noord Holland
de heer	J. Beekman	Provincie Groningen
de heer	J. Burgers	Provincie Zuid Holland
de heer	J. Ekkers	Provincie Utrecht
de heer	J. Stokking	ministerie VROM Directoraat Generaal Ruimte
de heer	J. Vis	Ministerie van LNV
de heer	Janssen	Provincie Overijssel
de heer	K. Reinhoudt	Woongoed ZVL
de heer	K. Reinhoudt	Woongoed Zeeuws Vlaanderen

mevrouw	L. Janssen-van der Gevel	Oud burgemeester Niedorp
mevrouw	L. Jorritsma	Provincie Drenthe
de heer	L. van der Sar	Provincie Zuid Holland
de heer	M. Boermans	Gewest Kop van Noord Holland
de heer	M. Bos	SER
mevrouw	M. Harkink	Bureau Pau
de heer	M. Spierts	Provincie Limburg
de heer	M. van Arkel	ministerie VROM Directoraat Generaal Ruimte
de heer	M. van Dorst	Aedes
de heer	P. Rupp	Provincie Noord Brabant
de heer	P. van Asselt	Provincie Noord Holland
de heer	P.Levelink	Raad voor het landelijk gebied
de heer	Rietkerk	Provincie Overijssel
de heer	S. Akkerman	Provincie Fryslan
mevrouw	S.Derks	Provincie Noord-Brabant
mevrouw	T. Kerkhof	gemeente Vlist
de heer	T. Peters	Provincie Gelderland
de heer	T. Poppelaars	Provincie Zeeland
de heer	van de Burg	ministerie VROM Directoraat Generaal Ruimte
de heer	W. de Bruijn	Provincie Noord-Brabant
de heer	W. De Raad	Provincie Flevoland
de heer	Hakkert	Gemeente Zaltbommel